

B&W informatienotitie

- CONCEPT – GEHEIM -

Tabel registratiegegevens

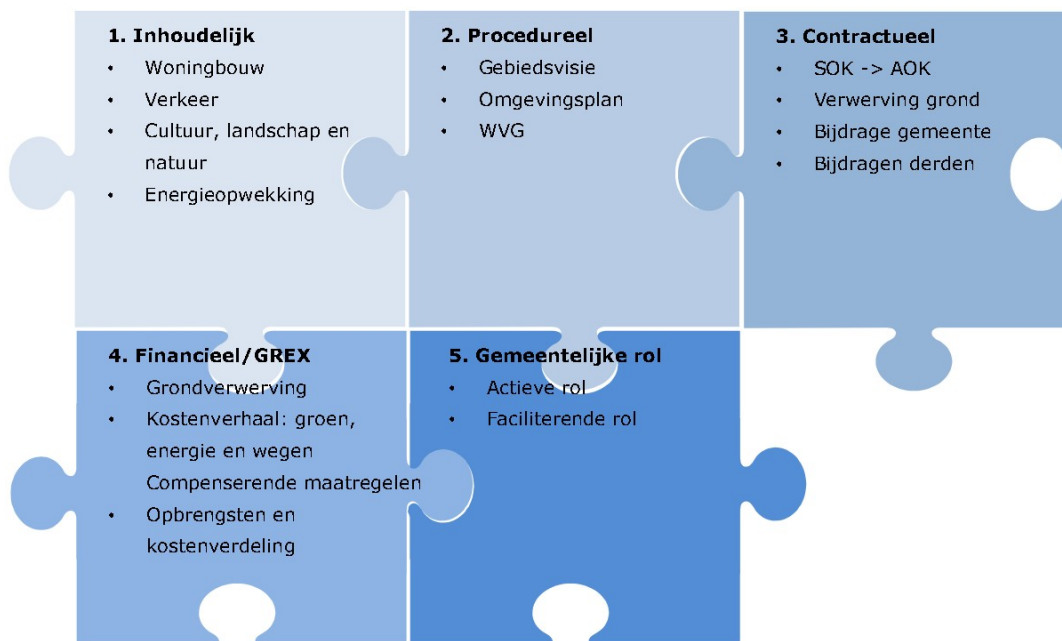
Documentnummer	23.0023204
Zaaknummer	Z23004161
Datum	22 februari 2024
Onderwerp	woningbouwontwikkeling Hoogwoud-Oost

Kernboodschap

Ondanks alle inspanningen van de gemeente en de ontwikkelaars USP/Klok/Kuin ligt anderhalf jaar na het tekenen van de overeenkomst op 25 juni 2022 nog geen getekende anterieure overeenkomst. Deze overeenkomst vorm een wezenlijk onderdeel van het (ontwerp-) omgevingsplan en de grondexploitatie voor de woningbouw in Hoogwoud-Oost. De oorzaak ligt in de complexiteit van de opgave. Deze notitie ziet op het ontrafelen van de complexiteit en aandragen van oplossingsrichtingen om het tempo van de woningbouw in Hoogwoud-Oost te versnellen.

Context

De oorzaak van de vertraging van de voorbereiding voor de woningbouw in Hoogwoud-Oost bestaat uit de complexiteit van de puzzel (zie Figuur 1). Door deze te ontrafelen kan inzicht worden gegeven in de onderscheidende elementen en kunnen heldere keuzen aan het bestuur worden voorgelegd.



Figuur 1. Puzzelstukken Hoogwoud-Oost (HWO).

B&W informatienotitie

1 Inhoudelijk

De ontwikkeling van Hoogwoud-Oost voor woningbouw blijkt veel lastiger dan verwacht. Bij aanvang richtte de woningbouwopgave zich op de realisatie van 300 woningen op de verworven 10 ha. Voortschrijdend (stedenbouwkundig) inzicht maakt dat de voorbereidingen zich inmiddels richten op de bouw van ca. 400 – 450 woningen op 14 – 16 ha (Wonen I). In aanvulling op het oorspronkelijke perceel van 10 ha, moet daarvoor nog ruim 4 ha van de aanpalende grond worden verworven en ca. 2 ha voor de ontsluitingsweg naar de Ooster Boekelweg (zie Figuur 5).



Figuur 2. Percelen Wonen I.

Door het collegebesluit van 29 augustus 2023 over de "Uitgangspunten ontwikkeling Hoogwoud-Oost" is inmiddels duidelijk dat de gemeente niet langer de aanpalende percelen wil verwerven. Dit wordt overgelaten aan de ontwikkelaars.

Tegelijkertijd wordt gewerkt aan de verplaatsing van een agrarisch bedrijf om enerzijds deze belemmering voor Wonen I weg te nemen en anderzijds ruimte te maken voor het toekomstige woningbouwplan van ca. 400 woningen (Wonen II). Op grond van voornoemd collegebesluit zijn de onderhandelingen met de eigenaar van het bedrijf voortgezet. Echter, zoveel is nu duidelijk dat de hoogte van de gevraagde schadeloosstelling niet door de gemeente kan worden gedragen. De ontwikkelaars zijn inmiddels gesprekken met deze grondeigenaar gestart over de verwerving. Verder hebben de eigenaren van de verderop gelegen kaasboerderij meermaals aangegeven een deel van hun grond te willen inzetten voor het opwekken van zonne-energie (voor eigen gebruik). Hoewel dit past binnen de visie van de gemeente, vergt dit overleg met de provincie (zie hoofdstuk 2) over de ruimtelijke inpasbaarheid. Het initiatief voor de aanleg van een zonnepark ligt bij de eigenaren van de kaasboerderij.

B&W informatienotitie

Woningbouw in twee plannen (Wonen I en II) kan niet los worden gezien van de noodzakelijke wijkontsluitingswegen voor fase 1 respectievelijk fasen 1+2, de aanwezigheid van een gebiedje dat valt onder het Nationaal Natuurnetwerk (NNN), het belang dat wordt gehecht aan een cultuurhistorisch waardevol dijkje en niet in de laatste plaats de aanwezigheid van het bollenteeltbedrijf. Het laatste vanwege de spuitzone van de agrarische percelen van 50 meter en de toegestane aanleg van een foliemestbassin met een geurcontour van 100 meter.

Waar de gebiedsvisie aanvankelijk een helder toekomstbeeld schetste en een routekaart vormde voor de gebiedsontwikkeling voor de realisatie van ca. 300 woningen, blijkt het proces te worden vertraagd door de gewijzigde omvang van de woningbouwopgave en de behoefte aan haalbaarheid van de gehele gebiedsvisie op de korte termijn.

