

Nota Grondbeleid 2024

Grip door regie

Gemeente Eindhoven
Ruimtelijk Beleid en Ontwikkeling, Ontwikkelbedrijf

Inhoudsopgave

2 Inleiding

- 2.1 Status en opbouw van het grondbeleid 3
- 2.2 Lokale context 3
- 2.3 Bovenlokale trends en ontwikkelingen 4

3 Onze visie op grond

- 3.1 Ons grondbezit 7
- 3.2 Nieuwe grondpolitiek onder het motto: "Grip door regie" 7

4 Het Eindhovense grondbeleid

- 4.1 Traditionele vormen van grondbeleid 9
- 4.2 Onze keus: Regisserend Grondbeleid 9

5 Hoofdpijnen van de beleidsthema's

- 5.1 Soorten grondwerving en instrumentarium 11
- 5.2 Grondbeheer 13
- 5.3 Gronduitgifte 13
- 5.4 Kostenverhaal 16
- 5.5 Vormen van samenwerking met externe partijen 16
- 5.6 Integriteit en weerbaarheid tegen ondermijning 19

6 Financiële kaders binnen het grondbeleid 20

- 6.1 Grondexploitaties 20
- 6.2 Risicomanagement 20
- 6.3 Weerstandsvermogen 20
- 6.4 Inzet winsten grondexploitaties voor investeringen in de stad 21
- 6.5 Kosten en opbrengsten ten behoeve van maatschappelijk nut 21
- 6.6 (Strategisch) verwervingskrediet 21

2. Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op de status en opbouw van het grondbeleid, de plaats van het grondbeleid in de integrale context van onze doelstellingen en ambities. Bovenlokale trends en ontwikkelingen worden besproken, zoals de inwerkingtreding van de Omgevingswet, de grote bouwopgaven en innovatieve bouwoplossingen in het kader van de klimaatcrisis.

2.1 Status en opbouw van het Grondbeleid

De gemeente Eindhoven is eigenaar van een omvangrijke grondportefeuille. Naast de openbare ruimte die vrijwel geheel in gemeentelijk bezit is, wordt de gemeentelijke grondportefeuille grotendeels actief maatschappelijk gebruikt. De focus van het grondbeleid ligt echter op de grondposities die nog niet worden gebruikt volgens hun definitieve bestemming.

Sturing op dit deel van de portefeuille is gezien de huidige tijd van essentieel belang; huidige posities dienen goed in beeld te zijn, aangevuld te worden met een toekomst- en ontwikkelperspectief, zorgvuldig in beheer te worden gegeven en financieel geborgd te worden. Strategisch verwerven wordt de komende jaren dominantierend gezien de grote opgaven waarvoor we (regionaal) aan de lat staan. Het grondbeleid vormt voor al deze ontwikkelingen de kaders en randvoorwaarden.

Deze Nota Grondbeleid 2024 is een langjarig (>4 jaar) strategisch beleidsdocument, waarin de visie voor de komende jaren vertaald staat. De Nota is beleidsmatig onlosmakelijk verbonden met de Spel-

regels Grondbeleid 2024 (tactisch beleidsdocument); dit is het 'handboek-soldaat' voor de ambtelijke organisatie en geeft op een ander abstractieniveau antwoord op de 'hoe-vraag' per hoofd- en subthema. De Nota en Spelregels 2024 vormen tezamen het nieuwe grondbeleid van de Gemeente Eindhoven. Dit nieuwe grondbeleid vervangt de beleidsnota "Koersen op waarden", welke in 2017 is vastgesteld. Op operationeel niveau wordt middels de Meerjaren Prognose Grondexploitaties en private ontwikkelingen (MPG) jaarlijks inzicht gegeven in de financiën en het programma van de lopende grondexploitaties. In de MPG wordt tevens gedetailleerd inzicht gegeven in de meest omvangrijke projecten. Het gaat daarbij niet alleen om de financiën, maar ook om wat deze projecten op andere thema's aan (maatschappelijke) waarde bijdragen aan onze stad.

(Her)ontwikkelingen; grond en meer

Een goed grondbeleid is gebaseerd op een integrale benadering vanuit alle inhoudelijke beleidssectoren, waarbij of waartoe gronden (zowel boven- als ondergronds) worden ontwikkeld, zoals wonen, (plan)economie, groen, water, duurzaamheid, energieinfrastructuur (WKO's en warmtenetten), juridische zaken, strategie, financiën en grondzaken. Deze nota is dan ook een integraal beleidsdocument en kijkt breder dan sec grond. Vigerend beleid van deze domeinen en/of sectoren wordt niet overgenomen in deze Nota Grondbeleid, maar indien nodig staat er een verwijzing.

2.2 Lokale context

Eindhoven zit door de sterke economische ontwikkeling midden in een groeispurt en bij een groeispurt hoort ook groeipijn. Dat ervaren ook meerdere regiogemeenten. We staan de komende jaren voor grote maatschappelijke en ruimtelijke opgaven. De grond in Eindhoven is schaars, maar hard nodig om onze opgaven te realiseren. Het nemen van regie bij (her)ontwikkellocaties door de gemeente wordt steeds belangrijker; dit kan in grote of minder grote mate zijn.

Aan de strategische beleidskeuzes in deze nota liggen diverse sectorale doelen en ambities met een ruimtelijke component ten grondslag, dus waar grond voor nodig is:

De klimaat- en biodiversiteitscrisis is één van de grootste uitdagingen van deze tijd en klimaatadaptatie is randvoorwaardelijk om onze verdichtingsambities te kunnen waarmaken. Klimaatadaptatie heeft daarnaast een sterke ruimtelijke component: duurzaam vastgoed, mobiliteit en vergroening spelen hierin een grote rol. Klimaatadaptatie biedt ook kansen voor de stad: de aanpak van de klimaatcrisis draagt bij aan het creëren van een groene, fijne stad om in te leven. We zetten in op het borgen van voldoende groen (en blauw) in de binnenstad, de wijken en de bedrijventerreinen. Daarnaast spelen we als stad van kennis en innovatie een rol in het bijdragen aan slimme oplossingen die de gevolgen van de klimaatcrisis tegengaan.

Een flinke versnelling van de woningbouw is nodig om het **woningtekort** terug te dringen. Dit tekort wordt versterkt door de sterke aantrekkingskracht van onze gemeente, die een gevolg is van de sterke economische ontwikkeling die de Brainport-regio doormaakt. De vraag naar woningen staat niet in verhouding tot het beschikbare woningaanbod. Er zijn weinig koop- en huurwoningen beschikbaar, de wachttijden voor huurwoningen zijn lang en de doorstroming stagneert. We zetten de komende jaren in op doorstroming en op het realiseren van betaalbare woningbouw, zonder concessies te doen aan de kwaliteit van deze woningen. Om bij te dragen aan een oplossing voor de acute woningnood, zetten we tevens in op tijdelijke woningen. Het realiseren van tijdelijke woningbouw kent een korte doorlooptijd, hierdoor wint de gemeente tijd voor het realiseren van betaalbare woningbouw zonder concessies. Het Woonprogramma 2021-2025 zet in op toevoeging van 12.000 woningen waarvan 85% in het betaalbare segment. Dit is een grote uitdaging die niet gerealiseerd kan worden zonder een goede samenwerking met woningcorporaties en betrokken projectontwikkelaars. In de Prestatieafspraken 2023-2026 zijn de rollen en verantwoordelijkheden nader beschreven, waarbij de corporaties in de lead zijn ten aanzien van sociale huur in onze stad. Deze 'leidende rol' geldt met name voor de exploitatie van sociale huurwoningen. Corporaties kunnen deze zelf ontwikkelen, maar kunnen ook "turn key" afnemen. Bij "turn key" projecten zullen zij zo vroeg mogelijk in het proces betrokken worden.

Brainport Eindhoven is dé innovatiemotor en aanjager van de Nederlandse economie. We koesteren onze bedrijven en de knappe denkers en vakkundige doeners die deze bedrijven laten floreren. De groei van het aantal bedrijven dat zich vestigt voert echter ook een druk uit op onze regio. Er moet ruimte zijn voor deze bedrijven, maar ook voor de huisvesting van de toegevoegde werkgelegenheid en bijbehorende stedelijke voorzieningen, zoals cultuur en sport. We willen iedereen laten meeprofiteren van de Brainport-economie. We willen in samenwerking met de Brainport-bedrijven een aantal uitdagingen aanpakken. Van deze uitdagingen hebben vooral de woningbouwopgave en voorzieningen een directe relatie met het grondbeleid.

