

Rapport



Q&A verkenning uitgifteprotocollen bedrijventerreinen provincie Utrecht

Hekkel
man

SWECO 

19 april 2023

SWECO Nederland B.V.
Business unit Stedelijke
Planning

De Holle Bilt 22
3732 HM De Bilt
www.sweco.nl

Hekkelman Advocaten

Prins Bernhardstraat 1
6521 AA Nijmegen
www.hekkelman.nl

Onderwerp

Q&A verkenning (on)mogelijkheden uitgifteprotocollen
bedrijventerreinen provincie Utrecht

Projectnummer

52100536

In opdracht van

Provincie Utrecht

Datum

19 april 2023

Voor meer informatie

Guido van der Molen
guido.vandermolen@sweco.nl
+31 6 51787356

Tycho Lam
t.lam@hekkelman.nl
024 3828338

Versie

Definitief

1 Inleiding

De provincie Utrecht is populair. Het is een fijne plek om te wonen, werken en verblijven. De provincie groeit dan ook hard. Niet alleen in inwoners, maar ook in beroepsbevolking en werkgelegenheid. Het aantal banen neemt sterker toe dan scenario's van CPB/PBL langjarig voorspellen. Voor zo'n 20% tot 30% van deze banen zijn bedrijventerreinen noodzakelijk. Dit vraagt enerzijds om het zo zorgvuldig mogelijk omgaan met de bestaande voorraad aan bedrijventerreinen; intensiveren, met een zo optimaal mogelijk aantal arbeidsplaatsen per hectare. Anderzijds vraagt het om zorgvuldig uitgeven van de schaarse uitbreidingsruimte voor nieuwe bedrijventerreinen.

U heeft nu behoefte aan meer inzicht in de (on)mogelijkheden van regionale uitgifteprotocollen. U wilt verkennen welke mogelijkheden protocollen u bieden om concreet invulling te geven aan samenhangend bedrijventerreinenbeleid. En hiermee de koppeling te maken tussen nieuwe en bestaande bedrijventerreinen en meer actief te sturen op intensivering. Ook voor verduurzaming van bedrijventerreinen ziet u hierbij kansen: hoe en welke duurzaamheidscriteria zijn te hanteren bij de uitgifte van bedrijventerreinen?

U heeft ons gevraagd om te onderzoeken welke inhoudelijke, procesmatige en juridische dilemma's en uitdagingen spelen in relatie tot uitgifteprotocollen. Hiervoor heeft u, samen met de regio's, een flinke set met vragen geformuleerd die u graag beantwoord wilt zien. In dit rapport (Questions & Answers, Q&A) beantwoorden we uw vragen.

2 Q&A (on)mogelijkheden uitgifteprotocollen bedrijventerreinen

Welke zaken zijn juridisch, planologisch en financieel regelbaar in een uitgifteprotocol?

Een uitgifteprotocol is een instrument (of methodiek) waarmee op transparante, doelmatige en gestructureerde wijze de uitgifte van bedrijfskavels op bedrijventerreinen wordt gerealiseerd. Om partijen een gelijke kans te geven, helpt een uitgifteprotocol met toets- en selectiecriteria. Hiermee zijn de (rand)voorwaarden voor uitgifte vooraf bekend. Een uitgifteprotocol kan selectiecriteria bevatten voor het geval er meerdere geïnteresseerde partijen zijn voor een bedrijfskavel.

Planologische voorwaarden (zoals bouwhoogte, kavelomvang, schaalgrootte, bedrijfsactiviteiten et cetera) worden bij voorkeur zo veel als mogelijk geregeld in het bestemmingsplan (of omgevingsplan). Aanvullend kan een gemeente tot op zekere hoogte in gronduitgiftecontracten eisen stellen aan ondernemers/bedrijven die publiekrechtelijk lastig zijn vast te leggen, bijvoorbeeld omdat deze niet visueel-ruimtelijk zijn of qua detaillering niet in een bestemmingsplan thuis horen.

Maar, let op: in het kader van efficiënt ruimtegebruik betekent het voldoen aan de bepalingen van het bestemmingsplan nog niet dat het ruimtegebruik efficiënt of zorgvuldig is. Zo mag een milieucategorie 2 bedrijf zich vaak ook vestigen op een locatie waar ook milieucategorie 4 is toegestaan, maar zal de vestiging leiden tot een niet efficiënt ruimtegebruik (immers, er wordt geen gebruik gemaakt van de mogelijkheden van de kavel). Hetzelfde geldt als de bouwmogelijkheden die een bestemmingsplan biedt, niet maximaal benut worden.

In de praktijk is sprake van een samenspel tussen scherpe planregels (minimale bebouwingspercentages, minimale milieucategorie, et cetera), een (aanvullend) gebieds- of kavelpaspoort en/of een goede selectie met behulp van een uitgifteprotocol/criteria. Dit alles om het juiste bedrijf op de juiste plek te krijgen.

