



GRIP OP GROND

Provincie Gelderland
Verkenning instrumentarium voor logistieke laadinfra

KENMERK

1131.19-D1d3

DATUM

8 februari 2023

HET LAND VAN MORGEN

Nederland mooier, beter en duurzamer maken, met oog voor economie, mens en natuur. Dat drijft ons. Met onze waardebeoordelingen en adviezen op maat geven we mede vorm aan een toekomstbestendig Nederland en helpen wij uw ambities waar te maken.

Net even dat stapje verder denken en doen, om tot die Gloudemans-oplossing te komen die werkt. Simpel, eenvoudig en met beide benen op de grond. Hoe complex de opgave ook is.

Gloudemans voor Het Land van Morgen

DOSSIER	Provincie Gelderland / Verkenning instrumentarium voor logistieke laadinfra
KENMERK	1131.19-D1d3
DESKUNDIGEN	C.M.T.L. Boels MSc MA mr. S. Berns MRICS RT
ONDERSTEUNING	B.M.R. Schoones BSc
STATUS	Definitief
DATUM	8 februari 2023

GLOUDEMANS

Postbus 5044
5201 GA 's-Hertogenbosch
Dorpstraat 28
5391 AW Nuland, gemeente 's-Hertogenbosch
073 641 33 12
www.gloudemans.nl

INHOUDSOPGAVE

1.	SAMENVATTING	5
2.	INLEIDING	7
2.1.	Aanleiding	7
2.2.	Doel.....	7
2.3.	Leeswijzer	7
2.4.	Terminologie	8
2.5.	Afkortingen	9
3.	DE OPGAVE VAN DE LOGISTIEKE LAADINFRA	10
3.1.	Doelstelling	10
3.2.	GO-RAL	10
3.3.	Laadlocatie.....	10
3.4.	Planologie	11
4.	GRONDMARKT	12
4.1.	Bestemming bepaalt grondwaarde.....	12
4.2.	Druk op ambities	12
4.3.	De rechten van een grondeigenaar	12
4.4.	Overheden op de grondmarkt	13
4.5.	Actief, faciliterend, situationeel grondbeleid	13
4.6.	De grondmarkt voor bedrijventerreinen	15
5.	STRATEGISCH: GOVERNANCE	16
5.1.	Strategie	16
5.2.	Grip	16
6.	TACTISCH EN OPERATIONEEL: DE INSTRUMENTEN VOOR GRONDVERWERVING	18
6.1.	Onderhandeling en privaatrechtelijke overeenkomst	21
6.2.	Privaatrechtelijke overeenkomst onder de Omgevingswet	21
6.3.	Voorkeursrecht	21
6.4.	Voorkeursrecht onder de Omgevingswet	22
6.5.	Kavelruil/Ruilovereenkomst	22
6.6.	Kavelruil onder de omgevingswet (stedelijke kavelruil).....	23
6.7.	Onteigening	23
6.8.	Onteigening onder de omgevingswet.....	25
7.	TACTISCH EN OPERATIONEEL: STURINGSINSTRUMENTEN ZONDER GRONDBEZIT	26
7.1.	Samenwerkingsovereenkomst (SOK).....	28
7.2.	Samenwerkingsovereenkomst onder de Omgevingswet.....	28
7.3.	Anterieure overeenkomst.....	28
7.4.	Anterieure overeenkomst onder de Omgevingswet.....	29
7.5.	Kostenverhaal	29
7.6.	Kostenverhaal onder de Omgevingswet.....	29
7.7.	Bestemmingsplan	30
7.8.	Bestemmingsplan onder de Omgevingswet (omgevingsplan)	30
8.	TACTISCH EN OPERATIONEEL: INSTRUMENTEN VOOR INSTALLATIES, KABELS EN LEIDINGEN	31
8.1.	Gebruiksovereenkomst of zakelijk recht overeenkomst en/of Recht van opstal).....	32
8.2.	Gedooptlicht	33

8.3.	Gedoogplicht onder de Omgevingswet	33
9.	MEERVOUDIG STUREN	34
9.1.	Financieel	34
9.2.	Samenwerking.....	34
9.3.	Didam, openbaar selecteren en één-op-één-uitgifte.....	34
9.4.	Ambtelijke capaciteit	35
10.	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	36
10.1.	Conclusies.....	36
10.2.	Aanbevelingen.....	37
11.	LITERATUURLIJST	38

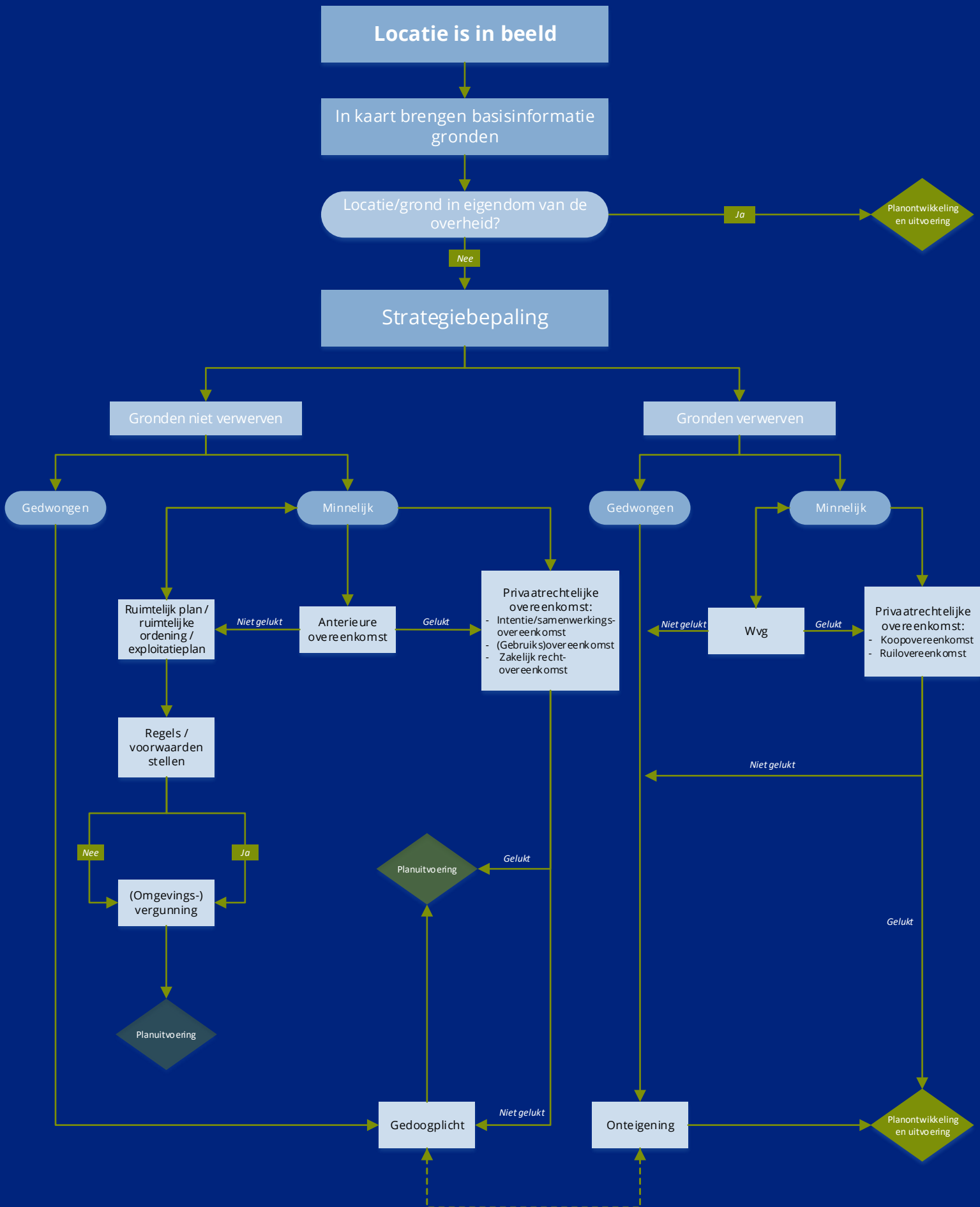
1. SAMENVATTING

De strategische inzet van grond en het grondbeleidsinstrumentarium kunnen bijdragen aan het verwezenlijken van maatschappelijke doelstellingen waaronder de realisatie van collectieve laadinfra voor de logistieke sector. Overheden kunnen met de inzet van het juiste gereedschap sturen op grondeigendom en/of de ontwikkeling daarvan. Sturen zonder grondeigendom is in het algemeen ook goed mogelijk, maar als een gemeente in staat is om bestemmingsplan, anterieure overeenkomst, het voorkeursrecht en onteigening slim in te zetten, dan geeft die combinatie de meeste garantie voor het behalen van het maatschappelijke doel. De wijze waarop grip kan worden verkregen op de uitvoering is nadrukkelijk een keuze die overheden kunnen maken.

Dit laat onverlet dat de opgave voor de uitrol van logistieke laadinfra ingewikkeld is, gelet op de schaarste aan beschikbare grond op bestaande bedrijventerreinen en de complexiteit van de grondmarkt. Bij laadlocaties gaat het bovendien om bovengrondse voorzieningen, waaronder laadpleinen met toebehoren, in combinatie met ondergrondse voorzieningen zoals kabels en leidingen. Afhankelijk van de omvang van het werk (de laadlocatie met of zonder extra voorzieningen) en de mogelijkheden die het vigerende bestemmingsplan biedt, is voor de realisatie een bestemmingsplanwijzing en/of een omgevingsvergunning (al dan niet met buitenplanse afwijking) nodig.

Voor de bovengrondse laadinfra kunnen de klassieke grondverwervingsinstrumenten als het voorkeursrecht en onteigening soelaas bieden wanneer overheden grond in eigendom willen verkrijgen. Voorwaarde is dat ze strategisch worden ingezet en goed afgestemd worden op andere instrumenten uit onder meer het ruimtelijk domein. Wanneer de grond niet in bezit van de overheid is, maar wel de intentie bestaat om afspraken te maken over de ontwikkeling van een collectief laadplein voor de logistieke sector kan dat via privaatrechtelijke overeenkomsten. Afspraken over bijvoorbeeld de omvang van het werk, de uitvoering, kosten en planning kunnen in deze overeenkomsten worden vastgelegd. Op die manier kunnen overheden zonder eigen grondbezit toch afspraken maken over ontwikkelingen. Als er een bestemmingsplanprocedure doorlopen moet worden kan dit bijvoorbeeld middels een anterieure overeenkomst. Voorwaarden in het bestemmingsplan en de omgevingsvergunning kunnen de planvorming verder bijsturen, maar geven geen tot weinig grip op het tempo van de uitvoering of eventuele doorverkoop van de grond aan derden. Gedoogplichten kunnen bijdragen als het niet lukt om in minnelijke sfeer afspraken te maken, via gebruiksovereenkomsten o.i.d., over het gebruik van grond voor installaties, kabels en/of leidingen. In geval van gedoogplichten verandert het grondeigendom niet.

De inrichting en koppeling tussen het grondbeleids-, ruimtelijk, financieel en juridisch instrumentarium is bij iedere locatieontwikkeling opnieuw maatwerk. Elke ontwikkeling heeft een andere omvang en kent zijn eigen grondposities en ruimtelijke context. Door in een vroegtijdig stadium in scenario's te denken, ontstaat de meeste garantie voor het succesvol inzetten van de instrumentaria. Bovendien bevordert deze werkwijze de minnelijke onderhandeling: grondbeleidsinstrumenten kunnen bij onderhandelingen als stok achter de deur fungeren. De inzet van eventuele dwangmiddelen of het dreigen daarmee, kan daar onderdeel van zijn. Het begint echter in alle gevallen op minnelijke wijze.



2. INLEIDING

2.1. AANLEIDING

De provincies Gelderland en Overijssel willen effectieve laadinfrastructuur voor de logistieke sector realiseren. Effectieve laadinfrastructuur voor logistiek vraagt om een gezamenlijke inspanning van onder andere de logistieke sector, overheid en netbeheerders. De schaarste in ruimte op bedrijventerreinen en het tekort aan plekken met een passende netaansluiting maakt het voor de overheid moeilijk om geschikte locaties te vinden en regie hierover te krijgen. Met een gerichte inzet van het instrumentarium van het grondbeleid kunnen de gestelde doelen sneller en beter bereikt worden. Immers, de inzet van onder meer grondbeleidsinstrumenten kunnen voor meer sturing zorgen en op die manier bijdragen aan het realiseren van maatschappelijke ambities. Omdat sturen met grond en grondbeleidsinstrumenten doorgaans onbekend terrein is voor professionals uit de energie- en duurzaamheidswereld stelt de provincie Gelderland de volgende vraag:

Hoe krijgen overheden (meer specifiek: gemeenten) zeggenschap en/of sturing over geschikte percelen, zodat er voldoende collectieve logistieke laadinfrastructuur kan worden gerealiseerd?

Uit overleggen met vertegenwoordigers van de provincie Gelderland kwam naar voren dat er behoefte is aan inzicht in de instrumenten voor grondverwerving en aan kennis over instrumenten die sturing kunnen geven zonder grond in eigendom.