1.1 Oplossingsrichting

Voor het voeren van de ruimtelijke procedure, en de contractvorming en financiële afspraken met de ontwikkelaars dient klip en klaar te zijn waaruit de gebiedsontwikkeling Hoogwoud-Oost bestaat:

- Eerste woningbouwplan van 400 – 450 woningen (Wonen I) in de periode 2025 – 2035, te faseren in ruimtelijk, volkshuisvestelijk en planeconomisch nader te bepalen fases.
- Wijkontsluitingsweg Wonen I die de Ooster Boekelweg verbindt met de Herenweg: aanleg tegelijkertijd met het bouwrijp maken van de eerste fase. Hierbij moet worden bedacht dat de exacte route van de ontsluitingsweg met de vernietiging van het bestemmingsplan De Veken onzekerder is geworden. In samenspraak met onze adviseur BRO en mede op basis van een ecologische quickscan zal een aangepast voorstel voor situering van de ontsluitingsweg moeten worden ontwikkeld. Hierbij zal ook een eventuele fasering in verband met fase Wonen II bezien moeten worden. Hierbij hoort ook een – voor nu- globale analyse van de mogelijkheden van het verhalen van de kosten van deze ontsluiting op de diverse initiatiefnemers binnen het plan-/ exploitatiegebied. Op voorhand kan hierbij worden opgemerkt dat de kans gering lijkt om het totaal aan kosten binnen dit gebied te kunnen verhalen.
- Ruimtelijke inpassing van de opwekking van zonne-energie;
- Tweede woningbouwplan van ca. 400 woningen (Wonen II) aansluitend op de afronding van Wonen I: start na 2035. Ook hierbij is het van belang om een globale planeconomische analyse op te stellen. Die zou een begin van antwoord moeten geven op de vraag wat de financiële gevolgen zijn wanneer deze fase onverhoopt vertraging oploopt of in het slechtste geval nooit worden uitgevoerd.
- Compenserende maatregel voor het NNN-gebiedje: verleggen of verplaatsen. Hier kan vanuit de ecologische quickscan op korte termijn meer inzicht over ontstaan
- Gebiedsontsluitingsweg voor Wonen I en II en de bedrijven aan de Ooster Boekelweg: aanleg tegelijkertijd met het bouwrijp maken van de eerste fase van Wonen II en zondig in samenhang met de (her)ontwikkeling van (een gedeelte van) De Veken, waarbij ook de gevolgen van vernietiging van het bestemmingsplan De Veken een rol kunnen spelen.;
- Compenserende maatregel voor de doorkruising van het cultuurhistorische dijkje: landschappelijk en verkeerskundig inpassen.



B&W informatienotitie

De gronden tussen Wonen II en De Veken 1 – 3 blijven in de gebiedsvisie Hoogwoud-Oost bestemd voor agrarisch gebruik.

1.2 Risico's

Risico	Beheersmaatregelen
1. Ontbreken bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak voor deze majeure ontwikkelingen	<ul style="list-style-type: none">- Tijdig verstrekken van informatie over de plannen en de voortgang.- Bestuurders 'meenemen' in overleg met ontwikkelaars;- Adequaat reageren op signalen vanuit het bestuur en de samenleving.
2. Onvoldoende of ontbreken van medewerking door stakeholders	<ul style="list-style-type: none">- Vooraf de belangen bespreken en (bestuurlijke) afspraken (contractueel) vastleggen
3. Vertraging van de woningbouw door vermenging van de korte en middellange termijn doelen.	<ul style="list-style-type: none">- Voor de korte termijn focus aanbrengen op en vasthouden aan de doelen van Wonen I en het perspectief vast te houden voor Wonen II.
4. Beperking of stagnatie van de ontwikkeling van Hoogwoud-Oost (Wonen I en II) doordat eigenaren hun grond niet willen verkopen.	<ul style="list-style-type: none">- Ontwikkelingen overlaten aan de markt (gemeente beperkt zijn rol tot faciliterend grondbeleid); of- Grond onteigenen door gemeente (actieve rol). Voldoende financiële draagkracht gemeente?).
5. Beperking of stagnatie van Wonen I doordat eigenaren hun grond niet willen verkopen.	<ul style="list-style-type: none">- Ontwikkeling Wonen I overlaten aan de ontwikkelaars (gemeente beperkt zijn rol tot faciliterend grondbeleid).- Percelen, inclusief opstallen, onteigenen door de gemeente (actieve rol; voldoende financiële draagkracht gemeente?). N.B.: Dit zijn 2 principeel verschillende beheersmaatregelen waaruit een keuze moet worden gemaakt; tenzij de gemeente eerst wenst te verwerven en dan gronden gaat tenderen
6. Beperking of stagnatie van Wonen I als gevolg van de milieucontouren (spuitzone en geurcontour foliemestbassin) van het bollenbedrijf	<ul style="list-style-type: none">- Aanpassen verkavelings- en omgevingsplan op de milieucontouren. Ivm gewenste voortgang verdient het aanbeveling de gebiedsvisie wellicht meer "lean" te maken en fase 1 op te delen zodat een royaal deel van het programma de komende jaren al gebouwd zou kunnen worden. Marktpartijen hierbij inspraak geven zodat zij optimale onderhandelingsmogelijkheden hebben richting bollenbedrijf- Afkopen gebruiksmogelijkheden bollenteelt en/of mestopslag.- <u>Verplaatsen bollenbedrijf.</u>-



B&W informatienotitie

2 Procedureel

Voor de ontwikkeling van Hoogwoud-Oost lopen drie processen vrijwel tegelijkertijd: (1) de Wro-procedure voor de gebiedsvisie; (2) de Wro-procedure voor het omgevingsplan, inclusief anterieure overeenkomst; en (3) het voorkeursrecht ingevolge de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg). In Figuur 3 wordt dit schematisch weergegeven.



Figuur 3. Samenhang van de ruimtelijke procedures.

In aansluiting op de opmerking in hoofdstuk 1 levert het gelijktijdig verlopen van deze drie processen in de praktijk onduidelijkheid op waar het gaat om het draagvlak en de te nemen acties voor de korte versus langere termijn (strategisch versus operationeel). Voorbeelden hiervan zijn het handhaven van het voorkeursrecht, aankopen van het bollenbedrijf en de oostelijke gebiedsontsluitingsweg. Hierna wordt per procedure zeer beknopt de procedure en huidige stand van zaken geschetst.