Een uitgifteprotocol beschrijft de wijze waarop met aanvragen van ondernemers voor een bedrijfskavel wordt omgegaan. Dat kan inhoudelijk zijn, namelijk welke (veelal ruimtelijke) criteria de gemeente gaat stellen en waarop wordt geselecteerd en geprioriteerd. Op basis van die criteria worden dan ondernemers/bedrijven geselecteerd die in aanmerking komen voor een bedrijfskavel. Het uitgifteprotocol bevat tevens vaak een procedureomschrijving, namelijk een beschrijving van het proces vanaf het eerste moment dat een ondernemer zich meldt met een huisvestingsvraag tot en met het moment van de aanvraag en verlening van een omgevingsvergunning voor het bouwen en het sluiten van een koopovereenkomst.

Welke zaken kunnen worden opgenomen in de Omgevingswet, het omgevingsplan, het regionaal programma en de provinciale verordeningen? En wat kan worden uitgewerkt in het uitgifteprotocol?

Zoals hierboven genoemd, is het uitgifteprotocol bedoeld voor selectie en/of prioritering van bedrijven. Die selectie gebeurt bij voorkeur zo veel als mogelijk op basis van vastgesteld beleid en ruimtelijke regels:

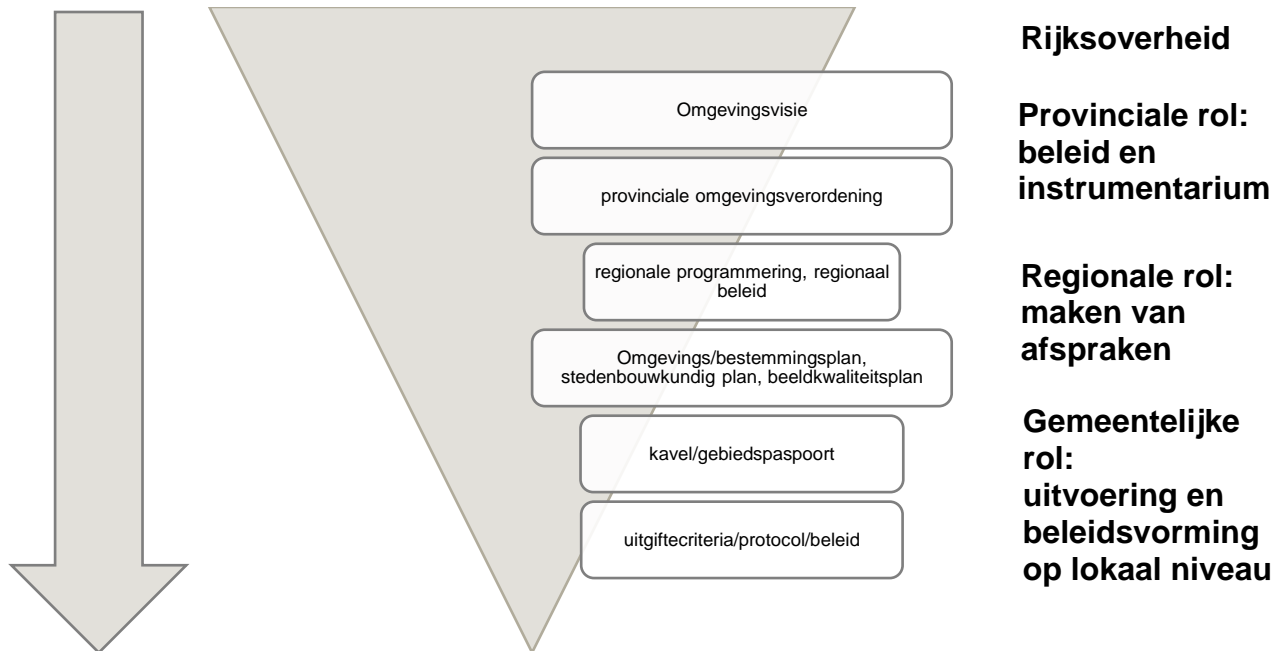
- In het Omgevingsplan, de provinciale verordening en/of de regionale programmering kunnen (beleids)regels worden gesteld over de gewenste invulling van de ruimte. Denk aan efficiënt/intensief ruimtegebruik, de samenhang tussen bestaande bedrijventerreinen en nieuw uit te geven bedrijventerreinen, gewenste profilering en kavelomvang, type doelgroepen, et cetera. Deze (beleids)regels hebben niet hetzelfde gewicht. Een regel in een omgevingsplan is een algemeen verbindend voorschrift, wat betekent dat een ieder daardoor gebonden wordt. De provinciale verordening bevat over het algemeen alleen ruimtelijke regels die bindend zijn voor gemeenten. Het is aan de gemeenten om aan de hand van de provinciale regels (die we instructieregels noemen) regels te stellen in het omgevingsplan. Zie ter verduidelijking het voorbeeld over de provincie Utrecht hieronder.