Om de bevolkingsgroei in Eindhoven in goede banen te leiden zijn niet alleen nieuwe woningen nodig, ook zullen adequate **voorzieningen** moeten worden toegevoegd. Onze inwoners hebben naast een plek

om te wonen en werken plekken nodig om te recreëren, te winkelen en bijvoorbeeld plekken van onderwijs, medische zorg en (tijdelijke) maatschappelijke huisvestingsopgaven. Daarnaast dragen we zorg voor de huisvesting van vluchtelingen en/of dak- en thuislozen. Het grondbeleid reikt verder dan alleen woningbouw en werkgelegenheid. Het stelt ons ook in staat om deze voorzieningen te kunnen realiseren.

2.3 Bovenlokale trends en ontwikkelingen

Op verschillende niveaus, vaak buiten onze invloedssfeer, doen zich trends en ontwikkelingen voor, die elk iets betekenen voor de (toekomstige) gemeentelijke grondportefeuille, de eisen die daaraan worden gesteld en ons

handelen hierop beïnvloeden. Ze worden in deze paragraaf genoemd. Ten tijde van het schrijven van deze nota staat onze gemeente voor grote opgaven, terwijl er een oorlog gaande is in Oekraïne en de grond in onze gemeente schaarser dan ooit is.

Brainport, met als hart Eindhoven, ontwikkelt zich in een razend tempo. We staan voor een schaalessprong met grote uitdagingen. Dit vraagt om een nieuwe aanpak waarin wij als gemeente regie moeten pakken. Hiermee stellen wij onszelf in staat om zorgvuldig om te gaan met grondposities en de toekomstige invulling ervan.

Omgevingswet

Per 1 januari 2024 is de Omgevingswet in werking getreden. Verschillende wetten, waaronder de Wet ruimtelijke ordening (Wro), maar ook de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, de Wet Geluidhinder, de Wet voorkeursrecht gemeenten en de Ontheffingswet zijn gebundeld tot één wet, zijnde de Omgevingswet.

Alle gemeentelijke bestemmingsplannen zijn gebundeld tot één omgevingsplan. Wanneer de gemeente een gebiedsontwikkeling via het omgevingsplan mogelijk wil maken, vindt dat plaats door een besluit tot wijziging van het omgevingsplan. Daarbij dient het omgevingsplan mede als instrument en grondslag voor kostenverhaal. Voor de betreffende gebiedsontwikkeling dienen dan in het omgevingsplan kostenverhaalsregels te worden opgenomen als het kostenverhaal niet anderszins is verzekerd. Dit betreft aanwijzen van kostenverhaalsgebieden en het opnemen van kostenverhaalsregels voor de betreffende ontwikkellocaties.

Het exploitatieplan als publiekrechtelijke figuur voor kostenverhaal is verdwenen. Naast het integrale model voor kostenverhaal, waarbij het eindbeeld van de ontwikkeling bekend is, is het organisch model geïntroduceerd voor kostenverhaal. Dit organisch model is bedoeld voor ruimtelijke ontwikkelingen, waarbij nog geen eindbeeld/tijdvak bekend is. Locatie-eisen, zoals die een plek konden krijgen in exploitatieplannen, kunnen in het omgevingsplan worden opgenomen.

Grote uitdagingen in de Woningmarkt

Deze Nota Grondbeleid komt op een bijzonder moment tot stand. De woningmarkt kampt met verschillende problemen die van (in)directe invloed zijn op de stedelijke (door)ontwikkeling van Eindhoven. Zo zijn de bouwkosten en de rentestanden de laatste jaren gestegen.

De woningmarkt staat nog steeds onder druk door het tekort aan beschikbare woningen en de tegenvallende nieuwbouwproductie. De tegenvallende nieuwbouwproductie ontstaat door een opeenstapeling van factoren die zich voornamelijk afspelen aan de kostenkant. De gestegen bouwkosten en rentestanden zetten de haalbaarheid van veel bouwprojecten onder druk. Met name woningen in het betaalbare segment, waar juist veel vraag naar is, kunnen moeilijk worden gerealiseerd.

Er worden diverse maatregelen getroffen om de nieuwbouwproductie op peil te krijgen en de betaalbaarheid van woningen te garanderen. Zo zijn er diverse subsidieregelingen (zoals de woningbouwimpuls) die de onrendabele toppen op bouwprojecten moeten verkleinen. Daarnaast is de inwerkingtreding van de Wet betaalbare huur aanstaande. Het kabinet wil met deze wet de betaalbaarheid van huurwoningen verbeteren. Een gevolg van deze wet is dat middenhuurwoningen een minder interessant beleggingsobject zijn geworden. Diverse beleggers zetten huurwoningen uit hun portefeuille in de verkoop, hierdoor neemt het aanbod huurwoningen juist af. Ook zijn er zorgen over de haalbaarheid van nieuwbouwprojecten, nu de beleggingsbereidheid van investeerders is teruggelopen.

Innovaties in bouwen, wonen en leven

Er moeten jaarlijks 3.000 woningen bij om de groei van Brainport te faciliteren. En deze moeten betaalbaar zijn, voorzien in de behoefte en snel gerealiseerd worden om de economische motor bij te benen. Dit moet gebeuren door verdichting (zoals door inbreiding en/of optopping), waarbij we tegelijkertijd ook de maatschappelijke opgaven en de opgaven voor de energietransitie (zoals verduurzaming bestaand vastgoed) en klimaat moeten oplossen. Traditioneel bouwen duurt gemiddeld ruim zeven jaar, er is een tekort aan materiaal en aan personeel en heeft nog te vaak een negatieve impact op milieu en klimaat. De bouw en ontwikkeling van de stad kan en moet anders. We zien de volgende ontwikkelingen:

Adaptief en flexibel

De razendsnelle ontwikkelingen van technologie, digitalisering, robotisering en industrialisering bieden kansen voor onze gemeente en regio om bij te dragen aan de ontwikkeling om onze (binnenstedelijke) locaties duurzamer, sneller en efficiënter (goedkoper) te ontwikkelen. De circulaire economie is hierin een belangrijke sleutel: materialen en producten gaan gewaardeerd worden op losmaakbaarheid en hergebruik. Productie van bouwmaterialen kan regionaal gaan plaatsvinden (biobased landbouw), woningbouwproductie kan op of nabij de bouwplaats gebeuren en de bestaande stad is de oogstplek voor hergebruik. Daarmee is grondgebruik en de gebouwde voorraad niet langer statisch, maar een adaptieve omgeving die meegroeit, verandert of krimpt naar de laatste inzichten en behoeften.

Collectiviteit en delen

Een andere ontwikkelrichting in herontwikkelingsgebieden is de behoefte en noodzaak aan woon- en leefvormen waar collectiviteit en het delen van voorzieningen (mobiliteit, energie) en ruimtes (wasruimtes, bergingen, logeerruimtes) in combinatie met betaalbaarheid en regie van bewoners een rol speelt. Verdichten betekent immers dichter op elkaar wonen en voorzieningen en ruimtes efficiënter benutten.

Waardecreatie en nieuwe rollen Een derde richting is dat er met wonen en bouwen meerdere opgaven kunnen worden opgelost. Gebouwen kunnen energieleverancier of batterij zijn, omgevingen kunnen gezondmakend zijn, de woningen kunnen CO2 opslaan, daken kunnen productielandschappen zijn. Dit leidt tot mogelijk nieuwe partijen in gebiedsontwikkeling (zoals zorgverzekeraars, boeren) maar het vraagt ook anders kijken naar rolverdelingen, financiering en samenwerking in gebiedsontwikkeling, omdat er meer (maatschappelijke) waarde wordt gecreëerd dan sec vastgoed.

3. Onze visie op grond

In dit onderdeel schetst de gemeente vanuit haar rol als 'grondbedrijf' een toekomstbeeld, kijkend naar de wereld van nu en de kansen in de toekomst. De visie schetst een 'stip op de horizon', een ambitie die richting geeft aan het grondbeleid. Dankzij een helder geformuleerde stip op de horizon kan goede regie worden gevoerd.

3.1 Ons grondbezit

Waarom heeft de gemeente grond in eigendom? Dit is een cruciale vraag. Het hebben van grondeigendommen is voor de gemeente namelijk geen doel op zich. Grondposities worden ingezet om maatschappelijke opgaven te realiseren en/of om hier regie op te kunnen voeren in gebiedsontwikkelingen. De grond is schaars, stadsuitbreiding is niet meer wenselijk en daarmee achten wij het hebben van binnenstedelijke grondposities noodzakelijk om voldoende grip te kunnen houden op wat er in Eindhoven ontwikkeld gaat worden. Voor wat betreft de uitgifte van grond willen we waar mogelijk grip houden na de realisatiefase, zodat maatschappelijke doelen voor de toekomst worden geborgd. Bovendien zal er aanvullend stevig ingezet worden op het (strategisch) verwerven van nieuwe grondposities.

