

Nota Grondbeleid 2026 en verder

1. Inhoudsopgave

1. Inhoudsopgave

2. Leeswijzer

3. Samenvatting beleidsuitgangspunten

4. Inleiding

- 4.1. Wat is grondbeleid, doel van het grondbeleid
- 4.2. Doel van de nota
- 4.3. Aanleiding voor het actualiseren van de Nota Grondbeleid
- 4.4. Kaders voor het grondbeleid: wet- en regelgeving

5. Vormen van grondbeleid en de daarbij behorende instrumenten

- 5.1. Vormen van grondbeleid
- 5.2. Faciliterend grondbeleid passief
- 5.3. Faciliterend grondbeleid met regie
- 5.4. Instrumenten van grondbeleid bij faciliterend grondbeleid
- 5.5. Actief grondbeleid
- 5.6. Instrumenten van grondbeleid bij actief grondbeleid
- 5.7. Publiek private samenwerking (PPS)

6. Keuze grondbeleid en afwegingskader

- 6.1. Keuze welke vorm van grondbeleid
- 6.2. Afwegingskader

7. Financieel kader

- 7.1. Besluit Begroting en Verantwoording
- 7.2. MPG, Risicobeheersing

8. Rol van de Raad en het college

9. Bijlagen

- 8.1. Nadere uitleg en begrippen grondprijnsbeleid
- 8.2. Nadere uitleg en begrippen PPS

2. Leeswijzer

In de nota grondbeleid 2026 en verder wordt een beeld gegeven van het actuele juridische kader voor het grondbeleid en de beleidskeuzes die de gemeente Oosterhout daarin maakt. Deze beleidskeuzes zijn de omkaderde teksten in de nota.

De belangrijkste beleidskeuzes zijn samengevat in de samenvatting beleidsuitgangspunten.

In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op het doel van het gemeentelijk grondbeleid, de aanleiding voor het actualiseren van de nota grondbeleid en de (wettelijke) kaders van het grondbeleid.

In hoofdstuk 5 worden de vormen van grondbeleid weergegeven, faciliterend al dan niet met regie, actief grondbeleid en Publiek Private Samenwerking en de keuzes die de gemeente Oosterhout daarin maakt.

In hoofdstuk 6 wordt kort ingegaan op het financieel kader met betrekking tot grondbeleid.

Tot slot wordt in hoofdstuk 7 de rolverdeling tussen de Raad en het College beschreven.

3. Samenvatting beleidsuitgangspunten

1. We kiezen voor een situationeel c.q. dynamisch grondbeleid: per project of plan zal bekeken worden welke vorm van grondbeleid het meest passend of gewenst is. Waar het kan kiezen we voor faciliterend grondbeleid. Daar waar nodig kiezen we voor faciliterend met regie, samenwerking of actief grondbeleid.
2. Een afwegingskader wordt gehanteerd bij ontwikkelingen met een zekere maatschappelijke betekenis, financiële of ruimtelijke complexiteit of bestuurlijke afwegingsruimte.
3. Bij faciliterend grondbeleid (met of zonder regie) heeft het de voorkeur van de gemeente om een anterieure overeenkomst met de grondeigenaar te sluiten om het kostenverhaal te verzekeren. Indien er geen zicht is op anterieur contracteren dan gaat de gemeente over tot het publiekrechtelijk verhalen van kosten.
4. Bij actief grondbeleid wordt er een verwervingsstrategie bepaald. De gemeente zal bij actief grondbeleid veelal gebruik maken van het voorkeursrecht. Strategische en anticiperende grondverwerving past de gemeente terughoudend toe en weegt daarbij zorgvuldig af welke (financiële) risico's ze daarbij kan lopen.
5. Uitgangspunt bij verwerving van gronden is dat de gemeente altijd zal trachten om minnelijke overeenstemming te bereiken met als ultimum remedium een onteigening.
6. De gemeente continueert het beleid van tender (middels aanbesteding of vormvrije marktselectie) van een locatie, waarbij door marktpartijen een bod gedaan wordt op de grond en eventueel de aanleg van het openbaar gebied.
7. Indien er geen tender plaatsvindt dan zal de verkoopprijs van de gronden welke verkocht worden op basis van een onafhankelijke taxatie worden bepaald.
8. In geval van projectbouw hanteert de gemeente het grondquote- systeem voor de koopsector en huursector bij complex(woning)bouw.
9. Het college stelt de gronduitgifteprijs vast, uitgangspunt is dat deze prijzen marktconform zijn en met inachtneming van de prestatieafspraken gemaakt met de woningbouwcorporatie.
10. In het kader van het budgetrecht stelt de raad het beschikbaar krediet vast bij grondaankopen vooruitlopend op een grondexploitatie. Het college is bevoegd tot aankopen passend binnen een door de raad vastgestelde grondexploitatie.

4. Inleiding

4.1 Wat is grondbeleid, doel van het grondbeleid

Grond vormt de basis voor de ontwikkeling van ruimtelijke plannen en geeft zeggenschap.

Grondbeleid is geen doel op zich, maar een middel om het ruimtelijk beleid op een bestuurlijk en economisch verantwoorde wijze te realiseren.

Samengevat zijn de doelen van het gemeentelijk grondbeleid de volgende:

- het bevorderen van maatschappelijk gewenst ruimtegebruik;
- het verhogen van de kwaliteit van het ruimtegebruik, de zeggenschap van de burgers en de marktwerking op de grondmarkt;
- het bevorderen van een rechtvaardige verdeling van kosten en opbrengsten van gebruikers, eigenaren, ontwikkelaars en de gemeente;
- het genereren van inkomsten ten algemeen nut.

4.2 Doel van de nota

De gemeente Oosterhout heeft beleid ten aanzien van ruimtelijke ordening, wonen, economie, voorzieningen en dergelijke. Beleid dat vastligt in onder meer de Toekomstvisie Oosterhout 2030 en de Omgevingsvisie. Dit beleid vindt mede zijn weerslag in ruimtelijke plannen en projecten. Grondbeleid biedt instrumenten om een goede regie over ruimtelijke ontwikkelingen te kunnen voeren. Deze nota is ka-

derstellend. Dat wil zeggen, zij geeft de uitgangspunten voor het te voeren grondbeleid weer. Tevens biedt zij structuur bij de uitvoering van ruimtelijke ontwikkelingen.