Voorbeeld: Ontwerp Omgevingsverordening provincie Utrecht, Artikel 9.18 Instructieregel bedrijventerreinen stedelijk gebied:

1. *Een omgevingsplan dat betrekking heeft op locaties binnen stedelijk gebied kan regels bevatten voor bedrijventerreinen mits is voldaan aan de volgende voorwaarden:*
 - a. *de uitbreiding bedrijventerrein past in het door gedeputeerde staten vastgestelde programma Wonen en werken;*
 - b. *de revitalisering, herstructurering en efficiënter gebruik van bestaande bedrijventerreinen zijn verzekerd;*
 - c. *de uitbreiding bedrijventerreinen vindt plaats in aansluiting op een bestaand bedrijventerrein; en*
 - d. *de uitbreiding bedrijventerreinen leidt niet tot extra bodemdaling.*
 2. *Een motivering van een omgevingsplan bevat een onderbouwing waaruit blijkt dat aan de genoemde voorwaarden is voldaan.*
- Regionale afspraken zijn in beginsel niet bindend in het ruimtelijke spoor. Via de provinciale verordening kunnen zij juridisch betekenis krijgen. Daarnaast kunnen zij onder omstandigheden als beleidsregels worden aangemerkt. Voor beleidsregels geldt dat zij het bestuursorgaan dat ze heeft vastgesteld (dat de regionale afspraken heeft getekend of onderschreven) kunnen binden.

Aansluitend op de filosofie van de Omgevingswet werkt de provincie Utrecht samen met gemeenten op regionaal niveau aan adaptieve programma's voor wonen en werken. De essentiële informatie uit de drie regionale programma's is opgenomen in het provinciaal programma Wonen en werken. In artikel 9.16 en artikel 9.18 van de Ontwerp Omgevingsverordening van de provincie Utrecht is bepaald dat

bestemmingsplannen die bedrijventerreinontwikkelingen bevatten, moeten passen in dit programma Wonen en werken. Met het programma wordt uitvoering gegeven aan de in de Omgevingsvisie omschreven opgave op het gebied van bedrijventerreinen. Dit gaat zowel over het kwantitatieve programma, als over kwalitatieve aspecten.



Schema van sturen in de Omgevingsvisie naar selectie bij uitgifte van bedrijfskavels (van provinciale rol naar gemeentelijke rol)

- Op locatieniveau kan de gemeente ervoor kiezen om gebieds- of kavelpaspoorten op te stellen waarin inzichtelijk kan worden gemaakt welke ruimtelijke richtlijnen de gemeente op de betreffende locatie voor ogen heeft. Criteria om te komen tot efficiënt ruimtegebruik en de uitwerking daarvan in gebieds- of kavelpaspoorten kunnen onderdeel zijn van de toewijzingscriteria. Dit kan dan worden uitgewerkt in het uitgifteprotocol, zodat voor de geïnteresseerde partijen voorafgaand aan de eventuele aanmelding duidelijk is hoe de beoordeling en toewijzing zal plaatsvinden.
- Het opstellen en uitvoeren van uitgifteprotocollen is een rol van de gemeente bij de uitgifte van bedrijventerreinen (mits de grond in gemeentelijk eigendom is). Een protocol sluit aan bij het bestemmingsplan en de stedenbouwkundige kaders van een bedrijventerrein. Feitelijk is het een verdere verfijning waarmee selectie van bedrijven transparant kan worden geregeld. De provincie Utrecht heeft bij de daadwerkelijke uitgifte en het uitgifteproces van bedrijfskavels géén rol. De eigenaar van een bedrijfskavel bepaalt op welke wijze hij het betreffende bedrijfskavel wil uitgeven. Als de gemeente eigenaar is van het bedrijfskavel bepaalt de gemeente de voorwaarden waaronder het bedrijfskavel wordt verkocht. De instructieregels uit de provinciale omgevingsverordening zijn bindend voor gemeenten, als de gemeenteraad een omgevingsplan vaststelt of burgemeester en wethouders een buitenplanse omgevingsplanactiviteitvergunning verlenen. Zie ter verduidelijking het voorbeeld over de provincie Noord-Brabant op de volgende pagina.

Instructieregels normeren het gemeentelijk handelen naar privaatrecht, zoals de uitgifte van een bedrijfskavel, niet. Uiteraard mag de koper van het bedrijfskavel dat kavel alleen in overeenstemming met het omgevingsplan gebruiken. Via de instructieregels in de provinciale omgevingsverordening kan dus wel degelijk gestuurd worden op de vormgeving en inrichting van een bedrijventerrein.

