

Nota grondbeleid Etten-Leur

Niets uit deze publicatie mag worden gereproduceerd, verspreid of overgedragen in welke vorm of op welke manier dan ook, met inbegrip van fotokopiëren, opnemen, of andere elektronische of mechanische wijze, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van GrondGidsen en de gemeente Etten-Leur, tenzij dit ten dienste staat voor ruimtelijke plannen, de omgevingsvisie e.d. ten behoeve van de gemeente Etten-Leur.

1. Inleiding

Etten-Leur kenmerkt zich als een gemeente waar het prettig, veilig en gezond wonen is. De dorps sfeer met stadse voorzieningen en de verwevenheid met landbouw, natuur en recreatie geeft Etten-Leur een bijzonder karakter. In de Omgevingsvisie 'Etten-Leur doet het gewoon!' zijn de lange termijn ambities en doelstellingen van de gemeente opgenomen. Die doelstellingen hebben betrekking op de leefomgeving (buitenruimte) en zijn zeer divers. Het gaat om doelstellingen op het gebied van onder andere klimaat, energie, water, bodem, woningbouw en stedelijke transformatie. Om die doelstellingen te realiseren, moet ruimte gevonden worden in de fysieke leefomgeving. Die ruimte is niet altijd beschikbaar en/of de gemeente heeft niet altijd de beschikking over de gronden. Dat vraagt om een sterke regie en sturing vanuit de gemeente. Regie en sturing die flexibel is en inspeelt op de marktontwikkelingen. Hierbij past een grondbeleid dat een handvat biedt om voor elke situatie een juiste afweging te maken welk grondbeleid bij het initiatief past.

Het ruimtelijke domein is voortdurend in beweging. Het grondbeleid moet kunnen meebewegen met de veranderingen van de marktomstandigheden. Veel gemeenten pasten de afgelopen jaren hun grondbeleid hierop aan door situationeel grondbeleid te voeren. Etten-Leur koos voor een actieve houding, maar sloot het faciliterend grondbeleid niet uit. Het nieuwe grondbeleid wordt dynamischer. Het geeft de gemeente een duidelijk kader op basis waarvan zij het grondbeleid concreet kan toepassen en haar rol in een ruimtelijk initiatief kan bepalen. Dit nog steeds vanuit de voorkeur van een actieve houding. Dit betekent dat Etten-Leur met het grondbeleid in staat is om bij een ruimtelijk initiatief de maatschappelijke- en financiële waardecreatie en de risico's die het initiatief met zich meebrengt af te wegen. Dit kan ertoe leiden dat soms een optimaal financieel rendement leidend is en dat in andere gevallen een optimaal maatschappelijk rendement tegen aanvaardbare kosten en risico's wordt nagestreefd.

Het grondbeleid is weer terug waar het ooit startte: een middel voor het realiseren van inhoudelijke doelen en ambities. De gemeente heeft een strategie die gericht is op een evenwichtige en daadkrachtige aanpak voor de ontwikkeling en toekomst van de gemeente. Het grondbeleid biedt hiervoor het handvat.

2. Uitgangspunten van het grondbeleid

I. Grondbeleid als middel om gemeentelijke ambities waar te maken

Grondbeleid is geen doel op zich, maar geeft een koers voor de grondpolitiek en de keuze die de gemeente hierin maakt. Het is een middel om bestuurlijke ambities, de vraagstukken en de koers uit de omgevingsvisie waar te maken en het beleid voor volkshuisvesting, economie, gezondheid, natuur en landschap te ondersteunen. Het grondbeleid helpt de gemeente om een balans te vinden tussen de ruimtelijke groei en de leefbaarheid en daarvoor een evenwichtige keuze te maken tussen de verschillende belangen en ambities.

II. Dynamisch grondbeleid

De gemeente Etten-Leur kiest voor een dynamisch grondbeleid waarbij de nadruk ligt op actief grondbeleid. De gemeente maakt op basis van onder andere ambitie, prioriteit en de gewenste regie de afweging welke rol zij inneemt in het ruimtelijk initiatief. Dus of zij actief grondbeleid, actief faciliterend of eventueel faciliterend grondbeleid toepast.

Etten-Leur stuurt vanuit een actieve regie om te zorgen dat de opgaven van verschillende beleidsvelden en ambities tot stand komen. Dat hoeft niet altijd met actief grondbeleid. De gemeente kan ook een actief faciliterende rol innemen. Actief grondbeleid voert de gemeente op het moment dat zij met een grondpositie scherp wil sturen op de voorwaarden, kwaliteit en uitkomst van het ruimtelijk initiatief.

Dynamisch grondbeleid houdt ook in dat de gemeente kan besluiten om geen medewerking te verlenen aan een ruimtelijk initiatief dat niet past in het gemeentelijke beleid of visie, geen bijdrage levert aan de gemeentelijke ambities of niet economisch zelfstandig uitvoerbaar is.

(Strategische) verwerving

De gemeente Etten-Leur verwerft gronden onder marktconforme condities. De prijsstelling wordt gewaarborgd met een taxatie van een onafhankelijke gecertificeerde taxateur. De gemeente kan het voorkeursrecht als instrument inzetten bij een (strategische) verwerving.

Bij verwerving is het de bedoeling om een minnelijke oplossing binnen marktconforme en redelijke uitgangspunten te bereiken. Onteigening sluit de gemeente niet uit. Etten-Leur past dit instrument toe als een minnelijke oplossing uitblijft en het onteigeningsbelang is aangetoond.

De strategische verwerving gebeurt met een voorafgaande risicoafweging en met een helder financieel kader en randvoorwaarden op basis van:

- o noodzaak van sterke gemeentelijke sturing in het gebied;
- o toegevoegde waarde en effect voor de gewenste ontwikkeling;
- o prioriteit;
- o financiële dekking.

Bij een strategische aankoop sluit het college een koopovereenkomst onder de ontbindende voorwaarden dat de raad instemt met de aankoop. Het college legt de strategische verwerving (vertrouwelijk) voor aan de raad. Dit gebeurt met een separaat raadsvoorstel. De raad besluit per geval over strategische aankopen.

III. **Gronduitgifte**

Gronduitgifte geschiedt transparant en volgens de eisen uit relevante jurisprudentie zoals het zogenaamde "Didam-arrest". Per situatie beoordeelt de gemeente of gronduitgifte plaats vindt op grond van een openbare selectieprocedure met objectief toetsbare en redelijke selectiecriteria of dat sprake is van een één op één uitgifte. Zowel bij de openbare selectieprocedure als de één op één uitgifte onderbouwt en publiceert het college de voorgenomen verkoop. Gronduitgifte geschiedt onder marktconforme voorwaarden en uitgifteprijsen.

IV. **Grond- en uitgifteprijsen**

Voor de grondprijzen bij uitgifte vraagt de gemeente extern advies. Hierbij raadpleegt zij een onafhankelijke, gecertificeerde taxateur.

V. **Kostenverhaal**

Het kostenverhaal verzekert Etten-Leur bij voorkeur privaatrechtelijk met een anterieure overeenkomst. Het kostenverhaal voldoet aan de wettelijke kaders en is transparant, redelijk en billijk. Het verhaal van kosten en financiële bijdragen is vastgelegd in het programma kostenverhaal en financiële bijdragen.

VI. **Financieel**

Bij de grondexploitaties beperkt Etten-Leur de risico's met flexibiliteit, effectieve monitoring, cashflow en risicomanagement. Etten-Leur past de regels van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) toe bij de grondexploitaties. Dit zijn de regels over onder andere de (tussentijdse) winstneming, de verliesafdekking, de rente, de disconteringsvoet, de prijsstijgingen en de looptijd.

VII. **Wijze van uitvoering**

De gemeenteraad stelt met de nota grondbeleid de kaders voor het grondbeleid vast en heeft een controlerende rol. Het college voert het grondbeleid uit binnen de kaders van de nota grondbeleid en legt aan de raad verantwoording over de uitvoering af.

3. Doelstelling van het grondbeleid

Grondbeleid is een middel en geen doel op zich. Het grondbeleid helpt Etten-Leur om haar beleid, visie en ambities waar te maken. Daarmee creëert de gemeente maatschappelijke meerwaarde voor de stad.

De ambities van Etten-Leur liggen vast in de Omgevingsvisie en het college uitvoeringsprogramma. De doelen liggen vast in de begroting en het beleid van de verschillende vakafdelingen. Ambities en ruimtelijke opgaven vraagt om een duidelijke regie en het vinden van balans. Etten-Leur wil zich duurzaam ontwikkelen en zoekt naar een balans tussen:

- de mensen;
- de leefomgeving;
- de economie en welvaart.

Het grondbeleid geeft een strategische afweging over de manier waarop de gemeente schaarse ruimte (de grond) wil inzetten om maatschappelijke meerwaarde te realiseren. De gemeente hoeft hierbij zelf niet de eigenaar van de grond te zijn of te worden.



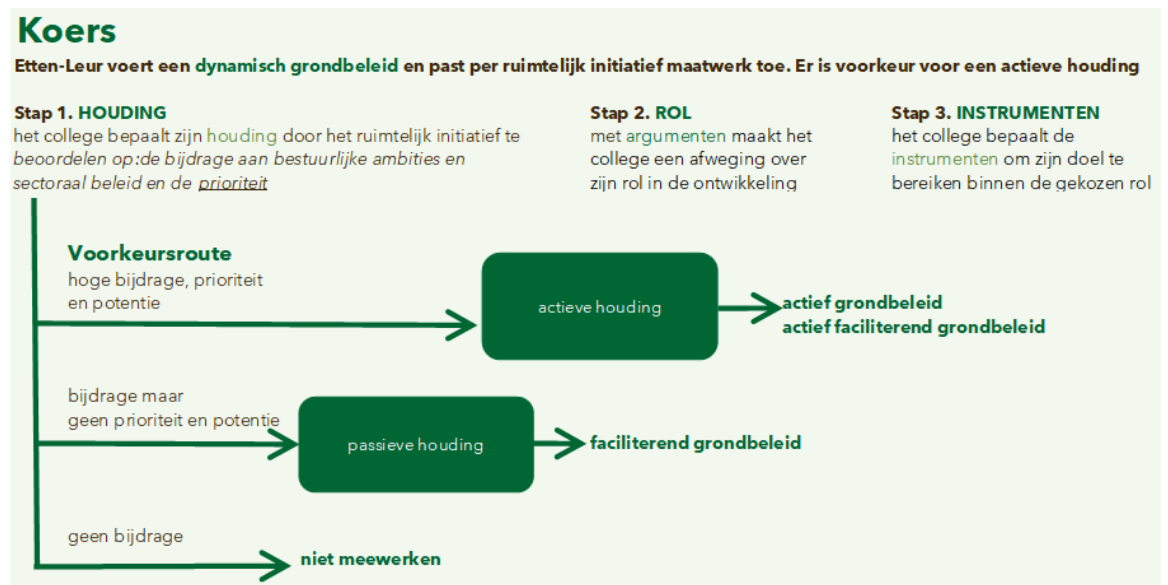
Schema Relatie grondbeleid met gemeentelijk(e) beleid, visie en ambities

4. De koers van het grondbeleid

Etten-Leur voert een dynamisch grondbeleid. Dit betekent dat de gemeente voor alle ruimtelijk initiatief een afweging maakt welke houding zij aanneemt en welke rol zij hierin vervolgens wil nemen. Het dynamische karakter van het grondbeleid past bij de ambitie van Etten-Leur om meer regie te voeren en daar waar het nodig is actief te handelen.

Voor elke rol beschikt de gemeente over instrumenten die ze kan inzetten om te zorgen dat de ambities in een ruimtelijk initiatief worden gerealiseerd. Als de situatie in de tijd verandert, kan een bijstelling van de grondpolitiek nodig zijn. Dit kan bijvoorbeeld betekenen dat de houding, de rol en de inzet van instrumenten bij een specifiek ruimtelijk initiatief veranderen.

De keuze van de houding en rol die de gemeente inneemt bij een nieuw initiatief wordt ook beïnvloed in de afweging die binnen het ruimtelijke proces wordt gemaakt. De gemeente hanteert hiervoor een slagbomenmodel waarbij in het ruimtelijk proces ook de prioriteit, noodzaak en inzet van capaciteit wordt afgewogen. De uitkomst van het slagboomgesprek bepaalt daarom de koers van het grondbeleid.