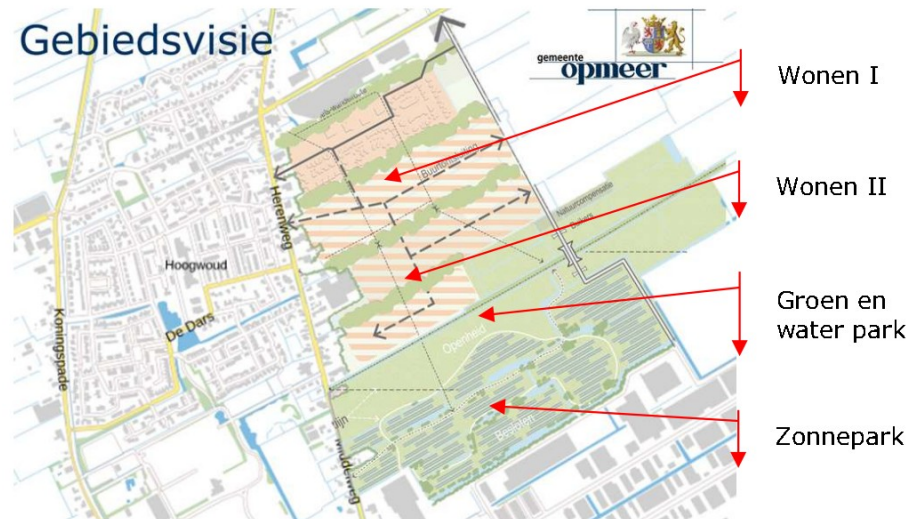
2.1 Omgevingsvisie Hoogwoud-Oost

Een gebiedsdekkende omgevingsvisie (kortweg: omgevingsvisie), geeft een integrale visie op een gebied. De omgevingsvisie bevat de hoofdlijnen van nieuwe ontwikkelingen van dat gebied. Daarnaast bevat het de hoofdzaken van het door de gemeente te voeren ruimtelijk beleid. De samenhang met beleid op het gebied van economie, recreatie en dergelijke maakt men duidelijk. Er moet in staan hoe en waar de ontwikkelingen plaatsvinden. De omgevingsgebiedsvisie Hoogwoud-Oost geeft een toekomstbeeld voor de komende 20 – 30 jaar van de gewenste gebiedsontwikkeling en vormt het ruimtelijk kader voor de onderliggende omgevingsplannen (Omgevingswet).

Na de participatie in 2022 met de inwoners van Hoogwoud, is het vooroverleg over de gebiedsvisie (de term die gebruikt werd voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet op 11-24) gestart met de Adviescommissie Ruimtelijke Ordening (ARO) van de provincie Noord-Holland, Landschap Noord-Holland en Recreatieschap Westfriesland. Hun belangen laten zich samenvatten in de waarde die wordt gehecht aan het open landschap, de natuurwaarde van het NNN-gebiedje en het cultuurhistorische

B&W informatienotitie

dijkje. Om deze partijen mee te krijgen in de omgevingsvisie zullen (zo mogelijk) alternatieve oplossingen of compenserende maatregelen aangedragen moeten worden waar afbreuk wordt gedaan aan hun belangen.



Figuur 4. Concept-gebiedsvisie Hoogwoud-Oost.

Na de eerste behandeling in de ARO van de concept-gebiedsvisie (zie Figuur 4) is het stedenbouwkundig bureau aan de slag gegaan met de opmerkingen over een duurzame inpassing in het landelijk gebied. Tegelijkertijd is het verkeerskundig bureau gestart met het opzetten en doorrekenen van een dynamisch verkeersmodel. Dit verkeersonderzoek beoogde feitelijk te onderbouwen dat een noordelijke ontsluitingsweg tussen de Herenweg en Koningsspede geen soelaas biedt. De resultaten van dit onderzoek bevestigen ons vermoeden. In het ambtelijk overleg van 28 november 2023 heeft de provincie zich hiermee laten overtuigen.

De visie is verkeerskundig aangepast met een tussenoplossing voor Wonen I door een wijkontsluitingsweg tussen de Herenweg en de Ooster Boekelweg, en een definitieve oplossing voor de langere termijn door een gebiedsontsluitingsweg van Wonen II naar De Veken.

Na interne bespreking van de bijgestelde visie, is de volgende stap een tweede voorbespreking met de ARO.

2.2 Omgevingsplan Hoogwoud-Oost: Wonen I

Het doel van het omgevingsplan is 'een goede ruimtelijke ordening'. Algemeen gesteld, regelt het omgevingsplan hoe gronden worden gebruikt. Hierin is vastgelegd wat precies waar mag worden gebouwd en welke activiteiten op de grond plaats mogen vinden. Het omgevingsplan Hoogwoud-Oost, Wonen I beoogt de eerste uitwerking te zijn van de gebiedsvisie, gericht op de realisatie van woningen in het deelgebied dat is gekenmerkt als Wonen I. Het plan vormt het ruimtelijk kader voor deze ontwikkeling, waarin het geldende beleid van de gemeente Opmeer is opgenomen in de vorm van een verbeelding, daaraan verbonden planregels en een kwaliteitskader.

B&W informatienotitie

Vrijwel parallel aan de ontwikkeling van de gebiedsvisie is gewerkt aan het omgevingsplan voor het deelgebied Wonen I. De noodzakelijke onderzoeken zijn inmiddels afgerond. Ook zijn meerdere verkavelingsplannen door het stedenbouwkundig bureau gemaakt en tussen de gemeente en ontwikkelaars besproken om de (ligging van de) functies in het plangebied te duiden. Daarin is een optimum gezocht tussen enerzijds de stedenbouwkundige inpassing van de woningen, parkeren en de wijkontsluitingsweg en groen en water, en anderzijds de financiële en programmatische haalbaarheid van de woningbouw. Het ontwerp-omgevingsplan is nagenoeg afgerond. Aangezien het ontwerp-omgevingsplan niet vóór 1 januari 2024 ter inzage is gelegd, zal dit plan na deze datum onder het regiem van de Omgevingswet (Ow) gaan vallen en de procedure voor een omgevingsplan gevolgd moeten worden. Naast het doorlopen van de omgevingstafels Ow en het formeel overleg, zal afstemming in de VVRE moeten plaatsvinden met de gemeenten in de regio Westfriesland. Het omgevingsplan moet straks in lijn worden gebracht met de gebiedsvisie (nu gebiedsvisie genoemd) en de fasering moet hier onderdeel van zijn.

2.3 Gevestigd voorkeursrecht (Wvg)

De Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg), ingevoerd op 1 januari 1985, heeft tot doel om gemeenten een betere uitgangspositie te verschaffen op de grondmarkt. De Wvg geeft gemeenten de bevoegdheid om een voorkeursrecht te vestigen op gronden die in de toekomst een nieuwe bestemming krijgen. Als de eigenaar van de grond waarop een voorkeursrecht rust de grond wil vervreemden, moet deze de grond eerst aan de gemeente aanbieden.

Om speculatie en daarmee een prijsopdrijvend effect te voorkomen van de percelen binnen het gebied waarop de gebiedsvisie Hoogwoud-Oost (ca. 200 ha) ziet, heeft het college op 12 juli 2022 het besluit genomen om op grond van de Wvg het voorkeursrecht te vestigen. Dit besluit is op 29 september 2022 door de gemeenteraad bekrachtigd, waarmee de gemeente drie jaar de tijd heeft om een visie vast te stellen en gedurende deze periode het voorkeursrecht te handhaven.

Na het vestigen van het voorkeursrecht hebben vier partijen zich gemeld om de grond al dan niet met opstallen te willen verkopen, waarvan drie de grond daadwerkelijk formeel aan de gemeente ter verkoop hebben aangeboden. Aan twee partijen is ingevolge een collegebesluit om af te zien van koop van de aangeboden, ontheffing voor verleend verkoop aan derden.