Voorbeeld: Instructieregel Omgevingsverordening Noord-Brabant, Artikel 5.55 Duurzame stedelijke ontwikkeling (2 en 3):

1. *Er is sprake van een duurzame stedelijke ontwikkeling voor wonen, werken of voorzieningen als:*
 - a. *een goede omgevingskwaliteit wordt bevorderd, met een veilige en gezonde leefomgeving;*
 - b. *toepassing wordt gegeven aan zorgvuldig ruimtegebruik, waaronder de transformatie van verouderde stedelijke gebieden;*
 - c. *optimaal invulling wordt gegeven aan de mogelijkheden voor productie en gebruik van duurzame energie;*
 - d. *rekening wordt gehouden met klimaatverandering, waaronder het tegengaan van hittestress en voldoende ruimte voor de opvang van water;*
 - e. *de mogelijkheden voor duurzame mobiliteit worden benut en*
 - f. *wordt bijgedragen aan een duurzame, concurrerende economie.*

2. *Om zorgvuldig ruimtegebruik te bevorderen op een bedrijventerrein, stelt het omgevingsplan regels over:*
 - a. *een bij de aard van het bedrijventerrein en de toe te laten functies passende kavelomvang; en*
 - b. *het tegengaan van ontwikkelingen die een effectief gebruik van het bedrijventerrein beperken, zoals:*
 - *bedrijfswoningen;*
 - *bedrijven die doelmatig gevestigd kunnen worden in gemengde gebieden, tenzij die bedrijven conceptversterkend werken en geclusterd worden; en*
 - *Voorzieningen die gelet op hun publieksaantrekkende werking thuishoren in centrumgebieden, tenzij deze concept-versterkend werken en geclusterd worden.*

Welke (openbare) selectieprocedures kunnen gemeenten hanteren voor uitgifte van bedrijfskavels?

In uitgiftebeleid van een gemeente kan worden beschreven welke selectieprocedures de gemeente hanteert bij verkoop van bedrijfskavels. Dit geeft de gemeente de flexibiliteit om een gefundeerde keuze te maken uit meerdere selectieprocedures bij uitgifte van kavels. Zo kan de gemeente bijvoorbeeld per (deel)gebied of voor specifieke kavels een eigen procedure hanteren. Mogelijke selectieprocedures kunnen zijn:

- **Eén op één methode**
Het één-op-één contracteren was jarenlang een veel gebruikte methode voor de uitgifte van bedrijfskavels door gemeenten. Bij deze methode was het gebruikelijk dat de

gemeente een ondernemer selecteerde voor een specifieke bedrijfslocatie of -kavel dan wel dat een ondernemer zich met een vraag meldde bij de gemeente. Vaak hanteerde de gemeente daarbij geen aanvullende selectiecriteria.

Als gevolg van het Didam-arrest is deze methode van uitgifte voor bedrijfskavels nog steeds mogelijk, maar alleen als bij voorbaat vaststaat of redelijkerwijs mag worden aangenomen dat er maar één serieuze gegadigde/ondernemer is die voor een bepaald bedrijfskavel in aanmerking kan komen. De gemeente dient in dat geval voorafgaand aan de verkoop het voornemen daartoe op een dusdanige wijze bekend te maken dat eenieder daarvan kennis kan nemen (passende mate van openbaarheid). In de publicatie moet de gemeente motiveren waarom er maar één gegadigde in aanmerking komt.

In uitgiftebeleid kan de gemeente categorieën van gevallen op voorhand motiveren waarom er maar één serieuze gegadigde is. Dat kan bijvoorbeeld aan de orde zijn bij een bedrijfsverplaatsing die noodzakelijk is om een door de gemeente gewenste transformatie van een bedrijventerrein naar wonen mogelijk te maken.

- **Een openbare bied-/selectieprocedure**

Er moet een openbare selectieprocedure worden opgestart als er meerdere gegadigden zijn of redelijkerwijs te verwachten is dat er meerdere gegadigden voor een bedrijfskavel zullen zijn. De gemeente kan dan kiezen uit meerdere selectieprocedures. Hieronder geven we een overzicht van de mogelijkheden:

- a. **Wie het eerst komt, wie het eerst maalt**

Dat er kavels beschikbaar zijn, wordt openbaar kenbaar gemaakt, bijvoorbeeld via de website van de gemeente. Vervolgens wordt gecommuniceerd wanneer de verkoopprocedure geopend zal worden. De gegadigde die zich als eerste meldt voor een kavel, komt hiervoor in aanmerking (mits de gegadigde voldoet aan de gunningscriteria). Deze procedure werkt alleen, wanneer op voorhand duidelijk is dat er slechts enkele gegadigden zullen zijn en/of meer aanbod beschikbaar is dan dat er vraag (gegadigden) zijn.

- b. **Loting**

Bij de lotingsprocedure kunnen gegadigden hun interesse kenbaar maken door een door de gemeente verstrekt lotingsformulier in te vullen en toe te sturen. Bij één gegadigde vindt er geen loting plaats, maar wordt aan die gegadigde gegund mits de gegadigde aan de verkoopcriteria voldoet. Op een lotingsbijeenkomst worden de beschikbare kavels (of het beschikbare kavel) te koop aangeboden. Tijdens de lotingsbijeenkomst worden de kavels geloot onder de gegadigden die zich door middel van een lotingsformulier kenbaar hebben gemaakt. Het spreekt voor zich dat de loting moet worden verricht door een onafhankelijke en onpartijdige partij, zoals een notaris.