Ons huidige grondbezit omvat zowel bebouwde als onbebouwde grondpercelen. Bebouwde percelen zijn locaties inclusief opstallen die op termijn beschikbaar komen voor herontwikkeling. De opstal wordt tot het moment van herontwikkeling beheerd (via verhuur of bruikleen). Onbebouwde percelen kunnen eveneens geschikt gemaakt worden voor (her)ontwikkeling. Op deze grondeigendommen staan geen opstallen, maar ze worden wel in beheer genomen door bijvoorbeeld groenonderhoud (inzaaien en maaien). Jaarlijks bepalen we per grondpositie (bebouwd en onbebouwd) de toekomstvisie en de ontwikkelpotentie, om te komen tot een kernachtige en toekomstbestendige grondportefeuille, aangevuld met een strategische grondvoorraad.

In het kader van ons grondbeleid streven we naar meervoudige waardecreatie op stadniveau. Daarbij wordt niet alleen gekeken naar de traditionele grondexploitatie, maar ook naar de maatschappelijke businesscase. Daarbij telt de hele levenscyclus van het gebied mee, dus ook de periode nadat bebouwing en aanpassing van de openbare ruimte is gerealiseerd (total-lifecycle-benadering). De praktijk wijst uit dat het stapelen van ambities en beleid leidt tot vertragingen of zelfs uitstel met het risico op afstel; hier bieden de huidige opgaven geen ruimte voor. Het streven is om meervoudige waardecreatie toe te passen op stadniveau. Dat wil zeggen dat er tussen projecten 'verevend' kan worden op ambities. Een project hoeft niet op alle ambities maximaal te scoren, zolang Eindhoven op stadniveau maar voldoende scoort op alle ambities.

3.2 Nieuwe grondpolitiek onder het motto: "Grip door regie"

Om onze ambities vorm te kunnen geven, dienen we ons grondbeleid nader te definiëren. De gemeente kan vanuit haar privaatrechtelijke en publiekrechtelijke rol op vele manieren regie voeren in een gebiedsontwikkeling. Het nieuwe Grondbeleid haakt hier dan ook op aan; we voeren een regisserend grondbeleid, met een accent op actieve grondpolitiek.

Dat betekent dat we per (toekomstige) ontwikkeling de afweging maken tussen actieve grondpolitiek, faciliterende grondpolitiek of kiezen voor een samenwerkingsvorm met marktpartijen. De nadruk zal echter meer komen te liggen op het voeren van actieve grondpolitiek, waardoor we meer regie kunnen voeren vanwege de genoemde ambities (zie paragraaf 4.2.). Dat houdt in dat we, naast de inzet van het beschikbare publiekrechtelijke instrumentarium, strategisch grondposities verwerven om meer zeggenschap te krijgen in een ontwikkeling. Er zijn situaties denkbaar waar het (strategisch) verwerven van een grondpositie niet nodig en/of haalbaar is. Bij deze ontwikkelingen zullen we een faciliterende rol innemen of een samenwerking aangaan met een (of meerdere) marktpartij(en). Ook in een faciliterende rol of bij een samenwerkingsvorm kunnen we met behulp van publiekrechtelijk instrumentarium regie uitoefenen op een ontwikkeling. In relatie tot gronduitgifte willen we voor meer situaties dan voorheen ook ná het moment van uitgifte en realisatie van nieuwe functies – indien wenselijk of noodzakelijk – grip houden op grondposities wat regievoering aan de voorkant vereist. Ongeacht de strategie; in alle gevallen zal er door de gekozen mate van regievoeren grip ontstaan op een gebiedsontwikkeling. Vandaar ons nieuwe motto: **Grip door regie!**

4. Het Eindhovense Grondbeleid

Dit hoofdstuk gaat in op de twee traditionele vormen van grondbeleid en de keus voor het Eindhovense grondbeleid; regisserend grondbeleid. We streven naar het behouden en verkrijgen van grip op ontwikkelingen door het nastreven van maximale regie.

4.1 Traditionele vormen van grondbeleid

Er zijn twee hoofdvormen van grondbeleid: actief grondbeleid en faciliterend grondbeleid.

Bij **actief grondbeleid** ontwikkelen we als gemeente zelf de gronden die wij in eigendom hebben of willen verkrijgen. Daarmee hebben we veel mogelijkheden van regie. Naast publiekrechtelijke sturing, via het publiekrechtelijk (ruimtelijk) instrumentarium, kunnen we ook privaatrechtelijk sturen. Sturing langs privaatrechtelijke weg geeft juridisch en financieel meer mogelijkheden voor regie dan louter sturing via planologisch-juridische instrumenten.

Doordat we grond aanbieden op de grondmarkt worden wij economisch deelnemer. Eventuele winsten en verliezen komen dan ook aan ons toe. Winsten kunnen bijvoorbeeld worden ingezet voor tekorten op andere locaties. Actief grondbeleid kan grote (financiële) kansen én risico's bieden.

Bij **faciliterend grondbeleid** laten we de ontwikkeling over aan private partijen. Onze rol is dan faciliterend: als een plan van een private partij ruimtelijk in principe aanvaardbaar is, beoordelen wij onder welke voorwaarden het bestemmingsplan kan worden gewijzigd of daarvan kan worden afgeweken. Vervolgens verhalen wij de relevante kosten op de private partijen, waarbij we streven naar anterieure overeenkomsten. Slaagt dat niet, dan worden de kosten verhaald op publiekrechtelijke basis (kostenverhaalsregels in omgevingsplan of in de vergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit). Doordat wij met dit grondbeleid alleen kosten verhalen, kunnen wij in beginsel geen winst maken. Faciliterend grondbeleid leidt tot minder financiële risico's maar ook tot minder (privaatrechtelijke) sturingsmogelijkheden. We sturen daarnaast op de inzet van het publiekrechtelijk (ruimtelijk) instrumentarium door te bepalen welke functies worden toegestaan en in welke omvang. Bovendien kan zo worden gestuurd op categorieën als sociale- en middendure huurwoningen en sociale koopwoningen (percentages, plekken, aantallen).

Er bestaan ook vormen waarbij overheid en private partijen ervoor kiezen om samen een locatie te gaan ontwikkelen. Bij een dergelijke samenwerking kan een gezamenlijke rechtsvorm of onderneming worden gevormd, waarin partijen samen grond inbrengen en deze tot ontwikkeling brengen. Het is ook mogelijk dat er vooraf afspraken worden gemaakt of één van de partijen de (economische) risico's van de ontwikkeling zal dragen. Enkele voordelen zijn het profiteren van elkaars expertise en het delen van de kansen en risico's. Evenals bij faciliterend grondbeleid geldt dat we hier sturen op het publiekrechtelijk (ruimtelijk) instrumentarium.

4.2 Onze keus: Regisserend Grondbeleid

Onze (ruimtelijke) ambities en doelstellingen zijn groot. Om die te kunnen realiseren is optimale regie noodzakelijk. Bij actief grondbeleid is onze regie maximaal. Maar ook bij faciliterend grondbeleid en bij samenwerkingsvormen zullen we een regisserende rol pakken. Om het nemen van die regisserende rol te benadrukken, wordt dit **regisserend grondbeleid** genoemd; we verkrijgen maximale regiemogelijkheden als wij grondeigendom hebben. Wanneer wij die niet hebben en verwerven niet mogelijk of

wenselijk is, dan pakken we regie via publiekrechtelijke (ruimtelijke) instrumenten, zoals het omgevingsplan. Wij streven dan bovendien naar privaatrechtelijke afspraken. Het voeren van regisserend grondbeleid is onze bestuurlijke beleidskeuze. Per gebiedsontwikkeling wordt de te hanteren grondpolitiek bepaald en wel zó dat die het meest passend is voor de betreffende ontwikkeling binnen het integrale geheel van al onze gebiedsontwikkelingen.