2.4 Oplossingsrichting/advies

Ondanks de samenhang van de hiervoor genoemde processen is het voor bevorderen van de voortgang van belang dat oog wordt gehouden voor volgtijdelijkheid van de gebiedsvisie en het omgevingsplan. Als wensbeeld voor de lange termijn is de gebiedsvisie niet gehouden aan de actualiteit. In dat opzicht kan het afwijken van de huidige bestemming en gebruik. Immers, wie weet hoe de situatie er over 10 jaar, laat staan 20 jaar uit ziet? De concept-gebiedsvisie bevat een goed verhaal voor het toekomstperspectief van Hoogwoud-Oost. Belangrijkste stap is de gebiedsvisie gedragen te krijgen bij de formele overlegpartners, in deze de provincie Noord-Holland (ARO) en Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier. Vervolgens kan de concept-gebiedsvisie voor inspraak ter inzage worden gelegd.

Procedureel kan het omgevingsplan niet anders dan volgen op de omgevingsvisie, het is immers een concretisering van dit planologisch kader voor het eerste deelgebied, Wonen I. Hoewel het theoretisch

B&W informatienotitie

mogelijk is om het ontwerp-omgevingsplan ter inzage te leggen (bevoegdheid college) na afloop van de inspraak op de omgevingsvisie, wordt voorgesteld om dit te plannen na vaststelling van de gebiedsvisie door de raad.

Hoewel het voorkeursrecht ruimtelijk impact heeft op de percelen die vallen binnen de omgevingsvisie Hoogwoud-Oost heeft, maakt het geen onderdeel uit van de ruimtelijke procedures. Het voorkeursrecht moet worden gezien als een uitvoeringsinstrument om de positie van de gemeente zeker te stellen in realisatie van de beoogde gebiedsontwikkeling.

2.5 Risico's

Risico	Beheersmaatregelen
1. Vertraging door vermenging van de strategische met de tactisch/operationele opgaven	Gescheiden houden van de doelen van de gebiedsvisie en omgevingsplan en vasthouden aan de daarvoor geldende wettelijke procedures.

3 Contractueel

Op grond van de samenwerkingsovereenkomst (SOK) van 25 juni 2022 hebben de gemeente en ontwikkelaars ingezet om zo snel als mogelijk toe te werken naar een anterieure overeenkomst (AOK), als onderdeel van het omgevingsplan en in samenhang met de grondexploitatie (GREX). Door alle inhoudelijke veranderingen (hoofdstuk 1) en dientengevolge procedurele vertragingen (hoofdstuk 2) heeft ook de contractvorming (AOK) vertraging opgelopen. Veel tijd is verstreken doordat de gemeente en ontwikkelaars verschillende uitgangspunten hanteerden voor de GREX van Wonen I. Deze verschillen bestonden op hoofdlijnen uit de geprognosticeerde opbrengsten van de woningen en berekende kosten voor het bouw- en woonrijpmaken en bijkomende ontwikkelings- en organisatiekosten. Tegelijkertijd speelde de onduidelijkheid over enerzijds de verkeersontsluiting voor de korte en langere termijnen en anderzijds de kostenverdeling tussen de GREX, gemeente (bestaande bebouwing) en bedrijven aan de Ooster Boekelweg.

3.1 Oplossingsrichting/advies

Voor het vastleggen van (financiële) afspraken in de AOK is het van eminent belang dat partijen dezelfde uitgangspunten hanteren. Op hoofdlijnen moet duidelijkheid bestaan over:

- Demarcatie en inbrengwaarde van het te ontwikkelen gebied Wonen I: percelen U382, U412, U965 en U372 (gedeeltelijk);
- Aantallen en typologie van de woningen (conform de Woonvisie);
- Ligging van en financiële bijdrage aan de wijkontsluitingsweg;
- Kostenverhaal (bovenwijkse voorzieningen) verkeer (bijvoorbeeld kruispunten, rotonden N241), groen en water, en energievoorziening;

B&W informatienotitie

- Bijdrage van de gemeente, ontwikkelaars en bedrijven aan de Ooster Boekelweg aan de toekomstige gebiedsontsluitingsweg op grond van het profijtbeginsel (in welke mate gaan deze partijen gebruik maken van deze weg).

3.2 Risico's

Risico	Beheersmaatregelen
1. Gemeente en ontwikkelaars komen niet tot overeenstemming over de uitgangspunten voor de AOK voor Wonen I.	<ul style="list-style-type: none">- Aanhouden omgevingsplanprocedure totdat partijen tot een vergelijk komen. NB: er kan wettelijk geen plan worden vastgesteld dan nadat het kostenverhaal is geregeld!- Een onafhankelijke derde inschakelen voor advies op de gehanteerde uitgangspunten.- Concessies doen aan de uitgangspunten om de ontwikkelaars tegemoet te komen.

4 Financieel

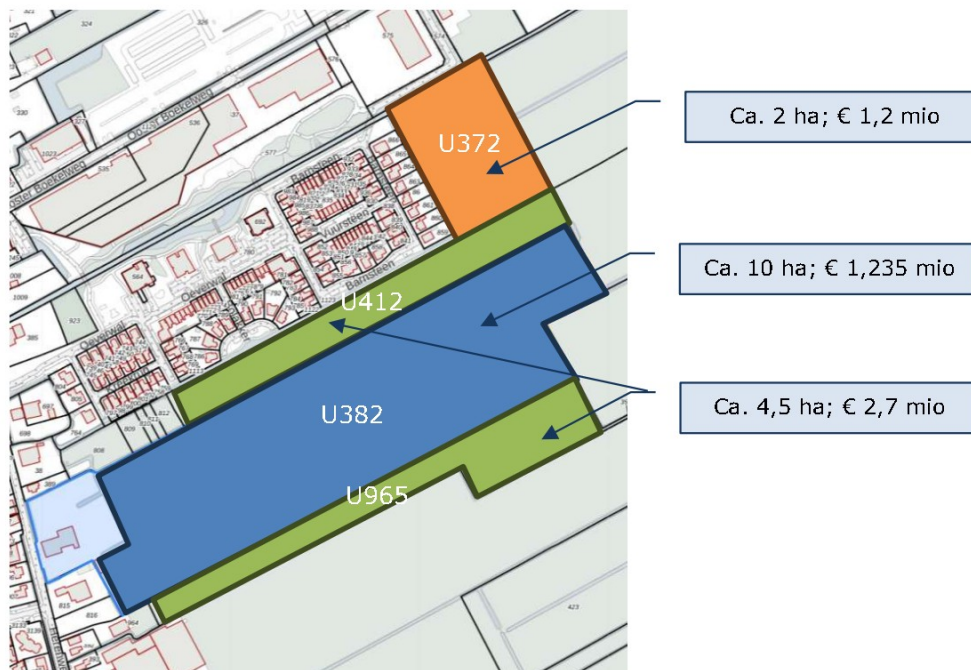
In 2022 hebben de ontwikkelaars voor een bedrag van € 2,2 miljoen het perceel aan Herenweg 36 (U382) inclusief opstallen gekocht. Notarieel is vastgelegd dat de gemeente Opmeer het recht op eerste koop van de agrarische grond (10 ha) heeft. Met de ontwikkelaars is contractueel overeengekomen (SOK), dat zij eigenaar blijven van het gedeelte van het perceel met de boerderij en schuur (0,45 ha) voor eigen herontwikkeling met woningbouw. Deze ontwikkeling valt hiermee buiten de woningbouw van Wonen I.