2.2. DOEL

Gloudemans heeft de opdracht gekregen deze vraag te beantwoorden en om instrumenten voor sturing op grond in kaart te brengen. Het doel van de verkenning is om meer kennis en inzicht te verkrijgen op de instrumenten die overheden ter beschikking staan om te sturen met of vanuit het grondbeleidsinstrumentarium. Met de opgedane inzichten kunnen potentiële locaties beter beschikbaar komen voor de realisatie van tijdige, voldoende en passende laadinfrastructuur voor de logistieke sector. De provincies Gelderland en Overijssel willen daarmee voor de overheid in algemene zin, maar zeker voor de lokale overheid, de invloed en mogelijkheden van een aantal instrumenten in beeld brengen. Op basis van de eigen expertise van Gloudemans, overleggen met vertegenwoordigers van de provincie Gelderland en documentenanalyse is het rapport tot stand gekomen.

2.3. LEESWIJZER

In het volgende hoofdstuk wordt beknopt de doelstelling van de ontwikkeling van logistieke laadinfra op bestaande bedrijventerreinen beschreven met de planologische context. Daarna In hoofdstuk 4 gaan we in op de werking van de grondmarkt en de rol van overheden. Hoofdstuk 5 gaat over strategie: waarvan hangt de mate van sturing af en hoe kun je sturen? Hoofdstuk 6, 7 en 8 schetsen de tactiek en uitvoering: de gereedschapskisten met instrumenten voor grondverwerving, sturen zonder grond en het sturen op grond voor installaties, kabels en leidingen. De hoofdstukken geven een overzicht van de instrumenten en een toelichting op het gebruik van deze instrumenten. Ook wordt verwezen naar de mogelijkheden die worden geboden onder de toekomstige Omgevingswet. Hoofdstuk 9 gaat in op de slimme combinaties die ook met andere domeinen moeten worden gemaakt. In hoofdstuk 10 volgen conclusies en aanbevelingen.

Op de pagina hiervoor bevindt zich een stroomschema als hulpmiddel voor het maken van keuzes voor de inzet van instrumenten.

2.4. TERMINOLOGIE

Als het gaat om publiekrechtelijke verwervingsbevoegdheden voor grond, staat voor de drie overheidslagen een vergelijkbaar instrumentarium ter beschikking. Echter, vanwege de belangrijke rol die gemeenten vervullen bij de uitrol van logistieke laadinfra¹, vanwege hun rol als (groot)grondbezitter én vanwege hun invloed doordat ze een groot deel van de regels stellen die van invloed zijn op het grondgebruik en daarmee ook de grondwaarde en de handel in grond², wordt in deze rapportage vooral gerefereerd aan gemeenten. Voor de volledigheid van deze rapportage moet benadrukt worden dat ook het Rijk als ook provincies grondbeleidsinstrumenten zoals het voorkeursrecht of onteigening kunnen inzetten.

Zelfrealisatie: Het "recht" op zelfrealisatie houdt in dat er een koppeling is tussen het eigendomsrecht en het ontwikkelingsrecht. Op basis van het zelfrealisatierecht heeft een eigenaar die bereid én in staat is een commerciële bouwopgave te realiseren overeenkomstig het bestemmingsplan, ook het recht deze te realiseren.³

Grondeigenaar/rechthebbende: Niet alleen de grondeigenaar heeft een grondgebonden belang ook andere rechthebbenden zoals (niet limitatief): huurders, pachters, erfpachters, bloot eigenaren en zakelijk gerechtigden kunnen een grondgebonden belang hebben. Met hen zullen wellicht met het oog op "grip op de grond"-regelingen moeten worden getroffen. In deze rapportage wordt voor de leesbaarheid veelal gesproken over de grondeigenaar of rechthebbende.

Ruimtelijk plan: het is gangbaar in Nederland, en het wordt voorgeschreven in onder andere de Wet ruimtelijke ordening, dat een nieuwe bestemming, wordt verankerd in planologische zin. De gemeente kan hiervoor een bestemmingsplan vaststellen, de Provincie een provinciaal inpassingsplan en het Rijk een rijksinpassingsplan. In deze rapportage wordt voor de leesbaarheid veel gesproken over een ruimtelijk plan of bestemmingsplan. Hierin zijn ook inbegrepen de planologische voorlopers hiervan zoals een structuurvisie of omgevingsvisie.

Meervoudig sturen: een brede aanpak, bestaande uit een samenhangend pakket van scenario's en instrumenten uit het grondbeleidsdomein, maar ook uit andere domeinen.

Meervoudig ruimtegebruik: het gebruik van eenzelfde oppervlakte voor meer dan één doel. De inrichting van de ruimte waarbij meerdere functies op dezelfde locatie geschieden zodat de ruimte efficiënter benut wordt. Zo kan 'werk met werk' gemaakt worden en ontstaat meerwaarde.

¹ NKL Nederland (2020), Handreiking laden van elektrische voertuigen in de logistieke sector.

² Pbl (2022), De werking van de grondmarkt en de rol van de overheid.

³ Van der Krabben (2021), De werking van de grondmarkt.

2.5. AFKORTINGEN

NKL	=	Nationaal Kennisplatform Laadinfrastructuur
Wvg	=	Wet voorkeursrecht gemeenten
GO-RAL	=	Gelders-Overijsselse Regionale aanpak laadinfrastructuur
NAL	=	Nationale Agenda Laadinfrastructuur
PPL	=	Planbureau voor de Leefomgeving
BRK	=	Basisregistratie Kadaster
BZK	=	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
OW	=	Omgevingswet
SOK	=	Samenwerkingsovereenkomst
Wro	=	Wet ruimtelijke ordening
BW	=	Burgerlijk Wetboek
B en W	=	Burgemeester en wethouders
ABRvS	=	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

3. DE OPGAVE VAN DE LOGISTIEKE LAADINFRA

3.1. DOELSTELLING

Om de uitstoot van broeikasgassen te verminderen en de luchtkwaliteit te verbeteren is verduurzaming van de logistieke sector belangrijk. Elektrisch rijden draagt bij aan deze verduurzaming. Gezien wordt dat steeds meer logistieke bedrijven de overstap naar elektrisch rijden overwegen.

De beschikbaarheid van elektrische bestelwagens en met name vrachtwagens is nog beperkt. Maar als gevolg van onder andere dalende batterijprijzen, Europees beleid, ZE-zones en de vraag van consumenten naar duurzaam transport zal dat naar verwachting gaan veranderen. Een van de vragen is alleen hoe, waar en hoe snel elektrische voertuigen gaan laden. Er is in ieder geval meer laadinfrastructuur nodig op zowel publiek als privaat terrein.⁴

3.2. GO-RAL

De provincies Gelderland en Overijssel zetten zich binnen het samenwerkingsverband GO-RAL in voor het tijdig realiseren van voldoende laadinfrastructuur voor de logistieke sector in de regio Oost. Deze doelstelling komt voort uit de Nationale Agenda Laadinfrastructuur (NAL) waarin is opgenomen dat laadinfrastructuur geen belemmering mag zijn voor de uitrol van elektrisch vervoer.

Om de totstandkoming van laadinfra voor de logistieke sector te stimuleren, willen de provincies Gelderland en Overijssel openbare laadinfrastructuur realiseren op bestaande bedrijventerreinen.

Als eerste stap start de GO-RAL met het opstellen van plankaarten (niet te verwarren met plankaarten als onderdeel van een bestemmingsplan) waarop potentiële locaties voor de openbare laadinfra zijn aangeduid. Aan de basis van deze plankaarten staat de inschatting op welke plek, wanneer en welk type laadinfrastructuur noodzakelijk is. En of dat past op het elektriciteitsnet. Als die laadinfrastructuur niet op private kavels gerealiseerd wordt zal er naar laadpunten op openbaar terrein gezocht worden, al dan niet gecombineerd met lokale opwek en opslag van energie.⁵

3.3. LAADLOCATIE

De collectieve laadvoorzieningen die de GO-RAL voorzien heeft, zijn laadpunten die voor iedereen binnen de logistieke sector toegankelijk moeten zijn. De locaties moeten strategisch gekozen worden, daar waar onder meer een sterke behoefte is en omrijd-tijden voor bedrijven zo klein mogelijk zijn.

Een eenvoudig laadplein bestaat uit meer dan twee laadpunten voor elektrische voertuigen, die samen één voeding hebben. Daarnaast zijn er laadparkeerplekken voor bestelbussen en vrachtwagens. Op sommige laadpleinen worden ter beschutting luifels gerealiseerd. Ondergronds moet er een netwerk beschikbaar zijn.⁶ Voor het afnemen van hogere vermogens zijn middenspanningskabels nodig met alle bovengrondse voorzieningen die daarbij horen (trafo's). Als de druk op het netwerk groot is, dan is een batterijpakket als accu te overwegen omwille van de leveringszekerheid.

⁴ NKL Nederland (2020), Handreiking laden van elektrische voertuigen in de logistieke sector.

⁵ Provincie Gelderland (2022), Uitvraag verkenning instrumentarium Grip op Grond.

⁶ Netbeheer Nederland (2019), Basisdocument over energie-infrastructuur.

Gezien wordt dat laadpleinen steeds vaker onderdeel zijn van de mix van laadvoorzieningen voor elektrisch rijden.⁷ Soms vindt er ook opslag van energie plaats. Of hernieuwbare opwek als ze in combinatie met PV-panelen of een windturbine worden gerealiseerd. Voor de logistieke sector zou een laadlocatie bovendien gecombineerd kunnen worden met de opslag/overslag van goederen en alle voorzieningen die daarbij horen.

3.4. PLANOLOGIE

De GO-RAL focust bij de ontwikkeling van de nieuwe laadlocaties voor de logistieke sector op bestaande bedrijventerreinen. Afhankelijk van de locatie is de kans groot dat de bestaande bestemming 'verkeer', 'bedrijf' of 'bedrijventerrein' is.

Het is de vraag of voor de ontwikkeling van een laadlocatie een bestemmingsplanwijziging noodzakelijk zal zijn. De beantwoording van deze vraag is sterk afhankelijk van de omvang van het werk (laadplein met of zonder aanvullende voorzieningen) en van wat onder de vigerende bestemming in planologische zin mogelijk is. Dit geldt voor zowel de bovengrondse - en ondergrondse werken (infrastructuur). Het is niet onaannemelijk dat voorafgaand aan de realisatie alleen een omgevingsvergunning aangevraagd hoeft te worden. Deze wordt verleend als het passend is in het vigerende planologische regime (vigerende bestemmingsplan). Past het niet, dan zou al dan niet op grond van een buitenplanse afwijking of een nieuw bestemmingsplan, de vergunningverlening mogelijk worden.

De noodzaak voor het al dan niet wijzigen van het bestemmingsplan voor het mogelijk maken van een laadlocatie is belangrijk. Voor de inzet van belangrijke grondverwervingsinstrumenten (het voorkeursrecht en onteigening) is een wijziging in de bestemming voorwaardelijk voor de inzet van de betreffende instrumenten. Het betreft de grondslag om deze instrumenten met succes in te kunnen zetten.

Zie meer hierover onder hoofdstuk 6.

⁷ <https://www.gelderland.nl/projecten/clean-energy-hub>

4. GRONDMARKT

Grond is een onroerend goed, vastgeklonken aan het aardoppervlak dat in principe niet kan worden vermeerderd. Bij elke toename in vraag stijgt de prijs. Omdat het aanbod beperkt is in Nederland en vaststaat, is het interessant om grond in eigendom te hebben en/of te verhandelen. Grond is schaars maar nadrukkelijk nodig om vorm en invulling te (kunnen) geven aan de verschillende transitie op het gebied van onder andere: energie, woningbouw en natuur. Grond is een speculatie- of beleggingsobject en daardoor bestaat er een nadrukkelijke verbinding met kapitaal.⁸

4.1. BESTEMMING BEPAALT GRONDWAARDE

De waarde van grond (in financiële zin dus) is een afgeleide van de waarde van het gebruik dat op die grond plaatsvindt. De bestemming bepaalt grotendeels de grondwaarde. Bijvoorbeeld: een verloederd bedrijventerrein komt in beeld voor woningbouw: direct schiet de vraag en daarmee de grondwaarde omhoog. En zo is het mogelijk dat grondeigenaren als gevolg van bestemmingswijzigingen de herontwikkelingswaarde van hun locaties kunnen innen zonder iets ervoor te hoeven doen.

4.2. DRUK OP AMBITIES

Het in beeld komen van een nieuw programma voor grond heeft dus een prijsopdrijvende werking. Het stelt bovendien marktpartijen in staat om strategische posities in te nemen. De hoge verwervingsprijzen die grondeigenaren vervolgens in rekening brengen kunnen ertoe leiden dat locaties bij de ontwikkeling tekorten tonen in de grondexploitatie. Immers, de hoge grondprijzen moeten linksom of rechtsom worden goedge maakt. Dit kan maatschappelijke ambities onder druk zetten.