4.3 Aanleiding voor het actualiseren van de Nota Grondbeleid

Op 1 april 2025 heeft de gemeenteraad de 'Nota Grondbeleid 2024 en verder' vastgesteld met een geldigheid tot 31 december 2025. Tevens is via een amendement gevraagd om een afwegingskader dat inzicht biedt in de rol van de gemeente bij ruimtelijke ontwikkelingen. In deze nota grondbeleid is een afwegingskader opgenomen. Dit afwegingskader vormt een toepassingsinstrument binnen het bestaande grondbeleid.

4.4 Kaders voor het grondbeleid: wet- en regelgeving

De kaders voor het grondbeleid worden onder andere gevormd door Europese wet- en regelgeving, landelijke wet- en regelgeving en lokaal (gemeentelijk) beleid. In de onderstaande paragrafen wordt hier een toelichting op gegeven.

Europese wet- en regelgeving

De Europese Unie wil gelijke concurrentievoorwaarden scheppen voor alle ondernemingen op de interne markt. Controle op staatssteun aan ondernemingen en/of controle op het in acht nemen van de aanbestedingsrichtlijnen zijn dan ook één van de belangrijkste onderdelen van het Europese mededingingsbeleid.

Staatssteun

De gemeente is verantwoordelijk voor de naleving en een correcte toepassing van staatssteunregels. Het verlenen van steunmaatregelen moet ter kennisgeving of goedkeuring gemeld worden bij de Europese Commissie. Worden staatssteunregels niet nageleefd, dan kan dit leiden tot een onderzoek van de Commissie, bijvoorbeeld naar aanleiding van een klacht. Als hieruit blijkt dat dit inderdaad het geval is, kunnen rechtszaken, nietigverklaringen, terugvorderingen en/of boetes het gevolg zijn.

De Europese Commissie stelt dat bij (grond)transacties tussen de overheid en de markt het criterium van MEO (Market Economy Operator Test) principe leidend is. Het MEO principe houdt in dat economische transacties die worden aangegaan door een overheidsinstantie geen voordeel (worden geacht te) verlenen aan de tegenpartij van die transactie, indien deze transacties marktconform verlopen. Marktconformiteit van een transactie kan onder andere worden bepaald door na te gaan of in vergelijkbare omstandigheden een (hypothetische) particuliere investeerder eenzelfde transactie zou aangaan.

Er zijn vier soorten procedures en beoordelingsmethoden voor het beoordelen of sprake is van een marktconforme (grond)transactie.

- **Pari Passu.** Hierbij gaat het er om of er sprake is van een transactie op voet van gelijkheid.
- **Tenderprocedure.** Hierbij gaat het er om dat er sprake is van een transactie op grond van een concurrerende, transparante, non-discriminerende en onvoorwaardelijke inschrijvingsprocedure.
- **Benchmarking.** Hierbij gaat het er om dat er is gehandeld op voorwaarden die vergelijkbare particulieren voor vergelijkbare transacties in vergelijkbare situaties hebben toegepast.
- **Andere waarderingsmethoden.** Hierbij is het belangrijk dat marktconformiteit kan worden vastgesteld door middel van algemeen aanvaardbare methoden op basis van objectieve en verifieerbare gegevens¹.

Aanbesteding(splijkt)

Of er sprake is van een aanbestedingsplicht hangt af o.a. van de Europese drempel bedragen, welke de Europese Commissie elke 2 jaar vaststelt. Indien er geen plicht is om een Europese procedure te volgen geldt er een nationale procedure met inachtneming van de Gids Proportionaliteit en de inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente. Er zijn vier nationale procedures:

- Enkelvoudige onderhandse procedure
- Meervoudige onderhandse procedure
- Nationale openbare procedure
- Nationale niet-openbare procedure

1) Onder 'andere waarderingsmethoden', kan het uitvoeren van een taxatie vallen. Het is hierbij voldoende om een taxatie door een onafhankelijke deskundige te laten plaatsvinden. De taxatie moet plaatsvinden op basis van algemeen aanvaarde marktindicaties en taxatiecriteria. Uit rechtspraak blijkt dat het Hof van Justitie er echter waarde aan hecht dat een taxateur kan worden beschouwd als een onafhankelijk en gekwalificeerd deskundige (arrest T-274/01, Valmont, overweging 72)

Tender

De gemeente kan, indien er geen aanbestedingsplicht is een vormvrije marktselectie toepassen, met als uitgangspunt het bieden van mededingingsruimte.

Het voert te ver om deze allen te bespreken, in de praktijk wordt er bij een aanbesteding of tender samengewerkt met de inkoopadviseurs van cluster inkoop.

De (Europese) regelgeving omtrent staatssteun, aanbestedingsrecht en tenderen blijft volop in beweging en speelt een steeds grotere rol bij projecten. Het is van belang om in een vroegtijdig stadium van ieder nieuw initiatief hier aandacht aan te besteden.

Landelijke wet- en regelgeving

De landelijk kaders zijn de Omgevingswet, het Omgevingsbesluit en de Nationale Omgevingsvisie (NOVI).

Lokaal, gemeentelijk beleid

Omgevingsvisie

In 2021 is de omgevingsvisie door de gemeenteraad vastgesteld. In deze omgevingsvisie worden de hoofdlijnen van het Oosterhouts ruimtelijk beleid weergegeven. Kort samengevat zijn de kernpunten van de omgevingsvisie:

1. Leefbaar, gezond en aantrekkelijk wonen.
2. Economische vitaliteit.
3. Identiteit en ruimtelijke kwaliteit.
4. Duurzaam, energieneutraal en klimaatbestendig.
5. Bereikbaarheid, mobiliteit en toegankelijkheid.

In hoofdstuk 4.5 van de Omgevingsvisie is het kostenverhaal verankerd. Op dit moment wordt in hoofdstuk 4.5 verwezen naar de Nota Kostenverhaal 2017-2022. Na vaststelling van het Programma Kostenverhaal en financiële bijdragen, wordt hier naar verwezen.

De Omgevingsvisie vormt tevens de basis om een financiële bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen te kunnen vragen (zie hiervoor hoofdstuk 4.1 van deze nota).

5. Vormen van grondbeleid en de daarbij behorende instrumenten

5.1. Vormen van grondbeleid

Er zijn verschillende vormen van grondbeleid. Deze hebben verschillende kenmerken met een verschillend instrumentarium en verschillende risicoprofielen. In onderstaand schema worden de belangrijkste kenmerken weergegeven. Vervolgens wordt nader ingegaan op de verschillende vormen.