Tot dusver is de gemeente Opmeer bereid geweest om financieel de nek uit te steken, getuige het raadsbesluit van 17 februari 2022 waarin de gemeente € 1,5 miljoen ter beschikking heeft gesteld voor de verwerving van 10 ha grond en evenredig met de ontwikkelaars € 235.000 beschikbaar te stellen voor de voorbereidingskosten.

Bij besluit van 29 augustus 2023 heeft het college besloten om de aankoop van de aanpalende percelen U412, U965 en U372 aan de ontwikkelaars over te laten (zie Figuur 5).



B&W informatienotitie



Figuur 5. Percelen Wonen I.

Afhankelijk van de inbrengwaarde van deze percelen in de GREX Wonen I, zal de verhouding van het financieel belang tussen de gemeente en de ontwikkelaars (nu gebaseerd op perceel U382: 65%/35%) richting de ontwikkelaars opschuiven met een verhouding van 24%/76% (zie Tabel 1).

Tabel 1. Grondposities en aandeel in Wonen I.

Perceel	Oppervlakte (ha)	(Geschatte ¹) investering (€)	Eigendom volgens SOK/ te verwerven vgl. collegebesluit	Aandeel oppervlakte	Aandeel financieel
U382	10	1.235.000	Gemeente	61%	24%
U412	2,1	1.260.000	Ontwikkelaars	13%	25%
U965	2,4	1.440.000	Ontwikkelaars	15%	28%
U372	2	1.200.000	Ontwikkelaars	12%	23%
Totalen	16,5	5.135.000		100%	100%

In de SOK is in artikel 4.1 de bepaling opgenomen dat de externe aanloopkosten in gelijke mate tussen de gemeente en de ontwikkelaars worden verdeeld. Van een feitelijke verrekening van kosten tussen de partijen is nog geen sprake geweest.

In het vorige hoofdstuk (3) is de discussie benoemd tussen de gemeente en de ontwikkelaars over de hoogte van de opbrengsten en de hoogte en verdeling van (bovenwijkse) kosten.

¹ Uitgaande van een grondprijs van € 60 €/m² voor de 2,1 + 2,4 ha.

B&W informatienotitie

4.1 Oplossingsrichting/advies

Duidelijkheid over en doorrekening van de in 3.1. genoemde uitgangspunten geeft het inzicht in de kostenverdeling tussen de gemeente, ontwikkelaars en ondernemers aan de Ooster Boekelweg. Om de financiële haalbaarheid voor de gemeente te bepalen, zal een nadere planeconomische doorrekening en een aanvullende verkeersdoorrekening moeten plaatsvinden.

4.2 Risico's

Risico	Beheersmaatregelen
1. Financiële haalbaarheid van de gehele gebiedsontwikkeling Hoogwoud-Oost, met name de gebiedsontsluitingsweg, compenserende maatregelen NNN-gebiedje en cultuurhistorische dijkje en energievoorzieningen	- Uitgangspunten voor de ontwikkeling van het gehele gebied (her)definiëren op basis van de uitkomsten van een nadere planeconomische doorrekening en verkeersmodelstudie.
2. Onduidelijkheid over welke kosten en de hoogte daarvan onderdeel uitmaken van het kostenverhaal naar de ontwikkelaars en de bedrijven aan de Ooster Boekelweg.	- Zie 1.
3. Onvoldoende of geen bereidheid om bij te dragen in het kostenverhaal door de ontwikkelaars.	- Aanhouden omgevingsplanprocedure totdat partijen tot een vergelijk komen. - Een onafhankelijke derde inschakelen voor advies op de gehanteerde uitgangspunten. - Concessies doen aan de uitgangspunten om de ontwikkelaars tegemoet te komen.
4. Onvoldoende of geen bereidheid om bij te dragen in de kosten van de gebiedsontsluitingsweg door de ondernemers van de Ooster Boekelweg.	- Beperking voor deze ondernemingen door geen vergunningen te verlenen voor uitbreidingen of wijzigingen met een verkeersaantrekkende werking. - Verkeersmaatregelen om het (toekomstige) verkeer naar deze bedrijven in gewenste banen te geleiden.

5 Gemeentelijke rol

5.1 Inleiding

Om de ontwikkeling Hoogwoud-Oost, de bouw van woningen in het bijzonder, te versnellen, hinkt de gemeente al langere tijd op twee gedachten: voortzetten van de huidige rol van samenwerken in de grondexploitatie van Wonen I (PPS) of zijn rol te beperken tot de wettelijke taken in het kader van de Wro/OW en Wabo, voor respectievelijk de behandeling van het omgevingsplan en bouwvergunningverlening (faciliterend grondbeleid).

B&W informatienotitie

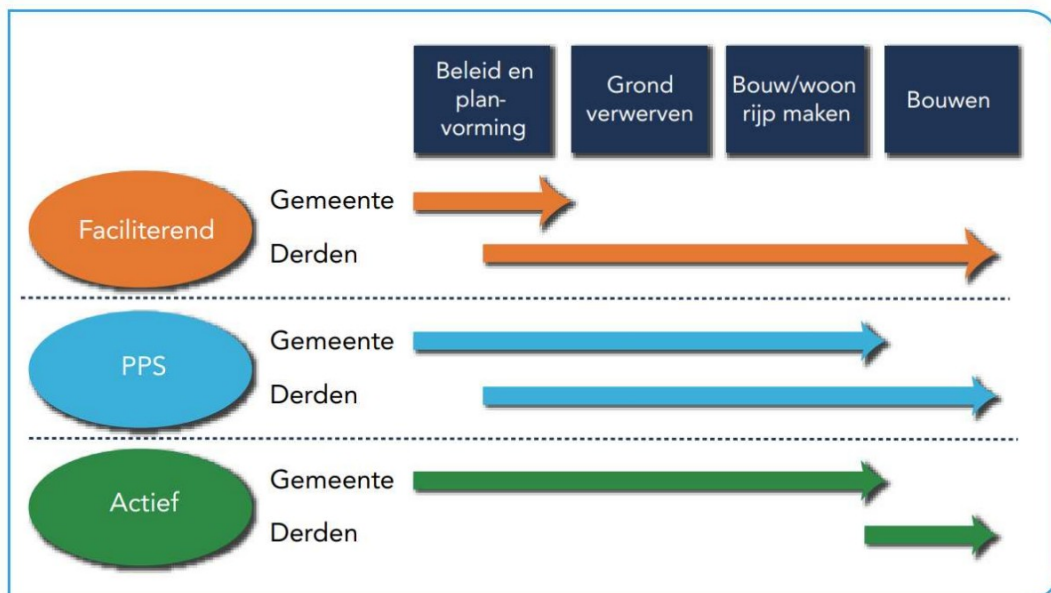
Volgens de SOK, op basis waarvan beide partijen nu samenwerken, dienen de gemeente en ontwikkelaars over de GREX en de risico's overeenstemming hebben. Uit voorgaande paragrafen blijkt deze wijze van samenwerking tot dusver niet het gewenste resultaat heeft opgeleverd. Ook is geen vervolg gegeven aan het oprichten van een zelfstandige entiteit (bijvoorbeeld een CV/BV-construct) waarin deze samenwerking kan worden ondergebracht.