4.3. DE RECHTEN VAN EEN GRONDEIGENAAR

Eigenaren van grond hebben beschikkingsmacht: zij zijn een belangrijke partij bij ontwikkelingen. Je komt ze altijd tegen bij het realiseren van grondgebonden oplossingen en ze zijn bepalend voor de haalbaarheid. Een grondeigenaar heeft op grond van het bestemmingsplan het recht om de grond op een bepaalde manier te gebruiken en de vruchten ervan te plukken. Dat recht kan hij vervolgens ook weer vervreemden via verkoop of verpachting.

Van belang voor de werking van de grondmarkt in Nederland is het recht op zelfrealisatie, een beroep dat kan worden gedaan op zelfrealisatie. Dit recht houdt in dat er een koppeling is tussen het eigendomsrecht en het ontwikkelingsrecht. Op basis hiervan staat voor een eigenaar die bereid en in staat is een commerciële (veelal lucratieve) bouwopgave te realiseren niets in de weg om overeenkomstig het bestemmingsplan, ook het recht deze te realiseren.⁹ Zie meer daarover in hoofdstuk 6.

⁸ Pbl (2021), De werking van de grondmarkt en rol van de overheid.

⁹ Van der Krabben (2021) De werking van de grondmarkt

4.4. OVERHEDEN OP DE GRONDMARKT

Naast marktpartijen of particulieren kunnen ook overheden actief zijn op de grondmarkt. Door het verwerven (of behouden) van eigendomsposities kunnen zij invloed uitoefenen op de programmering en fasering van ontwikkelingen. Ook kunnen financiële overwegingen een rol spelen. Bijvoorbeeld als gevolg van kans op profijt door waardeestijging van de grond of verevening tussen positieve en negatieve ontwikkellocaties. Met name gemeenten hebben veel grond in eigendom. Zij zijn de eigenaren van grote delen van de openbare ruimte binnen gemeentegrenzen en daarnaast zijn ze soms ook actief als eigenaar van bouwgrond. Provincies zijn bescheiden(-ere) marktspelers en zijn doorgaans vooral eigenaar van bovenlokale voorzieningen zoals provinciale wegen en landschappen (landbouwgrond of natuur).¹⁰ Het Rijk zit qua formaat van de grondportefeuille tussen gemeenten en provincies in.

Uit een onderzoek van het Planbureau voor de Leefomgeving (Pbl) blijkt dat de overheid maar liefst 20% van het totale landoppervlak van Nederland in bezit heeft. De verdeling is weergegeven in onderstaande tabel.

Wie	Aandeel in grondbezit
Rijk	5%
Provincie	2%
Gemeente	11%
Waterschap	2%
Overige grondbezitters	80%

Tabel 1: Het aandeel in grondbezit (Bron: BRK (31 december 2020))

4.5. ACTIEF, FACILITEREND, SITUATIONEEL GRONDBELEID

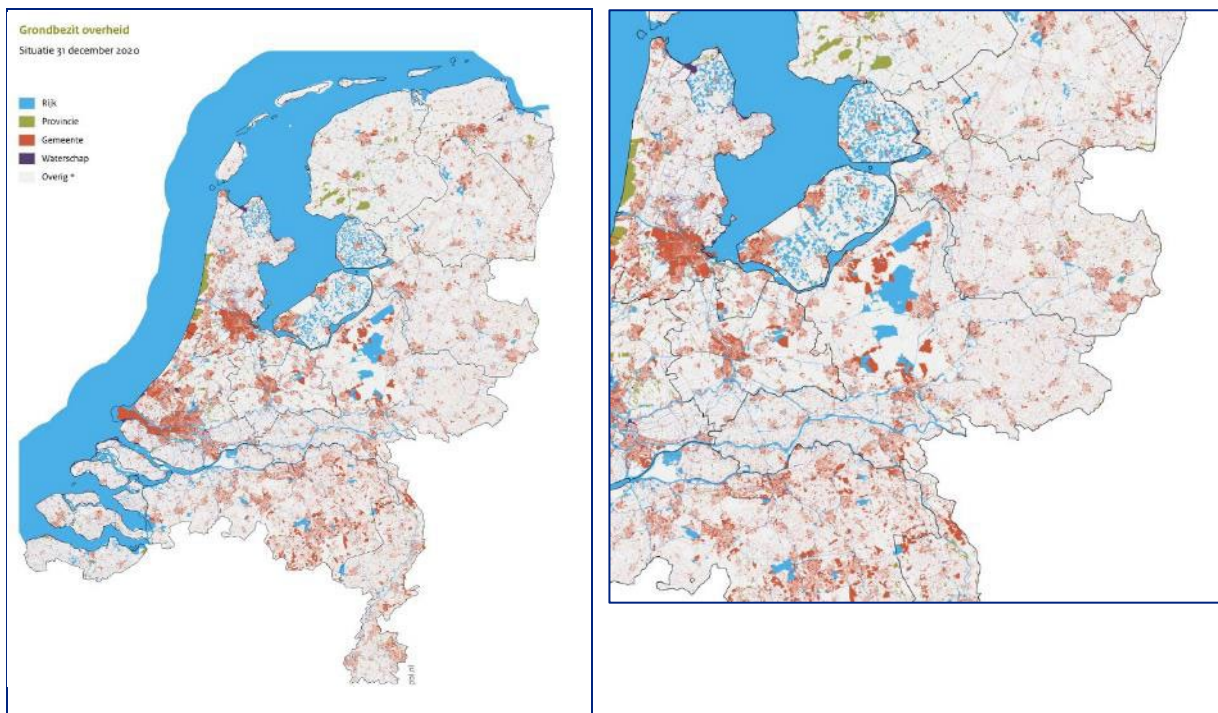
Overheden zijn vrij om te kiezen tussen een actief of een faciliterend grondbeleid ofwel actieve of faciliterende rolname. Hamvraag is of een overheid bereid is eigen middelen (grond en/of financiën) in te zetten omwille van een maatschappelijke doelstelling. Niet alleen het maatschappelijk rendement van deze doelstelling zal daarbij gewogen worden, maar ook de visie op de eigen rolname. Het is een gegeven dat de visie van overheden op grondbeleid zeer kan verschillen. Kijkend naar gemeenten is het DNA nogal uiteenlopend. Sommige gemeenten voeren, al dan niet als gevolg van de banken- en vastgoedcrisis, bewust geen actieve grondpolitiek (meer). Andere gemeenten hebben afgelopen jaren de actieve draad weer opgepakt en hebben een strategische voorraad gronden in portefeuille. Met het oog op de genoemde transitie op het gebied van energie, woningbouw en natuur wordt de roep om weer actief grondbeleid te voeren in de praktijk weer groter.

¹⁰ Provincie Gelderland (2018), Grondbeleid provincie Gelderland. De provincie Gelderland heeft als belangrijke doelstellingen met betrekking tot grond op het gebied van mobiliteit, natuur, water en milieu. Daarnaast bestaan er doelstellingen op het gebied van recreatie, landbouw, regionale economie en ruimtelijke ontwikkeling. Als het gaat om grondverwerving en de inzet van het grondbeleidsinstrumentarium verloopt die afweging via de kerntaken (zie p. 7 in de grondbeleidsnota). Die geven aan welke doelen bereikt moeten worden.

In het kort verwerft de overheid bij actief grondbeleid zelf gronden en brengt deze tot ontwikkeling. Tegenover deze grondpolitiek staat faciliterend grondbeleid (voorheen ook wel passief grondbeleid genoemd) waarbij de ontwikkelingen aan private partijen wordt overgelaten en overheden vooral faciliterend optreden. De twee vormen zijn uitersten. Er zijn allerlei mengvormen ontstaan waarbij overheid en markt in meer of mindere mate samenwerken.

Doorgaans leggen overheden hun visie over het eigen handelen en rolgeving over grondzaken vast in een nota grondbeleid. Een dergelijke nota moet gezien worden als een middel om uiteindelijk ruimtelijke doelstellingen op het gebied van onder meer volkshuisvesting, lokale economie en nu ook klimaat en energietransitie te verwezenlijken.

Vanwege de nieuwe, maar ook snel veranderende, maatschappelijke context is de tendens op dit moment dat overheden, en dan vooral gemeenten als grootgrondbezitter, grondbeleid vaststellen waarin in algemene zin uitgangspunten, afwegingskaders en instrumenten zijn beschreven. Het algemene grondbeleid wordt in die gevallen als spoorboekje gezien. Het voordeel is de flexibiliteit ervan, ook als bestuurlijke ambities en marktomstandigheden veranderen. Het betekent dat per gebiedsontwikkeling het mogelijk is om een afweging over de strategie te maken: situationeel grondbeleid. Van toegevoegde waarde is dat er in dat geval met vooruitziende blik naar de uitvoering gekeken kan worden en een inschatting gemaakt kan worden van de voor- en nadelen, de kansen en risico's.



Figuur 1: Basis Registratie Kadaster (31 december 2020)

4.6. DE GRONDMARKT VOOR BEDRIJVENTERREINEN

De grondmarkt is verdeeld in verschillende segmenten die erg van elkaar verschillen. De markt voor grond voor bedrijfsruimten wordt grotendeels bepaald door gemeenten: zij geven de grond uit en domineren het aanbod. Gemeenten zorgen doorgaans voor het bouwrijp maken, de infrastructuur en de inrichting van bedrijventerreinen en industrieterreinen. Op een industrieterrein wordt ook de mogelijkheid geboden voor de vestiging van zogenaamde “grote lawaaimakers”. De gemeenten stellen de meeste relevante regels op via het bestemmingsplan. Als terreinen vol dreigen te raken, worden vaak nieuwe bedrijventerreinen ontwikkeld.

Ruim driekwart van de grond voor bedrijfsruimten wordt ontwikkeld met als belangrijkste argument het stimuleren van de plaatselijke werkgelegenheid en de economie. Om die reden wordt grond vaak relatief goedkoop aangeboden. De relatief lage prijzen van bouwrijpe grond zorgen ervoor dat het vaak aantrekkelijker is een nieuw perceel te verwerven en daarop opstellen realiseren dan om bestaande bedrijventerreinen tegen hoge kosten te herstructureren. Vanuit de gedachte dat verouderde bedrijfsgebouwen onaantrekkelijk zijn voor kopers, worden verlaten kavels soms niet op de markt gebracht. Althans dat was de situatie tot omstreeks een jaar geleden. In de praktijk wordt op dit moment gezien dat het inmiddels veel minder lastig is om bedrijfskavels te verkopen. De exacte oorzaak is onduidelijk. Zeker is dat er een tekort is aan hogere milieucategorieën 4 en 5 en aan grotere kavels van meer dan 5 hectare.

De onaantrekkelijkheid van een bestaand kavel kan een verlies aan aanbod op bedrijventerreinen betekenen, maar biedt kansen voor vergroening en verduurzaming en mogelijk de ontwikkeling van logistieke infrastructuur.¹¹

¹¹ Bureau Buiten (2021), Aanpak toekomstbestendige bedrijventerreinen.

5. STRATEGISCH: GOVERNANCE

5.1. STRATEGIE

Marktpartijen en inwoners kunnen, evengoed als overheden, niet altijd geheel zelfstandig grote opgaven en transitie aan. Er zijn situaties denkbaar (denk onder meer aan marktfalen) waarin de betrokkenheid van een overheid, die verder gaat dan puur het publiekrechtelijke, nodig is om maatschappelijke doelstellingen te verwezenlijken.

De uitrol van laadinfrastructuur voor de logistieke sector is zo'n maatschappelijke doelstelling¹². Gebleken is dat zowel op het gebied van de ruimtelijke ordening, als op het gebied van energiebeheer de uitrol van collectieve laadinfra een opgave is die de betrokkenheid van de overheid vereist.¹³ Temeer omdat een deel van de laadvraag in de openbare ruimte opgevangen zal moeten worden. En daar is vooral de actieve betrokkenheid van gemeenten voor nodig. Kritische succesfactor is onder meer de beschikbaarheid van grond. Grond draagt bij om de simpele reden dat de benodigde laadinfra een ruimtebehoefte heeft. De infra moet ergens staan.

Punt is dat de complexe aard en werking van de grondmarkt en de grondbeleidsinstrumenten tot strategiebepaling nopen.

Aan de hand van een (grond-)strategie kan vooruit worden gelopen, waardoor sturing mogelijk wordt alsmede het aan de voorkant in orde maken van het (ruimtelijk) instrumentarium. Het kan dan een bewuste keus zijn om als overheid te interveniëren of juist niet. In die afweging spelen zowel elementen als planning en financiering als publiek belang een rol. Ook is de eigendomssituatie een belangrijke afwegingsfactor.

5.2. GRIP

Zodra een gebied in beeld is om een logistieke laadvoorziening te realiseren, kan mede aan de hand van karakteristieken van het gebied bepaald worden welke sturingsfilosofie passend is. Denk aan basisinformatie zoals huidig gebruik van de grond, bestemming, type eigenaar, hoeveel grond een eigenaar bezit, leeftijd van de eigenaar, bedrijfsopvolging, ligging energienetwerk en transacties over de afgelopen jaren.