Figuur Koers grondbeleid

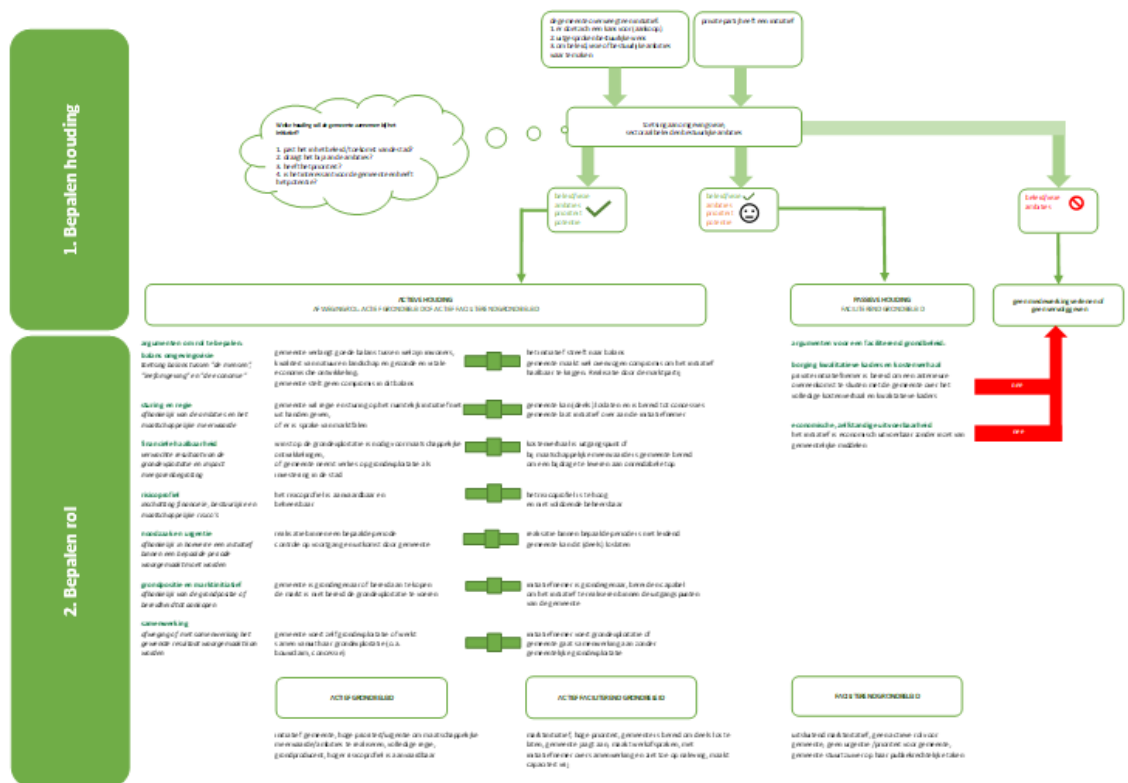
5. Het afwegingskader grondbeleid

Stap 1.
Bepaling **houding**

Stap 2.
Keuze rol
met behulp van de **afwegingskader grondbeleid**

Stap 3.
Inzet **grondbeleidinstrumenten**
afhankelijk rol en omstandigheden

Voor de afweging welke houding en rol het beste past en welke grondbeleidinstrumenten dan worden ingezet, maakt Etten-Leur gebruik van een routekaart. Vanuit meerdere invalshoeken zal Etten-Leur een afweging maken welk grondbeleid zij wil voeren. Zo kan een bestuurlijke ambitie het afwegingsproces initiëren, bijvoorbeeld de ambitie om bedrijven meer ruimte te geven, regie te voeren op de groei van een evenwichtige woningbouw, het versterken van het landschap en recreatie of om de leefbaarheid van de stad te vergroten. Ook kan een private partij een ruimtelijk initiatief voorleggen, die al dan niet aan de ambities en opgaven van Etten-Leur voldoet. De routekaart helpt de gemeente kiezen hoe zij wil acteren bij het ruimtelijk initiatief en hoe zij per stap de afweging maakt om haar houding, rol en inzet van de grondbeleidinstrumenten te bepalen.



Stap 1: Houding

Het college bepaalt eerst zijn houding voor een ruimtelijk initiatief. Hoewel Etten-Leur voorkeur heeft voor een actieve houding, zal zij toch per ruimtelijk initiatief de afweging van haar houding moeten maken. Welke houding het college inneemt, hangt af van de mate waarin een ruimtelijk initiatief bijdraagt aan de uitvoering van de visies, beleid, bestuurlijke ambities, de prioriteit en de potentie. Draagt het initiatief in grote mate bij aan de verwezenlijking van de ambities of beleidsopgave van de gemeente, dan zal een actieve houding meer gerechtvaardigd zijn. Dat geeft haar de mogelijkheid om het initiatief te sturen en regie te voeren. Als een initiatief nauwelijks bijdraagt aan de beleidsopgave en ambities of er is geen sprake van prioriteit en noodzaak, dan kan het college een passieve houding aannemen en zuiver vanuit haar publiekrechtelijk kader sturen. Daarnaast kan het college besluiten om niet mee te werken aan een ruimtelijk initiatief. Dit gebeurt als het ruimtelijk initiatief niet past binnen de gemeentelijke visies en beleid.

Stap 2: Rol

In de tweede stap wordt de gemeentelijke rol bepaald. Bij een actieve houding maakt het college een afweging op basis van verschillende factoren. Denk hierbij aan de gewenste sturing en regie, de noodzaak en urgentie, de financiële haalbaarheid, het risicoprofiel, grondposities en (strategische) aankoop, marktinitiatief en capaciteit. Per ruimtelijk initiatief kan de weging van de factoren anders zijn.

Bij een passieve houding past het college faciliterend grondbeleid toe. Mocht het niet mogelijk zijn om kwalitatieve kaders of het kostenverhaal te borgen met een anterieure overeenkomst of als het initiatief objectief aantoonbaar niet economisch uitvoerbaar is zonder inzet van gemeentelijke middelen, dan zal het college alsnog geen medewerking verlenen aan het ruimtelijk initiatief.

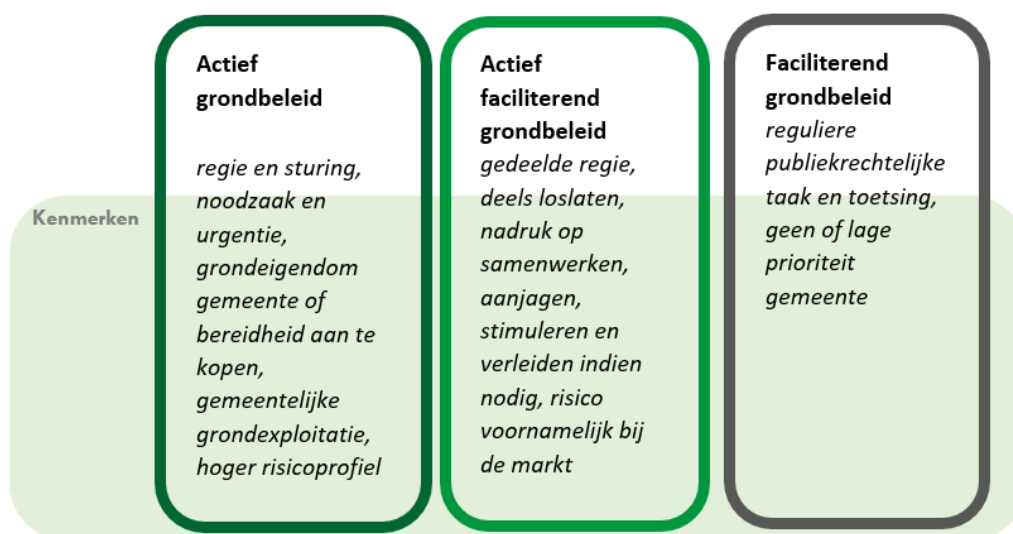
Welke rollen kan de gemeente kiezen?

We onderscheiden in het dynamisch grondbeleid drie rollen. Deze drie gemeentelijke rollen zijn: actief grondbeleid, actief faciliterend grondbeleid en faciliterend grondbeleid. De rol van de gemeente kan gedurende het proces van het ruimtelijk initiatief veranderen. Als een ruimtelijk initiatief ongewenst is, dan verleent het college geen medewerking aan het initiatief.

Houding



Rol



Figuur Rollen in grondbeleid

Actief grondbeleid

Etten-Leur kiest voor actief grondbeleid als een ruimtelijk initiatief in belangrijke mate bijdraagt aan de realisatie van gemeentelijke ambities en de gemeente absolute regie wil houden op de gewenste uitkomst. Dit kan ook om financiële redenen. De gemeente stuurt dan ook op het tijdsplan waarbinnen het ruimtelijk initiatief tot stand moet komen. Actief grondbeleid komt in beeld als de balans tussen 'de mensen', 'leefomgeving/milieu' en 'de economie' niet in het ruimtelijk initiatief tot uitdrukking komt. Daarbij heeft het ruimtelijk initiatief een hoge prioriteit en urgentie en wil Etten-Leur door middel van de grondpositie zelf het initiatief houden. Actief grondbeleid sluit samenwerking met de markt niet uit. De gemeente kan vanuit deze actieve rol de samenwerking opzoeken.

Bij actief grondbeleid treedt de gemeente op als private partij in de grondmarkt. De gemeente koopt (strategisch) grond aan en ontwikkelt deze risicodragend. De gemeente doorloopt de planologische procedure om de gewenste bestemming te verkrijgen, zorgt ervoor dat de grond geschikt wordt gemaakt om op te bouwen (bouwrijp) en te leven (woonrijp) en geeft de bouwrijpe grond uit. De gemeente voert een gemeentelijke grondexploitatie met de daarbij behorende financiële risico's.

Actief faciliterend grondbeleid

Ook actief faciliterend grondbeleid komt voort uit een actieve houding. De gemeente is van mening dat het ruimtelijk initiatief in belangrijke mate bijdraagt aan de realisatie van gemeentelijke ambities. Het verschil met actief grondbeleid is dat Etten-Leur niet als private partij en risicodragend op de markt wil treden en daarbij niet de grondexploitatie wil of kan voeren. Bijvoorbeeld omdat de gemeente het risico van de grondexploitatie niet wil lopen. Het kan ook zijn dat een private partij beschikt over de gronden en bereid is om binnen de gemeentelijke kaders het initiatief te realiseren.

Kortom, een private partij voert de grondexploitatie. De gemeente faciliteert. Niet vanaf de zijlijn, maar juist vanuit die actieve houding. De gemeente ondersteunt het ruimtelijk initiatief actief en is in het vi-sietraject en het planologisch proces als het nodig is de kartrekker. De gemeente denkt actief mee met private partijen om het ruimtelijk initiatief binnen het door de gemeente gewenste tijdspad en de kaders te realiseren en maakt hiervoor capaciteit vrij. Bij het ontbreken van marktinitiatief stimuleert en verbindt de gemeente, neemt zij een makelaarsfunctie aan en schept ze het klimaat om een ruimtelijk initiatief van de grond te krijgen. De gemeente beschouwt zichzelf als partner in de gebiedsontwikkeling en zoekt de samenwerking met de private partij op. De gemeente wil geen of een beperkt risico lopen. Bij actief faciliterend grondbeleid kan de gemeente ook overgaan tot grondverwerving of haar eigen gronden inzetten. Dit zal vaak gebeuren binnen afspraken in een samenwerkingsverband. Hierbij kan de gemeente haar gronden of grondbeleidsinstrumenten (bijvoorbeeld vestigen van een voorkeursrecht) inzetten om de gebiedsontwikkeling ten uitvoer te brengen.

Faciliterend grondbeleid

Soms draagt een private partij een ruimtelijk initiatief aan dat in beperkte mate bijdraagt aan de realisatie van de gemeentelijke ambities. Het ruimtelijk initiatief is niet slecht voor de gemeente, maar heeft geen prioriteit. De gemeente neemt in dat geval een meer passieve houding aan dan bij actief faciliterend grondbeleid en kiest voor een zuiver faciliterende rol. De gemeente werkt aan het initiatief mee en stuurt op basis van haar publiekrechtelijke bevoegdheden. Als het college principemedewerking verleent, sluit het een intentieovereenkomst met de initiatiefnemer. In de intentieovereenkomst staan zakelijke afspraken over de planning en het kostenverhaal om de haalbaarheid te onderzoeken. Mocht het niet komen tot een haalbaar plan binnen het afgesproken tijdspad, dan vervalt de principemedewerking. Als het plan haalbaar is dan sluiten initiatiefnemer en de gemeente een anterieure overeenkomst. In deze overeenkomst liggen de afspraken vast over onder andere het programma en het kostenverhaal. Het initiatief en het ontwikkelproces liggen dus volledig bij de private partij, behoudens de publiekrechtelijke bevoegdheid van de gemeente. De gemeente stuurt aan op een efficiënte inzet van ambtelijke capaciteit. Het risico van de ontwikkeling ligt bij de private partij.

Hoe maakt het college de afweging tussen de rollen, per ruimtelijk initiatief?

De keuze voor de *rol* hangt af van meerdere aspecten. Het afwegingskader van dit grondbeleid helpt de gemeente beargumenteerd om een juiste afweging te maken van haar rolname in het ruimtelijk initiatief. Deze keuze van een rol is niet in beton gegoten. Als in de loop van de tijd de gemeente een nieuwe kijk heeft op het ruimtelijk initiatief of als de omstandigheden veranderen, dan kan de afweging en daarmee de keuze voor de rol veranderen.

Sturen op impact

Gebiedsontwikkeling geen doel op zich. Het gaat om de impact die de ontwikkeling (vanuit de gemeente en markt gestuurd) heeft op de lange termijn. *Wat is het effect van de ruimtelijke ingreep op de toekomst van de stad en het imago? Hoe draagt een ontwikkeling bij aan de visie en de ambities (bijvoorbeeld de woonvisie) van de gemeente? Wat is het effect op de woningbouwvoorraad? Draagt een ontwikkeling bij aan een meer gedifferentieerd woonmilieu?* De effecten van een gebiedsontwikkeling kunnen divers zijn: economisch, sociaal, maatschappelijk of een combinatie. Het is verleidelijk om alleen te sturen op de korte termijn door te kijken naar de looptijd en het financiële resultaat van de grondexploitatie. Etten-Leur kijkt echter verder en brengt op verschillende momenten (onder andere haalbaarheid: go/no go, uitvoering, afronding) in beeld wat de impact op de lange termijn is. Een positieve impact kan reden zijn om nu te investeren als gemeente. Bijvoorbeeld een fysieke ingreep, die eenmalig geld vraagt (een investering dus) en voor de lange termijn een positief effect heeft op de onroerendezaakbelasting, de werkgelegenheid, duurzaamheid en de vitaliteit. De impact kan voor een aantal facetten (uiteraard met aannames) gekwantificeerd worden, terwijl andere aspecten alleen in kwalitatieve zin benoemd kunnen worden. Het is daarbij van belang om een balans te vinden om tot een duurzame ontwikkeling te komen.