Vorm	Kern	Maatschappelijke impact	Financiële risico's	Toelichting
Faciliterend zonder regie	Passief, uitvoering volledig bij derden	Weinig sturing op bijdrage aan gemeentelijke doelen	Laag voor de gemeente, maar kans op gemiste maatschappelijke meerwaarde	Weinig gemeentelijk risico, maar kans dat noodzakelijke ontwikkelingen uitblijven of onvoldoende bijdragen aan de Toekomstvisie.
Faciliterend met regie	Gemeente stimuleert, geeft richting en stelt kaders; uitvoering bij derden	Grotere zekerheid dat publieke doelen (kwaliteit, duurzaamheid, maatschappelijke functies) worden gehaald	Beperkt; gemeente draagt uitvoering niet maar kan financieel betrokken raken via macro-aftopping of beperkte bijdrage	Sturen op inhoud en tempo zonder uitvoeringsrol; publieke belangen beter geborgd.
Samenwerking	Taken, zeggenschap en risico's gedeeld met partners	Evenwichtige realisatie van doelen	Middelgroot; afhankelijk van afspraken en betrouwbaarheid van partners	Gezamenlijke verantwoordelijkheid met voordelen van regie en gedeelde lasten; stevige afspraken noodzakelijk.
Actief grondbeleid	Gemeente koopt, ontwikkelt en draagt risico's	Maximale zekerheid dat maatschappelijke doelen worden gerealiseerd	Hoog; directe invloed op begroting en weerstandsvermogen	Maximale regie en doorzettingsmacht, maar ook de hoogste financiële verantwoordelijkheid.

5.2. Faciliterend grondbeleid zonder regie

Bij deze vorm van grondbeleid kiest de gemeente voor een meer passieve rol in plaats van een actieve (risicodragende) rol. De particuliere grondexploitant (o.a. projectontwikkelaar, woningbouwcorporatie)

draagt de grondexploitatie (o.a. het verwerven, bouw – en woonrijp maken, uitgeven van (bouw)grond) geheel voor zijn rekening en risico. De gemeente beperkt zich daarbij tot het stellen van planologische en financiële randvoorwaarden.

Voordeel van faciliterend grondbeleid:

- beperkte (financiële en juridische) risico's voor de gemeente: de grondexploitatie is voor rekening en risico van de (grond)exploitant.

Nadelen faciliterend grondbeleid:

- de gemeente kan alleen sturen via het omgevingsplan of via de omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit en deels via overeenkomst (kostenverhaal en beperkte randvoorwaarden voor het uit te voeren plan);
- kostenverhaal vindt niet plaats via uitgifteprijs, maar op basis van artikel 13.11 Omgevingswet
- geen winstmogelijkheden; gemeente is genoodzaakt om zich te beperken tot de kaderscheppende rol en dus kan de gemeente alleen tot (maximaal) kostenverhaal overgaan en waar mogelijk tot het vragen van een financiële bijdrage.

In de meeste situaties is faciliterend zonder regie voldoende. De gemeente stelt kaders, bewaakt kwaliteit via het omgevingsplan en zorgt voor kostenverhaal, terwijl initiatiefnemers verantwoordelijk blijven voor uitvoering en risico. Dat is efficiënt, voorspelbaar en past bij de huidige werkwijze.

5.3. Faciliterend grondbeleid met regie

Wanneer een ontwikkeling maatschappelijk gewenst is maar niet vanzelf van de grond komt, kan de gemeente overwegen om de rol faciliterend met regie in te zetten.

Het gaat dan om ontwikkelingen die meer vragen: projecten die vertragen, maatschappelijke kansen die onbenut blijven of publieke belangen die onvoldoende geborgd zijn. Voor die gevallen is het wenselijk dat de gemeente de mogelijkheid heeft om meer regie te voeren of tijdelijk actiever op te treden. Voorbeelden daarvan zijn binnenstedelijke herontwikkelingen waar versnelling en samenhang met andere projecten van belang zijn, of ruimtelijke ontwikkelingen waarin maatschappelijke voorzieningen een plek moeten krijgen, zoals scholen, zorgfuncties of andere publieke voorzieningen. Ook de realisatie van warmtenetten en vergelijkbare infrastructurele initiatieven, waarbij samenwerking tussen publieke en private partijen essentieel is, kunnen aanleiding zijn om deze rol in te zetten.

Deze rol biedt de mogelijkheid om publieke doelen te borgen, het proces te versnellen en de samenhang tussen opgaven te versterken, zonder dat de gemeente zelf gronden hoeft te verwerven of grote financiële risico's draagt.

Maar deze vorm van grondbeleid heeft wel bestuurlijke en financiële consequenties.

Het vraagt meer capaciteit, financiële middelen en het brengt een groter risicoprofiel op de ontwikkelingen met zich mee. Het kan daarom slechts bij een beperkt aantal opgaven tegelijkertijd worden toegepast.

Bij de beoordeling van een ontwikkeling kan de gemeente zich laten leiden door drie centrale vragen:

1. Draagt het initiatief aantoonbaar bij aan de gemeentelijke doelen?
2. Is realisatie zonder gemeentelijke regie niet haalbaar of te traag?
3. Zijn publieke belangen (kwaliteit, leefbaarheid, voorzieningen) alleen met extra inzet van de gemeente te waarborgen?

Worden deze vragen grotendeels positief beantwoord, dan ligt het voor de hand om de regierol op te pakken.

Instrumenten voor uitvoering bij faciliterend met regie

De navolgende instrumenten kunnen ingezet worden om sturing te geven, kwaliteit te borgen en tempo te houden.

- Procesregie: aansturen op voortgang, integraliteit en samenwerking tussen partijen.
- Kaders en programma's: ondersteunen bij onderzoek en ontwerp, formuleren van duidelijke eisen en ambities, bijvoorbeeld voor energie, duurzaamheid of maatschappelijke voorzieningen.
- Juridische borging: vastleggen van afspraken over kostenverhaal, kwaliteit en fasering in anterieure of samenwerkingsovereenkomsten.
- Planologische instrumenten: inzetten van omgevingsplanwijziging of BOPA, uitsluitend als publieke doelen voldoende zijn geborgd.

Financiële randvoorwaarden bij faciliterend met regie

Ook bij faciliterend met regie blijft het volledig kostenverhaal het uitgangspunt.

Indien nodig kan de gemeente echter ook:

1. Macro-aftopping toepassen, door kostenverhaal te beperken tot het financieel haalbare niveau binnen het project; of
2. In uitzonderlijke gevallen een beperkte gemeentelijke bijdrage leveren aan de onrendabele top, maar alleen onder strikte voorwaarden:
 - de bijdrage is aantoonbaar noodzakelijk en proportioneel;
 - de ontwikkeling voldoet aan staatssteunkaders;
 - er is een open businesscase;
 - het bedrag wordt vooraf vastgesteld en contractueel geborgd;
 - het college neemt een afzonderlijk besluit inclusief dekkingsvoorstel.