Voor hoge mate van sturing (of beter gezegd: veel grip op kwaliteit, planning financiën en uitvoering) is de gewenste grondeigendomssituatie dat een gemeente alle voor de gebiedsontwikkeling noodzakelijke gronden in eigendom heeft. Immers, in dit scenario staat die gemeente zelf aan de lat om de grond te (laten) exploiteren, in gebruik te nemen of te verkopen. De gemeente heeft hierbij volledige zeggenschap over de uitvoering van de beleidsdoelstelling en de wijze waarop de ruimtelijke ontwikkelingen gerealiseerd worden. In termen van 'grip' geeft dit de meeste houvast. Gemeenten dragen hierbij echter ook de financiële en juridische risico's. Voor de verwerving van grond hebben overheden van Rijk tot aan gemeenten publiekrechtelijke instrumenten tot hun beschikking. In hoofdstuk 6 is weergegeven welke instrumenten daarvoor ingezet kunnen worden.

¹² Provincie Gelderland (2022), Uitvraag Grip op Grond

¹³ Regionale Aanpak Laadinfrastructuur Gelderland Overijssel (GO-RAL) 2020-2023

Gemeenten kunnen niettemin ook sturen zonder grond in eigendom. Deze sturingsfilosofie geeft gemeenten minder grip op de ontwikkeling (kwaliteit, de fasering/planning, financiën en de uitvoering) en het publieke belang dat daarmee is gemoeid, maar brengt ook minder risico's met zich mee. Gemeenten hebben voor deze sturingskeuze doorgaans hun eigen routekaarten waarbij de koers wordt bepaald door privaatrechtelijke afspraken tussen de samenwerkingspartners gebaseerd op een gebiedsvisie, stedenbouwkundige visie, een ontwikkelvisie of anderszins. Na elke tussenstap worden nieuwe contracten (bv. een samenwerkingsovereenkomst) opgesteld waar de samenwerkingspartners aan gehouden worden. Ze hebben een juridisch bindende status. Uiteindelijk culmineren alle afspraken samen in een anterieure overeenkomst of overeenkomst anderszins die de basis vormt van de gebiedsontwikkeling, met alle financiële afspraken die daarbij horen.

Wanneer het niet mogelijk of wenselijk is om te verwerven kan het een uitkomst zijn om, in plaats van verwerving, de grond in erfpacht te nemen of een opstalrecht te vestigen. Dit zijn juridische instrumenten die op basis van wederzijdse instemming het gebruik van de grond reguleren tussen eigenaar en gebruiker. Regulering kan via de gedoogplicht ook op gedwongen basis, wanneer de aard van het werk (omvang in relatie tot het eigendom) dat toelaat.

6. TACTISCH EN OPERATIONEEL: DE INSTRUMENTEN VOOR GRONDVERWERVING

Overheden beschikken over een gereedschapskist aan instrumenten waarmee zij een grondstrategie kunnen uitvoeren. In de paragraaf hieronder wordt ingegaan op de instrumenten voor grondverwerving. Van belang is om deze instrumenten goed te benutten zodat de machtspositie van gemeenten als het gaat om grondverwerving, de spreekwoordelijk “stok achter de deur” tot uitdrukking kan komen. Dit vraagt kennis over de inzet van de betreffende instrumenten en scherp inzicht in de grondmarkt. Het mag duidelijk zijn dat eerst in de minnelijke sfeer met de eigenaren en andere belanghebbenden moet worden gesproken en worden onderhandeld. De hierna te bespreken grondverwervingsinstrumenten kunnen alleen als uiterst middel worden ingezet.

De publieke grondverwervingsinstrumenten van het voorkeursrecht en onteigening lenen zich bij uitstek voor het in eigendom verkrijgen van grond als ze in combinatie met een ruimtelijke plan goed doordacht worden ingezet.

KOPPELING MET PLANOLOGIE

Het gebruik en inzetten van deze instrumenten vergt vroegtijdige voorbereiding. Vooral als het gaat om de ontwikkeling van laadinfrastructuur. Het is immers niet vanzelfsprekend dat een laadplein voor de logistieke sector altijd in ruimtelijke zin moet worden vastgelegd middels een ruimtelijk plan zoals een bestemmingsplan of omgevingsplan. Dat is echter wel nodig. Daarom is de combinatie van laadinfra ontwikkelingen met andere ontwikkelingen, zoals met andere tankinfra of truckparkings, een geschiktere titel om als overheid de regie te kunnen pakken. Het ruimtelijke plan is de basis (grondslag) waarop een grondverwervingsinstrument mag en kan worden ingezet. Anders gezegd, zonder ruimtelijk plan kunnen het voorkeursrecht en onteigening niet succesvol worden ingezet.

De omvang en aard van het werk zijn dus belangrijke factoren voor het in eigendom verkrijgen van grond. Het combineren van functies rondom laadinfrastructuur (meervoudig ruimtegebruik) vergroten de slagingskansen daarop.

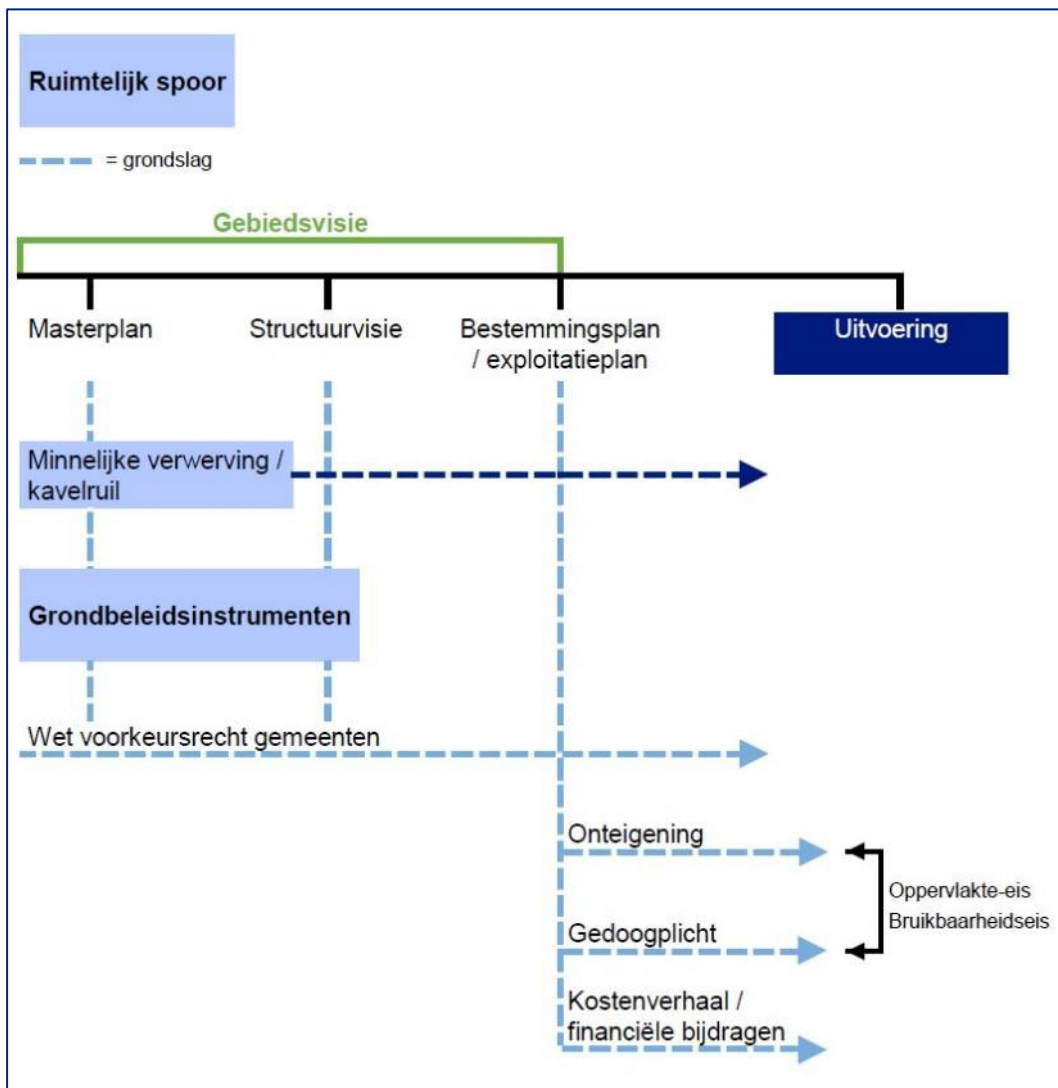
De koppeling tussen het publieke verwervingsinstrumentarium en het ruimtelijk spoor vergt telkens opnieuw maatwerk. Als er geen planologische grondslag blijkt te zijn die de inzet van het voorkeursrecht en onteigening mogelijk maken, rest alleen de minnelijke onderhandeling, vrijwillige verkoop of kavelruil om het eigendom van grond te verkrijgen op een locatie. Bij de toetsing van een ingezette onteigening zou bovendien door de toetsende instantie kunnen worden overwogen dat onteigening een te zwaar instrument is en mogelijk toepassing gegeven had moeten worden aan het instrument van de gedoogplicht. Als grondverwerving niet lukt, kan voor een meer op samenwerking gericht spoor gekozen kunnen worden. Zie hoofdstuk 7 Tactisch en operationeel: sturingsinstrumenten zonder grondbezit.

ZELFREALISATIE

Aanvullend geldt voor onteigening dat wanneer een grondeigenaar zich met succes op zelfrealisatie beroept, er geen noodzaak is om tot onteigening over te gaan. Gelet op de (geringe) omvang van laadinfra is ook “zelfrealisatie” iets om rekening mee te houden. Door tijdig na te denken over de te voeren grondstrategie halen overheden dit soort bepalende uitvoeringsgerichte zaken naar voren in het ontwikkelproces en de aanpak. Ook ontstaat er een beter beeld bij de risico's en kansen, en de voor- en nadelen van een bepaalde strategie of koers.

In onderstaand figuur zijn de hiervoor genoemde instrumenten afgezet tegen het ruimtelijke spoor. De minnelijke onderhandelingen en het al dan niet tot overeenstemming komen in de minnelijke sfeer, zullen grotendeels worden bepaald door de verwachting of met succes de instrumenten kunnen worden ingezet.

Het doordacht inzetten van de publieke grondverwervingsinstrumenten begint bij het einde. Het is verstandig om aan de voorzijde al een inschatting te maken van de rechterlijke toetsing van de uiteindelijk in te zetten instrumenten.



Figuur 2: het ruimtelijk spoor versus de instrumenten

GEREEDSCHAPSKIST

Gemeenten hebben verschillende instrumenten tot hun beschikking voor grondverwerving. In onderstaand schema wordt onderscheid gemaakt tussen instrumenten voor minnelijke verwerving – dus op basis van vrijwilligheid - en gedwongen eigendomsontneming (onteigening).

Instrument	Beschrijving	Voordelen	Kosten	Risico's
Minnelijke verwerving				
Onderhandeling en privaatrechtelijke overeenkomst	Na een onderhandeling prijsafspraken, verkoop- en leveringsvoorwaarden vastleggen in een privaatrechtelijke overeenkomst.	Heeft vrijwillig (minnelijk) karakter. Op basis van wederzijds belang.	Kosten voor opstellen overeenkomst, taxatie en aankoop van percelen op basis van marktwaarde.	
Voorkeursrecht	Het voorkeursrecht is het recht van een overheid om grond die daartoe door haar is aangewezen bij voorrang vóór eventuele andere gegadigden te verwerven, indien de betrokken eigenaar het voornemen heeft om die grond te verkopen.	Heeft vrijwillig (minnelijk) karakter.	Kosten voor de aanwijzing en voor de (eventuele) aankoop van percelen op basis van marktwaarde of schadeloosstelling.	Eigenaren worden niet gedwongen tot verkoop over te gaan, waardoor de kans bestaat dat er geen gronden worden aangeboden.
Kavelruil/ ruilovereenkomst	Ruilen van eigendom van onroerende zaken door contractspartijen.	Efficiëntere benutting van gronden.	Mogelijk beperkt.	Langdurige onderhandelingen.
Gedwongen eigendomsontneming				
Onteigening	Gedwongen eigendomsontneming kan plaatsvinden op basis van de Onteigeningswet, wanneer er sprake is van algemeen (ruimtelijk) belang. Een onteigeningsprocedure inzetten is een 'ultimum remedium'. Vaak wordt het instrument ingezet als 'stok achter de deur' in een aankoopproces.	Zekerstellen van maatschappelijke doelstellingen bij gebiedsontwikkelingen. Stok achter de deur bij onderhandelingen, moeizame gesprekken kracht bijzetten, voorkomen van impasse.	(Hoge) kosten voor onteigeningsprocedure en volledige schadeloosstelling (met compensatie waardedaling, inkomensschade en bijkomende schade).	Langdurige procedure. Het werk moet groot genoeg zijn. Er moet een bestemmingsplan-procedure doorlopen worden

6.1. ONDERHANDELING EN PRIVAATRECHTELIJKE OVEREENKOMST

Bij minnelijke verwerving wordt na een onderhandeling op basis van vrijwilligheid een overeenkomst (in welke vorm dan ook) gesloten tussen overheid en grondeigenaar. Het betekent er met elkaar uitkomen binnen het mandaat van het college zonder dat er sprake is van dwang. De grond wordt op basis van een taxatie aangekocht waarbij doorgaans op basis van de marktwaarde (markconforme waarde) prijsafspraken worden gemaakt. In een overeenkomst worden de condities van de verkoop verwoord en afspraken gemaakt voor een eigendomsoverdracht aan een overheid. Een overheid heeft voor een privaatrechtelijke overeenkomst veel contractsvrijheid, vanzelfsprekend met inachtnaam van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Uiteindelijk is het sluiten van privaatrechtelijke overeenkomsten maatwerk. Elke situatie vraagt om een oplossing voor die specifieke situatie. Een overeenkomst is het resultaat van onderhandelingen, waarbij veel zaken moeten worden afgewogen om voor de gemeente te komen tot een acceptabel compromis. Een dergelijk proces vergt de nodige tijd en er kan niet vroeg genoeg mee gestart worden. Ook gedurende de uitvoering van de overeenkomst kan door verschillende belangen en veranderende omstandigheden zich een situatie voordoen waarbij contracten moeten worden vernieuwd of aangepast.