Als de gemeente zijn rol beperkt tot de uitvoering van faciliterend grondbeleid, kan de bijdrage aan en daarmee discussie over de GREX worden gestaakt. In dit opzicht wordt het proces overzichtelijker en eenvoudiger, omdat gemeenten veel minder vergaande financiële en juridische afspraken hoeft te maken en de risico's voor de gemeente afgedekt kunnen worden.

Ultimo zou de gemeente ervoor kunnen kiezen om zich volledig te beperken tot de publiekrechtelijke taken, dat wil zeggen het sec behandelen van de planprocedure en de bouwvergunningverlening. Het omgevingsplan voor deze woningbouwontwikkeling dient in dit geval volledig te voldoen aan de voorwaarden (eisen) in alle beleidskaders van de gemeente.

5.2 Vormen van grondbeleid

Het gemeentelijk grondbeleid is een belangrijk middel bij de uitvoering van het omgevingsplan. Grondeigendom (of juist niet) en de mogelijkheden van kostenverhaal zijn in hoge mate bepalend bij de keuze tot inzet en de vorm van het gemeentelijk grondbeleid. In de bijlage worden de verschillende vormen van grondbeleid nader toegelicht, zoals beschreven in de Handreiking (herzien) Grondbeleid voor raadsleden (VNG, oktober 2018). In figuur 6 zijn de verschillende vormen van grondbeleid gekoppeld aan de fasen van (woning)bouwontwikkeling.



Figuur 6. Vormen van grondbeleid (bron: VNG, oktober 2018).

B&W informatienotitie

Tabel 2. Ruimtelijke doelen en financiële risico's van grondbeleid (bron: VNG, oktober 2018).

	Actief	PPS	Faciliterend
Ruimtelijke doelen bij het bestemmingsplan en projecten	Omdat de planvorming bij de gemeente ligt, kan direct op de ruimtelijke doelen worden gestuurd.	Deels gelijk aan faciliterend, maar met dit verschil dat tussentijds ook sturing mogelijk is in de samenwerkingsrelatie	Afspraken nodig met ontwikkelende partij: Sturen door goede kaderstelling vooraf en met exploitatieplan of anterieure overeenkomst.
Financiële risico's	Een groot deel van de risico's en de opbrengsten ligt bij de gemeente. Bij een bouwclaim heeft de gemeente zich bovendien verbonden aan één afnemer.	De verdeling van de financiële lasten en lusten is een kernpunt van de PPS. Risico's worden gedeeld met een bepaalde verdeelsleutel.	Ontwikkelende partijen lopen de financiële risico's. Zij kunnen profiteren van een positief saldo grondexploitatie.

Voor de voorliggende ontwikkeling Wonen I vervalt de optie van actief grondbeleid om reden dat de gemeente feitelijk de grond (10 ha) niet in bezit heeft en niet (langer) voornemens is om de grondpositie uit te breiden met de aanpalende grond (4,5 en 2 ha).

5.3 Effecten actieve of faciliterende rol op het proces

Onderstaande tabel geeft een inschatting van de planning bij een actieve dan wel faciliterende rol van de gemeente bij de ontwikkeling van woningbouwplan Wonen I.

Tabel 3. Activiteiten per gemeentelijk rol.

PPS (huidige rol)	Faciliterende rol	Publiekrechtelijke rol
Vaststelling gebiedsvisie Hoogwoud-Oost		
Gezamenlijk komen tot een definitief verkavelingsplan ²	-	-
Financiële vertaling volledige woningbouwplan en organisatie in een gezamenlijke GREX	-	-
Onderhandelen en vastleggen van wederzijdse belangen en afspraken in een Uitvoeringsovereenkomst. (nadere uitwerking SOK)	Vastleggen procesafspraken, bijdragen ontwikkelaars (o.a. procedurekosten en bovenwijkse voorzieningen) en risico's in anterieure overeenkomst (AOK)	-
Opzetten en juridisch vastleggen gezamenlijke organisatie (bijvoorbeeld CV/BV-construct)	-	-
Gezamenlijk opzetten ontwerp-omgevingsplan en beeldkwaliteitsplan	-	-
Vaststellen ontwerp-omgevingsplan en beeldkwaliteitsplan	Vaststelling ontwerp-omgevingsplan, beeldkwaliteitsplan en AOK	Behandeling van het omgevingsplan en beeldkwaliteitsplan incl. exploitatieregels waarin het kostenverhaal wordt geregeld!!

² Aanpassen op de nog te verwerven grond voor de aanleg van de weg (2,1 ha).



B&W informatienotitie

PPS (huidige rol)	Faciliterende rol	Publiekrechtelijke rol
Gezamenlijk verantwoordelijkheid voor de GREX gedurende de realisatie van Wonen I.	Beheren van de afspraken in de AOK.	-

In alle gevallen behoudt de gemeente zijn publiekrechtelijke taken van de vaststelling van een omgevingsvisie (omgevingsvisie HWO), de planprocedure op grond van de Omgevingswet en de verlening van de bouwvergunningen volgens de Wabo.

N.B.: binnen de publiekrechtelijke rol kan gemeente komen tot een definitief verkavelingsplan en fasering; dit om de haalbaarheid te toetsen en te borgen.

5.4 Voordelen en nadelen PPS

5.4.1 Voordelen:

- Volgens de (concept)grondexploitatie levert de woningbouw (Wonen I) een positief financieel resultaat en deelt de gemeente naar rato van de financiële deelname in de opbrengst;
- door de combinatie van zoet en zuur kan de gemeente actief sturen op het inzetten van de opbrengsten van de woningbouwontwikkeling voor bovenwijkse voorzieningen, waaronder het oplossen aan de verkeerproblematiek, ontwikkeling van groen en water, en de realisatie van een duurzame energievoorziening;
- de gemeente committeert zich stevig aan de ontwikkeling en biedt daarmee de ontwikkelaars meer zekerheden en comfort;
- tussentijds kunnen gewijzigde of nieuwe afspraken worden gemaakt, bijvoorbeeld indien het gemeentelijke woningbedrijf alsnog wil instappen om sociale woningen te realiseren;
- bij wijzigende omstandigheden van onder andere bouw- en woonmarkt, maatschappij e.d. kan in onderling overleg het bouwprogramma en -tempo worden aangepast.