Deze voorwaarden waarborgen dat de inzet van middelen transparant en verantwoord blijft.

Voorgesteld wordt deze intensievere rol strategisch in te zetten voor projecten die aantoonbaar maatschappelijke meerwaarde opleveren of waar gemeentelijke sturing belangrijk is om voortgang te boeken.

5.4. Instrumenten van grondbeleid bij faciliterend grondbeleid (met of zonder regie)

Bij faciliterend grondbeleid beschikt de gemeente over de volgende instrumenten:

- privaatrechtelijke regeling kostenverhaal
 - anterieure overeenkomst
- publiekrechtelijke regeling kostenverhaal
 - omgevingsplan;
 - omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA);
 - posterieure overeenkomst.
- kostenverhaal kleine plannen.

5.4.1. Kostenverhaal, privaatrechtelijk, anterieure overeenkomst

De anterieure overeenkomst is een overeenkomst tussen de gemeente en de initiatiefnemer voorafgaand aan het besluit dat de aangewezen activiteit mogelijk maakt.

De anterieure overeenkomst biedt in beginsel mogelijkheden voor hogere kostenverhaalopbrengsten dan via de publiekrechtelijke regeling kostenverhaal, omdat de gemeente daarin ruimere afspraken kan maken over de te verhalen kosten.

Het via privaatrechtelijke weg, middels een anterieure overeenkomst verdient daarnaast ook de voorkeur vanuit de wetgever. Het is ook in de gemeente al geruime tijd de meest voorkomende wijze voor het verhalen van kosten.

De gemeente houdt bij de onderhandelingen bij het opstellen van een anterieure overeenkomst in het achterhoofd dat de mogelijkheid bestaat dat zij gebruik moet maken van de publiekrechtelijke regeling indien de onderhandelingen mislukken.

Financiële bijdrage voor ontwikkelingen van een gebied

Naast de mogelijkheden om kostenverhaal privaatrechtelijk te verhalen is het mogelijk om een financiële bijdrage aan de ontwikkeling van gebieden te vragen aan een initiatiefnemer²³.

Het gaat dan om ontwikkelingen van het gebied waarin bijvoorbeeld de voor woningbouw en bedrijventerreinen gewenste ontwikkelingen als ook de aanleg van andere maatschappelijke functies, zoals natuur, recreatie en sport, waterberging, infrastructuur, culturele voorzieningen, maar ook de uitvoering van reconstructies in het stedelijk en landelijk gebied integraal zijn opgenomen⁴.

5.4.2. Kostenverhaal, publiekrechtelijke regeling

2) Artikel 13.22 Omgevingswet

3) De financiële bijdrage kan niet alleen gevraagd worden bij de voor kostenverhaal aangewezen activiteiten, maar ook bij andere bouwactiviteiten en gebruiksactiviteiten, zie art. 8.13 Omgevingsbesluit.

4) Kamerstukken II 2019/20, 35 133, nr. 5

Indien er om moverende redenen geen anterieure overeenkomst gesloten kan worden, moet het kostenverhaal via een andere manier verzekerd worden. Artikel 8.13 van het Omgevingsbesluit geeft aan wanneer er sprake is van kostenverhaalsplichtige activiteiten.

Het gaat dan om onderstaande bouwactiviteiten:

- a. de bouw van een of meer gebouwen met een woonfunctie;
- b. de bouw van een of meer hoofdgebouwen anders dan gebouwen met een woonfunctie;
- c. de uitbreiding van een gebouw met ten minste 1.000 m² bruto-vloeroppervlakte of met een of meer gebouwen met een woonfunctie;
- d. de bouw van een gebouw dat geen hoofdgebouw als bedoeld onder b is, met ten minste 1.000 m² bruto-vloeroppervlakte;
- e. de verbouwing van een of meer aaneengesloten gebouwen met andere gebruiksfuncties dan een woonfunctie tot gebouwen met een woonfunctie, mits het ten minste tien woonfuncties betreft; of
- f. de verbouwing van een of meer aaneengesloten gebouwen met andere gebruiksfuncties dan een kantoorfunctie, een winkelfunctie of een bijeenkomstfunctie voor het verstrekken van consumpties voor het gebruik ter plaatse tot gebouwen met een of meer van deze gebruiksfuncties, mits de cumulatieve bruto-vloeroppervlakte van de nieuwe gebruiksfuncties ten minste 1.500 m² bedraagt.

De kosten kunnen via de publiekrechtelijke weg verhaald worden door het opnemen van kostenverhaalsregels in het omgevingsplan. Of het kostenverhaal te regelen via omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (hierna BOPA),

Om kosten te verhalen via de publiekrechtelijke weg moet worden aan de criteria, profijt⁵, proportionaliteit⁶ en toerekenbaarheid⁷.

Het verhalen van kosten loopt via een kostenverhaalsbeschikking, die gebaseerd is op de kostenverhaalregels. In de kostenverhaalsbeschikking wordt een afdwingbare financiële bijdrage opgenomen.

Financiële bijdragen in omgevingsplan

Bij algemene maatregel van bestuur kunnen categorieën ontwikkelingen ter verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving worden aangewezen waarvoor in een omgevingsplan kan worden bepaald dat een financiële bijdrage wordt verhaald op de initiatiefnemer. Hiervoor is dan vereist dat:

- a. er een functionele samenhang tussen de activiteit en de beoogde ontwikkelingen is, en
- b. de bekostiging van de ontwikkelingen niet anderszins is verzekerd.

Om in een financiële bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen te kunnen vragen moet de gemeente inventariseren welke ruimtelijke ontwikkelingen voor zo'n bijdrage in aanmerking komen en dit in de omgevingsvisie hebben opgenomen. De gemeente moet er wel op letten dat de locatie de vrijwillige financiële bijdrage kan dragen.

5.4.3. Kostenverhaal, posterieure overeenkomst

Daarnaast bestaat er nog de mogelijkheid tot het sluiten van een posterieure overeenkomst. Dit is een privaatrechtelijke overeenkomst, waarbij partijen zich moeten houden aan de regels over kostenverhaal zoals opgenomen in het omgevingsplan of buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA) en is dan ook minder vormvrij dan een anterieure overeenkomst.

5.4.4. Twee methoden bij publiekrechtelijk kostenverhaal omgevingsplan

Binnen het publiekrechtelijk kostenverhaal is er daarnaast nog een onderscheid tussen integrale gebiedsontwikkeling en organische gebiedsontwikkeling.