De privaatrechtelijke overeenkomst is aan enkele belangrijke beperkingen gebonden, te weten:

1. In beginsel mag de privaatrechtelijke overeenkomst niet in strijd zijn met publiekrechtelijke regelgeving.
2. De aanleg van openbare voorzieningen wordt gezien als een overheidsopdracht. De aanleg van de openbare voorzieningen dient te geschieden met inachtnaam van de Europese en nationale regelgeving en het gemeentelijk beleid.
3. De Europese richtlijnen, gericht tegen ongeoorloofde staatssteun aan bedrijven, schrijven voor dat grondprijzen bij gemeenten via een openbare biedprocedure tot stand moeten komen of moeten worden bepaald op basis van een vooraf uitgevoerde onafhankelijke taxatie.

6.2. PRIVAATRECHTELIJKE OVEREENKOMST ONDER DE OMGEVINGSWET

De inwerkingtreding van de Omgevingswet heeft op zichzelf geen inhoudelijke consequenties voor de wet- en regelgeving (en de contractsvrijheid) ten aanzien van een privaatrechtelijke overeenkomst.

6.3. VOORKEURSRECHT

Om de verkoop van grond aan een overheid te stimuleren kunnen zowel gemeenten, provincies als het Rijk een voorkeursrecht vestigen. Deze overheden hebben het monopolie op dit instrument dat ervoor is ingericht om hen een betere positie te geven op de grondmarkt. Wanneer op een gebied een voorkeursrecht is gevestigd, dient de grondeigenaar (of –eigenaren) de grond bij gewenste verkoop eerst aan te bieden bij de overheid die het voorkeursrecht heeft gevestigd. Het betekent niet dat de grondeigenaar verplicht is te verkopen.

Het vestigen van een voorkeursrecht geeft een signaal af aan de omgeving. De grondeigenaren in het gebied weten dat er veranderingen op komst zijn en dat de overheid geïnteresseerd is in de grond. Dit kan zorgen voor een prijsopdrijvende werking. Aan de andere kant, het vestigen van een voorkeursrecht maakt dat de eigenaren grond en vastgoed niet zonder meer kunnen verkopen. Het speculeren met grond wordt daarmee lastiger.

De grond die een overheid aangeboden krijgt en aankoopt kan door de overheid zelf worden ontwikkeld. Het blijft echter ook mogelijk om de grond bijvoorbeeld via een tender uit te geven en onder voorwaarden te laten ontwikkelen door een marktpartij. Het is zelfs mogelijk dat de overheid een vrijstelling verleent aan een grondeigenaar. In dat geval mag deze eigenaar de grond onder voorwaarden vervreemden. Daar is dan wel uitdrukkelijke goedkeuring voor nodig.

Het voorkeursrecht kan enkel op gronden gevestigd worden die volgens een ruimtelijke plan zoals een bestemmingsplan een niet-agrarische bestemming hebben. Ook moet de bestemming afwijken van het huidige gebruik. Als onderbouwing voor de besluitvorming over het voorkeursrecht door een gemeenteraad kunnen een bestemmingsplan, structuurvisie, omgevingsvisie of een masterplan dienen. De planologische grondslag bepaalt de looptijd. Zie schema hieronder.

Wvg	Bevoegd orgaan	Planologische grondslag	Maximale looptijd
Artikel 6	B&W	Niet vereist	3 maanden
Artikel 5	Raad	Niet vereist	3 jaar
Artikel 4	Raad	Structuurvisie	3 jaar
Artikel 3	Raad	Bestemmingsplan	10 jaar
Totaal			16 jaar + 3 maanden

Tabel 2: Vestigingsgrondslagen en duur voorkeursrecht

6.4. VOORKEURSRECHT ONDER DE OMGEVINGSWET

Als gevolg van de Omgevingswet verandert het voorkeursrecht niet fundamenteel. Op dit moment is de regeling van het voorkeursrecht opgenomen in een afzonderlijke wet, genaamd de 'Wet voorkeursrecht gemeenten'. In deze wet zijn in dit geval alle voor het gemeentelijk voorkeursrecht van belang zijnde bepalingen opgenomen. Als gevolg van de inwerkingtreding van de Omgevingswet betreft de Wet voorkeursrecht gemeenten niet langer een afzonderlijke wet, maar wordt dit onderdeel van de Omgevingswet. Dit geldt ook voor het voorkeursrecht van provincie en Rijk.

Het bovenstaande houdt in dat de opbouw van de Omgevingswet moet worden gevolgd om alle regels betreffende het voorkeursrecht te vinden. Het grootste deel van de regels met betrekking tot de vestiging van het voorkeursrecht is opgenomen in hoofdstuk 9 van de Omgevingswet, maar de regeling met betrekking tot bijvoorbeeld de schadevergoeding bij voorkeursrechten moet worden gezocht in het hoofdstuk over schade (hoofdstuk 5). De rechtsbescherming en de prijsvaststellingsprocedure is opgenomen in hoofdstuk 16 van de Omgevingswet. De Omgevingswet zorgt ervoor dat de voor het voorkeursrecht relevante bepalingen op verschillende locaties in de wet zijn opgenomen, terwijl de huidige Wet voorkeursrecht gemeenten nog voorziet in één wet waarin alle relevante bepalingen zijn opgenomen.

6.5. KAVELRUIL/RUILOVEREENKOMST

In een aantal situaties kan het ruilen van gronden een nieuwe ontwikkeling mogelijk maken of tot een efficiëntere benutting van gronden leiden. In het licht van de minnelijke onderhandelingen om grond in eigendom te verwerven kan een geldbedrag worden geboden. Een andere optie is om - in plaats van een geldbedrag - vervangende grond aan te bieden. Het aanbieden van vervangende grond vindt plaats tijdens de minnelijke onderhandelingen en is daarmee een goede manier om gedwongen eigendomsontnemning (onteigening) te voorkomen. Om de afspraken over grondruil vast te leggen wordt een ruilovereenkomst opgesteld.

De gronden die een overheid ter ruiling kan aanbieden kunnen afkomstig zijn uit een grondbank. Dit is een faciliteit met (tijdelijke) grondposities om in te zetten of te ruilen voor de realisatie van een beoogde ontwikkeling. Gemeente die een actieve grondpolitiek voeren, hebben doorgaans een grondbank voor de stalling van gronden. Ook provincies en het rijk hebben een grondbank.

6.6. KAVELRUIL ONDER DE OMGEVINGSWET (STEDELIJKE KAVELRUIL)

De regeling voor kavelruil in het stedelijk gebied is nieuw. Stedelijke kavelruil is geïntroduceerd door de wetgever omdat de bestaande mogelijkheden om onroerende zaken te ruilen niet altijd toereikend (zouden) zijn en verschillende nadelen kennen. De regeling voor kavelruil onder de Omgevingswet is efficiënter, omdat deze eigenaren in staat stelt om alle benodigde transacties in één overeenkomst bij elkaar te brengen. Daarnaast biedt de kavelruilovereenkomst ook extra zekerheid doordat deze een zakelijke werking heeft en houdt.

Bij de kavelruilovereenkomst blijft de zakelijke werking totdat de levering van gronden en gebouwen heeft plaatsgevonden of de overeenkomst wordt ontbonden. De kavelruilovereenkomst is ook van belang bij het wijzigen van hypotheek of het verkrijgen van kredieten. Banken zullen een risicobeoordeling maken, waarbij zij mee laten wegen dat de kavelruilovereenkomst de garantie biedt dat de levering van grond en gebouwen volgens afspraak zal plaatsvinden.¹⁴

6.7. ONTEIGENING

Als de overheid en grondeigenaar het niet eens kunnen worden over ruil, de aankoop of de schadeloosstelling van de door voor de gebiedsontwikkeling benodigde grond dan kan een overheid een onteigeningsprocedure inzetten als uiterst middel ('ultimum remedium'). De drie overheden hebben het monopolie op dit instrument voor gedwongen eigendomsontneming. Een onteigeningsprocedure kan worden ingezet met als grondslag een ruimtelijk (publiek) belang. De Onteigeningswet (OW) kent hiervoor een titel IV-onteigeningsprocedure, een zogenaamde bestemmingsplanonteigening. De grondslag tot onteigening kan komen te vervallen wanneer een grondeigenaar bereid is én in staat is de ontwikkelopgave te realiseren overeenkomstig het bestemmingsplan (zelfrealisatie). In dat geval ontbreekt de noodzaak tot onteigening. In staat betekent dat de eigenaar het plan integraal kan uitvoeren met het beschikbare eigendom op een doelgerichte wijze zoals door de overheid voorgeschreven (zie hieronder onder noodzaak). Het is de overheid die in het bestemmingsplan de vorm van uitvoering voorschrijft.

Een onteigeningsprocedure is op te splitsen in drie fasen, namelijk de minnelijke fase (voorfase), administratieve fase en gerechtelijke fase.

MINNELIJKE FASE

Gedurende de minnelijke fase wordt geprobeerd de gronden minnelijk te verwerven en/of te ruilen. Het doel is het tot stand brengen van een vrijwillige verkoop. Nadat voldoende pogingen tot minnelijke verwerving niet tot eigendomsverwerving hebben geleid, kan de administratieve fase worden gestart.

¹⁴Bron: Handreiking grondeigendom Omgevingswet, Ministerie van BZK, mei 2022.

ADMINISTRATIEVE FASE

In de administratieve fase wordt door de overheid het verzoek(besluit) genomen om te onteigenen. In deze fase toetst de Kroon of onteigening daadwerkelijk benodigd is. De beoordelingsmaatstaven van de Kroon zijn onder andere: noodzaak, (publiek) belang en urgentie.

Noodzaak

De Kroon toetst het verzoek(besluit) aan de noodzaak voor onteigening. Het noodzaakcriterium is verbonden aan de minnelijke onderhandelingen, de algemene noodzaak en de overweging of zelfrealisatie door de eigenaar al dan niet tot de mogelijkheden behoort. De noodzaak tot onteigening kan ontbreken of prematuur zijn wanneer het minnelijk overleg te laat is gestart of dit overleg niet op de juiste wijze is uitgevoerd. Een logboek bijhouden is dus belangrijk in deze fase. Verder kan een eigenaar die bereid én in staat is om zelf de nieuwe bestemming te realiseren zich beroepen op zelfrealisatie. Een beroep op zelfrealisatie door de eigenaar is mogelijk wanneer de eigenaar:

- zich bereid en in staat toont om de verwezenlijking van de beoogde vorm van ontwikkeling, gebruik of beheer van de fysieke leefomgeving waarvoor onteigening nodig is, op zich te nemen;
- daarvoor concrete en op uitvoering gerichte plannen heeft en die kenbaar heeft gemaakt aan het bevoegd gezag;
- de beoogde vorm van ontwikkeling, gebruik of beheer van de fysieke leefomgeving zal uitvoeren in overeenstemming met de wijze die het bevoegd gezag voor ogen heeft.

Als een beroep op zelfrealisatie slaagt, dan zal de Kroon oordelen dat een onteigeningsprocedure niet noodzakelijk is.

Belang

Bij een titel IV-ontteigening geldt als hoofdregel dat het verzoek tot onteigening kan worden ingediend als het ruimtelijk plan (veelal bestemmingsplan) is vastgesteld. Het bestemmingsplan hoeft niet onherroepelijk te zijn.

Urgentie

De Kroon verlangt in de zakelijke beschrijving een uitvoerige en gedetailleerde planning, die gericht is op de realisatie van de bestemming, om de urgentie hieraan te toetsen. De zakelijke beschrijving geeft een duidelijke toelichting op het werk en de daarmee samenhangende aspecten. Met de vaststelling van het bestemmingsplan is de urgentie voor een onteigening doorgaans aangetoond. In de regel wordt verwacht dat met de uitvoering van de werken een begin wordt gemaakt binnen vijf jaar na de datum van het Kroonbesluit. Is het aannemelijk dat die termijn niet haalbaar is, dan acht de Kroon de onteigening voorbarig. Deze termijn van vijf jaar verandert onder de Omgevingswet. Dan moet uitvoering binnen drie jaar aannemelijk worden gemaakt.