5.4.2 Nadelen:

- De gemeente investeert risicodragend € 1.235.000 in de aankoop van 10 ha grond;
- naar rato van de deelname draagt de gemeente de risico's van de grondexploitatie, terwijl het – in tegenstelling tot de ontwikkelaars – geen invloed heeft op de opbrengsten van de vastgoedexploitatie (Vex);
- bij een negatief resultaat dient de gemeente naar rato van de deelname het deficit te dekken;
- de gekozen route van aankoop van de 10 ha door de ontwikkelaars en notarieel en in de SOK vastgelegde afspraken over door- en terugkoop zijn weliswaar juridisch getoetst, maar vallen onverminderd onder de werkingssfeer van het Didam-arrest;
- de gemeente is gelijk aan de ontwikkelaars verantwoordelijk voor de participatie en communicatie over het woningbouwplan;
- alle vastgelegde informatie (zoals ook deze notitie) valt onder de werkingssfeer van de Wet open overheid (Woo). Dit beperkt de bewegingsvrijheid van de gemeente, bijvoorbeeld bij verkennende overleggen of onderhandelingen, en remt hierdoor de woningbouwontwikkeling (inmiddels is Woo-verzoek 13 in behandeling genomen en hebben meerdere bezwarencommissies en rechtszaken plaatsgevonden);
- door Woo-verzoeken, bezwaren en rechtszaken is het risico op imagoschade voor de gemeente groter als participant dan facilitator;

B&W informatienotitie

- bij samenwerking met de ontwikkelaars, kan de gemeente geen of lastiger voorkeur geven aan de toewijzing voor inwoners van de gemeente Opmeer (N.B.: deze aanname dient nog zorgvuldig te worden getoetst aan de vereisten vanuit de Huisvestingswet.)
- het samenstel van een uitgebalanceerde GREX en AOK, waar het gaat om opbrengsten, kosten en risico's, kan alleen tot een goed resultaat leiden op basis van wederzijds vertrouwen tussen de gemeente en ontwikkelaars;
- binnen de huidige samenwerking zijn de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden niet belegd, wat noodzaakt om deze op korte termijn in een overeenkomst nader vast te leggen. Dit is echter nog niet mogelijk vanwege de onduidelijkheid van met name bovenwijkse kosten.

5.5 Voordelen en nadelen van een faciliterende rol

5.5.1 Voordelen:

- het perceel van 10 ha blijft in eigendom van de ontwikkelaars, waardoor de gemeente niet risicodragend € 1.235.000 hoeft te investeren;
- de ontwikkelaars kunnen direct voor eigen rekening en risico deze grond ontwikkelen voor woningbouw en kunnen deze daardoor snel(ler) realiseren;
- de voorwaarden die de gemeente aan de ontwikkeling van de woningbouw stelt kunnen prima in een Anterieure Overeenkomst geregeld worden, zoals de woningverdeling (1/3 sociaal, 1/3 betaalbaar en 1/3 duur), stedenbouw, architectuur (beeldkwaliteitsplan), duurzaamheid, klimaat e.d.;
- de gemeente kan zonder inmenging van de ontwikkelaars afspraken maken met de bedrijven aan de Ooster Boekelweg over de investeringen voor de gebiedsontsluitingsweg;
- de nodige kosten voor aanpassing van de infrastructuur en de verkeersontsluitingen zijn nog niet volledig in beeld, waarover anterieur afspraken gemaakt kunnen worden over minimalisatie van de risico's voor de gemeente;
- een anterieure overeenkomst later in de tijd worden gesloten, wat meer ruimte laat om op alle onderdelen een goede uitwerking te maken.

5.5.2 Nadelen:

- vanuit een faciliterende rol heeft de gemeente geen directe invloed op de GREX (we hebben geen gezamenlijke grondexploitatie);
- de gemeente deelt niet in positief resultaat van de GREX;
- tussentijds kunnen geen gewijzigde of nieuwe afspraken met de ontwikkelaars worden gemaakt, waaronder tussentijdse participatie van het gemeentelijk woningbedrijf.

5.6 Conclusies en advies

Gebaseerd op voornoemde voor- en nadelen worden de volgende conclusies getrokken:

1. De financiële en juridische risico's zijn kleiner voor de gemeente bij faciliterend grondbeleid;
2. Ontwikkeltempo kan bij een faciliterend rol van de gemeente hoger liggen om reden dat het ontwikkelingsproces niet wordt gehinderd door Woo-verzoeken, bezwaren, rechtszaken e.d.;
3. De gemeente een sterkere onderhandelingspositie naar de ontwikkelaars heeft met een AOK;

B&W informatienotitie

4. Het risico van minder grip op het woningbouwprogramma en bovenwijkse voorzieningen bij faciliterend grondbeleid kan worden ondervangen door afspraken vast te leggen in de AOK;
5. Het woningbouwprogramma e.d. bij faciliterend grondbeleid (AOK) tussentijds moeilijker dan bij een PPS kan worden bijgestuurd;
6. Indien de gemeente en ontwikkelaars zowel in de PPS als faciliterende rol niet tot elkaar komen, de gemeente zijn rol kan beperken tot publiekrechtelijke taken (eisende rol).

Op grond deze conclusies wordt het volgende advies aan het college voorgesteld:

1. De voorkeur uit te spreken voor de toepassing van faciliterend grondbeleid en een voorstel hiertoe aan het college voor te leggen;
2. Een bij het collegeadvies behorende raadsinformatiebrief op te stellen over de koerswijziging t.o.v. raadsbesluit 22 februari 2022;
3. Een planning op te stellen op grond van faciliterend grondbeleid voor de realisatie van de woningbouw Hoogwoud-Oost (Wonen I);
4. Een bestuursopdracht te laten opstellen voor de ontwikkeling van het gehele gebied Hoogwoud-Oost, inclusief de rol als facilitator van Wonen I.

6 Planning

Nader uit te werken in de bestuursopdracht.

7 Gevolgen

Zie hiervoor.

8 Risico's

Zie voorgaande hoofdstukken voor de risico's.

9 Communicatie

9.1 Opheffen geheimhouding raadsvergadering van ...

Gelet op de voorgelegde oplossingsrichting en advies in hoofdstukken 4, om als gemeente niet langer een financieel belang te (kunnen) nemen in de realisatie van Wonen I en Wonen II, vervalt ook het belang van geheimhouding over de verstrekte informatie in de raadsbijeenkomst van ...

9.2 Informeren raad, ontwikkelaars en inwoners

Na standpuntbepaling door het college zullen achtereenvolgens de gemeenteraad, ontwikkelaars en inwoners worden geïnformeerd. Aan het collegevoorstel zal een concept-raadsinformatiebrief worden toegevoegd, welke tevens de inhoud bevat voor de communicatie naar de ontwikkelaars en inwoners.