De regie die de gemeente kan uitoefenen op een ontwikkellocatie en de mogelijkheden om gewenste resultaten te bereiken zijn afhankelijk van de keuze tussen faciliterend grondbeleid, actief grondbeleid dan wel een samenwerking met een andere partij. Zie hieronder:



Regie door:

- Publiekrechtelijke kaders
- Geen of zeer ondergeschikt grondeigendom c.q. noodzaak om zelfrealisatie te honoreren
- Aanvullend op publiekrechtelijke kaders sluiten van een overeenkomst
- Bij niet slagen overeenkomst kostenverhaal via publiekrecht



Regie door:

- Publiekrechtelijke kaders
- Deels grondeigendom
- Profiteren van elkaars expertise
- Risico's delen
- Afspraken met andere partijen



Regie door:

- Publiekrechtelijke kaders
- Grondeigendom
- Bepalen programma en kwaliteiten op meer onderdelen dan bij faciliteren; ook regie na uitgifte
- Inzet eventuele winsten op verlieslocaties

5. Hoofdpijnen van de beleidsthema's

Dit hoofdstuk gaat in op de uitvoering van het grondbeleid, waarbij het instrumentarium per grondbelevorm wordt besproken. Dit instrumentarium is op te delen in de categorieën grondverwerving, grondbeheer, gronduitgifte, kostenverhaal en samenwerkingsvormen met marktpartijen. Aanvullend wordt er aandacht besteed aan integriteit en weerbaarheid tegen ondermijning.

5.1 Soorten grondverwerving en instrumentarium

De gemeente onderscheidt drie vormen van verwerving (regulier, anticiperen of strategisch). Die hebben te maken met de termijn waarop met het werken aan gemeentelijke opgaven wordt ingespeeld. Voor verwerving voorziet de wet in diverse instrumenten, naast eigen pogingen tot minnelijke verwerving. De gemeente gebruikt die instrumenten op daarvoor geëigende momenten. Verwerving doen we niet alleen voor het bebouwen van gronden, maar ook voor de aanleg van openbare voorzieningen zoals plantsoenen, parken, waterpartijen, speelvoorzieningen.

Aankoop Landgoed de Wielewaal

Om de groei van de stad te faciliteren koopt de gemeente niet alleen gronden, waarop in de toekomst vastgoed ontwikkeld kan worden. Zij koopt ook belangrijke locaties ten behoeve van het borgen en versterken van groen. Zo heeft de gemeente in 2022 Landgoed de Wielewaal aangekocht. Met de aankoop wordt het unieke groen/natuur van Landgoed De Wielewaal als zodanig behouden en op een verantwoorde manier gefaseerd openbaar toegankelijk maken. Daarmee draagt het landgoed bij aan een gezonde en duurzame verstedelijking van Eindhoven en aan het zichtbaar en toegankelijk maken van het industrieel en cultureel erfgoed van Eindhoven.

Regulier verwerven

Er is sprake van een reguliere verwerving, wanneer er reeds een ruimtelijk en financieel kader door de gemeenteraad is vastgesteld. Bij vaststelling van het project is bepaald dat verwerven noodzakelijk is om het project te kunnen realiseren. In de grondexploitatie of het investeringskrediet is rekening gehouden met de noodzakelijke verwerving. Bij een reguliere verwerving beschikt de gemeente over instrumentarium om te kunnen verwerven, zoals de toepassing van het voorkeursrecht of het middel van onteigening.

Regulier verwerven stelt de gemeente in staat om regie te pakken op haar korte termijn opgaven.

Anticiperend verwerven

Anticiperend verwerven vindt plaats indien er al sprake is van planvorming, maar er voor het plan nog geen investeringsbesluit of grondexploitatie is vastgesteld. Het ruimtelijke kader voor een anticiperende verwerving is door de raad vastgesteld in een gebiedskader of gebiedsgericht programma. De anticiperende verwerving is nodig om de uitwerking van de door de gemeenteraad vastgestelde visie of beleid uiteindelijk mogelijk te maken. De objecten worden verworven op minnelijke basis. Minnelijke verwerving is het op niet gedwongen wijze in eigendom verkrijgen van locaties. In bepaalde situaties is het mogelijk om hiervoor een voorkeursrecht te vestigen.

Anticiperend verwerven stelt de gemeente in staat om regie te pakken op haar middellange termijn opgaven.

Strategisch verwerven

Strategisch verwerven houdt in dat de gemeente, vooruitlopend op de verwachte planvorming, gronden aankoopt om binnen een bepaald plangebied haar grond- en onderhandelingspositie te versterken met als doel het in gang zetten dan wel versnellen van een bepaalde ontwikkeling. Met het in bezit hebben van strategische grondposities kunnen (toekomstige) doelen nagestreefd worden op het gebied van de ruimtelijke ontwikkeling van de stad. Door strategisch te verwerven neemt de gemeente zelf het initiatief voor een toekomstige gebiedsontwikkeling. Ook de actuele prijs van de te verwerven grond kan door de gemeente een aanleiding zijn om in een vroegtijdig stadium te verwerven. Gronden hebben vooruitlopend op de planvorming veelal een lagere verwervingsprijs dan in een later stadium van de ontwikkeling.

Niet iedere locatie komt in aanmerking voor verwerving. Dit volgt na een gedegen analyse en toepassing van een strategisch afwegingskader op basis van Potentie, Urgentie en Invloed aangevuld met een weging op basis van thema's binnen de Omgevingsvisie en Focusgebieden, zijnde de plekken waar belangrijke (bijv. infrastructurele) ontwikkelingen zullen plaatsvinden.

criterium	Definitie
Potentie	Potentie gaat zowel over gemeentelijke beleidsdoelen en marktpotentie als over de eigenschappen van een gebied. De manier waarop deze aspecten zich tot elkaar verhouden, bepaalt in belangrijke mate de potentie. Is deze locatie in relatie tot andere locaties het meest geschikt voor deze ontwikkeling?
Urgentie	Hoe hoog is de noodzaak om tot ontwikkeling en/of versterking van (omgevings)kwaliteit te komen op deze locatie?
Invloed	Hebben wij als gemeente eigendom nodig om de omschreven potentie te realiseren of is de markt bereid om deze ontwikkeling, binnen de gemeentelijke kaders, op te pakken?

Voorkeursrecht

De Omgevingswet (voorheen de Wet voorkeursrecht gemeenten) bewerkstelligt dat, wanneer een grondeigenaar zijn grond wil verkopen, deze de grond eerst aan de gemeente te koop moet aanbieden als de gemeente een voorkeursrecht gevestigd heeft. De gemeente kan het voorkeursrecht op gronden

vestigen om te voorkomen dat wordt gespeculeerd op grond in aanloop naar nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen. Tevens wordt hiermee voorkomen dat de grondprijzen worden opgedreven als gevolg van de toekomstige waardeinstijging van de grond. Hiermee houdt de gemeente regie op gronden die zij nog niet in eigendom heeft.

Het voorkeursrecht biedt de mogelijkheid om in een vroeg stadium, nog voordat er een omgevingsvisie, programma of (wijziging van het) omgevingsplan aan ten grondslag ligt, het voorkeursrecht te vestigen. Door dit juist in een vroeg stadium te doen, kan worden voorkomen dat marktpartijen zich in kopen. Na het van toepassing verklaren van het voorkeursrecht, is de eigenaar verplicht om bij voorgenomen verkoop van de onroerende zaak deze eerst aan de gemeente aan te bieden. Als hij niet voornemens is om te verkopen, hoeft de onroerende zaak ook niet aangeboden te worden. Door het inzetten van het voorkeursrecht kan de regiefunctie van de gemeente worden versterkt. In voorkomende gevallen zal dit middel ingezet worden. Hiervoor worden aparte voorstellen opgesteld.

Voorkeursrecht in onder meer Spoorzone & Kanaalzone

Om regie te krijgen op majeure ruimtelijke ontwikkelingen is de gemeente bereid om het instrument voorkeursrecht actief in te zetten. Recent heeft de gemeente in de Spoorzone en de Kanaalzone voorkeursrechten gevestigd. Met het vestigen van het voorkeursrecht is de gemeente daarnaast in staat speculatie te voorkomen en het aantal eigenaren in een gebied terug te dringen. Beide zijn van belang om gemeentelijke ambities te verwezenlijken en de haalbaarheid te vergroten.