Als met Koninklijk Besluit de gronden tot onteigening zijn aangewezen, kan de gerechtelijke fase beginnen.

GERECHTELIJKE FASE

In de gerechtelijke fase spreekt de civiele rechter de onteigening uit en wordt de hoogte van de schadeloosstelling bepaald. De titel van de onteigening gegeven door de Kroon kan in deze fase nog worden betwist. Het volledig doorlopen van de administratieve en gerechtelijke procedure neemt ongeveer twee jaar in beslag. De hieraan voorafgaande minnelijke onderhandelingen zijn daarbij niet meegenomen.

6.8. ONTEIGENING ONDER DE OMGEVINGSWET

Als gevolg van de Omgevingswet verandert de onteigeningsprocedure fundamenteel. Hieronder zal per punt worden weergegeven wat er zal wijzigen.

De Kroon

In plaats van de Kroon (door tussenkomst van de Minister die het aangaat en Corporate Dienst van Rijkswaterstaat) wordt het onteigeningsplan in de toekomst getoetst door twee rechters waaronder de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Eén procedure voor alle (grondslagen voor) onteigening

Het onderscheid in onteigeningstitels verdwijnt. Er komt één uniforme procedure ongeacht het bevoegde overheidsgezag en het doel van de onteigening.

Onteigeningsbeschikking

Het algemeen bestuur van een overheidsinstantie neemt de onteigeningsbeschikking. De Kroon hoeft niet meer te worden verzocht om een Koninklijk Besluit te nemen. Tevens kunnen belanghebbenden een zienswijze indienen bij het bestuursorgaan en niet meer bij de Kroon. Een onteigeningsbeschikking moet worden bekrachtigd door de bestuursrechter. Dit zorgt ervoor dat in de gerechtelijke fase de onteigeningsgrondslag niet meer kan worden betwist.

Scheiding onteigenings- en schadeloosstellingsprocedure

De onteigenings- en schadeloosstellingsprocedure worden afzonderlijk doorlopen. De onteigeningsprocedure is bestuursrechtelijk van aard. De schadeloosstelling wordt vastgesteld in een verzoekprocedure bij de burgerlijke rechter.

Inschrijving in openbare registers

Eigendom zal niet meer overgaan door inschrijving van het vonnis van de rechtbank. De notaris zal een onteigeningsakte opmaken en deze inschrijven in de openbare registers. De onteigeningsakte kan alleen worden verleden als de onteigeningsbeschikking en het onteigeningsbesluit, ter uitvoering waarvan de onteigening nodig is, onherroepelijk zijn en de door de burgerlijke rechter bepaalde voorlopige schadeloosstelling is voldaan.

Overgangsrecht

Het huidige, c.q. 'oude recht' uit de Onteigeningswet blijft van toepassing op een onteigeningsverzoek dat voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet is ingediend bij de Kroon. Het oude recht wordt gevolgd totdat de onteigening volledig is afgerond en de definitieve schadeloosstelling is betaald. Het oude recht geldt ook voor rechtsgedingen over een voltooide onteigening die al vóór de inwerkingtreding van de Omgevingswet aanhangig zijn. Het overgangsrecht over onteigening is geregeld in artikel 4.4. van de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet. Navolgend is de onteigeningsprocedure onder de Omgevingswet schematisch weergegeven.

7. TACTISCH EN OPERATIONEEL: STURINGSINSTRUMENTEN ZONDER GRONDBEZIT

Logistieke laadinfra op bestaande bedrijventerrein kan ook in samenwerking met marktpartijen worden ontwikkeld. Het is niet ondenkbaar dat een gemeente op de betreffende locatie geen grondbezit heeft, het eigendom niet wenst en/of geen succesvol beroep kan doen op grondverwervingsinstrumenten.

Alhoewel grondeigendom de beste waarborg voor grip op de uitvoering van de ontwikkeling (lees: laadlocatie) geeft, zijn er instrumenten beschikbaar die het mogelijk maken om te sturen op kwaliteit, planning, financiën en uitvoering zónder grondbezit. De grond is en blijft dan in bezit bij een marktpartij waarmee in dit geval een samenwerking wordt aangegaan. Afspraken over de ontwikkeling zijn de resultante van een onderhandeling. Het eventuele risico hiervan is dat er geen houvast is op de planning en uitvoering of de ontwikkelingen in de ijskast belanden in afwachting van een hoger rendement.¹⁵

KOPPELING RUIMTELIJK PLAN

Een gemeente kan via het bestemmingsplan regels stellen voor de wijze waarop een gebied wordt ontwikkeld. De mogelijkheden hiervoor zijn in de afgelopen jaren verruimd. Een voorbeeld hiervan is de voorwaardelijke verplichting waarbij de uitvoering van een bepaalde ontwikkeling wordt gekoppeld aan de realisatie van een voorwaarde. Hierbij kan gedacht worden aan de uitvoering van een werk onder de voorwaarde dat er een landschappelijk groene inpassing komt of de realisatie van een werk onder de voorwaarde van een duurzame energietoevoer. De regels en de verbeelding zijn de bindende onderdelen van een bestemmingsplan. Een nieuw bestemmingsplan brengt bovendien meer mogelijkheden voor het evenredig verdelen van de kosten (kostenverhaal) met zich mee. Net als in het hoofdstuk hiervoor is voor de inzet van een aantal instrumenten van belang om de koppeling te kunnen maken met een nieuw (nog vast te stellen) bestemmingsplan of ruimtelijk plan. Dit wordt bepaald door de aard van het werk en is afhankelijk van wat de bestemming in het vigerende bestemmingsplan mogelijk maakt.

In het verlengde van de eerdergenoemde instrumenten als stok achter de deur is de mogelijkheid om kosten te verhalen op "een zelfrealisator" gebonden aan het exploitatieplan dat onderdeel/bijlage is (kan zijn) van het bestemmingsplan. Onder kosten wordt verstaan (niet limitatief): openbare werken, groen, verkeer, (particuliere) nog te verwerven grondeigendom, ambtenarenkosten, kosten voor de planontwikkeling. De in de anterieure fase (vrijblijvend) te verhalen kosten kennen in het geval een exploitatieplan is opgesteld hiermee een koppeling (de exploitatiebijdrage). Als niet alle kosten "anderszins zijn verzekerd" en er is sprake van een "bouwplan" dan is het vaststellen van een exploitatieplan verplicht. Als het in de anterieure fase niet is gelukt om tot overeenstemming te komen, resteert in het geval een exploitatieplan is vastgesteld in de posterieure fase de mogelijkheid om geen omgevingsvergunning te verlenen. Dit kan als een instrument worden gekwalificeerd maar staat in de rangorde van de gevraagde "grip op de grond" laag. Het geeft weinig grip, er is afhankelijkheid van "de zelfrealisator" maar het biedt nog wel te mogelijkheid op een financiële compensatie.

¹⁵ Jager (2022), Sturen zonder grond: niet voor bange mensen.

GEREEDSCHAPSKIST

Instrument	Beschrijving	Voordelen	Kosten	Risico's
Samenwerkings-overeenkomst	Schriftelijke, privaatrechtelijke afspraken tussen een overheid en andere partijen over de ontwikkeling van een gebied en publiekrechtelijke bevoegdheden.	Op basis van wederzijds belang.	Kosten voor overeenkomst.	
Anterieure overeenkomst	Set van schriftelijke, privaatrechtelijke afspraken tussen samenwerkingspartners over onder meer kostenverhaal voorafgaand aan de vaststelling van een bestemmingsplan	Vroeg in het proces duidelijkheid over de ontwikkeling van de locatie, de te betalen exploitatiebijdrage en andere maatwerkafspraken in het kader van de ontwikkeling. Vrijwillig overeen gekomen.	Kosten voor overeenkomst.	Eigenaren kunnen niet worden gedwongen tot het sluiten van een anterieure overeenkomst met de gemeente.
Kostenverhaal	Bekostigen van investeringen voor publieke voorzieningen uit de opbrengsten van de planontwikkeling.	Er zijn meerdere manieren voor kostenverhaal: minnelijk (anterieure overeenkomst) – gedwongen (exploitatieovereenkomst)	Kosten voor overeenkomst	Beperkingen aan soort en omvang van de kosten.
Bestemmingsplan	Een gemeente kan via het bestemmingsplan regels stellen voor de wijze waarop een gebied wordt ontwikkeld.	Normstelling in bestemmingsplan bepaalt wat wel en niet gebouwd mag worden en onder welke voorwaarden. Er kunnen voorwaardelijke verplichtingen worden gesteld.	Kosten voor opstellen van het plan.	Geen uitwerkings-, uitvoerings-, inspanningsverplichting (mits opgenomen).

7.1. SAMENWERKINGSOVEREENKOMST (SOK)

Afspraken tussen een overheid en een ontwikkelaar kunnen worden vastgelegd in een samenwerkingsovereenkomst. De samenwerkingsovereenkomst kwalificeert veelal in een zogenaamde 'bevoegdhedenovereenkomst' waarin afspraken worden gemaakt over de wijze waarop deze overheid gebruik zal maken van haar publiekrechtelijke bevoegdheden. Vaak bevat een samenwerkingsovereenkomst een inspanningsverplichting voor een gemeente om een beoogde gebiedsontwikkeling publiekrechtelijk mogelijk te maken.

De invulling van een samenwerkingsovereenkomst is afhankelijk van de belangen van verschillende stakeholders en van politieke besluitvorming. In de praktijk wordt voor de gemeente vaak een inspanningsverplichting in de SOK opgenomen en geen resultaatsverplichting. Daarbij zal de gemeente zich bijvoorbeeld inspannen om een bestemmingsplan in procedure te brengen en publiekrechtelijke medewerking te verlenen.

Het uitgangspunt is dat de onderwerpen die de gemeente publiekrechtelijk kan borgen opgenomen dienen te worden in een bestemmingsplan. Doelstellingen in een ontwikkeling die niet publiekrechtelijk geborgd kunnen worden, kunnen privaatrechtelijk in een samenwerkingsovereenkomst met een ontwikkelaar worden geborgd.

7.2. SAMENWERKINGSOVEREENKOMST ONDER DE OMGEVINGSWET

De inwerkingtreding van de Omgevingswet heeft op zichzelf geen consequenties voor de wet- en regelgeving (en de contractsvrijheid) ten aanzien van een samenwerkingsovereenkomst.

7.3. ANTERIEURE OVEREENKOMST

Gemeenten dienen zich bewust te zijn om bij aanvang van een gebiedsontwikkeling te overzien of de kosten van publieke voorzieningen in het project zijn verzekerd. Lukt het niet om alle kosten te verzekeren dan is een exploitatieplan noodzakelijk. De set aan afspraken die voorafgaand aan de vaststelling van het bestemmingsplan wordt gemaakt, heet een anterieure overeenkomst. In een anterieure overeenkomst kunnen afspraken worden vastgelegd met samenwerkingspartners over de ruimtelijke ontwikkeling, taken en verantwoordelijkheden en kostenverhaal (exploitatiebijdrage). Er kan een overeenkomst gesloten worden over onder andere: de grondexploitatie, bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen elders, locatie-eisen voor bouwrijp maken of nutsvoorzieningen, de aan- en verkoop van gronden, organisatie en uitvoering, voorbehouden met betrekking tot publiekrechtelijke besluiten die nog volgen en algemene bepalingen. In het kader van energietransitie kunnen dan ook afspraken gemaakt worden over de ambitie voor 50% lokaal eigendom.

Vanuit de wetgever is aangegeven dat het wenselijk is dat partijen eerst een anterieure overeenkomst proberen te sluiten, alvorens een gemeente ervoor kiest een exploitatieplan vast te stellen. Het exploitatieplan wordt - indien noodzakelijk - gelijktijdig met het bestemmingsplan opgesteld. Het voordeel van het sluiten van een dergelijke overeenkomst is dat partijen al vroeg in het proces duidelijkheid en zekerheid krijgen over de ontwikkeling van de locatie, de te betalen exploitatiebijdrage en andere maatwerkafspraken in het kader van de ontwikkeling. Bij het aangaan van een anterieure overeenkomst is er een bepaalde contractsvrijheid, maar moet ook rekening worden gehouden met de algemene beginselen van verbintenissenrecht, zoals redelijkheid en billijkheid en de voor de gemeente geldende algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

7.4. ANTERIEURE OVEREENKOMST ONDER DE OMGEVINGSWET

Afdeling 6.4 Wet ruimtelijke ordening (Wro) geeft op dit moment de grondslag voor alle overeenkomsten over kostenverhaal. Onder de Omgevingswet is dat Afdeling 13.6. De inwerkingtreding van de Omgevingswet heeft op zichzelf weinig consequenties voor de wet- en regelgeving (en de contractsvrijheid) ten aanzien van een anterieure overeenkomst.