Keuze van de rol bij een actieve houding

Een actieve rol wordt gekozen aan de hand van een aantal thema's. Deze thema's zijn als afwegingskader meegenomen in de routekaart. De weging van argumenten op de verschillende thema's is niet voor ieder ruimtelijk initiatief hetzelfde. Soms is de ambitie zo groot dat een hoger risicoprofiel acceptabel is. Een andere keer weegt het financiële rendement zwaarder dan de ambities. Echter, de afweging van het risicoprofiel van het initiatief ten opzichte van de andere thema's van het afwegingskader maakt de gemeente altijd en vormt een belangrijk onderdeel van de besluitvorming om te kiezen voor een actieve houding in het grondbeleid.

Balans

Zoals in de omgevingsvisie is opgenomen dient er binnen een ruimtelijk initiatief balans te zijn tussen 'de mensen', 'de leefomgeving/milieu' en 'de economie'. Natuurlijk stuurt de gemeente hierop door

vooraf kaders te stellen waaraan een initiatief moet voldoen. Om te voorkomen dat bij de uitwerking van het plan deze elementen niet in balans zijn kan de gemeente een grondpositie innemen.

Sturing en regie

Hoeveel sturing en regie Etten-Leur bij een ruimtelijk initiatief wil hebben, hangt samen met de ambities en de maatschappelijke meerwaarde. Hoe hoger een ambitie op de bestuurlijke agenda staat, hoe meer sturing en regie door de gemeente is gewenst.

Ook hangt de mate van de gewenste gemeentelijke regie samen met het marktinitiatief en de mogelijkheid om in samenwerking met private partijen de gewenste ambities te realiseren. Als binnen de kaders van de gemeente het ruimtelijk initiatief door één of meerdere marktpartijen kan worden gerealiseerd en afspraken goed zijn vast te leggen in een samenwerkingsverband of anterieure overeenkomst, dan heeft de gemeente geen noodzaak om actief grondbeleid te voeren. Een actief faciliterende rol volstaat dan.

Financiële haalbaarheid

Om de financiële haalbaarheid van een ruimtelijk initiatief te beoordelen, maakt de gemeente inzichtelijk wat de verwachte uitkomst van de grondexploitatie (korte termijn) en de verwachte impact op meerjarenbegroting (lange termijn) is. De uitkomst voor de korte en lange termijn kan positief zijn. Dit betekent dat de grondexploitatie de gemeente geld oplevert of dat zij haar kosten volledig kan verhalen en dat de meerjarenbegroting een voordeel heeft.

Daarnaast kan een ontwikkeling ook vragen om inzet van gemeentelijke middelen. Bijvoorbeeld een verlies op de grondexploitatie of het niet volledig kunnen verhalen van kosten. Het behalen van een positief resultaat op de grondexploitatie is hierdoor geen doel op zich. Bij elk resultaat, positief of negatief, moet bezien worden in welke mate dit bijdraagt aan de ambities van Etten-Leur.

Risicoprofiel

Om het risicoprofiel te bepalen kijkt de gemeente naar de risico's op financieel, bestuurlijk en maatschappelijk vlak. Deze weegt zij af tegen de keuze om een marktpartij het voortouw te laten nemen of om zelf actieve regie te gaan voeren, al dan niet in een samenwerkingsverband.

Noodzaak en urgentie

De noodzaak van een ruimtelijk initiatief en de urgentie van de realisatie bepaalt de mate waarin Etten-Leur het voortouw wil nemen. Hierbij is een belangrijke afweging of Etten-Leur er vertrouwen in heeft dat de markt het ruimtelijk initiatief kan realiseren binnen de afgesproken tijd, ambities en voorwaarden. Het is denkbaar dat de gemeente volledige regie wil voeren vanwege de noodzaak die zij ziet. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de realisatie van betaalbare woningen.

Grondpositie en marktinitiatief

Heeft de gemeente de benodigde gronden voor de ontwikkeling in eigendom? Of is ze bereid deze aan te kopen? Of heeft een private partij de gronden in eigendom en is deze bereid om binnen de gemeentelijke kaders te ontwikkelen en deze afspraken contractueel vast te leggen? Hierbij speelt ook de afweging in hoeverre onteigening kan worden ingezet om het doel van grondeigendom te bereiken.

Samenwerken

Kan samen met de initiatiefnemer de ontwikkeling worden gerealiseerd of is het nodig dat de gemeente zelf een grondexploitatie voert? Bij gemeentelijk grondeigendom kan de gemeente ook kiezen voor een vorm van samenwerking door het sluiten van een bouwclaimovereenkomst of een in de vorm van een concessie.

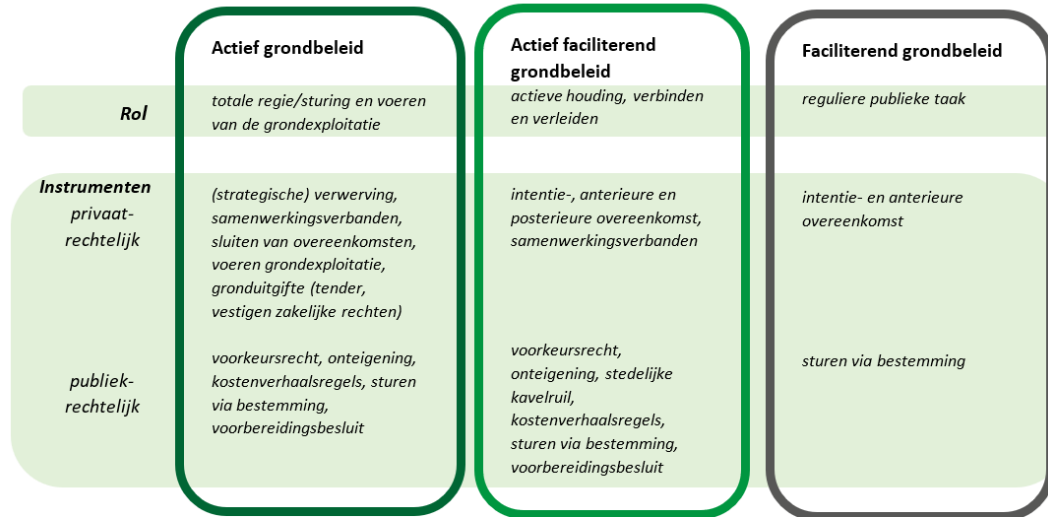
Keuze van de rol bij een passieve houding

Het college kiest voor een faciliterende rol als het ruimtelijk initiatief wel wenselijk is, maar de noodzaak en de urgentie ontbreken. De faciliterende rol beargumenteert het college als het ruimtelijk initiatief binnen het beleid past of iets toevoegt aan de ambitie. Met de initiatiefnemer zijn goede afspraken te maken over de kwalitatieve kaders die aan de ontwikkeling worden gesteld en het kostenverhaal. Het is de verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer om het ruimtelijk initiatief op te pakken binnen de kaders en afspraken. Als de initiatiefnemer niet voldoet aan de kaders of zich niet aan het afgesproken tijdsplan houdt, dan stopt de medewerking van het college.

Het college werkt niet mee aan een initiatief als dit in strijd is met het beleid of de ambities. Daarnaast werkt de gemeente ook niet (direct) mee als zij de kwalitatieve kaders of het kostenverhaal niet kan borgen met een anterieure overeenkomst of als het ruimtelijk initiatief niet economisch uitvoerbaar is zonder inzet van gemeentelijke middelen.

6. Inzet van grondbeleidsinstrumenten

Bij elke rol hoort een palet van instrumenten dat de gemeente kan inzetten om haar doel te bereiken. Dit is de derde stap. De grondbeleidsinstrumenten zorgen ervoor dat de gemeente voorwaarden kan stellen en kan sturen bij een ruimtelijk initiatief. De inzet van deze instrumenten hangt af van de gekozen rol in het grondbeleid. In een ontwikkelstrategie wordt de inzet van instrumenten onderbouwd. Hieronder volgt een overzicht van de instrumenten per rol.



Figuur Grondbeleidsinstrumenten per rol

Sturing: Wat mag op de grond?

Voor al haar drie rollen in het grondbeleid heeft de gemeente de mogelijkheid om te sturen met de publiekrechtelijke instrumenten. Sturing met publiekrechtelijke instrumenten geeft antwoord op de vraag 'wat mag op de grond?'. De gemeente kan namelijk vanuit haar publiekrechtelijke rol sturen op de ruimtelijke ordening van grond. Deze sturing kan zij met verschillende instrumenten vormgeven. De belangrijkste hiervan is de sturing via planologische maatregelen. De gemeente heeft de bevoegdheid om de functie van de grond toe te delen en vast te leggen. Dit kan onder andere met een omgevingsplan en met een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteiten (BOPA). De gemeente kan eisen stellen ten aanzien van de locatie en de woningbouwcategorieën in het omgevingsplan of in de BOPA. Ook kan de gemeente met kostenverhaalsregels in een omgevingsplan of kostenverhaalsvoorschriften bij de BOPA het kostenverhaal publiekrechtelijk regelen. De gemeente is namelijk verplicht om de kosten die zij voor een aangewezen (bouw)activiteit¹ maakt, te verhalen op de initiatiefnemer. In de praktijk van de gemeente Etten-Leur vormen kostenverhaalsregels en -voorschriften een uitzondering op de regel. De gemeente geeft de voorkeur aan een privaatrechtelijke overeenkomst, de anterieure overeenkomst, waarin het kostenverhaal en de locatie-eisen en woningbouwcategorieën vastliggen. De gemeente gaat pas over tot het vaststellen van kostenverhaalsregels en voorschriften als zij met een grondeigenaar in een gebied geen anterieure overeenkomst kan sluiten en het ruimtelijk initiatief door de gemeente zeer gewenst is omdat het bijdraagt aan de verwezenlijking van haar ambitie. Dit doet zij alleen bij actief faciliterend grondbeleid en actief grondbeleid. Bij de rol van faciliterend grondbeleid is namelijk geen sprake van een ambitie die door de gemeente zeer gewenst is.

Tot slot kan de gemeente in haar planologische besluit verwijzen naar beleidskaders die regels stellen ten aanzien van de mogelijkheden voor het gebruik van de grond. Voorbeelden hiervan zijn de woonvisie en het parkeerbeleid.

Toetsing: voldoet de omgevingsvergunningaanvraag aan de kaders?

Naast een sturende rol heeft de gemeente ook een toetsende rol. De gemeente toetst bij de afhandeling van een omgevingsvergunning of de aanvraag voldoet aan de publiekrechtelijke kaders. Bij de rol van faciliterend grondbeleid vormen de planologische instrumenten voor de gemeente de voorwaarden en toetsingskaders waarbinnen zij haar medewerking verleent zodat zij daarmee indirect stuurt.

Vorbereidingsbesluit

1) artikel 8.13 Omgevingsbesluit

Het voorbereidingsbesluit² kan een strategisch instrument zijn. Het voorbereidingsbesluit geeft voorbeschermingsregels die de activiteiten moeten voorkomen die in het omgevingsplan of in de omgevingsverordening nog zijn toegestaan, maar in het nieuwe omgevingsplan of in de omgevingsverordening niet meer mogen of alleen onder voorwaarden. De voorbeschermingsregels leggen dus een verbod op bouw- en aanlegactiviteiten die binnen het geldende omgevingsplan mogelijk zijn. De bescherming van het voorbereidingsbesluit geldt voor één jaar en zes maanden tenzij de wijziging van het omgevingsplan gedurende die periode bekend is gemaakt of in werking treedt.

Het voorbereidingsbesluit is onder de Omgevingswet geen zelfstandig besluit meer. Het voorbereidingsbesluit voegt de voorbeschermingsregels toe aan het omgevingsplan of omgevingsverordening. Het voorbeschermingsbesluit is dus een besluit dat het omgevingsplan of de omgevingsverordening daadwerkelijk wijzigt.

Dit helpt Etten-Leur met het bereiken van haar toekomstige ruimtelijke doelstellingen en voorkomt hogere kosten van bijvoorbeeld grondverwerving, schadeloosstelling en inbrengwaarde. De gemeente kan het voorbereidingsbesluit ook inzetten bij actief grondbeleid.

Anterieure overeenkomst

Het belangrijkste sturingsmiddel voor het (actief-) faciliterend grondbeleid is de anterieure overeenkomst. Uiterlijk voordat het omgevingsplan ter visie gaat of een buitenplanse omgevingsplanactiviteiten (BOPA) wordt verleend, sluiten de initiatiefnemer en de gemeente een anterieure overeenkomst. Een anterieure overeenkomst biedt voordelen voor zowel de initiatiefnemer als de gemeente. De gemeente geeft in de anterieure overeenkomst de koers van de ontwikkeling aan en legt schriftelijk vast dat zij zich inspant om de ontwikkeling publiekrechtelijk mogelijk te maken. De gemeente kan in deze overeenkomst voorwaarden stellen waaraan de ontwikkeling moet voldoen. De gemeente stuurt hiermee op locatie-eisen, programmering en planning. De gemeente is met de anterieure overeenkomst verzekerd van de kostenverhaalsbijdrage en vraagt de marktpartij om een bankgarantie om zeker te zijn van betaling. De ontwikkelaar krijgt ook helderheid en zekerheid over de inzet die de gemeente aan de ontwikkeling levert. Binnen de afgesproken kaders spant de gemeente zich in om haar publiekrechtelijke taak aan te wenden voor het project.