B&W informatienotitie

Bijlagen

- Vormen van grondbeleid (VNG, oktober 2018)

B&W informatienotitie

BIJLAGE Grondbeleid voor raadsleden (VNG, oktober 2018)

Actie grondbeleid

Bij actief grondbeleid verwerft de gemeente de te ontwikkelen gronden zelf. De gemeente kan daarbij gebruik maken van een aantal instrumenten. In de meeste gevallen verkrijgt de gemeente de grond via een vrijwillige verkoop, al dan niet met behulp van de vestiging van gemeentelijk voorkeursrecht, of via een grondruil. Daarnaast heeft de gemeente de mogelijkheid om gronden in het kader van het algemeen belang te onteigenen, indien geen koopovereenkomst tot stand komt en de grondeigenaar niet in staat wordt geacht de voorgenomen bestemming zelf te realiseren. Onteigening is een politiek-gevoelig instrument, en gaat bovendien gepaard met lange doorlooptijden en hoge kosten.

Bij actief grondbeleid zorgt de gemeente er zelf voor dat de grond geschikt wordt gemaakt om op te bouwen. De gemeente voert grondwerkzaamheden uit, legt werken en voorzieningen aan en ontsluit de gronden met nieuwe infrastructuur. Nadat het omgevingsplan gemaakt is, wordt de grond in bouwrijpe staat verkocht aan één of meerdere andere partijen (bouwers, projectontwikkelaars, beleggers, corporaties, of ook particulieren), die zorgen voor de bouw van de woningen.

Faciliterend grondbeleid

De laatste jaren kiezen steeds meer gemeenten voor een faciliterend vormgegeven grondbeleid. De gemeente wordt gedurende het proces van planvorming en uitvoering geen eigenaar meer van de gronden. De gemeente laat de grondverwerving en gronduitgifte over aan andere partijen (particulieren, ontwikkelaars, bouwers, beleggers, en dergelijke). De invloed van de gemeente op de toekomstige bestemming en de inrichting van de grond loopt dan ook niet via het grondeigendom, maar via het omgevingsplan, het anterieure contract of een exploitatieplan. Het anterieur contract en het exploitatieplan dienen ertoe de grondexploitatiekosten die de gemeente bij faciliterend grondbeleid maakt te verhalen op de ontwikkelende partijen. Dat is sinds 1 juli 2008 geregeld in de regeling voor grondexploitatie, in de Omgevingswet.

De gemeente kan ook andere initiatieven ondernemen en ondersteunen om ontwikkelingen mogelijk te maken. Indien de huidige kavelstructuur en eigendomssituatie een goede en snelle uitvoering van de voorgenomen plannen in de weg staat kan de gemeente een grondruil in het plangebied stimuleren, ook wel stedelijke herverkaveling genoemd. Hierbij wordt grondbezit (met verrekening van waardeverschillen) geruild tussen de grondeigenaren om gebiedsontwikkeling mogelijk te maken. De gemeente kan deze stedelijke herverkaveling faciliteren door partijen aan tafel te brengen, de eigendommen in kaart te brengen, te verzoeken een plan te maken en hen warm te maken voor een aanpak. De gemeente faciliteert, eventueel met externe ondersteuning, om partijen ieder een evenredig aandeel in de ontwikkeling te geven. Van belang is dat de gemeente een plan niet oplegt. Dan krijgt ze de partijen niet warm, en ontstaat een afwachtende houding.

Publiek-Private Samenwerking (PPS)

Tenslotte kan gekozen worden voor een publiek-privaat samenwerkingsmodel. In deze situatie richten de gemeente en de andere partijen een gezamenlijke onderneming op om de bouwlocatie te

B&W informatienotitie

ontwikkelen (een grondexploitatie maatschappij, of kortweg GEM). In deze onderneming brengen de partijen gezamenlijk gronden in, en brengen deze ook gezamenlijk tot ontwikkeling. Een punt van aandacht bij een Publiek Private Samenwerking (PPS) is dat tussen de partijen marktconforme (prijs)afspraken worden gemaakt en er geen financieel voordeel bij de samenwerking wordt genoten. Daardoor zou concurrentievervalsing kunnen ontstaan, wat door de Europese Commissie als staatssteun wordt beoordeeld. Van belang is ook dat de marktpartijen in de PPS in verband met de aanbestedingsregels niet zomaar het openbaar gebied mogen aanleggen.

Kostenvergoeding

Bij actief grondbeleid komt het verschil tussen de prijs van aankoop en uitgifte van gronden toe aan de gemeente. Met dit verschil bekostigt de gemeente haar inzet van mensen, de kosten van onderzoek, de uitvoering van werken en werkzaamheden, en de aanleg van de openbare ruimte in het plangebied. En aangezien de kosten van de gemeentelijke grondexploitatie vaak vele jaren voor de opbrengsten uitgaan, komen ook de kosten van voorfinanciering, rentelasten en tijdelijk beheer voor rekening van de gemeente. Overschotten op het ene plan kunnen bovendien via het grondbedrijf worden aangewend om de ontwikkeling van niet-rendabele ontwikkelingen met bijbehorende negatieve grondexploitaties mogelijk te maken. Via bestemmingsreserves en fondsvorming is de gemeente bovendien in staat te investeren in bovenwijkse infrastructuur, in openbare voorzieningen en in de stedelijke vernieuwing.

Bij faciliterend grondbeleid bekostigt de gemeente haar inzet uit de exploitatiebijdrage van de grondeigenaar die tot ontwikkeling van zijn gronden overgaat (dit wordt het kostenverhaal genoemd). Deze kan vrijwillig worden overeengekomen (via een anterieure overeenkomst over het kostenverhaal), maar deze kan ook dwingend worden opgelegd (als betalingsvoorschrift bij de omgevingsvergunning voor het bouwen, op grond van een exploitatieplan).

Het kostenverhaal bij faciliterend grondbeleid hangt sterk samen met de besluitvorming van het omgevingsplan. De wet schrijft voor dat op het moment dat de raad het omgevingsplan vaststelt, er zekerheid moet bestaan over het kostenverhaal. Indien het kostenverhaal op het moment van het vaststellen van het omgevingsplan (nog) niet verzekerd is, dan is de gemeenteraad op grond van de Omgevingswet verplicht om tegelijkertijd met het omgevingsplan een exploitatieplan vast te stellen. De praktijk laat overigens zien dat in de ruime meerderheid der gevallen (ongeveer 95 procent) de exploitatiebijdrage bij anterieure overeenkomst wordt verzekerd, en dat kostenverhaal via het exploitatieplan de uitzondering betreft.

Anders dan bij actief grondbeleid is het bij faciliterend grondbeleid niet mogelijk om tussen twee of meer grondexploitaties onderling te verevenen (NB eventueel wel via de vrijwillig overeengekomen exploitatiebijdrage, maar in ieder geval niet via de weg van het exploitatieplan). Het is de gemeente niet toegestaan om een overschot op het ene plan over te hevelen naar een ander niet-rendabel plan. In het voorkomende geval van een niet-rendabel plan zal de gemeente zelf middelen moeten reserveren om dat deel van de kosten die uiteindelijk niet verhaald kunnen worden, te bekostigen.