7.5. KOSTENVERHAAL

Bij nieuwe gebiedsontwikkelingen maken gemeenten kosten voor bijvoorbeeld de planologische procedures of de aanleg van het openbaar gebied. In de Wet ruimtelijke ordening (Wro) is de verplichting opgenomen dat kosten die door overheden worden gemaakt in het kader van een ruimtelijke ontwikkeling moeten worden verhaald bij initiatiefnemers van de ontwikkeling. Deze verplichting is ook opgenomen in de Omgevingswet.

Kostenverhaal kan langs twee sporen geregeld worden: via het privaatrechtelijk spoor of het publiekrechtelijk spoor.

- 1) Bij het privaatrechtelijk spoor sluit de gemeente een overeenkomst met grondeigenaren. Daarbij worden afspraken gemaakt over de vergoeding van de gemeentelijke kosten of verwerving van het eigendom. De set met afspraken die voorafgaand aan de vaststelling van het bestemmingsplan wordt gemaakt, heet een anterieure overeenkomst.
- 2) Het publiekrechtelijke spoor loopt via het bestemmingsplan. Een bestemmingsplan moet worden voorzien van een exploitatieplan als er over de vergoeding van kosten tussen partijen niet al iets is geregeld. Onder de Omgevingswet moet straks een omgevingsplan worden voorzien van kostenverhaalregels. Deze regels vervangen het exploitatieplan, maar betreffen een vergelijkbaar document.

Wanneer de gemeente bij vaststelling van het bestemmingsplan privaatrechtelijk geen afspraken heeft gemaakt over de vergoeding van kosten moet het publiekrechtelijke spoor bewandeld worden. Dat betekent dat er een exploitatieplan of kostenverhaalregels opgesteld dient/dienen te worden.

7.6. KOSTENVERHAAL ONDER DE OMGEVINGSWET

Onder de Omgevingswet moet straks een omgevingsplan worden voorzien van kostenverhaalregels. Deze regels vervangen het exploitatieplan, maar betreffen een vergelijkbaar document. In de Omgevingswet is bij de kostenverhaalregels voorzien in twee typen ontwikkelingen: integrale gebiedsontwikkeling en organische gebiedsontwikkeling. Bij de integrale gebiedsontwikkeling sluit de systematiek aan bij het exploitatieplan uit de Wro. Nieuw is het organische kostenverhaal waarbij meer rekening wordt gehouden met het flexibele karakter van organische gebiedsontwikkeling. Het verschil zit in het feit of er wel of geen duidelijkheid is over het eindbeeld van de ontwikkeling.

7.7. BESTEMMINGSPLAN

Een gemeente kan via het bestemmingsplanregels stellen voor de wijze waarop een gebied wordt ontwikkeld. De regels en de verbeelding zijn de bindende onderdelen van een bestemmingsplan. Op de verbeelding worden de bestemmingen aangegeven. Per bestemming worden regels gegeven met betrekking tot de functie of het doel van de gronden, het bouwen, en het gebruik. Een initiatief moet passen binnen de regels van het bestemmingsplan. Als een initiatiefnemer (dat kan de gemeente zelf zijn, maar bijvoorbeeld ook een burger of een commerciële projectontwikkelaar die) ergens iets wil gaan ontwikkelen, dan moet dit doorgaans eerst in een bestemmingsplan mogelijk worden gemaakt. Past het niet, maar de gemeente wil wel meewerken aan het initiatief, dan moet het bestemmingsplan worden aangepast of er moet worden afgeweken van het bestemmingsplan. Er moet door de gemeente een nieuw bestemmingsplan worden vastgesteld of een afwijkingsbesluit worden genomen. Of de gemeente hieraan wil meewerken, mag de gemeente zelf bepalen, binnen de kaders van het door de diverse overheden vastgestelde beleid. Er moet een afweging van de belangen plaatsvinden. In de regels van het bestemmingsplan kunnen (rechtstreeks) voorwaarden worden gekoppeld. De rechtspraak maakt grote sprongen op dit gebied. Als een initiatiefnemer niet aan een voorgeschreven inspanningsverplichting (participatie) voldoet, kan dat volgens de toekomstige wetgeving reden zijn voor de gemeente om geen planologische medewerking te verlenen aan het initiatief. De overheid heeft dus het recht om die inspanningsverplichting op te leggen mits dat goed is vastgelegd in haar beleid. In het beleid kan worden verankerd dat 'de omgeving die de lasten draagt' zeggenschap krijgt en in de lusten deelt en/of dat iedereen die mee wil doen ook die mogelijkheid krijgt.

7.8. BESTEMMINGSPLAN ONDER DE OMGEVINGSWET (OMGEVINGSPLAN)

Een bestemmingsplan zoals we het nu kennen zal onder de Omgevingswet samen met beheerverordeningen veranderen in een omgevingsplan. De Omgevingswet brengt heel wat wijzigingen met zich waaraan het bestemmingsplan onderhevig is. Een grote verandering is dat onder de Omgevingswet elke gemeente één omgevingsplan heeft in plaats van meerdere bestemmingsplannen. Daarnaast wordt de reikwijdte van een omgevingsplan verbreed van 'een goede ruimtelijke ordening' onder de Wro naar 'de fysieke leefomgeving' onder de Omgevingswet. Een omgevingsplan beperkt zich daarmee niet meer tot enkel planologische aspecten. Ook gaat er een groot aantal gemeentelijke verordeningen op in het omgevingsplan. Een andere verandering is dat de wijzigingsbevoegdheid bij wet verdwijnt. Wel bevat de Omgevingswet een algemene delegatiemogelijkheid voor de gemeenteraad om het college van burgemeester en wethouders de bevoegdheid te geven om delen van het omgevingsplan te wijzigen. Als laatste moet een omgevingsplan voldoen aan nieuwe inhoudseisen en terminologie (de nieuwe digitale standaarden) in plaats van aan de standaard SVBP20212.

De Omgevingswet bevat een aantal instrumenten die ingrijpen op het grondeigendom. Het betreft onder andere het voorkeursrecht, onteigening, kostenverhaal, financiële bijdrage en kavelruil. De invoeringsdatum van de Omgevingswet is meerdere keren uitgesteld. Op dit moment staat de inwerkingtreding van de wet gepland op 1 januari 2024.

Wat betreft de vaststelling van een omgevingsplan geldt nog steeds, net zoals bij het huidige bestemmingsplan, de uniforme openbare voorbereidingsprocedure

8. TACTISCH EN OPERATIONEEL: INSTRUMENTEN VOOR INSTALLATIES, KABELS EN LEIDINGEN

Logistieke laadinfra bestaat uit bovengrondse voorzieningen en ondergrondse kabels voor de toevoer van vermogen. Voor het aanbrengen van ondergrondse infrastructuur hoeft het grondeigendom niet te worden aangekocht. Hetzelfde geldt voor bovengrondse voorzieningen die qua omvang en resterende gebruiksmogelijkheden zo gering zijn dat zij het belang van een onteigening niet vorderen. Te denken is aan een hoogspanningsverbinding of solitaire windturbine. Via zakelijke rechten of andere gebruiksovereenkomsten kunnen hierover afspraken worden gemaakt. Eigendomsontneming is niet aan de orde. De inrichting van het grondeigendom, soms erop en veelal eronder, kan worden gereguleerd.

Wanneer het niet minnelijk lukt om te reguleren, kan als uiterst instrument een beroep worden gedaan op de gedoogplichtprocedure (Belemmeringenwet Privaatrecht en Waterwet). Het instrument van de gedoogplicht is onder de huidige wetgeving lastig omdat de procedure lang duurt en onbekend is. De aanvrager van een gedoogplicht vraagt aan de Minister of de gedoogplicht kan worden opgelegd maar de provincie moet de procedure uitvoeren. Voorafgaand is een concessie en/of verklaring van algemeen belang voor “het werk” nodig. Dit instrument wordt dan ook zelden ingezet. Niet uit te sluiten is dat de kosten en tijd behorende bij de gedoogplichtprocedure niet opwegen tegen het te behalen resultaat. In het verlengde van de gevraagde “grip op de grond” wordt het instrument genoemd maar ook het gegeven dat de toepassing van het instrument als omslachtig kan worden beschouwd.

GEREEDSCHAPSKIST

Instrument	Beschrijving	Voordelen	Kosten	Risico's
Minnelijk				
Gebruiksovereenkomst Zakelijk recht overeenkomst Recht van opstal	Door afspraken te maken over opstal kunnen gebouwen, kabels en leidingen worden gevestigd zonder dat het grondeigendom verandert.	Grond blijft in eigendom van eigenaar. Eigenaar ontvangt vergoeding voor het gebruik van de grond (eventueel een retributie). Via opstalovereenkomst kunnen voorwaarden worden gesteld. Een opstalrecht kan op een deel van een perceel worden gevestigd. Volgt eigendom van perceel.	Kosten voor het gebruik.	Perceel wordt als het ware gesplitst.
Gedwongen				
Gedoogplicht	Op grond van de Belemmeringenwet Privaatrecht kan een gedoogplicht worden opgelegd om zeker te stellen dat openbare	De gedoogplicht is het equivalent van onteigening. Er is alleen geen sprake van eigendomsontneming, maar van eigendoms-	Kosten voor gedoogplicht-procedure en volledige schadevergoeding.	Geen buitenwettelijke voorwaarden.

	werken, zoals bijvoorbeeld (onderdelen van) netinfrastructuur, kunnen worden aangelegd.	regulering.		
--	---	-------------	--	--

8.1. GEBRUIKSOVEREENKOMST OF ZAKELIJK RECHT OVEREENKOMST EN/OF RECHT VAN OPSTAL

Anders dan de koopovereenkomst die tot stand komt na aankoop van grond kan de overheid ook werk op andermans grond regelen (reguleren) via een zakelijk recht overeenkomst en/of een recht van opstal, een gebruiksovereenkomst zoals een kwalitatieve verplichting of erfdiensbaarheid. Het eigendom van de grond hoeft dan niet over te gaan.

Tussen grondeigenaar en overheid kunnen bij het voornemen voor realisatie van gebouwen, installaties, kabels en leidingen schriftelijke afspraken worden gemaakt over de rechten en plichten van partijen ten aanzien van de grond en het gebruik van de grond. Deze afspraken kunnen worden vastgelegd door middel van een zakelijk recht overeenkomst en/of opstalrecht anderszins.

Het opstalrecht is het recht om in, op of boven een onroerende zaak (bijvoorbeeld een stuk grond) van iemand anders gebouwen, werken of beplantingen in eigendom te hebben. Het gebouw of ander bouwwerk dat op andermans grond staat, wordt de opstal genoemd. De eigenaar van de opstal wordt de opstaller genoemd. Met een opstalrecht kan je bijvoorbeeld eigenaar zijn van een gebouw of bouwwerk op andermans grond. Zonder dat recht zou het werk door natrekking (artikel 5:20 BW) namelijk eigendom worden van de grondeigenaar. Een recht van opstal ontstaat door vestiging bij notariële akte gevolgd door de inschrijving van een afschrift daarvan in de openbare registers (art. 3:98 BW jo. art. 3:83 e.v.). In de akte staan afspraken tussen de opstaller en de grondeigenaar, inzake bijvoorbeeld de duur van het opstalrecht en een eventuele verplichting tot betaling van een geldsom: retributie. Een opstalrecht geeft partijen zekerheid. Netbeheerders en leidingleggers geven hier in de praktijk voorkeur aan.

Voordeel van een opstalrecht is dat – in tegenstelling tot bijvoorbeeld een erfpachtrecht¹⁶ – dit op een gedeelte van een perceel kan worden gevestigd. De bijbehorende voorwaarden zijn dan alleen op dat perceelgedeelte van toepassing. Het overige deel van het perceel kan de grondeigenaar dan ongestoord gebruiken. In de praktijk wordt voor kabels en leidingen vaak een opstalrecht op een strook van een perceel gevestigd, bijvoorbeeld vijf meter aan beide kanten, gemeten vanaf het hart van de leiding. Een tweede voordeel is dat een opstalrecht de eigendom van het perceel volgt. Als de grondeigenaar zijn perceel aan een derde overdraagt, dan gaat het opstalrecht met bijbehorende voorwaarden automatisch mee over naar de nieuwe grondeigenaar.¹⁷

Bij af te spreken voorwaarden kan bijvoorbeeld worden gedacht aan: het doel van de kabels en leidingen (transport van waterstof, data en elektriciteit, of de afvoer van bijvoorbeeld rioolwater); afspraken zodat de kabels en leidingen ongestoord kunnen liggen; een diepploeg- en bouwverbod; de duur van het opstalrecht (vaak voor onbepaalde tijd); een eenmalige vergoeding; een periodieke gebruiksvergoeding (als de kabels/leidingen een commercieel doel dienen); onderhoud van de kabels en leidingen; beëindigingsmogelijkheden van de overeenkomst en afspraken over het opruimen van het netwerk.

¹⁶ Erfpacht betekent dat iemand het recht heeft om een stuk grond te houden of te gebruiken dat eigendom is van een ander. De erfpachter betaalt hiervoor een bedrag aan de eigenaar van de grond, het zogeheten erfpachtcanon. De eigenaar van de grond die de ander het recht geeft om deze grond te gebruiken, is de erfverpachter.

¹⁷ Bron: Blog: Sheila van Gemeren, Afspraken over kabels en leidingen? Een opstalrecht is niet de enige mogelijkheid.