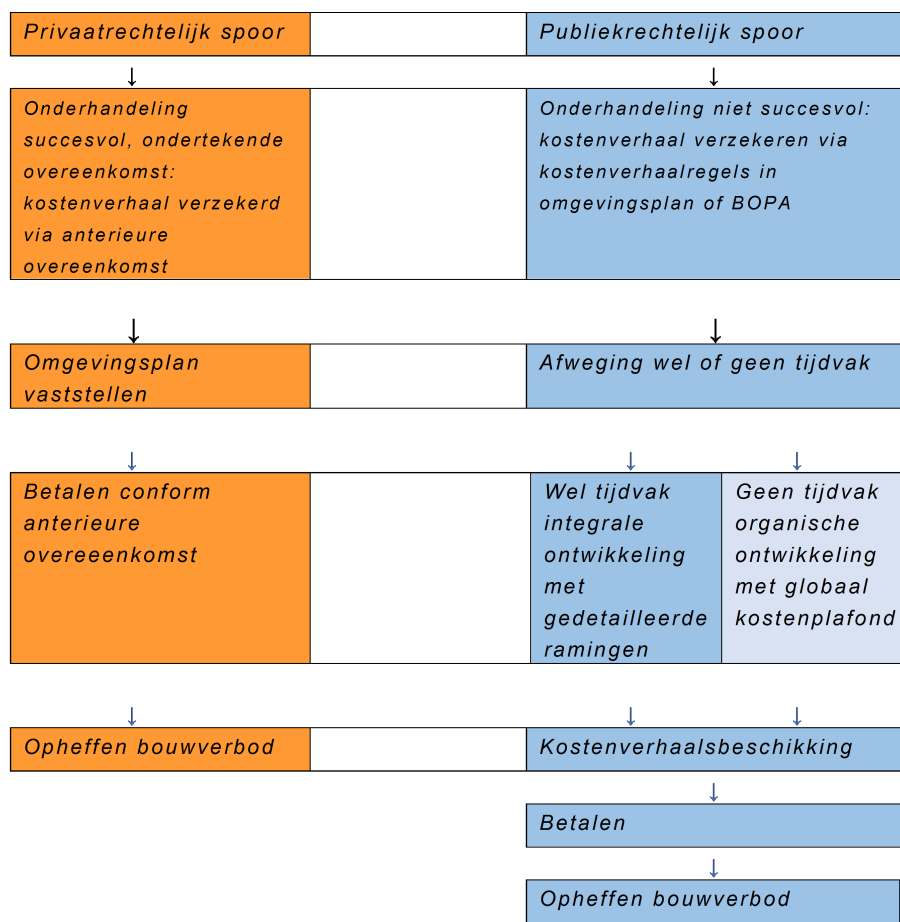
Bij integrale gebiedsontwikkeling wordt er een tijdvak bepaald in het omgevingsplan, terwijl er bij organische gebiedsontwikkeling er geen tijdvak is bepaald in het omgevingsplan en er nog onzekerheid is over het eindbeeld en de termijn waarbinnen er gebouwd wordt.

Schematisch ziet er dit als volgt uit:

5) Profijt: De locatie moet nut ondervinden van de te treffen werken, maatregelen of voorzieningen.

6) Proportionaliteit: Indien meerdere gebieden profijt hebben van een werk, maatregel of voorziening dienen deze naar evenredigheid verdeeld te worden

7) Toerekenbaarheid: Er is een causaal verband tussen gebiedsontwikkeling en de kosten. De werken, maatregelen en voorzieningen zouden niet aan de orde zijn zonder dat het plan.



Bij faciliterend grondbeleid (met of zonder regie) heeft het de voorkeur van de gemeente om een anterieure overeenkomst met de grondeigenaar te sluiten om het kostenverhaal te verzekeren. Indien er geen zicht is op anterieur contracteren dan gaat de gemeente over tot het publiek rechtelijk verhalen van kosten.

5.4.5. Kostenverhaal kleine plannen

Bij grote bouwactiviteiten worden de plankosten van geval tot geval berekend op basis van de producten en activiteiten die nodig zijn om het ruimtelijk plan te realiseren. Voor kleine plannen worden vaste bedragen voor de plankosten gerekend, dit is wettelijk vastgelegd in artikel 13.5 van de Omgevingsregeling. Voor nadere uitleg wordt verwezen naar het 'Programma Kostenverhaal en financiële bijdragen'.

5.4.6. Nadeelcompensatie

In artikel 15.1 lid 1 Omgevingswet is een specifieke nadeelcompensatieregeling opgenomen voor schade door rechtmatig overheids handelen in het omgevingsrecht. De opsomming van schadeoorzaken is limitatief en exclusief. Hierbij valt onder meer het vaststellen of wijzigen van een regel in het omgevingsplan, het verlenen van een omgevingsvergunning. Voor het overige verwijzen wij u naar de 'Verordening nadeelcompensatie Oosterhout 2022'.

Meer gedetailleerde uitleg over kostenverhaal en financiële bijdragen bij de ontwikkeling van een gebied kunt u vinden in het Programma Kostenverhaal en financiële bijdragen.

5.5. Actief grondbeleid

Bij actief grondbeleid verwerft de gemeente gronden, maakt deze bouw – en woonrijp en geeft deze gronden daarna weer uit aan derden. De gemeente stelt het omgevingsplan op en zorgt tevens voor de aanleg van wegen, riolering, groenvoorzieningen e.d. Een belangrijk kenmerk is dat de gemeente de ontwikkeling en verkoop van bouwrijpe gronden voor eigen rekening en risico uitvoert.

De gemeente stelt bij actief grondbeleid een grondexploitatie op. Dit is een raming van kosten en opbrengsten van de gebiedsontwikkeling in de tijd. Een grondexploitatie-berekening (afgekort als grex) is van belang voor het beoordelen van de haalbaarheid, voor risicobeheersing en scenarioanalyse en budgetbeheersing. In de nota Meerjaren Perspectief Grondexploitaties wordt jaarlijks een totaalbeeld geschetst van de financiële aspecten van alle geopende grondexploitaties gezamenlijk.

De voordelen van actief grondbeleid zijn:

- maximale zeggenschap en regie op het te ontwikkelen gebied, doordat de gemeente de gronden in eigendom heeft;
- de mogelijkheid om een financieel positief resultaat te behalen (verdienend vermogen van de exploitatie), via de gronduitgifteprijs;
- tegengaan van grondspeculatie.