Een anterieure overeenkomst sluiten partijen als de locatieontwikkeling kans van slagen heeft. In de haalbaarheidsfase, die hieraan voorafgaand ligt, verhaalt de gemeente een deel van de (plan)kosten door met de private partij een intentieovereenkomst te sluiten. Dit gebeurt in de meeste gevallen bij complexe dossiers. In deze overeenkomst legt de gemeente vast onder welke voorwaarden zij meewerkt en wanneer ze haar inzet beëindigt. In de overeenkomst is bepaald welke risico's elk van de partijen op zich neemt en welke inspanning van elkaar wordt verwacht.

Specifieke Instrumenten actief grondbeleid

Met actief grondbeleid handelt de gemeente vanuit de positie als grondproducent. Zij bezit actief grond uit een 'erfenis' of zij wil grond inzetten als sturings- en regiemiddel en gaat daarmee actief grond toevoegen aan haar bestaande voorraad. Met haar rol als grondproducent voert de gemeente vaak een grondexploitatie. Met een grondexploitatie heeft zij de volledige regie en sturing op het planproces. Hierdoor kan de gemeente haar ambities en kwalitatieve beleidskaders optimaal in de visievorming en de uitwerking tot een concreet plan meenemen. Ze heeft hiermee de meeste grip op het stedenbouwkundige ontwerp, het inrichtingsplan, het (woningbouw)programma en daarnaast de gronduitgifte.

Om de grondexploitatie goed te voeren, beschikt de gemeente over een aantal instrumenten.

Ontwikkelstrategie

De eerste stap in actief grondbeleid is een goede ontwikkelstrategie en risicoanalyse. De ontwikkelstrategie omvat een studie naar de financiële en maatschappelijke haalbaarheid en duidelijke markttoets (wat is haalbaar, programmeerbaar en afzetbaar?). Ook geeft dit richting voor de grondverwerving en gronduitgifte. De risicoanalyse maakt inzichtelijk met welke onzekerheden de gemeente te maken krijgt, bijvoorbeeld: locatie specifieke omstandigheden (bodemverontreiniging, archeologie, geluid enzovoorts) en procesrisico's (verhouding met onder meer belanghebbenden).

De ontwikkelstrategie en risicoanalyse geven in kwalitatieve en kwantitatieve zin inzicht in het risicoprofiel van de ontwikkeling, de verdeling van de risico's en de financiële consequenties. Ook geeft het inzicht in wat het realiseren van bestuurlijke ambities met de betreffende ontwikkeling de gemeente kost of opbrengt. Op grond hiervan kan de gemeente een afweging maken of actief handelen op de grondmarkt binnen de beheersbare kaders en risico's blijft. Het leidt dus tot een weloverwogen investeringsbeslissing, die rechtvaardigt en verantwoordt waarom de gemeente haar ambities met actief grondbeleid wil realiseren.

2) artikel 4.14 Omgevingswet

Grondaankopen

Met deze investeringsbeslissing besluit de gemeente tot grondaankoop over te gaan. De gemeente neemt bewust een grondpositie in om het maatschappelijke belang (ambitie) te waarborgen en de regie van de ontwikkeling zelf in de hand te houden. Dit kan vanuit een strategisch oogpunt gebeuren, maar altijd met de gedachte dat de grondaankoop toewijsbaar is aan een concreet doel of eindresultaat.

Voor de grondaankoop beschikt de gemeente over verschillende instrumenten. De gemeente neemt als private grondspeler concurrerend deel aan de markt. Op grond van de vooraf in de ontwikkelstrategie vastgestelde marktconforme uitgangspunten en prijskaders tracht de gemeente de grond aan te kopen. Dit kan een strategische aankoop zijn die vooruitloopt op een planologisch besluit. Als de gemeente een planologisch besluit heeft genomen en daarbij een grondexploitatie heeft geopend (of dit voorzienbaar is), betreft de grondaankoop een planmatige aankoop.

Voorkeursrecht

Om de gemeente in een betere positie te brengen op de grondmarkt, beschikt zij over het voorkeursrecht (de voormalige Wet voorkeursrecht gemeenten). Als de gemeente het voornemen heeft om de bestemming te wijzigen (en hierover concreet besluit) of al een op het huidig gebruik afwijkend planologisch plan heeft, kan zij zich boven de markt verheffen en een dergelijk voorkeursrecht vestigen op de grond. Een aankoop op basis van dit voorkeursrecht geschiedt op basis van een marktconforme prijs, tevens op basis van de werkelijke waarde die ook bij onteigening geldt.

Het voorkeursrecht is een passief verwervingsinstrument. Zolang de grondeigenaar niet wenst te verkopen, gebeurt er niets. Het voorkeursrecht dwingt geen verkoop aan de gemeente af. Na vestiging van het voorkeursrecht, moet de eigenaar als hij zijn grond wil verkopen deze grond als eerste aan de gemeente te koop aanbieden. Hierdoor kan de gemeente de gronden tegen een marktconforme prijs en onder marktconforme voorwaarden aankopen.

Het gebruik van het voorkeursrecht om een grondpositie of onderhandelingspositie in te nemen, is dus alleen effectief als:

1. de gemeente vooraf een duidelijk doel heeft voor de gronden en globaal de ontwikkelmogelijkheden voor ogen heeft;
2. de gemeente weet dat zij een aankoopbudget beschikbaar moet stellen zodra aanbiedingen vanuit het voorkeursrecht worden ontvangen;
3. er bestuurlijk draagvlak is om de grond aan te kopen als de grondeigenaar de grond aanbiedt.

Onteigening

Als een duidelijk aantoonbaar algemeen belang de drijfveer is voor de grondaankoop, beschikt de gemeente over het instrument van onteigening. Onteigening maakt inbreuk op een fundamenteel recht dat een mens heeft: eigendom. De toepassing hiervan is gebonden aan zeer strikte toetsingscriteria en slaagt uitsluitend als de gemeente het onteigeningsbelang en de urgentie van de ontwikkeling en noodzaak van de realisatie kan aantonen. Ook moet de gemeente aantonen dat op grond van redelijkheid en billijkheid geen minnelijke oplossing (lees: grondaankoop) kan worden bereikt met de grondeigenaar. De gemeente probeert daarom altijd eerst minnelijk de grond te verwerven. Bij onteigening (en de hieraan voorafgaande minnelijke onderhandeling) betaalt de gemeente een volledige schadeloosstelling volgens de regels van hoofdstuk 11 Omgevingswet. Onteigening kent een hoog afbreukrisico en bestuurlijke gevoeligheid. Een ontwikkelstrategie of een aankoopstrategieplan is nodig om de risico's en gevoeligheden in kaart te brengen. Het plan geeft inzicht in de financiële consequenties (hoogte van schadeloosstelling en proceskosten), proceduretijd, standpunt van partijen, het moment van go/no go, de eigendomssituatie, nut en noodzaak van de grondaankoop of onteigening.

Gronduitgifte

Beschikt de gemeente actief over de grond, dan komt er een moment dat zij dit op de markt brengt. Er zijn meerdere manieren om en meerdere momenten waarop de gemeente de grond in de verkoop kan geven. Gronduitgifte is het spel van wat de gemeente wil bereiken, wat de markt wil en kan accepteren en waaraan behoefte is. Gronduitgifte is maatwerk, maar wordt wel begrensd door de kaders van het Didam-arrest³.

Het uitgangspunt voor de gronduitgifte is een openbare selectieprocedure. De gemeente Etten-Leur volgt daarmee de criteria van het Didam-arrest. De gemeente stelt als uitgangspunt dat onroerende zaken worden uitgegeven door middel van een openbare selectieprocedure, ook wel een tenderprocedure genoemd. Hierdoor is de uitgifte van bouwgrond in de vorm van verhuur, verkoop of vestiging

3) Arrest ECLI:NL:HR:2021:1778

van een zakelijk recht van gemeentelijke gronden (en vastgoed) transparant en kunnen (markt)partijen -onder de gestelde objectieve, toetsbare, transparante en redelijke selectiecriteria- vrij mededingen bij de gemeentelijke uitgifte van onroerende zaken.

Uitzondering: een-op-een uitgifte

Het college kan afzien van een openbare selectieprocedure door de gemeentelijke onroerende zaak een-op-een aan een gegadigde uit te geven. Dit kan alleen indien bij voorbaat vaststaat of redelijkerwijs mag worden aangenomen dat op grond van objectieve, toetsbare en redelijke criteria slechts één serieuze gegadigde in aanmerking komt voor de uitgifte. Het college maakt haar voornemen van een-op-een uitgifte in de meeste gevallen bekend door dit tijdig te publiceren in ieder geval in het Gemeenteblad, op de gemeentelijke website en in een plaatselijk huis-aan-huisblad. Hierdoor kan iedereen daar kennis van nemen. Het college beargumenteert op basis van objectieve, toetsbare, transparante en redelijke selectiecriteria waarom zij concludeert dat er slechts één serieuze gegadigde in aanmerking komt voor de uitgifte. Het college houdt hierbij rekening met de ontwikkelingen die voortvloeien uit de jurisprudentie in het kader van het Didam-arrest.

Grond- en uitgifteprijsen

De gemeente hanteert marktconforme grond- en uitgifteprijsen. Hiermee is geborgd dat er geen sprake is van staatssteun. De grondprijzen worden vastgesteld door een onafhankelijke en gecertificeerde taxateur. Hierbij geldt dat voornamelijk de residuele grondwaardemethode en de comparatieve methode worden toegepast om te komen tot een marktconforme prijs.

Het college is bevoegd om beargumenteerd met maximaal 10% van de vastgestelde of getaxeerde grondprijzen/taxatiewaarde af te wijken.

Specifieke instrumenten actief faciliterend grondbeleid

Bij actief faciliterend grondbeleid kan de gemeente Etten-Leur ook overwegen om de instrumenten voorkeursrecht en onteigening in te zetten. Een private partij realiseert het ruimtelijk initiatief, dat in belangrijke mate bijdraagt aan de realisatie van gemeentelijke ambities, en de gemeente zet vanuit haar actieve houding daarbij haar instrumenten in om te helpen.

De gemeente beschikt over instrumenten die vooral bij actief faciliterend grondbeleid passen.

Stedelijke kavelruil

De Omgevingswet heeft een nieuw privaatrechtelijk instrument voor stedelijke kavelruil. Stedelijke kavelruil is een privaatrechtelijk instrument en niet publiekrechtelijk afdwingbaar. De eigenaren nemen vrijwillig deel aan de kavelruil en sluiten gezamenlijk een kavelruilovereenkomst. De gemeente kan dit proces faciliteren. Dit instrument is vooral toepasbaar bij stedelijke locaties waar het eigendom versnipperd is en de huidige kavelstructuur een belemmering vormt om de gebiedsontwikkeling uit te voeren. Ook biedt de stedelijke kavelruil een uitkomst bij de herstructurering van oudere gebieden, waarbij de ruil van gebouwen een nieuwe kans voor het gebied kan betekenen. Ook op het snijvlak van het stedelijk en landelijk gebied is de stedelijke kavelruil denkbaar.

Kavelruil in het landelijk gebied

Dit instrument is vrijwillig en een goed alternatief voor de verplichte herverkaveling van het landelijk gebied. Agrarische ondernemers kunnen samen met de gemeente onderzoeken hoe de agrarische bedrijfsomstandigheden kunnen verbeteren. De gemeente kan dit instrument inzetten om te komen tot grondposities om de recreatie- en natuuropgave te verstevigen. Hierbij streven partijen naar een winwinsituatie. De gemeente kan dit proces actief faciliteren door bijvoorbeeld de notariële kosten en kadastrale kosten te subsidiëren en een leidende rol in het proces te nemen.

Als partijen een kavelruilovereenkomst sluiten, kan de kavelruil in aanmerking komen voor een vrijstelling van de overdrachtsbelasting⁴.