Onteigening

Indien, na inspanning van de gemeente om op minnelijke wijze tot overeenstemming te komen, verwerving op vrijwillige basis niet slaagt, heeft de gemeente als uiterst middel de mogelijkheid om tot onteigening over te gaan. Onteigening kan alleen plaats vinden wanneer de onteigening het algemeen belang dient, tegen onafhankelijk vastgestelde schadeloosstelling en met inachtneming van de voorschriften in de Omgevingswet (de regels van de Onteigeningswet zijn opgegaan in de Omgevingswet). Indien er sprake is van een vastgesteld omgevingsplan (gericht op een andere functie dan de huidige) of van een verleende vergunning ter afwijking van het omgevingsplan, waarbij de gemeente de noodzaak en urgentie kan onderbouwen, kan de gemeente tot onteigening overgaan. Het is niet mogelijk om te onteigenen als de eigenaar bereid en in staat is de ontwikkeling binnen de gestelde kaders van het omgevingsplan zelf te realiseren (zelfrealisatierecht). In gevallen van zelfrealisatie treedt de gemeente faciliterend op en worden de kosten verhaald. Onteigening is niet het streven maar behoort wel tot een van de mogelijkheden indien het voor de gemeente essentieel is om regie te pakken op deze locatie.

5.2 Grondbeheer

In het kader van toekomstige ontwikkelingen beschikt de gemeente soms tijdelijk over verworven gronden. Deze moeten in de tussentijd worden beheerd.

Beheerovereenkomsten voor bebouwde resp. onbebouwde gronden

Onze grondposities zijn onderverdeeld in posities met bebouwde en onbebouwde eigendommen. Binnen de organisatie maken wij afspraken om bebouwde en onbebouwde eigendommen op een bepaald niveau in beheer te geven. Aanvullend wordt beoordeeld op welke wijze objecten en gronden ingezet kunnen worden; denk bij bebouwde eigendommen bijvoorbeeld aan anti-kraakbewoning of verhuur en bij onbebouwde eigendommen de staat van onderhoud met betrekking tot grondpercelen (inzaaien, maaien, verbouwen, etc.). De grote opgaven vragen veel van onze organisatie. In het verleden is wel sprake geweest van het beheer van onbebouwde gronden, maar in mindere mate van het beheer van grootschalige vastgoedobjecten. De huidige opgaven kunnen hier verandering in brengen.

Beschikbaar stellen (om niet)

Soms kunnen gronden/gebouwen tijdelijk worden verpacht of verhuurd. Soms is dat onwenselijk vanwege wettelijke bescherming van pachters of huurders. Het gevolg van die wettelijke bescherming is dan dat de gemeente niet op de door haar gewenste momenten weer vrij over die gronden of gebouwen kan beschikken. Ze kunnen dan om niet beschikbaar worden gesteld aan derden (als het kan tegen vergoeding van de gemeentelijke kosten).

Illegaal grondgebruik

We wensen te allen tijde regie te houden over onze gronden. Dit houdt in dat we illegaal grondgebruik preventief willen voorkomen, streng handhaven en waar wenselijk en/of mogelijk een overeenkomst aangaan voor gronden die illegaal in gebruik zijn genomen.

5.3 Gronduitgifte

De gemeente geeft niet alle gronden uit die zij verwerft. Gronden voor openbare voorzieningen worden verworven en ingericht om ze als gemeente te onderhouden en te beheren voor openbaar gebruik.

Gronden die bedoeld zijn voor bebouwing (en inrichting van private erven) zal de gemeente uitgeven door middel van verkoop, uitgifte in erfpacht, huur of bruikleen. Soms kan worden volstaan met de vestiging van een recht van opstal (in plaats van verkoop of de vestiging van een erfpachtrecht). Bij al dergelijke vormen van uitgifte is de gemeente gebonden aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Verkoop

Na de realisatiefase willen wij grip houden op gronden. Voor permanent bedoelde woonfuncties wordt als uitgangspunt gekozen voor verkoop. Voor andere functies geldt erfpacht, verhuur, opstalrecht of bruikleen, tenzij er een goede onderbouwing is voor verkoop. Ten aanzien van woningen die bedoeld zijn voor de sociale en middendure huursector en voor betaalbare koop willen we voorkomen dat met de gronden wordt gespeculeerd en willen we bereiken dat deze woningen voor langere tijd voor de betreffende doelgroepen beschikbaar blijven. Daar zal bij de verkoop rekening mee worden gehouden. Bij woningen die bedoeld zijn voor de sociale huursector wordt bij de verkoop, waar mogelijk, voorrang gegeven aan woningcorporaties gezien hun wettelijke taken en onze mogelijkheden om prestatieafspraken te maken.

Tender Van der Meulen Ansems (VDMA)

De Gemeente heeft in het verleden het voormalige VDMA terrein in het centrum van de stad strategisch verworven. Na jaren van tijdelijke exploitatie heeft de gemeente een tender uitgeschreven om een partij met het beste plan voor het VDMA terrein te selecteren. Plannen zijn uiteindelijk beoordeeld op basis van belangrijke kwalitatieve selectiecriteria.

Erfpacht

Het uitgeven van gronden in erfpacht biedt een alternatief voor verkoop. Erfpacht is een zakelijk recht dat de erfpachter de bevoegdheid geeft de onroerende zaak van een ander te houden en te gebruiken. Hierbij kan de verplichting worden opgelegd periodiek een geldsom (canon) te betalen. Gronduitgifte in erfpacht brengt echter de nodige complexiteit en administratie met zich mee en is niet voor iedere functie de meest geschikte oplossing.

Voor commerciële functies zoals kantoren, industrieterreinen en voor maatschappelijke functies, zoals scholen en sportparken zou erfpacht een goede rol kunnen vervullen. Erfpacht kan helpen een meer fijnmazige gemeentelijke sturing mogelijk te maken, dan alleen via het omgevingsplan mogelijk is. De beoogde functie kan tot het specifieke gebruiksdoel worden beperkt, met een hierop aangepaste erfpachtcanon. Bij een verzoek om het gebruik te veranderen in een woonfunctie heeft de gemeente dan de mogelijkheid om, behalve de wijziging van het omgevingsplan, ook toestemming te geven voor wijziging van het gebruik. Bovendien kan de canon worden verhoogd. Voor de vrije sector huur- en koopwoningmarkt zijn de mogelijkheden heel anders: erfpacht heeft geen toegevoegde waarde in de gemeentelijke sturing.

Erfpacht Brainport Industries Campus

De Gemeente vindt het van groot belang dat de gemeente ook na ontwikkeling grote invloed houdt op innovatiecampussen, zoals de Brainport Industries Campus (BIC). Om het publieke belang te beschermen geeft de gemeente haar gronden in de tweede fase van BIC in erfpacht uit in plaats van deze te verkopen aan de ontwikkelaars. De gemeente heeft hiermee een niet-exclusieve optie tot koop. Dit kan de gemeente doen, doordat zij een gedeelte van het gebied in eigendom heeft.

Opstalrecht

De eigenaar van de grond is ook eigenaar van opstallen die boven of in de grond gerealiseerd worden (het zogenaamde recht van natrekking). Wanneer de grondeigenaar wil bereiken dat een andere partij zeggenschap heeft over een opstal, kan een opstalrecht worden gevestigd. De houder van het opstalrecht heeft dan een recht dat sterk lijkt op het eigendomsrecht op de opstal (zolang het opstalrecht duurt). Een voorbeeld waar een opstalrecht verleend kan worden is bij het realiseren van een WKO in het openbaar gebied. De opstalhouder betaalt een marktconforme retributie aan de grondeigenaar. Recht van opstal wordt veelal aangegaan voor onbepaalde tijd.

Verhuur en bruikleen (vergoeding)

Gronden kunnen tegen vergoeding worden verhuurd of tegen vergoeding van kosten worden uitgegeven in bruikleen. Bij lange duur wordt eerder gekozen voor verhuur, bij korte duur eerder voor bruikleen (bij bebouwde gronden in de vorm van anti-kraak of leegstandsbeheer).

Gelijkheidsbeginsel (Didam-arrest)

Bij gronduitgifte kan de gemeente kiezen tussen verkoop, vestiging van erfpacht, verhuur en bruikleen. De mate van zeggenschap na de gekozen uitgifte verschilt per uitgiftedatum. Bij elk van deze vormen is de gemeente gebonden aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Op 26 november 2021 deed de Hoge Raad een uitspraak in het zogenoemde Didam-arrest. Een arrest dat grote gevolgen heeft

voor de gronduitgiftepraktijk zoals veel overheden die tot dan toe kenden. In beginsel dient gelegenheid te worden geboden tot mededinging, tenzij op basis van objectieve, redelijke en toetsbare criteria duidelijk is dat er sprake is van één (potentieel) geïnteresseerde partij, in welk geval de gemeente het voornemen tot gronduitgifte zal publiceren. De jurisprudentie is in ontwikkeling.