De nadelen van actief grondbeleid zijn:

Actief grondbeleid brengt financiële risico's met zich mee o.a.:

- tegenvallers in de ontwikkeling van het gebied, bijvoorbeeld hogere kosten voor de aanleg van infrastructuur of hogere verwervingskosten komen volledig voor rekening van de gemeente;
- bij economisch minder goede tijden, worden bouwrijpe kavels niet of minder snel verkocht waardoor de (rente)kosten toenemen en de opbrengsten minder zijn of uitblijven.

Bij actief grondbeleid beschikt de gemeente over de volgende instrumenten:

- het voorkeursrecht;
- strategische grondverwerving;
- minnelijke grondverwerving;
- onteigening;
- tijdelijke verhuur – of pacht;
- gronduitgifte;
- grondprijsbeleid.

5.6. Instrumenten van grondbeleid bij actief grondbeleid

5.6.1 Voorkeursrecht

Het voorkeursrecht zoals opgenomen in hoofdstuk 9 Omgevingswet geeft gemeenten een wettelijk recht van voorrang op de verwerving van gronden. De gemeente kan een voorkeursrecht vestigen op basis van bijvoorbeeld een omgevingsvisie⁸. De gronden moeten bij een voorgenomen verkoop door de eigenaar eerst aan de gemeente worden aangeboden. Daarmee krijgt de gemeente een voorkeurspositie op de grondmarkt, kan zij grondspeculatie tegengaan en wordt zo opdrijving van de grondprijs beperkt. De wet biedt ook waarborgen aan verkopende grondeigenaren, zij kunnen bijvoorbeeld aan de gemeente het verzoek doen om een prijsadviesprocedure bij de rechtbank te starten⁹. De door de rechtbank benoemde deskundigen brengen dan een advies uit omtrent de prijs van de grond.

De gemeente zal bij actief grondbeleid veelal gebruik maken van het voorkeursrecht.

5.6.2 Verwerving

Verwerving is het aankopen van gronden en/of opstallen. De gemeente stelt bij actief grondbeleid een verwervingsstrategie vast. Er zijn verschillende soorten verwerving te onderscheiden. Strategische grondverwerving, anticiperende grondverwerving en minnelijke grondverwerving. Voor alle verwervingen geldt dat de gemeente verwerft op basis van een taxatie vastgesteld door een onafhankelijke deskundige (taxateur).

Bij actief grondbeleid wordt een verwervingsstrategie bepaald.

Strategische grondverwerving

8) Artikel 9 lid 1 sub b Omgevingswet, gronden waaraan een niet-agrarische functie of moderniseringslocatie is toegedacht en waarvan het gebruik afwijkt van die functie en de functie niet is toegedeeld in een omgevingsplan.

9) Artikel 9.16, artikel 9.18 en artikel 16.122 Omgevingswet.

Er is sprake van strategische verwerving wanneer gronden en/of opstallen aangekocht worden door de gemeente terwijl er nog geen sprake is van een concreet ruimtelijk plan of doel. De gemeente verwerft de gronden tegen de marktwaarde bij huidig gebruik en bestemming, al dan niet met een plus vanwege het feit dat er al sprake kan zijn van een verwachtingswaarde die hoger is dan de waarde bij huidig gebruik en bestemming. Als er al een verwachtingswaarde is, dan is die vaak nog niet erg hoog, omdat er nog geen sprake is van een concrete ontwikkeling. De rentekosten over de periode totdat de bestemming wordt gerealiseerd, soms tien jaar of langer, wegen op tegen de sterke grondprijsstijging van de (vaak) agrarische waarde naar ruwe bouwgrond later. Behalve dit financiële voordeel kan de gemeente door dergelijke aankopen een ontwikkeling in gang zetten dan wel versnellen. Een groot risico bij strategische grondverwerving is dat de markt of ruimtelijke inzichten tussentijds dusdanig wijzigen dat de grond toch niet nodig blijkt te zijn, bijvoorbeeld omdat een bepaalde planologische ontwikkeling niet doorgaat. De gronden kunnen dan weliswaar weer verkocht worden, maar de gemeente maakt dan veelal een verlies op de boekwaarde.

De gemeente is terughoudend met de aankoop van gronden zonder dat er zicht is op enig ruimtelijk plan vanwege de grote financiële risico's die de gemeente daarbij kan lopen.

Anticiperende grondverwerving

De gemeente koopt gronden en/of opstallen aan ten behoeve van een specifiek doel zonder dat dit plan al helemaal concreet is uitgewerkt of begrensd. Het voorkeursrecht wordt nog niet ingezet. De waardeeringsgrondslag is de marktwaarde van het object en wordt al beïnvloed door de toekomstige bestemming. Een anticiperende verwerving heeft hetzelfde doel als een strategische verwerving, de gemeente kan tijdig over de grond beschikken en zo maximaal sturen. Ook kleven er min of meer dezelfde risico's aan als bij een strategische verwerving zij het dat deze minder groot kunnen zijn om dat er al min of meer een plan en doel is.

De gemeente past anticiperende grondverwerving toe, maar gaat hier prudent mee vanwege de grote financiële risico's die de gemeente daarbij kan lopen.

Minnelijke grondverwerving

Onder minnelijke verwerving wordt verstaan het in eigendom verwerven van (ruwe bouw) gronden en/of opstallen op vrijwillige basis met het oogmerk om ruimtelijke doelen te realiseren voorafgaand aan de eventuele inzet van grondbeleids-instrumenten (bijvoorbeeld onteigening). De koopprijs wordt primair marktconform bepaald, maar heeft een sterke relatie met de wet- en regelgeving over grondbeleidsinstrumenten (onteygening).

Indien de gemeente actief grondbeleid voert in een bepaald project tracht zij altijd om minnelijk overeenstemming te bereiken met de verkopende partij.

5.6.3. Onteigening

Indien minnelijke verwerving niet mogelijk is dan kan de gemeente onteigenen. Dit kan echter niet zonder meer, zoals in de Grondwet staat: 'Niemand kan van zijn eigendom worden ontzet, dan ten algemeenen nutte en tegen voorafgaande schadeloosstelling'. In de Omgevingswet is aangegeven dat onteigening kan plaatsvinden in het algemeen belang van het ontwikkelen, gebruiken of beheren van de fysieke leefomgeving¹⁰. Een onteigening bestaat uit drie fasen, te weten: een administratieve fase, een gerechtelijke fase en de inschrijving van de notariële onteigeningsakte bij het Kadaster. De wetgever heeft dit rechtsmiddel met veel waarborgen omkleed, immers onteigening is een van de meest ingrijpende middelen om onroerende zaken van anderen in eigendom van de gemeente te verkrijgen. Een procedure duurt gemiddeld zo'n 3 jaar.