Specifieke instrumenten faciliterend grondbeleid

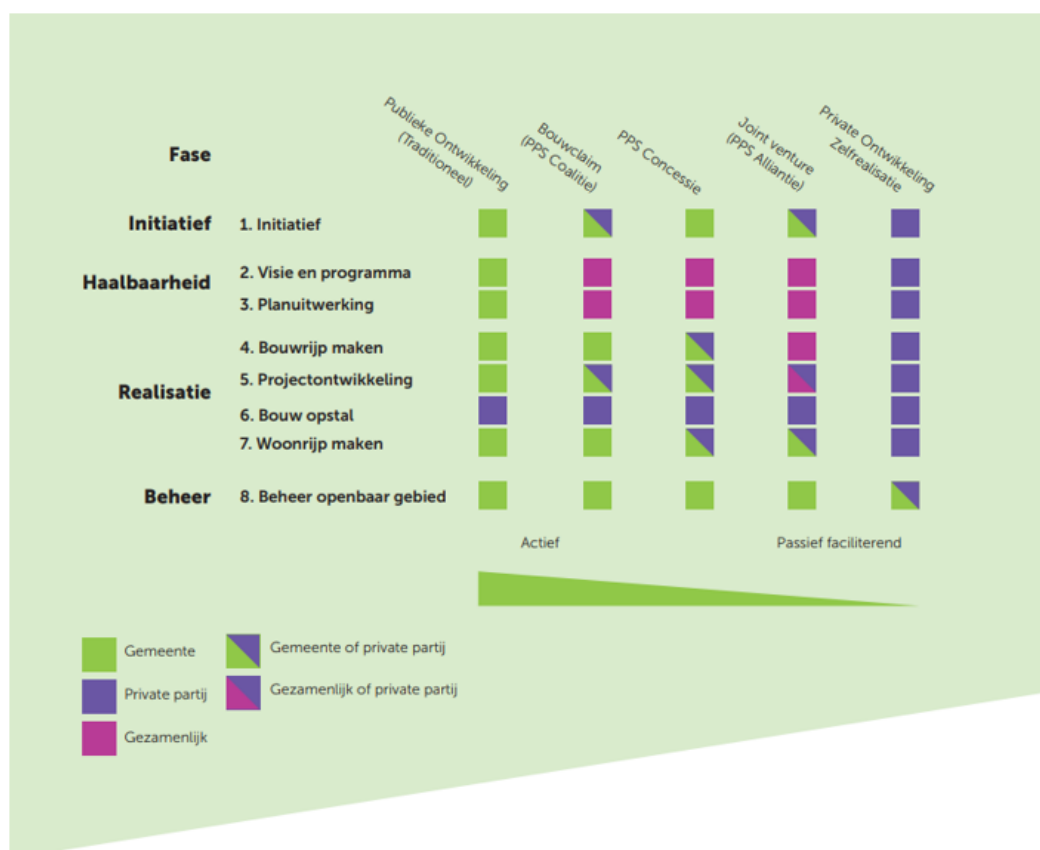
Voor het faciliterend grondbeleid beschikt de gemeente over de anterieure overeenkomst (zie hierboven). De gemeente toetst haar publiekrechtelijke kaders. Hiermee stuurt de gemeente op de gewenste uitkomst. Dit legt zij vast in een anterieure overeenkomst. Bij zuiver faciliterend grondbeleid stelt de gemeente geen kostenverhaalsregels- of voorschriften op. Het initiatief ligt volledig bij de private partij die het ruimtelijk initiatief wil realiseren en hiervoor de planologische wijziging door middel van een buitenplanse omgevingsplanactiviteiten voorbereidt. De gemeente toetst uitsluitend of deze aanvraag voldoet

4) artikel 12.47 van Omgevingswet

aan de publiekrechtelijke kaders, nadat zij met de private partij overeenstemming heeft bereikt over het kostenverhaal en de (verdere) inhoud van de anterieure overeenkomst.

7. Samenwerken

Samenwerken kan de gemeente helpen om de bestuurlijke ambities en spelende opgaven te realiseren. Het ondersteunt ons bij een actieve houding in het grondbeleid. De gemeente kiest voor een samenwerkingsvorm die voor het ruimtelijk initiatief het meest geschikt is. De vormgeving van de samenwerking hangt onder meer af van de gemeentelijke rol en welke risico's de gemeente in de samenwerking wil lopen. Zie onderstaand schema voor de glijdende schaal van samenwerkingsverbanden.



Figuur Samenwerkingsvormen bij gebiedsontwikkeling (Bron: Deloitte, bewerking GrondGidsen)

Dit betekent dat bij actief grondbeleid het bouwclaimmodel en joint venture past. De ultieme vorm van actief grondbeleid is de publieke ontwikkeling. De gemeente voert hierbij de grondexploitatie en is verantwoordelijk voor onder meer het bouw- en woonrijpproces. De gemeente voert de grondexploitatie en de marktpartij brengt zijn grond in. Bij een actief faciliterende rol past een samenwerking op basis van joint-venture. De gemeente draagt hierbij haar gronden over aan een marktpartij en stelt tegelijkertijd realisatievoorwaarden. De marktpartij loopt het risico van de grondexploitatie en realisatie van de gronden. Bij faciliterend grondbeleid past de zelfrealisatie door de marktpartij. De samenwerkingsvormen worden in het kader nader uitgelegd. De publieke ontwikkeling en zelfrealisatie zijn geen echte samenwerkingsvormen. Bij deze varianten is of de gemeente verantwoordelijk voor het ontwikkelproces van de grond (exclusief opstalrealisatie) of de marktpartij draagt alle risico en is verantwoordelijk voor de ontwikkeling.

Het belangrijkste onderscheidende kenmerk van de samenwerking in de verschillende vormen van grondpolitiek is de mate waarin de gemeente risicodragend is en in samenwerking met private partijen overgaat tot het voeren van de grondexploitatie. Het college kan een vorm van publiek-private samenwerking (PPS) aangaan, als:

- o zowel de private partij als de gemeente in het plangebied grondeigendom hebben;
- o de (beschikbaarheid van) specifieke deskundigheid van een van beide of beide partijen nodig is om het ruimtelijk initiatief tot stand te brengen;

- o partijen noodzaak zien om de risico's te verdelen, waarbij afspraken worden gemaakt over de verdeling van risico's en het maximale risico dat partijen willen en kunnen dragen;
- o de gemeente van het begin tot het eind van het project de regie over de kwaliteit van de ontwikkeling wenst te voeren;
- o het ruimtelijk initiatief groot van omvang is en een lange ontwikkeltijd kent.

In voorkomende gevallen kan ook de situatie optreden dat een private partij beschikt over grondposities en zich

In voorkomende gevallen kan ook de situatie zich voordoen dat een private partij beschikt over grondposities en zich beroept op zelfrealisatie van deze gronden. De gemeente werkt hieraan mee indien de private partij kan aantonen dat hij met zijn gronden wil aansluiten op de ambities en het kwaliteitsniveau van het totale plangebied en dat hij op zijn gronden het programma wil realiseren dat hiervoor door de gemeente is bedacht. Vanzelfsprekend zal de private partij voor zijn gronden moeten voldoen aan het kostenverhaal. De private partij zal daarom bereid moeten zijn om een anterieure overeenkomst te sluiten met de gemeente. Ook kan de gemeente terugvallen op de publiekrechtelijke verankering van het kostenverhaal, mocht zij geen overeenstemming bereiken met de marktpartij in een anterieure overeenkomst.

8. Financieel kader

Bij zowel actief als (actief) faciliterend grondbeleid gaat de gemeente financiële verplichtingen en risico's aan. De beheersing hiervan vindt plaats binnen de P&C cyclus van de gemeente en binnen de kaders die het Besluit begroting en verantwoording voorschrijft⁵. Als het Besluit begroting en verantwoording aanvullende richtlijnen voorschrijft of richtlijnen wijzigt dan past de gemeente deze toe. Hiervoor is geen aanpassing van de nota grondbeleid nodig.

Actief grondbeleid

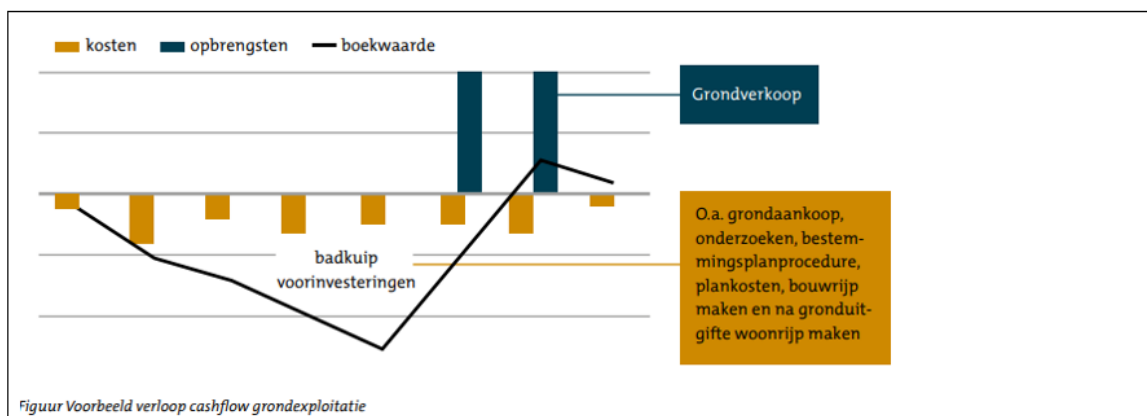
Bij actief grondbeleid voert de gemeente een grondexploitatie voor eigen rekening en risico. Vaak vraagt dit om investeringen voor grondaankoop en planontwikkeling, die de gemeente pas na enkele jaren geheel of gedeeltelijk kan terugverdienen; de zogenaamde badkuip aan voorinvesteringen.

Het Besluit begroting en verantwoording geeft de richtlijnen bij grondexploitaties onder andere voor:

- o het afdekken van verliezende gemeente *Etten-Leur dekt verliezen af met een verliesvoorziening. Het verwachte verlies op eindwaarde wordt afgedekt met deze verliesvoorziening;*
- o de (tussentijdse) winstneming;
- o de kostensoorten;
- o de rentetoerekening;
- o de disconteringsvoet;
- o de looptijd.

Bij haalbaarheidsonderzoeken voor:

- o activeren plankosten (immateriële vaste activa);
- o activeren van grondaankopen (materiële vaste activa).



5) De meest actuele notitie betreft de notitie grondbeleid in begroting en jaarstukken (2023).

Strategische aankopen

De financiële verantwoording van planmatige aankopen vindt plaats via de gemeentelijke grondexploitaties. Bij strategische aankopen kan de reserve exploitatierisico's worden gebruikt als er een voorziening moet worden getroffen. Dit kan aan de orde zijn als de verwervingskosten hoger dan zijn de toegestane balanswaardering. Ook dient de reserve om risico op een mogelijke waardedaling op te vangen.

De jaarlijkse exploitatie en rentelasten van de strategische verwerving dekt de gemeente uit de opbrengsten van de tijdelijke exploitatie en/of saneren deze direct ten laste van de reserve exploitatierisico's.

Activeren van voorbereidingskosten

Voorafgaand aan het openen van een grondexploitatie kan de raad een voorbereidingskrediet beschikbaar stellen voor de voorbereidingskosten zoals het wijzigingen van het omgevingsplan, apparaatskosten en onderzoeken. Deze voorbereidingskosten mag de gemeente activeren op de balans onder immateriële vaste activa.

Hieraan zijn conform het Besluit begroting en verantwoording de volgende voorwaarden verbonden:

1. de kosten moeten passen binnen de kostensoortenlijst; en
2. de kosten mogen maximaal 5 jaar geactiveerd blijven staan onder de immateriële vaste activa. Na maximaal 5 jaar moeten de kosten hebben geleid tot een grondexploitatie en kunnen dan worden overgeboekt naar de desbetreffende bouwgrond in exploitatie (BIE). Is dit niet het geval dan worden de kosten afgeboekt ten laste van het jaarresultaat of wordt een voorziening getroffen; en
3. de raad neemt het besluit om een voorbereidingskrediet beschikbaar te stellen en deze te activeren onder de immateriële vaste activa.

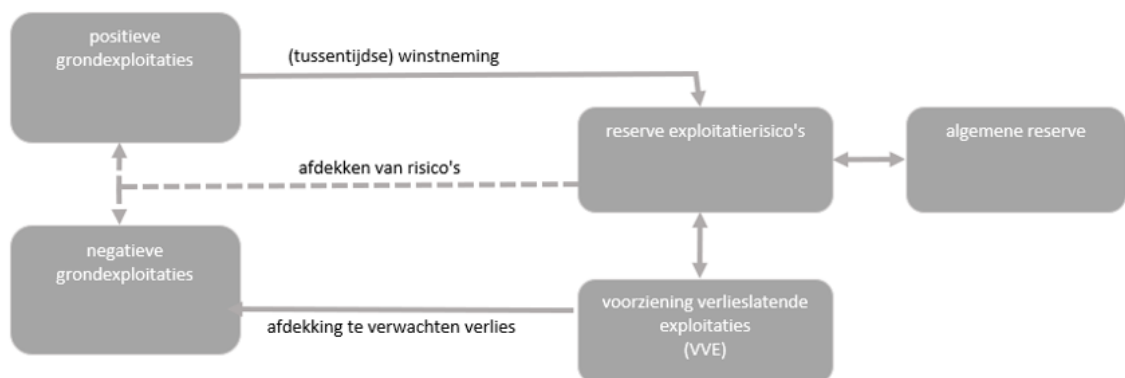
Risicomanagement

Minimaal één keer per jaar voert de gemeente een risicoanalyse uit. Dit gebeurt binnen de geldende financiële en ruimtelijke (beleids-)kaders. Bij het openen van een grondexploitatie en bij de tussentijdse herziening van een grondexploitatie maakt de gemeente ook altijd een risicoanalyse.

Het risicomanagement omvat het identificeren van risico's, waarbij de kans van optreden en de mogelijke financiële gevolgen worden ingeschat. Bij het identificeren van de mogelijke risico's wordt onderscheid gemaakt tussen:

- Projectoverstijgende risico's, die bijvoorbeeld te maken hebben met macro-economische ontwikkelingen;
- Projectspecifieke risico's.

De eerste stap omvat het identificeren van de risico's. Daarna wordt berekend wat de mogelijke financiële effecten op de grondexploitatie zijn. Als een grondexploitatie beschikt over voldoende winstpotentie, dan worden de risico's hiermee opgevangen. Als het geprognosticeerde resultaat ontoereikend is, dan houdt de gemeente binnen het totale gemeentelijke weerstandsvermogen een buffer aan voor dit deel van de risico's die met de grondexploitaties gepaard gaan.