- c. **Hoogste prijs (verkoop bij inschrijving)**

Gegadigden maken hun interesse kenbaar door een door de gemeente verstrekt inschrijfformulier in te vullen, met o.a. het bedrag waarvoor de gegadigde de kavel wenst te kopen, en dat formulier bij de gemeente in te dienen. Vervolgens

beoordeelt de gemeente of de gegadigden voldoen aan de vooraf kenbaar gemaakte criteria voor inschrijving. Eén van deze criteria zal in ieder geval zijn dat het inschrijfbedrag gelijk aan of hoger moet zijn dan de door de gemeente vastgestelde minimale prijs. Op de dag van de verkoop bekijkt en beoordeelt de gemeente de biedingen en maakt bekend wie de hoogsteieder is en of aan diegene kan worden gegund.

d. Prijsvraag

In een prijsvraag worden gegadigden uitgenodigd om op basis van minimale eisen en randvoorwaarden een bieding te doen en zal degene waarvan de inzending het beste voldoet aan de vooraf opgestelde criteria de selectieprocedure winnen. Hierbij gaat het vaak ook om een ontwerpogave. Deze vorm van selectie is vooral bruikbaar voor bijzondere locaties (entree van een bedrijventerrein, landmark, beeldbepalend object).

e. Vestigingsprocedure (selectiecriteria)

Selectie van gegadigden vindt plaats aan de hand van vooraf kenbaar gemaakte uitgiftecriteria. In een selectieleidraad of uitgifteprotocol staan deze uitgiftecriteria nader uitgewerkt. De uitgiftemethodiek en selectiecriteria worden vooraf en openbaar bekend gemaakt. Het bedrijf dat met zijn plan en vestiging het hoogst scoort krijgt de kavel toegewezen.

Welke zaken kunnen in een uitgifteprotocol worden opgenomen zodat dit werkbaar en uitvoerbaar is voor bedrijven die grond aankopen en voor gemeenten (en evt. andere partijen), die grond verkopen?

Een uitgifteprotocol is onderdeel van het uitgiftebeleid (of er wordt een verwijzing gemaakt naar het protocol voor een specifieke locatie) en legt bij voorkeur een koppeling met bestaand beleid en ruimtelijk beleid. Hieronder maken we een overzicht van in de praktijk toegepaste (aanvullende) selectiecriteria bij de uitgifte van bedrijfskavels:

- **Urgentie en situatie van een bedrijf (inclusief koppeling met intensief ruimtegebruik)**

Zit het bedrijf knel? Hierbij gaat het zowel om planologische als milieutechnische knelpunten als om capaciteit (fysieke ruimte). En hoe urgent is de beoogde verplaatsing (urgent of niet-urgent?). Belangrijk is om dit op basis van objectieve, toetsbare en redelijke criteria te beoordelen. Daarbij kan als (één van de) criteria worden gehanteerd dat vestiging op een nieuw bedrijventerrein alleen passend is, wanneer voldoende is aangetoond dat het bestaand kavel/object geen soelaas biedt en huisvesting ook in het aanbod van bestaande panden of terreinen niet is op te lossen (dit is de methodiek van de ladder voor duurzame verstedelijking).

- **Doelgroepen/prioritaire bedrijfstakken**

Hierbij wordt in een protocol vaak een koppeling gemaakt met bestaand economisch en/of bedrijventerreinenbeleid, maar bij voorkeur ook het bestemmingsplan. Wanneer een bedrijf tot een prioritaire doelgroep behoort, zorgt dit voor voorrang bij (nieuw)vestiging. Een alternatief is dat wordt gekozen om de kavels alleen uit te geven

aan specifieke doelgroepen. Dit kan zowel gelden voor lokale bedrijven als voor bedrijven van buiten de gemeente of regio. Overigens, ook in het bestemmingsplan is vaak al een indeling in doelgroepen weergegeven (vaak op basis van SBI bedrijfsactiviteiten, maar soms ook in de beschrijving of planregels). Een prioritaire doelgroep is op deelgebied niveau te verfijnen (bijvoorbeeld ook door criteria toe te voegen als geluid/milieuhinder, type activiteit, omvang en verschijningsvorm in bijvoorbeeld een gebiedspaspoort).

- **Eigenaar/gebruiker**

Als criterium kan ook worden opgenomen dat een gemeente alleen bedrijfskavels uitgeeft, aan gegadigden die de kavel ook zelf in gebruik gaat nemen. Dit kan ook een ontwikkelaar zijn, die in opdracht van een eindgebruiker een bedrijfskavel gaat bebouwen. Maar, speculatief ontwikkelen en/of als ontwikkelaar/belegger past dan niet.