Op basis van de tot nu toe ontwikkelde jurisprudentie werken we met de volgende principes: Ten aanzien van overeenkomsten die zijn aangegaan vóór het Didam-arrest prevaleert het rechtszekerheids- en het vertrouwensbeginsel.

Bij lopende onderhandelingen die gestart zijn vóór het Didam-arrest wordt beoordeeld of de partij met wie wordt onderhandeld de enige serieuze gegadigde is. Als de gemeente van oordeel is dat dit het geval is, zal de één-op-één-uitgifte tijdig worden gepubliceerd. Als de gemeente van oordeel is dat dit niet het geval is, dan vindt een openbare uitgifte plaats op basis van objectieve, toetsbare en redelijke selectiecriteria (mits dit nog mogelijk is gezien de reeds gevoerde c.q. vergevorderde onderhandelingen).

Bij nieuwe uitgiften na het Didam-arrest wordt onderzocht of er meerdere gegadigden zijn of redelijkerwijs te verwachten zijn voor de onroerende zaak. Als de gemeente van oordeel is dat dit het geval is dan vindt een openbare uitgifte plaats op basis van objectieve, toetsbare en redelijke selectiecriteria. Als de gemeente van oordeel is dat dit niet het geval is (en staat dus bij voorbaat vast of mag redelijkerwijs worden aangenomen op grond van objectieve, toetsbare en redelijke criteria dat er slechts één serieuze gegadigde in aanmerking komt) dan kan de uitgifte één-op-één plaatsvinden met dien verstande dat een dergelijke uitgifte tijdig wordt gepubliceerd.

Gronduitgifte aan woningbouwcorporaties

Eindhoven kent een ambitieuze opgave omtrent het toevoegen van sociale huurwoningen. Wat betreft de uitgifte van grond voor sociale huur of sociale koop dan geeft de gemeente, gezien hun wettelijke taakstelling in het kader van de Woningwet, voorrang aan woningcorporaties voor zover de gemeente daar Prestatieafspraken mee heeft kunnen maken. Als geen van de woningcorporaties binnen de gemeente Eindhoven bereid of in staat is de beoogde transactie aan te gaan achten wij ons vrij woningcorporaties daarvoor te benaderen uit de Metropoolregio Eindhoven (MRE) of, bij het niet slagen daarvan, een toegelaten instelling van buiten de MRE.

Ook in andere gevallen kan gelden dat het maatschappelijk belang voorrang moet krijgen boven het geven van gelegenheid tot mededinging. Bijvoorbeeld een bedrijf dat voor uitbreiding een naastgelegen kavel wil kopen en dat zich anders buiten de gemeente zou vestigen.

Staatssteun

Van staatssteun is sprake wanneer de begunstigde onderneming een economisch voordeel ontvangt dat zij onder normale marktvoorwaarden niet zou hebben gekregen. Hiervoor gelden, op grond van Europese regelgeving, de volgende criteria:

- het voordeel komt slechts ten goede aan bepaalde ondernemingen (selectief);
- het voordeel leidt tot (dreigende) vervalsing van de mededinging en heeft mogelijk invloed op de handel tussen de lidstaten.

De staatssteun is ongeoorloofd als de steun niet onder de vrijstellingen van de Europese regelgeving valt of anders door de Europese Commissie vooraf is goedgekeurd. Het principe van de Europese regelgeving is dat overheden marktconform handelen.

In verband met verkoop van gronden en gebouwen kan marktconform handelen worden aangetoond door het volgen van een openbare biedprocedure of het verkopen tegen een waarde op basis van een taxatie. Bij aankoop van gronden en gebouwen kan de gemeente geen biedprocedure organiseren (dat is aan de eigenaar) maar wordt zij wel geacht aan te kopen tegen een waarde op basis van taxatie. Voor niet-marktconform handelen moet vooraf toestemming aan de Europese Commissie worden gevraagd. Ons beleid in dit verband wordt bepaald in samenhang met het handelen volgens het gelijkheidsbeginsel (zoals hiervoor benoemd). Als op basis van het gelijkheidsbeginsel gelegenheid voor mededinging wordt geboden, komt een biedprocedure in beeld. Hier wordt een mate van concurrentie ingebouwd als gevolg waarvan een marktconforme prijs wordt verkregen. Wanneer er een uitzondering op het gelijkheidsbeginsel aan de orde is, wordt die prijs bepaald op basis van een taxatie.

Grondprijnsbeleid

Onze grondprijzen actualiseren en publiceren wij in de Grondprijzenbrief. Grondprijzen zijn gebaseerd op trends, ervaringen en ontwikkelingen in de vastgoedmarkt. Uitgangspunt bij het bepalen van de grondprijzen van alle functies is marktconformiteit, mede om staatssteun te voorkomen. Dat wil zeggen dat voor de betreffende functie op de betreffende locatie wordt uitgegaan van de redelijkerwijs haalbare, veelal residueel bepaalde, grondprijs, waarbij rekening wordt gehouden met de actuele marktomstandigheden en bijbehorende kaders en uitgangspunten. Voor een aantal specifieke functies, zoals bijvoorbeeld sociale woningbouw, hanteren we vaste grondprijzen. Overigens bepaalt de gemeente niet altijd

vooraf de grondprijs. De gemeente kan ook een selectieprocedure (tender) starten, waarbij in competitie een marktconforme verkoopprijs tot stand komt.

5.4 Kostenverhaal en financiële bijdragen

Kostenverhaal betekent dat de gemeente de kosten die zij maakt om ontwikkelingen van woningbouw, bedrijvigheid, kantoren, winkel-, sport- en schoolvoorzieningen, natuur- en recreatieve voorzieningen te realiseren, in rekening brengt bij degene die profijt heeft van deze kosten. Dit geldt zowel bij een wijziging van het omgevingsplan als bij een vergunning tot afwijking van het omgevingsplan ('BOPA'). Kostenverhaal geldt voor iedereen: voor de gemeente zelf en voor derden. Het kostenverhaal voor de gemeente vindt plaats in de eigen gemeentelijke jaarrekening / begroting via investeringskredieten en gemeentelijke grondexploitaties (gronduitgifte). Het kostenverhaal op derden (particuliere grondeigenaren / private partijen als initiatiefnemer van vastgoedprojecten) kan de gemeente op grofweg twee manieren doen: publiekrechtelijk via kostenverhaalsregels in het omgevingsplan, voorschriften over kostenverhaal in de omgevingsvergunning voor een BOPA of privaatrechtelijk via een overeenkomst.

Plankostenbrief

Bij ontwikkelingen van derden die niet rechtstreeks vergund kunnen worden doordat ze niet passen in de geldende kaders, gaat de initiatiefnemer langs de intaketafel. Daar wordt de wenselijkheid van het initiatief getoetst en gezocht naar verbeterkansen. Er kunnen diverse gesprekken worden doorlopen. Bij kansrijke initiatieven worden tijdens het procesgesprek nadere afspraken gemaakt met de initiatiefnemer over het procesverloop en de uitgangspunten voor de ontwikkellocatie. Dit wordt vastgelegd in een plankostenbrief. Tevens wordt overeengekomen dat de initiatiefnemer een bijdrage levert voor de initiële gemeentelijke apparaatskosten. Dit bedrag dient als voorschot op de exploitatiebijdrage die later wordt opgenomen in de anterieure overeenkomst.

Intentieovereenkomst (letter of intent)

Ook bij grote ontwikkelingen op grondposities van derden wordt soms een intentieovereenkomst gesloten vóór het sluiten van een anterieure overeenkomst. De gemeente spreekt een positieve beoordeling uit naar de initiatiefnemer voor het voorgestelde plan en zal medewerking leveren. De ambtelijke kosten die vanaf dat moment worden gemaakt, worden verhaald op de initiatiefnemer. Na het sluiten van de intentieovereenkomst zal nadere planuitwerking plaatsvinden. Uiteindelijk wordt toegewerkt naar een anterieure overeenkomst.

Anterieure overeenkomst

Bij het voeren van faciliterend grondbeleid gaat de voorkeur uit naar het borgen van kostenverhaal met een anterieure overeenkomst boven de publiekrechtelijke route (het vaststellen van kostenverhaalsregels in het omgevingsplan of van kostenverhaalsvoorschriften in de omgevingsvergunning voor een BOPA). Het sluiten van een anterieure (privaatrechtelijke) overeenkomst biedt meer mogelijkheden dan de publiekrechtelijke route. De gemeente kan middels een anterieure overeenkomst namelijk op meer onderdelen afspraken maken met initiatiefnemers en daarmee meer regie uitoefenen.