Figuur Financiële stromen grondexploitaties

Ook wanneer een gemeente een ruimtelijk initiatief faciliteert, loopt zij risico's. Deze risico's zitten voornamelijk in de plankosten die de gemeente niet of niet volledig verhaald krijgt. De risicoanalyse omvat daarom ook de grote(re) ruimtelijke initiatieven die de gemeente faciliteert.

9. Verantwoording en wijze van uitvoeren

De raad heeft een kaderstellende en controlerende rol. Het college zorgt voor de uitvoering en doet dit binnen de kaders die de raad stelt. Het college legt verantwoording af over de uitvoering van het grondbeleid. De verantwoording is een onderdeel van de jaarlijkse planning & control cyclus. Het college informeert de raad op twee momenten per jaar over de uitvoering van het grondbeleid. Bij de begroting en bij de jaarrekening (onderdeel paragraaf grondbeleid). Dit is conform het Besluit begroting en verantwoording.

Bij privaatrechtelijke rechtshandelingen die ingrijpende gevolgen kunnen hebben voor de gemeente, geeft het college de raad vooraf de mogelijkheid om wensen en bedenkingen in te brengen⁶

	Raad	College
Grondbeleid	Vaststellen nota grondbeleid	Uitvoeren grondbeleid
	Controleren uitvoering door college (paragraaf grondbeleid bij begroting en jaarrekening)	Verantwoording afleggen uitvoering (paragraaf grondbeleid bij begroting en jaarrekening)
Financieel	Vaststellen (tussentijdse) winst- en verliesneming, beschikken over reserves en voorzieningen	
Vorbereidingskrediet	Beschikbaar stellen voorbereidingskrediet	Uitvoeren voorbereidingskrediet
Grondexploitaties	Openen en vaststellen nieuwe grondexploitaties met een raadsbesluit, herzien en afsluiten van grondexploitaties	Uitvoeren grondexploitaties en afronden afgesloten grondexploitaties
Verwerving	Budgetrecht grondaankopen	Planmatige verwervingen
	Bestendigen van een voorkeursrecht	Voorvestigen van een voorkeursrecht
	Nemen van een onteigeningsbeschikking	
	Nemen van een voorbereidingsbesluit	
Gronduitgifte	Vaststellen kaders gronduitgifte als onderdeel nota grondbeleid	Vaststellen van uitvoeringskaders gronduitgifte, gronduitgifte (inclusief selectieprocedures, tenders), vaststellen algemene verkoopvoorwaarden
(Grond)prijzen	Vaststellen kaders (grond)prijzen als onderdeel nota grondbeleid	Vaststellen grondprijzen en prijzen voor pacht, erfpacht, andere zakelijke rechten en huur
Kostenverhaal	Vaststellen omgevingsprogramma kostenverhaal en financiële bijdragen	Sluiten intentie-, anterieure en posterieure overeenkomsten en in rekening brengen exploitatiebijdragen binnen kaders omgevingsprogramma kostenverhaal en financiële bijdragen en nota grondbeleid
Samenwerking		Aangaan van samenwerkingsovereenkomsten, oprichten van een of deelnemen in een privaatrechtelijke rechtspersoon

6) Gemeentewet artikel 169 lid 4

Bijlage 1: Toelichting instrumenten

*Grondverwerving*⁷

Met grondverwerving neemt het college bewust een grondpositie in om de gemeentelijke ambities te realiseren en zelf de volledige regie van de ontwikkeling in de hand te houden. Het besluit om gemeentelijk eigendom in te zetten of grond te verwerven volgt uit de keuze om actief grondbeleid te voeren. Een goede voorbereiding draagt bij aan een optimaal resultaat in het aankoopproces. Een aankoopstrategie helpt daarbij. Afhankelijk van de mate van concreetheid van het toekomstige ruimtelijk initiatief onderscheiden we twee vormen van aankoop, namelijk strategische aankopen en planmatige aankopen.

Strategische verwerving

Etten-Leur kan, vooruitlopend op een planologische beslissing of ander ruimtelijk bestuurlijk besluit, een (strategische) positie innemen op de grondmarkt of in een toekomstige ontwikkeling. Een strategische verwerving kan de gemeente helpen om op de middellange of lange termijn haar ambities en beleidsdoelen te realiseren. De grondverwerving draagt bij aan het verstevigen van de positie van de gemeente in de realisatie van een toekomstig ruimtelijk initiatief. Strategische gronden kunnen ook gaan over het aankopen van ruilgronden en objecten. Dit geeft de gemeente armslag in (planmatige) aankopen, waarbij de gemeente vervangende grond of objecten kan aanbieden.

De strategische verwerving heeft als voordeel dat de gemeente een concurrerende en marktconforme positie kan innemen. Door cruciale (grond)posities in te nemen, krijgt de gemeente een betere onderhandelingspositie om invloed te kunnen uitoefenen op de richting en uitkomst van de ontwikkeling in een gebied waar ook marktpartijen een positie hebben ingenomen of kunnen innemen. Het voorkeursrecht kan hierbij de gemeente helpen.

Strategische verwerving is niet zonder risico. Het is noodzakelijk om vooraf een goed beeld te hebben of de grondverwerving zijn doel dient. Met andere woorden: is het nu echt nodig of kan het worden opgevangen door bijvoorbeeld de vestiging van het voorkeursrecht. Het college maakt een financiële onderbouwing (een grove grondexploitatieberekening) en brengt de risico's van de aankoop in beeld met een risicoanalyse. De risico's zijn met name financieel van aard. Denk hierbij aan:

- o **afwaardering gronden**
Om de gemeentelijke ambities te realiseren is vaak een planologische wijziging nodig. Als deze gewenste planologische wijziging uitblijft, dan moet de gemeente wellicht afwaarderen naar de werkelijke marktwaarde. Het kan zijn dat de grond is aangekocht voor een hogere waarde, omdat er rekening gehouden is met de toekomstige ontwikkeling. Voor het verschil tussen de boekwaarde en de werkelijke waarde van de grond, wordt een voorziening gevormd.
- o **grondexploitatie**
Bij de aankoop stelt de gemeente een globale grondexploitatie op. In deze berekening worden inschattingen gedaan voor de kosten van het bouw- en woonrijp maken. Het kan zijn dat de werkelijke kosten hoger uitvallen dan vooraf ingeschat. Dit geldt ook voor de opbrengsten. In de globale grondexploitatie staan inschattingen voor de ontwikkeling van de kosten- en opbrengsten-index, de rente en de looptijd. Deze kunnen zich in de praktijk anders ontwikkelen gedurende de looptijd van het project.
- o **gemeentelijke ambities, provinciaal en rijksbeleid**
Als na de aankoop van de grond de gemeentelijke ambities of kaders vanuit de provincie of rijk veranderen, dan kan dit leiden tot bijvoorbeeld hogere kosten in de aanleg van openbare ruimte (hogere kwaliteitseisen), meer natuurcompensatie (strengere natuurwetgeving) of minder grondopbrengsten bij de verkoop van bouwgrond (hogere aandeel betaalbare woningen).

Onderstaande zeven factoren komen in ieder geval in de onderbouwing voor strategische verwerving aan bod.

1. ***Duiding van het ruimtelijk initiatief***
De gemeente moet al een duidelijk beeld of doel hebben waarvoor zij de grondverwerving doet. Denk hierbij aan een ontwikkelvisie of een masterplan;
2. ***Noodzaak van een sterke gemeentelijke sturing in het gebied***
Het toekomstige ruimtelijk initiatief heeft een sterke gemeentelijke sturing nodig. De gemeente wil volledige regie voeren om het ruimtelijk initiatief binnen haar ambities en termijnen te realiseren. Dit wil zij bereiken met de grondverwerving;
3. ***Toegevoegde waarde en effect voor de gewenste ontwikkeling***
De aankoop dient het belang, de ambities en beleidsdoelstellingen van de gemeente. Met de verwerving stuurt de gemeente op impact en maatschappelijke meerwaarde op de lange termijn.

7) Grondverwerving kan breder zijn dan alleen grond en kan ook opstallen omvatten.

- Grondaankoop kan er ook voor zorgen dat de prijsontwikkeling in het gebied niet verder oploopt. Zeker in combinatie met de toepassing van het vestigen van een voorkeursrecht kan dit een waardevol instrument zijn;
4. **Prioriteit en urgentie**
De gemeente wenst snel in te zetten op een ruimtelijk initiatief en daarbinnen het gewenste programma en een vertaling van de ambities en beleidsdoelstellingen te realiseren;
 5. **Financiële dekking**
De grondverwerving wordt, bij planmatige aankopen gedekt uit de grondexploitatie of een, door de raad beschikbaar gesteld krediet;
 6. **Marktconformiteit**
De aankoopprijs voor grondaankopen is marktconform en is onderbouwd met een taxatie van een onafhankelijke gecertificeerde taxateur. De taxatie is maximaal 2 jaar oud. De courantheid van het taxatierapport binnen deze periode van 2 jaar hangt af van de verandering van de marktomstandigheid. Bij een substantiële verandering van de marktomstandigheid zal een nieuwe taxatie nodig zijn. De getaxeerde waarde kan eventueel worden geïndexeerd. De taxateur neemt in de waardebepaling alle componenten van de grondaankoop mee. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het verkrijgen van een ontwikkelrecht (bouwclaim);
 7. **Het risicoprofiel**
De gemeente maakt vooraf een risico-inschatting van de grondverwerving. Hierbij overweegt de gemeente welke risico zij loopt als de toebedachte bestemmingswijziging niet plaatsvindt en zij de gronden moet afwaarderen. Conjuncturele invloeden kunnen ervoor zorgen dat de gronden onnodig lang op de balans blijven staan en de gemeente deze gronden niet te gelde kan maken.

Planmatige verwerving

Bij planmatige verwerving is de (voorgenomen) planologische beslissing of het ruimtelijk bestuurlijk besluit bekend. De huidige grondeigenaar is dus bekend met de nieuwe bestemming. Vaak heeft de raad ook een grondexploitatie vastgesteld waarin de verwerving van gronden is voorzien.

Met de vaststelling van de grondexploitatie geeft de raad het college mandaat om binnen de kaders van de grondexploitatie te verwerven. Er is dus geen separaat raadsbesluit nodig. Met duidelijkheid over de nieuwe bestemming en (toekomstig) vastgestelde grondexploitatie (of een aankoopbudget) is het doel van de verwerving helder en de risico's transparant en beheersbaar. Vanzelfsprekend moet de verwerving worden verantwoord door een marktconform taxatierapport.

Om het aankoopproces van planmatige verwerving effectief te laten zijn, mag een eventuele onteigening nooit uit het oog verloren worden. Het uitgangspunt is om de gronden op een minnelijke wijze te verwerven. Wel is het verstandig om in voorkomende gevallen de verwerving op basis van volledige schadeloosstelling te verrichten. Op deze manier speelt Etten-Leur alvast in op de afweging om onteigening toe te passen als een minnelijke oplossing uitblijft. Overigens moet voor de planmatige verwerving wel het (onteigenings)belang aanwezig zijn op basis van een (voorgenomen) nieuw planologisch besluit.

Vestigen van voorkeursrecht ⁸

Een gemeente kan het voorkeursrecht vestigen als zij voor de betreffende gronden een andere bestemming beoogt. Er dient een concrete vestigingsgrondslag te bestaan. Deze grondslag geeft concreet inzicht in de voorziene functiewijziging van de grond. De functiewijziging is al toebedeeld in een omgevingsplan, een omgevingsvisie of een omgevingsprogramma. Als dit nog niet het geval is, kan de gemeente door middel van een gemotiveerde voorkeursbeschikking een functie toedenken aan een perceel grond.

Het vestigen en bestendigen van een voorkeursrecht gaat gepaard met verplichte stappen en termijnen. Denk hierbij aan de publicatie van het voorkeursrecht, het informeren van de grondeigenaren met een aangetekende brief, het inschrijven in de basisregistratie Kadaster Publiekrechtelijke beperkingen (op basis van de Wet Kenbaarheid Publiekrechtelijke beperkingen) enzovoorts. Belanghebbenden kunnen een zienswijze, bezwaar of beroep indienen.

actie	termijnen
voorlopig voorkeursrecht (collegebesluit)	3 maanden
zelfstandige voorkeursbeschikking (raadsbesluit)	3 jaar
omgevingsvisie of omgevingsprogramma	3 jaar
omgevingsplan	5 jaar
beschikking tot verlenging voorkeursrecht op grond van omgevingsplan	5 jaar

Schema duur voorkeursrecht onder Omgevingswet

8) artikel 7.1 Omgevingsbesluit

Aanbieding grondeigenaar

Als de grondeigenaar de grond aanbiedt dan moet dit volgens de wettelijke regels⁹ gebeuren. Hij moet zijn voornemen kenbaar maken door een aangetekende brief te sturen die voldoet aan de wettelijke vereisten. De gemeente moet dan binnen zes weken¹⁰ met een collegebesluit laten weten of zij in beginsel de grond wil aankopen. De onderhandeling over de grondaankoop begint dan. De onderhandeling is niet aan een termijn gebonden.

Prijsvaststelling

Als de gemeente en grondeigenaar geen overeenstemming bereiken over de prijs, dan kan de grondeigenaar de gemeente verzoeken om de rechtbank te vragen om een prijsvaststellingsprocedure¹¹ te starten. De rechtbank benoemt dan deskundigen die de werkelijke waarde¹² vaststellen. Na het vonnis van de rechtbank heeft de grondeigenaar de keuze om tot verkoop over te gaan. Als een grondeigenaar besluit om het verkoopproces te staken, blijft het voorkeursrecht gevestigd op deze gronden. De gemeente kan op basis van het voorkeursrecht de grondeigenaar niet dwingen om verder te gaan met het verkoopproces. Als de gemeente niet meewerkt aan een prijsvaststellingsprocedure of hierover geen besluit heeft genomen, dan kan de grondeigenaar de rechtbank verzoeken om te bepalen dat de gemeente medewerking verleent aan de eigendomsoverdracht.