Net als het opstalrecht kunnen ook een erfdiensbaarheid of kwalitatieve verplichting worden gevestigd door middel van een notariële akte. Beide instrumenten zijn (passieve) rechten die gevestigd kunnen worden om bijvoorbeeld de aanleg en instandhouding van kabels en leidingen vast te leggen bij het Kadaster. Ze kunnen natrekking (met het eigendom) echter niet voorkomen.

8.2. GEDOOGPLICHT

De gedoogplicht op basis van de Belemmeringewet Privaatrecht houdt in dat een eigenaar van een stuk grond moet toestaan dat bijvoorbeeld een energiebedrijf kabels en leidingen in, op of boven die grond aanbrengt. Een verzoek om de gedoogplicht kan pas met succes worden ingediend als er eerst geen overeenstemming bereikt kan worden met de grondeigenaar of andere rechthebbenden over de omgang (regulatie) met de gronden.

Net zoals bij onteigening mogen overheden het instrument van de gedoogplicht pas inzetten als in de minnelijke sfeer geen overeenstemming is bereikt. Omdat het in veel gevallen om kleine, doorgaans lijnvormige stukken grond gaat, gaat de onderhandeling met grondeigenaren hier veelal om het vestigen van gebruiksovereenkomsten, zakelijke rechten en opstalrechten anderszins.

De gedoogplicht kan alleen worden opgelegd als het belang van dat werk van algemeen nut is. Dan moet er dus sprake zijn van een erkend openbaar belang. Is dat niet het geval, dan dient er, voordat een gedoogplicht kan worden aangevraagd, eerst in een koninklijk besluit een Erkenning openbaar belang en/of een Concessie te worden verleend. De gedoogplichtprocedure, maar ook de voordracht van het erkenningsbesluit voert Rijkswaterstaat Corporate Dienst te Utrecht uit namens de minister van Infrastructuur en Waterstaat. Concessieverlening wordt uitgevoerd door het ministerie van Economische Zaken en Klimaat.

De huidige procedure op grond van de wet is procedureel omslachtig, wordt overwegend in het privaatrecht gevoerd, door meerdere vooral civiele rechters in onderdelen getoetst en is vrij onbekend. Om die reden wordt deze gedoogplichtprocedure in de praktijk zelden ingezet.

8.3. GEDOOGPLICHT ONDER DE OMGEVINGSWET

De procedure is onder het huidige stelsel in meerdere wetten verbrokkeld verankerd en krijgt onder de Omgevingswet vereenvoudigd volledig plaats in het publiekrecht inclusief bijbehorende rechtsbescherming. De gedoogplichtprocedure op grond van de Belemmeringenwet Privaatrecht geniet op dit moment weinig bekendheid en nodigt gezien de onoverzichtelijkheid, omslachtigheid en lange duur ook niet uit om in te zetten. Een gedoogplicht wordt onder de Omgevingswet op verzoek na een bestuursrechtelijke procedure en na een toetsing door de desbetreffende minister opgelegd. Onder het nieuwe stelsel is hiervoor geen verklaring van algemeen belang en/of concessie meer nodig. De verwachting is dat de gedoogplichtprocedure korter van duur is, toegankelijker is en dientengevolge vaker zal worden ingezet en om die reden meer bekendheid krijgt. In relatie tot de werken behorende tot onderhavig project waarbij met eigendomsregulering wellicht kan worden volstaan, wordt de gedoogplichtprocedure onder de Omgevingswet een meer bruikbaar instrument dan onder het huidige wettelijke stelsel.

9. MEERVOUDIG STUREN

In de vorige hoofdstukken is beschreven dat gemeenten met de inzet van het juiste gereedschap kunnen sturen op grond, grondeigendom en/of de ontwikkeling daarvan. Genoemd is dat sturen zonder grond in het algemeen goed mogelijk is, maar als een gemeente in staat is om bestemmingsplan, anterieure overeenkomst, het voorkeursrecht en onteigening slim in te zetten, die combinatie de beste waarborg biedt.

Beschreven is ook het belang van de koppeling met de planologie. Het is bepalend voor het gereedschap dat een gemeente ter beschikking staat en met name of het instrument succesvol kan worden ingezet.

De brede integrale aanpak - bestaande uit een doordacht samenhangend pakket van scenario's en instrumenten die vanuit een van te voren zorgvuldig overwogen strategie slim worden ingezet - is meervoudig sturen.

9.1. FINANCIEEL

Het is niet zinvol om een voorkeursrecht te vestigen of te onteigenen als er geen financiële rugdekking is voor de aankoop van gronden of schadeloosstelling. Als een overheid na het vestigen van een voorkeursrecht vanwege het ontbreken van financiële middelen een negatief beginselbesluit moet nemen op aangeboden grond, dan is deze grondeigenaar 3 jaar lang vrijgesteld van de regelgeving die het opgelegde voorkeursrecht met zich meebrengt.

9.2. SAMENWERKING

Bij een sturende overheid is het van belang om regelgeving over samenwerking in ogenschouw te nemen. Belangrijke aandachtspunten zijn transparantie, kostprijs, drempelbedragen bij een opdracht tegen betaling, en gelijke kansen voor aanbieders of kopers (gelijkheidsbeginsel). Op het moment dat een overheid de gronden voor de gebiedsontwikkeling in eigendom heeft en via een marktverkenning en/of -consultatie een scherpe uitvraag geformuleerd kan worden, zou een openbare selectieprocedure kunnen worden ingericht.

9.3. DIDAM, OPENBAAR SELECTEREN EN ÉÉN-OP-ÉÉN-UITGIFTE

Bij de uitgifte van overheidsgronden, is het uitgangspunt op basis van het gelijkheids- en transparantiebeginsel sinds het op 26 november 2021 door de Hoge Raad gewezen Didam-arrest (ECLI:NL:2021:1178), dat er mededingingsruimte geboden moet worden op basis van een procedure met een passende mate van openbaarheid. Dit geldt ook bij de uitgifte van overheidsgrond ten behoeve van laadinfra. Een openbare selectieprocedure kan hierin voorzien. Per opgave moet bekeken worden welk type selectieprocedure hierbij het beste past. Hiervoor bestaat geen blauwdruk.

De uitdaging bij het vormgeven van goede selectieprocedures is dan ook, om vanuit overheidsdoelstellingen te komen tot een evenwichtige vraagstelling, kaderstelling en beoordeling, die goed aansluit op de mogelijkheden van de markt. Zo kan de markt in concurrentie worden uitgedaagd om met creatieve oplossingen te komen.

Één-op-één-uitgifte van grond kan sinds 'Didam' alleen nog in uitzonderlijke gevallen, waarin er sprake is van slechts één serieuze gegadigde. Of hiervan sprake is, dat moet blijken uit objectieve, toetsbare en redelijke criteria. Welke invulling exact aan deze criteria moet worden gegeven, dat wordt door de Hoge Raad vooralsnog overgelaten aan de praktijk. Inmiddels is er door de NEPROM in samenwerking met het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Vereniging Nederlandse Gemeenten en de Vereniging voor Grondbedrijven in november 2022 een handreiking "implementatie van het arrest Didam in het gemeentelijke

grond(uitgifte)beleid ten behoeve van vastgoed- en gebiedsontwikkeling¹⁸ uitgebracht en is er een aantal richtinggevende, rechterlijke uitspraken geweest.

9.4. AMBTELIJKE CAPACITEIT

Voor de strategische inzet van grondbeleidsinstrumenten is kennis en monitoring van de grondmarkt vereist. Echter, overheden, vooral gemeenten, kampen met personeelstekort, overbelasting van het ambtelijk apparaat en een gebrek aan financiële middelen. Voorbeelden uit de praktijk leren dat het inrichten van een organisatie die actiever grond verwerft veel tijd en geld kost. Een samenhangend arrangement van elementen, waarvan het leveren van support aan gemeenten om de benodigde kennis en capaciteit op orde te krijgen, is nodig.

¹⁸ <https://www.neprom.nl/artikel/bzk-vng-vvg-en-neprom-hebben-didam-handreiking-uitgebracht/2045>.

10. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

10.1. CONCLUSIES

- 1) Vooraf een grondstrategie bepalen is bij iedere locatie opnieuw van belang vanwege de aanleiding die het geeft om vooruit te kijken en het maatwerk dat nodig is omwille van de succesvolle inzet van instrumenten.
- 2) De koppeling tussen planologie en het grondbeleidsinstrumentarium zorgt voor effectief gebruik van deze instrumenten.
- 3) De beste waarborg voor de ontwikkeling van collectieve laadinfra voor de logistieke sector is de locatie in gemeentelijk eigendom verkrijgen. Zet dit instrumentarium strategisch en intensief in om de uitvoering van de maatschappelijke doelstelling kracht bij te zetten.
- 4) Als de locatie niet in gemeentelijk eigendom is, kunnen gemeenten via de minnelijk weg het grond in eigendom verkrijgen. Onderdeel van deze strategie is de inzet van het voorkeursrecht.
- 5) Het instrument van onteigening kan als ultimum remedium worden ingezet en kan fungeren als stok achter de deur bij onderhandelingen.
- 6) De grondslag voor de inzet van deze instrumenten is een ruimtelijk plan. Zonder ruimtelijk plan waarin de nieuwe functie is voorzien, kan er geen beroep worden gedaan op publieke grondverwervingsinstrumenten.
- 7) Er kan ook worden gestuurd op de ontwikkeling van collectieve laadinfra zonder de grond in eigendom te verkrijgen.
- 8) Privaatrechtelijke overeenkomsten tussen samenwerkingspartners liggen aan de basis van deze vorm van sturing zonder grondeigendom bij de gemeente.
- 9) Via voorwaarden in bestemmingsplannen en omgevingsvergunningen kunnen ontwikkelingen worden bijgestuurd op de wijze waarop de locatie wordt ontwikkeld. Er is weinig grip op het tempo.
- 10) Voor installaties, kabels en leidingen is een aanvullend instrumentarium beschikbaar (privaatrechtelijke overeenkomsten en gedoogplicht).
- 11) Voor het strategisch en/of incidenteel aankopen van gronden is financiële dekking noodzakelijk.
- 12) Veel gemeenten hebben ondersteuning (vooral kennis en capaciteit) nodig voor de vruchtbare inzet van grondbeleidsinstrumenten.

10.2. AANBEVELINGEN

- 1) Organiseer en faciliteer in een vroeg stadium kennis en ervaring op het gebied van en grondbeleid om uitvoering kunnen geven aan de stappen 1 t/m 3 hieronder.
- 2) Doorloop het volgende stappenplan (schema vooraan in rapportage kan worden gebruikt als hulpmiddel):

STAPPENPLAN

Stap 1 - Breng de basisinformatie over de kavels en percelen in kaart.

Hoe zien de kavels er (landschappelijk) uit?
Wat is het huidige gebruik?
Staat er vastgoed op de kavels?
Wat zegt de vigerende bestemming?
Wie is de eigenaar (kadastraal onderzoek)?
Wat voor type eigenaar betreft het?
Bezit deze eigenaar meer grond?
Van wie is de grond in de omgeving?
Ligt er een energienetwerk?

Stap 2 - Bepaal de grondstrategie

Wat is het doel?
Hoeveel grond is er nodig?
Hoe ziet de aard en omvang van het werk eruit?
Hoe ziet de gemeente haar eigen rol?
Wil de gemeente grond verwerven?
Welke (grondbeleids-)instrumenten zullen worden ingezet?
Wat zijn de randvoorwaarden voor de inzet van deze instrumenten?
Wat is de grondslag voor de inzet van deze instrumenten ?
Zijn er financiële middelen beschikbaar?

Stap 3 - Breng het ruimtelijk instrumentarium en grondbeleidsinstrumentarium op orde

Is er een bestemmingsplanwijziging nodig?
Waarvoor moet het bestemmingsplan voldoen om de instrumenten te kunnen inzetten?
Welke besluitvorming is noodzakelijk?
Wat is de planning?

Stap 4 - Schakel deskundig grondverwerwers in en start de minnelijke onderhandeling

11. LITERATUURLIJST

Bureau Buiten (2021), Het belang van toekomstbestendige bedrijventerreinen.

Jager (2023), Sturen zonder grond: niet voor bange mensen.

Ministerie van BZK (2022), Handreiking grondeigendom Omgevingswet.

Netbeheer Nederland (2019), Basisdocument over energie infrastructuur.

NKL Nederland (2020), Handreiking laden van elektrische voertuigen in de logistieke sector.

Planbureau voor de Leefomgeving (2021), De werking van de grondmarkt en rol van de overheid.

Provincie Gelderland (2018), Grondbeleid provincie Gelderland.

Provincie Gelderland (2022), Uitvraag verkenning instrumentarium Grip op Grond.

Provincie Gelderland en Overijssel (2022), Regionale Aanpak Laadinfrastructuur Gelderland Overijssel (GO-RAL) 2020-2023.

Van der Krabben (2021), de werking van de grondmarkt.

Van Gemeren (2022), Afspraken over kabels en leidingen? Een opstalrecht is niet de enige mogelijkheid.