Indien de gemeente actief grondbeleid voert dan wordt onteigening ingezet als ultimum remedium.

5.6.4. Pacht of tijdelijke verhuur

Gronden en/of opstallen worden tijdelijk beheerd in de periode tussen het verwerven van deze gronden en/of opstallen en het bouwrijp maken. Dit beheer bestaat uit pacht of tijdelijke verhuur (bijvoorbeeld anti-kraak). Er bestaat een lijst met geïnteresseerden die in aanmerking willen komen voor het pachten van gemeentegrond. Agrariërs kunnen zich hiervoor bij de gemeente opgeven. De gemeente stelt als

¹⁰) Artikel 11.1 Omgevingswet.

voorwaarde bij het verpachten van de gronden dat er geen gebruik gemaakt wordt van het bestrijdingsmiddel glyfosaat.

Ook wordt daar waar mogelijk aangesloten bij het convenant biobased bouwen en telen West- Brabant, daarbij doelend op het versterken van de biodiversiteit en verantwoord landgebruik.

5.6.5. Gronduitgifte

Er zijn verschillende vormen van gronduitgifte zoals (volle) eigendomsoverdracht, vestiging van een beperkt recht (zoals erfpacht en opstal) en de verlening van een persoonlijk recht (huur, pacht, lease).

Voor alle gronduitgiftes geldt:

- hantering van marktconforme prijzen;
- differentiatie naar functie/bestemming van de grond en evt. naar ligging, zicht en bereikbaarheid;
- zuiverheidsprincipe: geen vermenging van grondprijzen met andere kosten;
- gelijkheidsbeginsel: elke koper betaalt voor hetzelfde product dezelfde prijs. Er wordt geen onderscheid gemaakt naar wie de koper is;
- In acht nemen mededingings- en transparantienorm conform het 'Didam-arrest'¹¹.

Voor de gronduitgiftes ten behoeve van sociale woningbouw geldt daarnaast nog specifiek dat deze met inachtneming van de prestatieafspraken met de woningbouwcorporatie bepaald worden.

Het college van burgemeester en wethouders stelt de gronduitgifteprijs vast, uitgangspunt is dat de prijzen marktconform zijn en met inachtneming van de prestatieafspraken gemaakt met de woningbouwcorporatie.

Gronduitgifte via tender

De gemeente heeft de afgelopen jaren veel ervaring opgedaan met het tenderen van een locatie, middels aanbesteden¹² of middels een vormvrije marktselectie¹³ met als uitvraag een plan(uitwerking) voor een gebied¹⁴, waarbij door marktpartijen een bod gedaan wordt op de grond en eventueel de aanleg van het openbaar gebied. Dit beleid zal de komende periode gecontinueerd worden.

De gemeente continueert het beleid van het tenderen van een locatie, waarbij door marktpartijen een bod gedaan wordt op de grond en eventueel de aanleg van het openbaar gebied.

Gronduitgifte aan een onderneming (bijvoorbeeld aan een projectontwikkelaar)

Het één op één verkopen van gronden aan ondernemingen, zonder enige vorm van marktselectie is niet zonder meer mogelijk. Dit is mogelijk indien er slechts één serieuze gegadigde is. Het bepalen of daar sprake van is wordt gedaan op basis van objectieve, toetsbare en redelijke criteria. Voorbeelden hiervan zijn:

- Verkoop woningcorporatie t.b.v. sociale huurwoningen.
- Verkoop reststroken aan eigenaar aangrenzend perceel (snippergroen).
- Grondruil.
- Bouwclaim.
- Precontractuele goede trouw.
- Nakomen overeenkomst (vertrouwensbeginsel).
- Zelfrealisatie/marktinitiatief en ten behoeve van integrale(gebieds)ontwikkeling.

Bij één op één verkopen van gronden wordt de verkoopprijs van de gronden bepaald door middel van taxatie.

Indien er geen tender plaatsvindt dan zal de verkoopprijs van gronden welke verkocht worden aan een onderneming op basis van een onafhankelijke taxatie worden bepaald.

Gronduitgifte aan een particulier

11) In het Didam-arrest geeft de Hoge Raad nadere regels in het geval de overheid een onroerende zaak wil verkopen waar meerdere gegadigden voor zijn of dit te verwachten valt. Deze regels zien met name op het gelijkheidsbeginsel.

12) Afhankelijk van de geraamde opdrachtwaarde en het drempelbedrag, wordt bepaald of er volstaan kan worden met een (meer-voudig) onderhandse procedure, een nationale openbare aanbesteding of een Europese openbare aanbesteding.

13) met inachtneming van de bepalingen uit het Didam-arrest, die ook gelden bij de een vormvrije marktselectie.

14) In het aanbestedingsdocument wordt veelal wel als richtlijn het aantal woningen en type woningen dat de gemeente voor ogen heeft aangegeven.

De uitgifte van particuliere bouw kavels verloopt via een wachtlijststelsel. Belangstellenden voor een bouw kavel kunnen zich registreren bij de gemeente. De uitgifte vindt plaats op basis van de plaats op de wachtlijst. De plaats op de wachtlijst wordt bepaald door de datum waarop men zich heeft ingeschreven.

Gronduitgifte van grondstroken met een maximale grootte van 150m².

In 2016 is er apart beleid door het college van burgemeester en wethouders vastgesteld voor grondstroken met een maximale grootte van 150 m². Dit beleid is vastgelegd in de nota snippergroen.

Snippergroen is:

- Een grondstrook
- Eigendom van de gemeente behorend tot de openbare ruimte
- Direct grenzend aan particulier eigendom
- Oppervlakte van maximaal 150 m²
- Kan mogelijk verkocht worden

Aanvankelijk zou dit project met de daarbij behorende uitgangspunten tot 2021 gelden. Het project is inmiddels zo succesvol dat ook na de projectperiode verzoeken tot aankoop van snippergroen gedaan worden door particulieren. Het college stelt een nieuwe nota vast, waarbij het beleid uit de huidige nota vast beleid wordt.

5.6.6. Grondprijnsbeleid

Grondprijnsbeleid is de wijze waarop de gemeente de waarde van haar gronden bepaalt en waarop de kaders, uitgangspunten en randvoorwaarden vastgesteld worden die daaraan te grondslag liggen.

Globaal worden twee benaderingen onderscheiden:

- kostprijnsbenadering;
- marktwaardebenadering.