Haalbaarheid: ontwikkelmogelijkheden en businesscase

Om een gedegen besluit te kunnen nemen om voorkeursrecht te vestigen, is het essentieel om de ontwikkelmogelijkheden en businesscase helder te hebben. Wat voor (woningbouw)programma kan er gerealiseerd worden? Wat is het globale financiële plaatje? En wat zijn de risico's?

Na het bestendigen van het voorkeursrecht kan een integrale projectgroep de haalbaarheid van de locatie nader onderzoeken en een ontwikkel- en verwervingsstrategie opstellen.

Gemeente koopt niet aan

Als de gemeente niet overgaat tot aankoop, nadat de grondeigenaar zijn gronden aan de gemeente heeft aangeboden, dan is de grondeigenaar gedurende een periode van drie jaar vrij om zijn grond aan derden te verkopen. Het voorkeursrecht als grondbeleidsinstrument verliest dan zijn waarde. Bovendien kan het een stimulans zijn voor andere grondeigenaren om hun met voorkeursrecht belaste gronden ook aan te bieden aan de gemeente, in de hoop dat de gemeente deze gronden ook niet wil aankopen en zodoende het voorkeursrecht vervalt.

Onteigening

De toepassing van het instrument onteigening geldt als laatste redmiddel. Onteigening kan alleen worden toegepast als is voldaan aan de criteria van onteigeningsbelang, noodzaak en urgentie. Om aan het onteigeningsbelang te voldoen moet het ruimtelijk initiatief mogelijk zijn gemaakt in een vastgesteld omgevingsplan, projectbesluit of een verleende omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsactiviteit. De toekomstige vorm van ontwikkeling moet hiervan afwijken en is zelfs in de nieuwe situatie uitgesloten.

In de onteigeningsprocedure wordt een duidelijk onderscheid gemaakt tussen het bestuursrechtelijke spoor en het privaatrechtelijke spoor. Het bestuursrechtelijke spoor regelt de eigendomsovergang. De gemeenteraad krijgt in dit publiekrechtelijke spoor een meer prominente rol. Zij neemt de onteigeningsbeschikking nadat de belanghebbenden hun zienswijze kenbaar hebben kunnen maken. De gemeenteraad legt de onteigeningsbeschikking ter bekrachtiging voor aan de bestuursrechter. De belanghebbenden kunnen bij de bestuursrechter bedenkingen indienen. Hoger beroep is bij de Raad van State. De eigendomsoverdracht vindt bij notariële akte plaats.

De hoogte van de schadeloosstelling volgt het privaatrechtelijke spoor. De gemeente verzoekt de civiele rechter na bekendmaking van de onteigeningsbeschikking om de schadeloosstelling vast te stellen.

De gemeente streeft naar een minnelijke oplossing bij grondaankoop. Etten-Leur heeft daarom niet de ambitie om de onteigening in te zetten als grondbeleidinstrument. Echter, in uitzonderingsgevallen kan een onteigening uitkomst bieden voor de gemeente om het eigendom van de grond te verkrijgen. Dit speelt in de gevallen dat sprake is van een groot maatschappelijk belang en de gemeente binnen de grenzen van redelijkheid en billijkheid tot het uiterste is gegaan om de grond op minnelijke wijze te verkrijgen, maar de grondeigenaar niet wil verkopen of aan de verkoop objectief toetsbare onredelijke

9) artikel 9.12 Omgevingswet

10) artikel 9.13 Omgevingswet

11) artikel 9.16 Omgevingswet

12) conform artikel 15.21 tot en met 15.25 Omgevingswet

voorwaarden stelt. Als er geen alternatieven denkbaar zijn en de ontwikkeling dreigt hiermee te vertragen dan wel niet realiseerbaar te zijn, dan kan onteigening als instrument een oplossing bieden.

De inzet van de onteigening moet daarom een afweging zijn in een aankoopstrategie. Aan de voorkant van het aankoopproces kan de gemeente een inschatting maken of zij de gronden op een minnelijke wijze kan verkrijgen dan wel dat zij verwacht om eventueel het instrument van onteigening in te zetten. Deze afweging bepaalt de wijze waarop de grondverwerving wordt ingestoken. Bij een planmatige verwerving kan het zogenaamde "tweesporenbeleid" een uitkomst bieden.

Het tweesporenbeleid wil zeggen dat de grondverwerving als het ware wordt beschouwd als een onteigening. Het doel blijft altijd om minnelijk overeenstemming te bereiken. Maar blijft deze overeenstemming uit dat kan Etten-Leur het middel van onteigening inzetten. Het tweesporenbeleid geeft hierin structuur: op de achtergrond worden de voorbereidingen voor een onteigening getroffen. Het onteigeningsdossier wordt in orde gemaakt zodat de gemeenteraad efficiënt de onteigeningsbeschikking kan nemen als duidelijk wordt dat minnelijke aankoop niet lukt. Dit voorkomt onnodig tijdsverlies. Het tweesporenbeleid zorgt er ook voor dat het verwervingsproces en de onderhandeling met de grondeigenaren kaders krijgt. De kaders van de volledige schadeloosstelling als basis voor het aanbod aan de grondeigenaren is het uitgangspunt. De onderhandeling zal binnen die kaders lopen. De grondeigenaar weet daarmee wat hij kan verwachten en waar hij wettelijk recht op heeft. Die kaders bepalen ook of de onderhandeling binnen de grenzen van redelijkheid en billijkheid verlopen. Het maakt voor de gemeente dan ook snel inzichtelijk of een grondverwerving kansrijk of niet is. De keuze om over te gaan tot een onteigening wordt hiermee beter onderbouwd.

Bij actief faciliterend grondbeleid kan Etten-Leur ook overwegen om de instrumenten voorkeursrecht en onteigening in te zetten. Een private partij realiseert het ruimtelijk initiatief, dat in belangrijke mate bijdraagt aan de realisatie van gemeentelijke ambities, en de gemeente zet vanuit haar actieve houding daarbij haar instrumenten in om te helpen.

Met een tweesporenbeleid en daarmee een onteigeningsprocedure achter de hand wordt vaak bereikt dat de onderhandeling zich concentreert op de werkelijke waarde van de eigendommen en de schade die de eigenaar leidt als gevolg van de verwerving. Het feit dat de onteigening concreet kan worden ingezet, werkt mee aan genormaliseerde verhoudingen aan de onderhandelingsstafel en de uitgangspunten waarover de partijen in overleg zijn.

Een aanbod op volledige schadeloosstelling is gebaseerd op een geldelijke vergoeding. De gemeente laat de werkelijke waarde van de eigendommen taxeren en maakt een inschatting van de schade die voortvloeit uit de grondverwerving. Hiermee volgt Etten-Leur de onteigeningsleer en blijft zij binnen de wetgeving en jurisprudentie.

De grondeigenaar heeft recht op zelfrealisatie. Als hij binnen de door de gemeente gestelde kaders de nieuwe bestemming zelf kan realiseren, dan is onteigening niet aan de orde. In het verwervingsproces en de hieraan voorafgaande aankoopstrategie, moet de gemeente dus een inschatting maken in hoeverre de grondeigenaar daadwerkelijk in staat is om zelf de bestemming te realiseren. Dit toetst de gemeente aan de hand van kwalitatieve maatstaven en kostenverhaalregels in het omgevingsplan. Als de gemeente twijfelt aan de zelfrealisatie door de grondeigenaar, doet zij er verstandig aan om het "tweesporenbeleid" te starten en uit te gaan van grondverwerving.

Het voeren van een grondexploitatie

Als de gemeente de grondexploitatie voert, dan heeft zij de volledige regie en sturing op het planproces. Hierdoor kan de gemeente haar ambities en kwalitatieve beleidskaders optimaal in de visievorming en de uitwerking tot een concreet plan meenemen. Ze heeft hiermee de meeste grip op het stedenbouwkundige ontwerp, het inrichtingsplan, het (woningbouw)programma en daarnaast de gronduitgifte.

Gronduitgifte

Etten-Leur kiest voor uitgifte in volle eigendom. De vestiging van zakelijke rechten en uitgifte in erfpacht zijn uitzonderingen op het uitgangspunt. Huur en pacht gebruikt de gemeente op het moment dat zij (economisch) eigenaar van de grond wil blijven met het oogmerk dat de grond op een later moment weer beschikbaar komt. Voor de gronduitgifte gebruikt de gemeente de openbare selectieprocedure volgens de uitgangspunten van het Didam-arrest.

Openbare selectieprocedure volgens Didam-arrest

Etten-Leur volgt de criteria van het Didam-arrest. De gemeente stelt als uitgangspunt dat onroerende zaken worden uitgegeven met een *openbare* selectieprocedure (ook wel tenderprocedure genoemd). Hierdoor is de uitgifte van bouwgrond en verhuur en verpachting, verkoop of vestiging van een zakelijk

recht van gemeentelijke gronden (en vastgoed) transparant en kunnen (markt)partijen -onder de gestelde selectiecriteria- vrij mededingen bij de gemeentelijke uitgifte van onroerende zaken.

Uitzondering: één op één uitgifte

Van een openbare selectieprocedure kan worden afgezien. De gemeentelijke onroerende zaak wordt dan één op één aan een gegadigde gegund. Dit kan alleen indien bij voorbaat vaststaat of redelijkerwijs mag worden aangenomen dat op grond van objectieve, toetsbare en redelijke criteria slechts één serieuze gegadigde in aanmerking komt voor de uitgifte. Het college publiceert in alle gevallen vooraf haar voornemen tot het aangaan van één op één vastgoedtransactie. Het college maakt haar voornemen van één op één uitgifte tijdig bekend, zodat iedereen daar kennis van kan nemen. Het college motiveert beargumenteerd waarom zij concludeert dat er slechts één serieuze gegadigde in aanmerking komt voor de uitgifte.

Voorbeelden van één op één uitgifte

Er is een aantal situaties waarbij gemeentelijke uitgifte van onroerende zaken kan plaatsvinden zonder dat daaraan voorafgaand een openbare selectieprocedure wordt gehouden. Het betreft de volgende gevallen:

Woningbouwcorporaties

- Voorgenomen transacties op grond van de (wettelijke) taak van de corporatie, algemene, maatschappelijke en ruimtelijke doelen, prestatieafspraken met gemeente, toewijzingsbeleid, doelgroepen. Zoals de uitgifte van onroerende zaken aan woningbouwcorporaties voor ontwikkeling van huisvesting voor sociale huurwoningen onder de huurliberalisatiegrens en/of starters koopwoningen of andere specifieke doelgroepen.

Gemeentelijk beleid

- Preferente partners met (wettelijk) aan hen opgedragen taak voor culturele-, sociale-, maatschappelijke doeleinden met ervaring van vestiging van een doelgroep, waaronder sportclubs, onderwijs, nutsvoorzieningen, cultuur- of buurtverenigingen.

Uitvoering eerder aangegane overeenkomsten

- Bestaande rechten, waaronder verlenging of in de plaats stelling van een overeenkomst, een eerste recht van koop, (herhuisvesting van) zittende huurders/gebruikers;
- Gesloten bouwclaimovereenkomsten met marktpartijen: deze marktpartijen hebben een substantieel deel van de gronden binnen het projectgebied in eigendom en er is sprake van inbreng van onroerende zaken door een gegadigde, welke gegadigde daardoor vervolgens rechten verkrijgt op de verkrijging van gemeentelijke onroerende zaken.

Openbaar belang

- Gegadigden met een positie, die bereid en in staat zijn om tot zelfrealisatie over te gaan van de ontwikkeling. Er kan bijvoorbeeld sprake zijn van versnipperd eigendom of een (complexe) binnenstedelijke transformatie waar publiek-private samenwerking essentieel is om tot een haalbare en succesvolle gebiedsontwikkeling te komen.
- Als de eigendom van een derde verplaatst moet worden in het algemeen belang, kan de gemeente vervangend object aan de betreffende eigenaar aanbieden.
- Direct belang: aangrenzend karakter van onroerend goed, reststroken van gronden van gegadigden en snippergroen.

Vestigen van zakelijk rechten

De gemeente vestigt -naast uitgifte in eigendom- ook zakelijk rechten, zoals erfpacht of recht van opstal. Bijvoorbeeld als de gemeente regie wil houden op de grond en het gebruik hiervan. Uitgifte in erfpacht en het vestigen van recht van opstal is maatwerk. De condities en vestigingsvoorwaarden zijn afgestemd op marktconforme en redelijke uitgangspunten. De canon of retributie bepaalt het college aan de hand van de marktconforme grondprijs en rentepercentage (canon/retributie).

Huur, bruikleen en pacht

De gemeente kan gronden die zij in eigendom heeft, verhuren, in bruikleen geven of (geliberaliseerd) verpachten. Dit zijn passende instrumenten als de gemeente bijvoorbeeld relatief snel weer over de grond wil kunnen beschikken of als ze de grond tijdelijk in gebruik geeft vooruitlopend op een definitieve bestemming of ontwikkeling.