- **Aanvullende ruimtelijke richtlijnen**

Als aanvulling op een gebieds/kavelpaspoort (en daarmee het bestemmingsplan/beeldkwaliteitsplan) kan als selectiecriterium worden opgenomen dat de kavel wordt uitgegeven aan het bedrijf dat het meest optimaal gebruik maakt van de ruimte (bijvoorbeeld op basis van floor space index, bebouwingspercentage, et cetera). Alternatief is dat als uitgiftecriterium een minimaal bebouwingspercentage wordt opgenomen of een minimale floor space index. Dit kan een aanscherping zijn op de bestaande bestemmingsregels. Hiermee wordt gestimuleerd dat een bedrijf de benodigde ruimte ook zo optimaal mogelijk in gebruik neemt.

- **Herkomst van een bedrijf (let op: gelijkheidsbeginsel en vrijheid van vestiging)**

Een criterium dat in veel bestaande uitgifteprotocollen terug komt is de herkomst van een bedrijf. Gaat het om een lokaal bedrijf, dat al in de gemeente gevestigd is? Een regionaal bedrijf? Of een bedrijf van buiten de eigen gemeente? Dit kan een passend criterium zijn, wanneer het protocol ook bedoeld is als instrument voor samenhangend bedrijventerreinenbeleid. Maar, vanuit het gelijkheidsbeginsel (en ook de vrijheid van vestiging en de vrijheid van het verlenen van diensten) moet een voorkeur voor een lokaal bedrijf wel sterk ruimtelijk worden onderbouwd. Een argument kan bijvoorbeeld zijn dat verplaatsing een lokaal knelpunt oplost en daarmee inspeelt op een maatschappelijk probleem. Een meer transparant selectiecriterium kan de economische binding met de gemeente (of regio) zijn (waarom moet het bedrijf per sé op deze locatie landen?). Van belang is dan wel dat dit gebeurt op basis van transparante en aantoonbare gegevens.

- **Overige criteria** waarop ook kan worden geselecteerd gaan bijvoorbeeld over de achterblijvende locatie (zijn hier wel/niet al plannen voor de invulling en/of de nieuwe eindgebruiker), werkgelegenheid (hoeveelheid arbeidsplaatsen, groeiverwachting, arbeidsintensiteit) en duurzaamheid (van bedrijfsactiviteiten en processen). In de praktijk zien we dat dit soort criteria vaak worden gebruikt als scoremethodiek, met een puntensysteem.

Hoe kan in een uitgifteprotocol worden omgegaan met positie van bestaende/al gevestigde bedrijven bij bedrijfsverplaatsing binnen de regio (hoe bouw je ruimte in voor uitzonderingssituaties)?

In het uitgiftebeleid kunnen de beleidsuitgangspunten en werkwijzen met betrekking tot gronduitgifte worden vastgelegd. Daarmee vormt het uitgiftebeleid de basis voor een kenbare en eenduidige werkwijze rondom de uitgifte van gronden. Uiteraard is er ook ruimte voor een hardheidsclausule. Het spreekt evenwel voor zich dat ook de hardheidsclausule in overeenstemming met het gelijkheidsbeginsel (en de criteria die de Hoge Raad in het Didam-arrest heeft geformuleerd), andere beginselen van behoorlijk bestuur en het recht op vrije vestiging, moet worden toegepast.

Overigens, ook het uitgifteprotocol zou in het geval van noodzakelijke bedrijfsverplaatsingen (met hoge urgentie) eigenlijk sowieso soelaas moeten bieden. Maar, ook hierbij geldt dat het bedrijf moet passen binnen de voorwaarden (juiste bedrijf op de juiste plek). Immers, ook bij verplaatsing van een bedrijf moet dit passen binnen het beleid en de juiste ruimtelijke voorwaarden, zodat de gemeente transparant en doelmatig handelt.

Hoe kan in een uitgifteprotocol worden omgegaan met het verschil tussen particulier en publiek eigendom?

Dat is ingewikkeld. Een uitgifteprotocol is een instrument van de overheid voor bedrijfskavels die zij uit geeft. Wanneer een private partij eigenaar is van uit te geven bedrijfsgronden, is deze partij niet verplicht om een protocol te hanteren. Een gemeente kan wel sturen op het beoogde profiel van een bedrijventerrein dat in privaat eigendom is door gebruik te maken van het publiekrechtelijke instrumentarium, zoals het bestemmingsplan.

Welke zaken kunnen worden opgenomen in uitgifteprotocollen zodat deze ook relateerbaar zijn tot de regionale afspraken die worden gemaakt in het programma regionaal programmeren van de provincie Utrecht?

Selectiecriteria die gaan over intensief ruimtegebruik en duurzaamheid passen goed in een uitgifteprotocol. Intensief ruimtegebruik (en urgentie voor verplaatsing) kan als eerste knock-out criterium in een protocol worden opgenomen. Criteria over duurzaamheid kunnen worden opgenomen als toetsingscriteria, om een prioritering te maken wanneer meerdere bedrijven voor één of enkele kavels in aanmerking komen.