Kostenverhaalsregels in het omgevingsplan c.q. kostenverhaalsvoorschriften in de omgevingsvergunning voor een BOPA

Indien het niet lukt om een anterieure overeenkomst te sluiten met een initiatiefnemer is de gemeente publiekrechtelijk verplicht om de gemeentelijke kosten te kunnen verhalen. Met het omgevingsplan heeft de gemeente bovendien mogelijkheden om locatie-eisen te stellen. Dat kan door eisen te stellen aan:

- de situering van openbare voorzieningen en de kwaliteit ervan en/of
- de volgorde of tijdvakken van ontwikkeling van deelgebieden en/of
- sociale- en middeldure huurwoningen en sociale koopwoningen (plekken, aantallen).

In anterieure overeenkomsten mag de gemeente voor meer zaken afspraken maken, zodat de mogelijkheid tot het uitoefenen van regie via het omgevingsplan beperkter is dan met anterieure overeenkomsten. Doordat de wet publiekrechtelijk mogelijkheden biedt om locatie-eisen te stellen, kan de gemeente er in onderhandelingen resultaten mee behalen. Onder de Omgevingswet is dat juridisch niet meer gekoppeld aan het volgen van de publiekrechtelijke route tot kostenverhaal. Een reden om (ook) via de publiekrechtelijke route locatie-eisen te stellen kan zijn om zo doende een risico van faillissement te ondervangen. Voor kostenverhaal kan er via anterieure overeenkomsten veelal een afdoende financiële garantstelling worden verkregen. Die geven de gemeente de waarborg dat zij, in geval van faillissement van de wederpartij, de kostenverhaalsbijdrage toch ontvangt. Maar bij een faillissement helpt een financiële garantstelling niet bij het niet nakomen van locatie-eisen. Een waarborg tegen zo'n risico is dan het opnemen van locatie-eisen in het omgevingsplan.

Posterieure overeenkomst

Het is mogelijk om na het vaststellen van een omgevingsplan een posterieure overeenkomst te sluiten met een initiatiefnemer. De inhoud van de posterieure overeenkomst mag niet afwijken van de regels uit het omgevingsplan. De regie die de gemeente kan pakken bij het sluiten van een posterieure overeenkomst is daarmee beperkt. Het heeft daarom niet de voorkeur het te laten aankomen op posterieure overeenkomsten zodat ook om deze reden de voorkeur is om anterieur overeenkomsten te sluiten. Waar dat slaagt voor de hele ontwikkellocatie wordt de vaststelling van een omgevingsplan en een daarop te baseren posterieure overeenkomst vermeden.

Het sluiten van posterieure overeenkomsten met alle eigenaren van gronden met bouw mogelijkheden geeft mogelijkheden voor private partijen dat zij niet geconfronteerd worden met wijzigingen in de kostenverhaalsbijdrage als gevolg van herzieningen van het omgevingsplan (waaronder ook stijgingen van die bijdragen denkbaar zijn). Daarnaast kunnen in posterieure overeenkomsten de kostenverhaalsbijdragen worden gefixeerd zodat de gemeente voor de betreffende contractspartij geen eindafrekening op basis van het omgevingsplan meer hoeft vast te stellen. Zonder afspraken daarover moet de gemeente wel zo'n eindafrekening vaststellen wat de nodige administratieve last voor de gemeente betekent. Heeft de gemeente eenmaal een omgevingsplan met kostenverhaalsregels vastgesteld dan heeft zij een voorkeur om een posterieure overeenkomst te sluiten boven het handelen conform die kostenverhaalsregels.

5.5 Vormen van samenwerking met externe partijen

Wij kunnen als gemeente overgaan tot samenwerking met een marktpartij als daarvan meerwaarde wordt verwacht en/of een noodzaak toe is. Een PPS constructie kan bijvoorbeeld meerwaarde opleveren omdat het de slagkracht vergroot, meer deskundigheid en marktkennis aanwezig is en/of omdat de risico's voor de gemeente gereduceerd worden. Noodzaak kan ontstaan door bijvoorbeeld de aanwezigheid van grondposities van private partijen of de aanwezigheid van contractuele afspraken. De drie belangrijkste PPS-modellen worden hier nader toegelicht. PPS staat hier voor Publiek-Private Samenwerking met een marktpartij alsook Publiek-Publieke Samenwerking met bijvoorbeeld de Provincie.

Regionale samenwerkingsverbanden

Meer regie vraagt, ook vanwege nationale en internationale ontwikkelingen, om een nog intensiever samenwerking met partners, zoals grote bedrijven, woningcorporaties en projectontwikkelaars. Er zijn al verschillende samenwerkingsverbanden opgericht, zoals het Stedelijk Gebied Eindhoven (SGE), de Metropoolregio Eindhoven (MRE) en BrabantStad. Daarnaast werken we uitvoerig samen met Helmond als partner in de Brainport-regio. Alle partners dienen aan te kunnen haken bij gestelde ambities en/of innovaties, waarbij het collectief belang wordt geborgd en gerealiseerd. Alleen samen kunnen we de grote opgaven en ambities realiseren. Deze vormen van samenwerking zoeken we nog actiever op om maximaal regie uit te kunnen oefenen ten gunste van onze (maatschappelijke) doelstellingen en behoeften.

Bouwclaimmodel

Het bouwclaimmodel wordt vooral toegepast indien (meerdere) private partijen grond in een gebied hebben; eigendomsposities zijn versnipperd. Hierbij verkopen de private partijen de grond aan de gemeente in ruil voor het recht of de plicht op afname van bouwrijpe kavels. De gemeente draagt vrijwel volledig alle risico's van de grondexploitatie. Dit is enigszins te beperken door de afname van bouwrijpe kavels contractueel te verplichten. De sturingsmogelijkheden voor de gemeente zijn maximaal. In feite is er slechts beperkt sprake van "samenwerking": het bouwclaimmodel zit dicht tegen actief grondbeleid aan.

Aandachtspunten bij het bouwclaimmodel zijn de aankoop- en verkoopprijs van de gronden, het moment van betalingen, toets aanbestedingsregels. Het bouwclaimmodel is een geschikt model bij publiek-private samenwerking (PPS).

Concessiemodel

Bij met name kleinere woningbouwlocaties kan worden gekozen voor het concessiemodel. De grond is hierbij veelal in eigendom van de marktpartij of wordt voor zover gewenst door de marktpartij verworven. De gemeente ontwikkelt al dan niet samen met een marktpartij het plan en zorgt voor wijziging van het omgevingsplan. De uitvoering van de gehele ontwikkeling, inclusief de realisatie van de openbare ruimte wordt door een marktpartij uitgevoerd. Aan het einde van de ontwikkeling wordt de openbare ruimte (voor zover niet al in eigendom van de gemeente) ingericht overgedragen aan de gemeente.

De invloed, investeringen en risico's van de gemeente zijn relatief beperkt. Tot aan het moment van het sluiten van de concessieovereenkomst heeft de gemeente de mogelijkheid om te sturen op het eindresultaat. Na het sluiten van de concessieovereenkomst zijn er voor de gemeente weinig sturingsmogelijkheden meer.

Joint-venturemodel

Bij het Joint-venturemodel richten de gemeente alsmede de private (en/of publieke) partners een gemeenschappelijke Grondexploitatie Maatschappij (GEM) op. De GEM is het uitvoerend orgaan. De partner(s) investeren kapitaal naar rato van hun aandeel in de GEM en participeren op deze wijze risicodragend. De private partner krijgt in ruil daarvoor het recht op de opstalontwikkeling van een deel van het gebied. De gemeente kan haar risico op de grondexploitatie op deze wijze met bijvoorbeeld 50% reduceren. Er wordt vaak gestuurd op projectsaldo en het is vaak geen doel dat er winst wordt gemaakt. In dit model zijn de sturingsmogelijkheden van de gemeente minder.

5.6 Integriteit en weerbaarheid tegen ondermijning

Gelet op het belang van een weerbare overheid zorgen we ervoor dat we weten met wie we zaken doen. De gemeente koopt geen onroerende zaken van en geeft die niet uit aan (vermoedelijk) malafide partijen of stromannen, ook niet in gevallen van tijdelijk beheer. Bij elke transactie wordt de wederpartij in beginsel getoetst op integriteit, al dan niet in het kader van de Wet Bibob. Dit feit wordt tevoren kenbaar gemaakt in de informatie in het kader van (ver)koop en/of beheer. Gestart wordt met een integriteitsonderzoek vanuit sector Veiligheid en Handhaving. Indien dit aanleiding geeft tot nader onderzoek, wordt opgeschaald naar een externe BIBOB-toetsing.