Indien de gemeente een huurovereenkomst sluit, zorgt zij ervoor dat de huurder geen huurrechten krijgt, die een snelle opzegging belemmeren. Huurrechten zorgen er namelijk voor dat het instrument zijn doel voorbijschiet. Hetzelfde geldt voor het sluiten van een pachtovereenkomst. De gemeente sluit een geliberaliseerde overeenkomst voor een vaste periode, waardoor deze niet automatisch wordt verlengd. In de uitgifteprocedure kan de gemeente wel voorwaarden opnemen waaronder de pacht-

overeenkomst door de gemeente verlengd kan worden. De pachter heeft hierdoor gedurende langere periode zekerheid dat hij de grond kan pachten, waardoor het duurzaam bodembeheer van de pachter zal toenemen. Voor huur en pacht gelden ook de criteria van het Didam-arrest.

Grond- en uitgifteprijsen

De gemeente hanteert marktconforme grond- en uitgifteprijsen. Hiermee is geborgd dat er dus geen sprake is van staatssteun. De grondprijzen worden vastgesteld door een onafhankelijke en gecertificeerde taxateur. Hierbij geldt dat voornamelijk de residuele grondwaardemethode en de comparatieve methode wordt toegepast om te komen tot een marktconforme prijs.

Sturing met planologische instrumenten

Bestemming van grond

De kern van het faciliterende grondbeleid is dat vanuit de publiekrechtelijke rol van de gemeente wordt gestuurd op de ruimtelijke ordening van grond: Etten-Leur stuurt met de bestemming. De gemeente heeft de bevoegdheid om de bestemming van grond te veranderen en vast te leggen. Als Etten-Leur planologische medewerking verleent, kan zij kwalitatieve (bijvoorbeeld programmering en duurzaamheid van een plan) en financiële (kostenverhaal) voorwaarden verbinden aan deze medewerking. Als het ruimtelijk initiatief past binnen haar ambities en beleidskaders en daarbij het kostenverhaal vooraf verzekerd is, dan staat niets in de weg om medewerking te verlenen aan de planologische wijziging.

Dit instrument gebruikt de gemeente niet alleen om grip op de ontwikkeling te houden, maar ook om actief aan een ruimtelijk initiatief mee te werken. De gemeente kan bijvoorbeeld bereid zijn om te investeren in het planologisch proces. Zij kan zo een helder kader schetsen van de ontwikkelmogelijkheden dat de ambities van de gemeente waarmaakt en hiermee een private partij uitnodigen en stimuleren om het ruimtelijk initiatief te realiseren.

Vorbereidingsbesluit

Het voorbereidingsbesluit¹³ kan een strategisch instrument zijn. Het voorbereidingsbesluit geeft voorbeschermingsregels die de activiteiten moeten voorkomen die in het omgevingsplan of de omgevingsverordening nog zijn toegestaan, maar in het nieuwe omgevingsplan of omgevingsverordening niet meer mogen of alleen onder voorwaarden. De voorbeschermingsregels leggen dus een verbod op bouw- en aanlegactiviteiten die binnen het geldende omgevingsplan mogelijk zijn. De bescherming van het voorbereidingsbesluit geldt voor één jaar en zes maanden tenzij de wijziging van het omgevingsplan bekend is gemaakt of in werking treedt.

Het voorbereidingsbesluit is onder de Omgevingswet geen zelfstandig besluit meer. Het voorbereidingsbesluit voegt de voorbeschermingsregels toe aan het omgevingsplan of omgevingsverordening. Het voorbeschermingsbesluit is dus een besluit dat het omgevingsplan of de omgevingsverordening daadwerkelijk wijzigt.

Dit helpt Etten-Leur met het bereiken van haar toekomstige ruimtelijke doelstellingen en voorkomt hogere kosten van bijvoorbeeld verwerving, schadeloosstelling en inbrengwaarde. De gemeente kan het voorbereidingsbesluit ook inzetten bij actief grondbeleid.

Toetsing op basis van beleidskaders en planologie

Naast een sturende rol heeft Etten-Leur ook een toetsende rol. De gemeente toetst bij de afhandeling van een omgevingsvergunning of de aanvraag voldoet aan de publiekrechtelijke kaders en regelgeving.

Kostenverhaal en kwalitatieve kaders

De gemeente is verplicht om de kosten die zij voor een aangewezen (bouw)activiteit¹⁴ maakt, te verhalen op de initiatiefnemer. Het kostenverhaal omvat de grondexploitatiekosten¹⁵ en daarnaast de financiële bijdragen¹⁶. Het uitgangspunt is dat de gemeente met een privaatrechtelijke overeenkomst haar kosten verhaalt. Als dit niet mogelijk is, dan kan de gemeente het kostenverhaal publiekrechtelijk verankeren. Het beleidsmatige kader van het kostenverhaal en financiële bijdragen borgt de gemeente in het programma kostenverhaal en financiële bijdragen.

Intentieovereenkomst

13) Artikel 4.14 Omgevingswet

14) artikel 8.13 Omgevingsbesluit

15) artikel 13.11 Omgevingswet en artikel 8.15 (tabel A en B van bijlage IV) Omgevingsbesluit

16) artikel 13.22 en 13.23 Omgevingswet

Als het college medewerking verleent aan een initiatief dan sluit hij bij de start van de haalbaarheidsfase een intentieovereenkomst met de initiatiefnemer. In de intentieovereenkomst staan de afspraken over de planning en het kostenverhaal van de ambtelijke inzet tijdens de haalbaarheidsfase. In de haalbaarheidsfase onderzoeken partijen de haalbaarheid en de kaders waarbinnen de ontwikkeling moet plaatsvinden. Daarnaast wordt in deze overeenkomst opgenomen onder welke voorwaarden de gemeente meewerkt aan het ruimtelijk initiatief en wanneer partijen besluiten de overeenkomst te beëindigen. De intentieovereenkomst wordt, als het plan haalbaar is gebleken, opgevolgd door de anterieure overeenkomst.

Anterieure overeenkomst

Een anterieure overeenkomst is een privaatrechtelijke overeenkomst, waarin het college en een initiatiefnemer afspraken over het ruimtelijk initiatief vastleggen. In de anterieure overeenkomst leggen de gemeente en de initiatiefnemer de verdeling van taken, verantwoordelijkheden en risico's vast. Bovendien biedt de anterieure overeenkomst de mogelijkheid om voorwaarden te stellen waaraan de ontwikkeling moet voldoen. Een gemeente stuurt hiermee privaatrechtelijk op locatie-eisen, programmering en planning, kostenverhaal en financiële bijdragen. De overeenkomst bepaalt welke risico's elk van de partijen op zich neemt en welke inspanning van elkaar wordt verwacht, gekoppeld aan een planning. Hoewel de anterieure overeenkomst wordt beheerst door het privaatrecht met veel contractsvrijheid, zitten er voor de gemeente wel grenzen aan hetgeen zij van een initiatiefnemer mag verlangen. De anterieure overeenkomst mag niet strijdig zijn met geldende wet- en regelgeving, de redelijkheid en de billijkheid moeten worden gerespecteerd en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur moeten worden nageleefd. De gemeente mag van deze overeenkomst geen misbruik maken door een initiatiefnemer te dwingen onredelijk hoge bijdragen te betalen en/of andere buitensporige verplichtingen aan te gaan. Zo mag de gemeente de medewerking aan een ontwikkeling, die past in een goede ruimtelijke ordening niet weigeren, omdat de initiatiefnemer niet bereid is een overeenkomst te sluiten over het kostenverhaal. De gemeente kan dan altijd terugvallen op de verhaalsmogelijkheden via het publiekrechtelijk spoor. Vooral in de situatie dat het ruimtelijk initiatief ook bijdraagt aan gemeentelijke ambities, is het noodzakelijk om haalbare afspraken te maken vanuit een gelijkwaardige positie van partijen. De betaling van het kostenverhaal kan in termijnen geschieden. Dit is afhankelijk van de complexiteit en omvang van het ruimtelijk initiatief. Het bepalen van de hoogte van de exploitatiebijdrage vloeit voort uit de toepassing van het programma kostenverhaal en financiële bijdragen. De initiatiefnemer stelt na het ondertekenen van de anterieure overeenkomst voldoende financiële zekerheden door middel van een onherroepelijke bankgarantie, zodat de gemeente verzekerd is van betaling.

Uitblijven van overeenstemming

Indien Etten-Leur en de initiatiefnemer anterieur geen overeenstemming bereiken, heeft de gemeente de keuze om de voorwaarden en het kostenverhaal publiekrechtelijk te verankeren in het omgevingsplan of de omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. De gemeente kan ook besluiten om niet mee te werken aan het initiatief. Als de gemeente besluit haar medewerking aan het ruimtelijk initiatief op te schorten omdat de initiatiefnemer niet wil voldoen aan het kostenverhaal, dient de gemeente te motiveren en te onderbouwen dat zij niet aan betaalplanologie doet.

Publiekrechtelijke verankering van het kostenverhaal en financiële bijdragen

De Omgevingswet biedt de gemeente een publiekrechtelijke grondslag om de kosten van de grondexploitatie¹⁷ en financiële bijdragen¹⁸ op de initiatiefnemer te verhalen. Dit instrument is voor de gemeente een middel om het ruimtelijk initiatief mogelijk te maken als er met een grondeigenaar geen overeenstemming kan worden bereikt over het sluiten van een anterieure overeenkomst. Etten-Leur kan hiertoe beslissen als er een urgentie is om het ruimtelijk initiatief te realiseren.

Daarnaast kan de schaduwberekening van het publiekrechtelijk kostenverhaal helpen om het kostenverhaal via het anterieure spoor vorm te geven. Hiermee toetst de gemeente of de exploitatie of financiële bijdrage redelijk en billijk is.

¹⁷)artikel 13.11 Omgevingswet en artikel 8.15 (tabel A en B van bijlage IV) Omgevingsbesluit

¹⁸)artikel 13.22 en 13.23 Omgevingswet

Bijlage 2: Toelichting samenwerkingsvormen

Bouwclaimmodel

Het bouwclaimmodel is een bijzondere vorm van actief grondbeleid en wordt veelal gekozen als private partijen grondeigendommen hebben in het plangebied. Het is een samenwerkingsvorm in het spoor van actief grondbeleid.

In het bouwclaimmodel verkopen private partijen hun grond aan de gemeente onder de voorwaarde dat zij bij de gronduitgifte bouwrijpe grond mogen terugkopen met een vooraf overeengekomen programmering waarmee zij hun bouwrechten veilig stellen. De gemeente voert de grondexploitatie en draagt zorg voor het bouw- en woonrijp maken van het gebied. Private partijen nemen, net als bij actief grondbeleid, de realisatie van het vastgoed voor hun rekening. De samenwerking op basis van een bouwclaim is vooral goed inzetbaar als in een gebied sprake is van versnipperd eigendom in handen van private partijen en de gemeente een actieve rol wenst in te nemen. De gemeente kan dan haar regierol beter invullen en zo de gewenste ontwikkelingen op de locatie beter sturen. Deze variant is veelal te prefereren boven de zelfrealisatie door alle afzonderlijke private grondeigenaren.

Concessiemodel

Bij het concessiemodel heeft de gemeente (geheel dan wel gedeeltelijk) het grondeigendom. De gemeente draagt haar grond over aan een private partij (bijvoorbeeld via aanbesteding of een prijsvraag) die de (privaatrechtelijke) grondexploitatie voert. In een samenwerkingsovereenkomst worden vervolgens de afspraken vastgelegd. Na realisatie komt de openbare ruimte weer in handen van de gemeente.

De gemeente beperkt zich bij het concessiemodel tot het stellen van randvoorwaarden, bijvoorbeeld met een stedenbouwkundig programma van eisen, masterplan of kwaliteitsnormen. Dit model kenmerkt zich door een strikte publiek-private rolverdeling, waarbij een private partij een groot deel van de traditionele overheidstaken (bijvoorbeeld de aanleg van openbare voorzieningen en infrastructuur) uitvoert en de risico's draagt. Zowel de grond- als de opstalexploitatie zijn voor rekening en risico van de private partij. Bij een dergelijke overdracht van overheidstaken moet zeker gesteld worden dat de private partij deze werken conform de regels van het (Europees) aanbestedingsrecht en het gemeentelijk aanbestedingsbeleid zal aanbesteden.

De gemeente kiest bij het concessiemodel nadrukkelijk voor samenwerking om zo ook de kennis, kunde en capaciteit van marktpartijen bij de gewenste gebiedsontwikkeling optimaal te kunnen benutten en/of omdat zij het risico voor de ontwikkeling niet wil dragen. De belangrijkste voorwaarde voor het bereiken van positieve effecten bij de toepassing van het concessiemodel ligt vooral in de rolvastheid en professionaliteit van partijen. Bij een concessie moet voldoende ruimte gegeven worden aan de marktpartij. Afspraken over het kwaliteitsniveau en programma dienen vooraf op hoofdlijnen te worden vastgelegd.

Joint-venture

Wanneer in een gebied diverse partijen (waaronder de gemeente) grondeigendom hebben, kunnen zij besluiten samen te gaan werken door het sluiten van samenwerkingsovereenkomsten dan wel door voor de samenwerking een aparte rechtspersoon op te richten, bijvoorbeeld een Grond Exploitatie Maatschappij (GEM). De GEM kan dan de gezamenlijke grondexploitatie voeren en gronden uitgeven, vaak op basis van een gezamenlijk opgesteld en vastgesteld masterplan voor het gebied. De risico's van de grondexploitatie worden gedragen door alle deelnemende partijen. De gemeente behoudt haar publiekrechtelijke verantwoordelijkheden.