Daarnaast kan in de uitgiftecriteria bijvoorbeeld ook worden opgenomen welke bedrijven (bedrijfsactiviteiten/doelgroepen) in aanmerking komen voor vestiging. Zo kan de profilering/segmentatie van bedrijven verder worden verfijnd.

In hoeverre is het Didam-arrest van invloed op uitgifte van kavels op bedrijventerreinen? In hoeverre heeft het Didam-arrest invloed op een uitgifteprotocol? Welke zaken kunnen in een uitgifteprotocol worden opgenomen zodat dit objectief, toetsbaar en redelijk is, zoals volgens het Didam-arrest wordt vereist? (Wat kan wel? Wat kan niet? Waar moet rekening mee worden gehouden?)

Uit het Didam-arrest volgt dat een overheidslichaam bij verkoop van een onroerende zaak gelegenheid moet bieden aan (potentiële) gegadigden om mee te dingen. Dat houdt in dat een overheidslichaam een kopende partij 'moet' selecteren aan de hand van objectieve, toetsbare en redelijke criteria die voorafgaand bekend gemaakt moeten worden. Deze verplichtingen volgen uit het gelijkheidsbeginsel, waaraan overheidslichamen zijn gebonden. Door een uitgifteprotocol te hanteren, wordt vooraf duidelijk gemaakt welke selectieprocedure gevolgd wordt en aan de hand van welke criteria de koper geselecteerd zal worden. Het werken met uitgifteprotocollen past daarom heel goed in het Didam-arrest. De te hanteren uitgifteprotocollen zullen moeten voldoen aan de Didam-vereisten.

In hoeverre heeft netcongestie impact op het naleven van duurzaamheidscriteria? Welke potentiële duurzaamheidscriteria in uitgifteprotocollen zijn wel en niet naleefbaar/haalbaar/realistisch in relatie tot netcongestie?

De vraag is vooral hoe specifiek selectiecriteria zijn die je wilt opnemen in een uitgifteprotocol. Ook doordat een protocol bij voorkeur langjarig mee kan gaan. Duurzaamheidseisen, maar ook mogelijkheden, ontwikkelen zich snel. Oftewel: gebruik duurzaamheidscriteria vooral om te prioriteren en/of selecteren tussen bedrijven (bijvoorbeeld bedrijf met hoogste score op duurzaamheid komt als eerste in aanmerking), in plaats van dat criteria voor vestiging worden opgenomen (dat past immers beter in de planregels en/of gebieds/kavelaspoorten).

In hoeverre kunnen zaken worden opgenomen in een uitgifteprotocol die gaan over:

- ruimtegebruik (hoogte, intensiteit, fsi, etc.), werkgelegenheid en soort banen;
- soort(en) bedrijven waarin wel of geen grond wordt uitgegeven; er kan middels de uitgifteprotocollen worden ingezet op het wel of niet verkopen van grond aan bedrijven die aansluiten bij het regioprofiel, bedrijven met een toegevoegde waarde en grote ruimtegebruikers; en
- duurzaamheid (energiegebruik, klimaatadaptatie/vergroening, circulariteit en gezondheid).

In de uitgiftecriteria en/of de selectiecriteria behorende bij prioritering van bedrijven (welk bedrijf komt als eerste in aanmerking voor een kavel, bij meerdere gegadigden) kunnen bovenstaande zaken worden opgenomen. In het arrest Kunst en Antiekstudio/Lelystad heeft de Hoge Raad geoordeeld dat de Wet op de Ruimtelijke Ordening er niets aan het opnemen van voorwaarden omtrent grondgebruik in gronduitgifteovereenkomsten in de weg staat, ook niet als door of krachtens de voorwaarden in bepaalde gevallen gebruik van de grond wordt beperkt of verboden, respectievelijk kan worden beperkt of verboden dat volgens het vigerende bestemmingsplan in het algemeen geoorloofd is. Er bestaat enige onduidelijkheid over de exacte reikwijdte van dit arrest. Zo is het bijvoorbeeld de vraag of het arrest alleen gaat over gebruik in enge zin of dat bij gronduitgifte ook eisen gesteld mogen worden ten aanzien van het bouwen. Een tweede beperking is gelegen in artikel 122 van de Woningwet (en artikel 23.7 van de Omgevingswet). Artikel 122 van de Woningwet bepaalt dat het verboden is om privaatrechtelijke rechtshandelingen te verrichten met betrekking tot onderwerpen waarin bij of krachtens het Bouwbesluit is voorzien of die met betrekking tot het bouwen bij of krachtens de Wabo zijn geregeld. Deze regeling wordt in artikel 23.7 van de Omgevingswet voortgezet. Gronduitgifteprotocollen moeten aan de uit de rechtspraak en de wet voortvloeiende beperkingen voldoen.

Voor een selectieprocedure op basis van selectiecriteria is het van belang dat de score en criteria goed en objectief meetbaar zijn op basis van beschikbare data. Zo wordt voorkomen dat een score voor prioritering van bedrijven niet meer voldoende transparant is en leidt tot onnodige discussie. Daarbij moeten de selectiecriteria ook logisch en passend (ruimtelijk relevant) zijn bij de uit te geven kavels en/of het profiel van het bedrijventerrein. Waarbij ook belangrijk is dat selectiecriteria niet zo specifiek zijn, dat slechts een of enkele bedrijven hierbinnen passen.