Sinds 2021 werken we aanvullend met een ambtelijke adviescommissie die vastgoed- en herontwikkelingen bij signalen of op aanvraag integraal beoordeelt op het gebied van leefbaarheid en veiligheid. Initiatieven die bij de gemeente binnen komen, kunnen hier besproken worden, maar ook reeds lopende zaken worden – in het kader van evaluatie – tegen het licht gehouden evenals vragen aangaande het thema vanuit een gebied of buurt. Ook worden vragen vanuit een gebied of buurt aangaande dit thema behandeld. Casussen en signalen worden integraal beoordeeld, waarna een advies volgt en vervolgstappen/interventies worden besproken en uitgezet.

6. Financiële kaders binnen het grondbeleid

Dit hoofdstuk zal ingaan op de financiële kaders die horen bij onze rol en uitvoering van het grondbeleid. Dit omvat kaders voor grondexploitaties, risicomanagement in gebiedsontwikkeling, weerstandsvormen, inzet van GREX-winsten en het (strategisch) verwervingskrediet. Het hebben of verwerven van grondposities is geen doel op zich; het kent namelijk altijd (grote) financiële acties, risico's en/of gevolgen. Exploitatie, waardering en verantwoording van grondposities gebeurt volgens de regels van het Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten (BBV).

6.1 Grondexploitaties

De grondexploitatie is het huishoudboekje voor de gebiedsontwikkeling. De kosten voor verwerving, (tijdelijk) beheer, planontwikkeling en aanleg van de openbare voorzieningen worden afgezet tegen de te realiseren opbrengsten in de vorm van uitgifte van bouwrijpe grond. Deze kosten en opbrengsten worden gefaseerd in de tijd, waarna de invloed van rente en inflatie wordt berekend. Via de grondexploitatie worden de budgetten en fasering bewaakt.

De traditionele grondexploitatie berekent de waardecreatie van de bouwrijpe grond. De periode en planning zijn in deze grondexploitatie over het algemeen redelijk afgebakend (maximaal 10 tot 15 jaar), waardoor het saldo vooraf met redelijke mate van zekerheid kan worden bepaald. Huidige gebiedsontwikkelingen zijn echter meer organisch met langere looptijden, nieuwe partijen zijn actief betrokken en de ontwikkeling behelst meer onzekerheden. Voorkomende vragen zijn: waar wordt de waardecreatie behaald, wie betaalt, wie ontvangt, wanneer gebeurt dit, wie neemt welk risico? Bij de jaarlijkse herziening van de grondexploitaties wordt daar inzicht in gegeven.

6.2 Kans- en risicomanagement

Gebiedsontwikkelingen gaan gepaard met kansen en risico's. Ze kennen vaak een lange looptijd en er zijn diverse partijen met verschillende belangen bij betrokken. Voor de start van een ontwikkeling is het van groot belang dat we zoveel mogelijk kansen en risico's goed (vooraf) in beeld hebben. Zowel om maatregelen te kunnen nemen om kansen te verzilveren als ook om risico's te beheersen. In de grondexploitatie maken we de meest reële inschatting van kosten, opbrengsten, fasering en resultaat. Het optreden van kansen en risico's kan het resultaat beïnvloeden. We vertalen kansen en risico's naar mogelijke impact op het resultaat. Het resultaat zal binnen een bandbreedte afspeelen. Dit wegen we

mee in de besluitvorming over het project. Gedurende de hele planperiode is risicomanagement (inventariseren, beheren en evalueren van de risico's) een vast onderdeel. De risico's worden jaarlijks gerapporteerd in de Paragraaf Grondbeleid van de begroting en jaarrekening.

Naast de risico's worden aanvullend de kansen en bandbreedte jaarlijks gerapporteerd in de MPG.

6.3 Weerstandsvermogen

Jaarlijks wordt bepaald hoeveel weerstandscapaciteit noodzakelijk is om eventueel optredende risico's in grondexploitaties en kostenverhaalsprojecten op te kunnen vangen. Deze benodigde weerstandscapaciteit wordt vervolgens tezamen met alle andere risico's van de gemeente Eindhoven meegenomen in relatie tot het beschikbare weerstandsvermogen.

Het voeren van een actieve grondpolitiek kent een groter risicoprofiel dan het voeren van faciliterende grondpolitiek. Grondexploitaties (maar ook strategische verwervingen) brengen risico's met zich mee. Ze kunnen in de tijd naast winstgevend ook verlieslatend zijn. De gemeente moet een adequaat weerstandsvermogen hebben om de potentieel verlieslatende grondexploitaties te kunnen dekken. Daartegenover staat dat bij winstgevende grondexploitaties (tussentijds) winst moet worden genomen. Belangrijk is dat het beschikbare weerstandsvermogen en het risicoprofiel van actieve grondpolitiek met elkaar in balans zijn.

Conform het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) moet winst uit grondexploitaties worden genomen op basis van de POC (Percentage of Completion) methode. Naar gelang de voortgang van het project wordt winst uitgenomen gebaseerd op een verwachte nog onzekere winst.

In Eindhoven houden we bij deze winstneming geen rekening met risico's in deze projecten. Daarom storten we deze winstneming in een reserve "onzekere winsten grondexploitaties". Bij het optreden van risico's kan teveel genomen winst uit deze reserve worden onttrokken. Zodra de winst zeker genoeg is, storten we de winst vanuit de reserve onzekere winsten grondexploitaties naar onder andere de reserve Bovenplanse investeringen en de reserve Strategische Investeringen. Van daaruit kunnen deze via besluitvorming bij de begroting worden ingezet voor investeringen in de stad.

6.4 Inzet winsten grondexploitaties voor investeringen in de stad

Jaarlijks wordt middels raadsbesluitvorming bepaald of een deel van de beschikbaar gekomen bedrijfs-economische winsten (zijnde de winsten die reeds boekhoudkundig genomen werden, maar die inmiddels ook daadwerkelijk als 'zekere' winst beschouwd kunnen worden) toegekend kunnen worden aan reserves KnoopXL, Bovenplanse investeringen, reserve Onderwijshuisvesting en/of Strategische Investeringen, of dat winsten benodigd zijn om nieuwe verliezen op te vangen. Vanuit de reserves kunnen deze winsten vervolgens worden ingezet voor investeringen in de stad. Daarmee blijft het stelsel transparant en blijft er financiële scherpte.

6.5 Kosten en opbrengsten ten behoeve van maatschappelijke waarde

Over de kosten en opbrengsten van grond wordt jaarlijks gerapporteerd in de MPG. In beginsel neemt de gemeente een privaatrechtelijke rol in met haar grondposities. We streven naar een optimaal financieel resultaat binnen de meegegeven kaders. Echter, dit wil niet zeggen dat een grondexploitatie die meervoudig waarde creëert voor onze gemeente niet kan worden vastgesteld, omdat deze een negatief financieel resultaat heeft. Naast het financiële resultaat van een grondexploitatie is de duiding van de meervoudige waarde creatie onderdeel van de integrale beoordeling.

6.6 Investeringsbudget verwerving van onroerende zaken

Ten behoeve van de anticiperende en strategische verwervingen (zie paragraaf 5.1) is binnen de gemeente een (revolverend) investeringsbudget beschikbaar. De uit de aankoop van gronden voortvloeiende rentelasten (zonder opstallen) zijn afgedekt binnen de begroting. Dit bespoedigt het proces tot aankoop. Echter, zullen in de praktijk steeds meer (anticiperende en strategische) verwervingen gaan plaatsvinden, waarbij naast grond ook opstallen aanwezig zijn.

Basisregel is dat op grond niet wordt afgeschreven; op opstallen wel. Dit houdt in dat wanneer er gronden met opstallen verworven worden er - buiten de rente die via het investeringsbudget verwerving van onroerende zaken wordt afgedekt - aanvullende dekking gevonden moet worden. Deze dekking is voor de afschrijving van het opstal of de eenmalige afwaardering van de opstal (afhankelijk van het al dan niet blijven gebruiken van de opstal) en de tijdelijke beheerkosten tot moment van realisatie.

Afhankelijk van het beleidsinhoudelijke doel voor de verwerving (groen, wonen, water, infra, etc.) zal met het betreffende inhoudelijke beleidsdomein beoordeeld worden of deze additionele kosten gedekt kunnen worden binnen de bestaande begroting of dat additionele dekking noodzakelijk is via de kadernota/begroting.