In hoeverre kan in de uitgifteprotocollen ruimte worden gecreëerd voor uitzondering (bijvoorbeeld voor het oplossen van speciale knelpunten)?

In het uitgiftebeleid kunnen de beleidsuitgangspunten en werkwijzen met betrekking tot gronduitgifte worden vastgelegd. Dit is de basis voor een kenbare en eenduidige werkwijze rondom de uitgifte van gronden. Hierin kunnen ook uitzonderingssituaties worden opgenomen.

Bijvoorbeeld dat bedrijven met hoge urgentie (en die een knelpunt oplossen, ook voor andere bedrijven) prioriteit hebben boven bedrijven zonder urgentie. Of dat bepaalde bedrijfskavels alleen beschikbaar zijn voor verplaatsters uit een bepaald gebied, omdat het gebied waar de te verplaatsen bedrijven gevestigd zijn, bijvoorbeeld wordt getransformeerd naar woningbouw.

In hoeverre is in uitgifteprotocollen iets op te nemen over segmentatie (verschillende soorten bedrijventerreinen)?

De segmentatie van een bedrijventerrein wordt bij voorkeur geborgd in het bestemmingsplan. Dit kan door bebouwingsmogelijkheden specifiek te maken (kavelomvang, bouwhoogte, fsi), maar ook specifieke eindgebruikers op te nemen (in Staat van Bedrijfsactiviteiten bijvoorbeeld).

Via de kavel/gebiedspaspoorten kunnen ook op kavelniveau de voorkeuren worden aangegeven (bijvoorbeeld mbt minimale milieuhindercategorie).

In het uitgifteprotocol kan worden gestuurd op segmentatie, maar zoveel mogelijk in lijn met het bestemmingsplan en/of kavelpaspoort. Een uitgifteprotocol is immers een hulpmiddel en heeft beperkte juridisch-planologische status.

In hoeverre kan in uitgifteprotocollen worden aangesloten op het Convenant Duurzame Woningbouw Provincie Utrecht?

Het toetsingskader uit het convenant kan worden gebruikt als bouwsteen voor selectiecriteria in het uitgifteprotocol. De duurzaamheidsambities kunnen als toetsingskader worden gehanteerd voor een score. Het bedrijf met de hoogste score heeft dan prioriteit voor vestiging.

Ook hierbij geldt dat de duurzaamheidsambities ook in het stedenbouwkundig plan en de gebieds/kavelpaspoorten kunnen worden opgenomen. Zo is voor een geïnteresseerde partij direct duidelijk aan welke criteria moet worden voldaan bij ontwikkeling.

Welke financieringsvormen zijn mogelijk in relatie tot uitgifteprotocollen? Welke mogelijkheden zijn er voor sturing op grondprijzen, korting op grondprijzen en/of afdracht aan intensiveringsfonds? En hoe zijn deze regelbaar in een uitgifteprotocol?

Financieringsvormen zijn geen onderdeel van het uitgifteprotocol, maar zijn separate instrumenten als onderdeel van samenhangend bedrijventerreinenbeleid. Het protocol gaat om selectie van bedrijven. Hierbij wordt geen directe koppeling gemaakt met de grondprijsmethodiek.

Hoe afdwingbaar/hard kan een uitgifteprotocol zijn en welke gevolgen dit heeft in relatie tot besluitvorming?

Een uitgifteprotocol vormt de basis voor selectie van bedrijven. Bedrijven kunnen onder verwijzing naar het uitgifteprotocol van vestiging worden uitgesloten, als zij niet voldoen aan de in het uitgifteprotocol vastgelegde kwaliteitseisen. Voorwaarden uit het uitgifteprotocol kunnen vertaald worden naar contractuele bedingen in reserverings- en koopovereenkomsten. De uitgifteprotocollen krijgen daardoor in privaatrechtelijke zin juridische betekenis.

Welke mogelijkheden zijn er voor vaststelling van een uitgifteprotocol en wat is daarbij passende besluitvorming? En door wie kan uiteindelijk wat vast worden gesteld in de uitgifteprotocollen?

Dit varieert per gemeente. In praktijk zien we bijvoorbeeld dat het uitgiftebeleid of de Nota Gronduitgifte, met daarin methodiek en beleidskeuzes, meestal wordt vastgesteld door de gemeenteraad.

Hoe kan worden geborgd dat een protocol ook daadwerkelijk gebruikt gaat worden?

Door het direct te koppelen aan vastgesteld uitgiftebeleid. Het protocol is daarmee een vereiste bij gronduitgifte. Samen met de gemeentelijke gronduitgiftevoorwaarden (algemene voorwaarden) bevatte zijn het kader voor de gronduitgifte.