Onder marktwaardebepaling vallen o.a. de comparatieve methode, de residuele methode en de grondquote methode. Voor nadere uitleg van deze begrippen wordt verwezen naar **bijlage 1** van deze nota.

De gemeente werkt sinds 2001 bij projectbouw met de grondquote methode en de ervaringen zijn positief. Belangrijk uitgangspunt voor de gemeente is dat de grondprijzen marktconform zijn. Jaarlijks wordt bij het vaststellen van de gronduitgifte prijzen door het college van burgemeester en wethouders getoetst of deze uitgifte prijzen marktconform zijn.

In geval van projectbouw hanteert de gemeente het grondquote- systeem voor de koopsector en huursector bij complex(woning)bouw.

5.7. Publiek private samenwerking (PPS)

Publiek Private Samenwerking (PPS) is te omschrijven als een juridisch gestructureerde samenwerking waarbij publieke en private partijen, met behoud van eigen identiteit en verantwoordelijkheid, een project realiseren op basis van een heldere taak- en risicoverdeling. PPS is in de kern een instrument van actief grondbeleid, maar markeert de overgang naar faciliterend grondbeleid. In het algemeen kan gesteld worden dat het verdelen van risico's een voordeel is van PPS. Daar staat tegenover dat de gemeente voor een groot deel aan invloed moet inleveren op het desbetreffende project (e.e.a. afhankelijk van de gekozen PPS constructie). Er zijn drie PPS modellen; het coalitie/bouwclaim model, het joint venture/alliantiemodel en het concessiemodel. Voor nadere uitleg van deze modellen en de voor- en nadelen van de modellen wordt verwezen naar bijlage 2 van deze nota.

Indien de situatie zich voordoet en een PPS constructie biedt kansen voor de gemeente dan gaat zij deze vorm van samenwerking aan.

6. Keuze grondbeleid en afwegingskader

6.1 Keuze welke vorm van grondbeleid

De gemeente zal per locatie een keuze maken uit de mogelijkheden die er bestaan. In zijn algemeenheid kiest de gemeente de komende periode voor een faciliterende rol en indien nodig met regie. Echter in een specifiek geval kan er ook gekozen worden voor samenwerking of actief grondbeleid. Per plan of initiatief zal de gemeente haar strategie bepalen. Om deze strategie te bepalen worden de volgende punten in overweging genomen;

- welke gemeentelijke rol is het meest passend is?
- wanneer is een actievare inzet wenselijk of noodzakelijk is?
- hoe kan die keuze op een transparante en navolgbare manier worden onderbouwd?

We kiezen voor een situationeel c.q. dynamisch grondbeleid: per project of plan zal bekeken worden welke vorm van grondbeleid het meest passend of gewenst is. Waar het kan kiezen we voor faciliterend grondbeleid. Daar waar nodig kiezen we voor faciliterend met regie, samenwerking of actief grondbeleid.

6.2. Afwegingskader

6.2.1 Invoering en toepassing van het afwegingskader

Om de inzet van het grondbeleid transparanter en navolgbaar te maken, wordt bij de beoordeling van ruimtelijke initiatieven gewerkt met een afwegingskader.

Dit kader helpt om de gemeentelijke rol, van faciliterend tot actief, op een systematische en onderbouwde manier te bepalen. Het is een hulpmiddel dat de bestaande werkwijze versterkt: het maakt inzichtelijk waarom een bepaalde rol passend is en onder welke voorwaarden die verantwoord kan worden ingezet.

Het afwegingskader sluit aan bij de uitgangspunten van maatschappelijk grondbeleid: een grondbeleid dat is ingericht om ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk te maken die optimaal bijdragen aan de brede maatschappelijke doelen van Oosterhout. Het ondersteunt het college om keuzes te maken die maatschappelijke waarde koppelen aan financiële haalbaarheid. Daarnaast sluit het kader aan op het gemeentelijke intakeformulier, waarin maatschappelijke meerwaarde, ruimtelijke inpassing en uitvoerbaarheid van initiatieven al globaal worden getoetst. De uitkomsten van die intake vormen de basis voor toepassing van het afwegingskader.

6.2.2 Toepassing van het afwegingskader en knock-outcriterium

Het afwegingskader is bedoeld als bestuurlijk hulpmiddel, niet als standaardprocedure voor alle ruimtelijke initiatieven.

De kracht van het instrument zit juist in de gerichte en selectieve toepassing: het college gebruikt het alleen wanneer er reëel iets te kiezen valt over de gemeentelijke rol.

Voorgesteld wordt daarom om te werken met een knock-outcriterium dat bepaalt wanneer het afwegingskader niet hoeft te worden toegepast.

Dat voorkomt onnodige inzet van tijd en capaciteit en houdt het instrument bestuurlijk relevant.

Het college kan het afwegingskader achterwege laten in de volgende situaties:

1. *Evident faciliterend zonder regie*
Wanneer een initiatief kleinschalig is, weinig maatschappelijke impact heeft of volledig door particuliere partijen kan worden uitgevoerd binnen de bestaande beleids- en planologische kaders, is de gemeentelijke rol helder.
In zulke gevallen kan het college volstaan met het faciliteren binnen de gebruikelijke procedures, zonder toepassing van het afwegingskader.
2. *Rolkeuze al bestuurlijk bepaald*
Als de gewenste rol van de gemeente al eerder is vastgelegd in vastgesteld beleid, een programma, een samenwerkingsovereenkomst of een bestuurlijke uitspraak, is een nieuwe afweging niet nodig. Het afwegingskader wordt dan niet toegepast, tenzij zich nieuwe omstandigheden voordoen die aanleiding geven tot heroverweging.
3. *Inhoudelijk of financieel onuitvoerbaar*
Wanneer uit de intake of de eerste verkenning blijkt dat een initiatief inhoudelijk, juridisch of financieel niet uitvoerbaar is, kan het college besluiten de verdere beoordeling te beëindigen. Alleen als het initiatief in aangepaste vorm alsnog kansrijk is, wordt het opnieuw in behandeling genomen.

Deze drie situaties vormen samen het knock-outcriterium.

Ze zorgen ervoor dat het afwegingskader alleen wordt ingezet bij die initiatieven waar bestuurlijke afweging daadwerkelijk toegevoegde waarde heeft, bijvoorbeeld omdat maatschappelijke doelen, risico's of financiële belangen zwaarder wegen of botsen.

6.2.3 Wanneer het afwegingskader wel wordt toegepast

Wanneer een initiatief niet onder het knock-outcriterium valt, is toepassing van het afwegingskader wenselijk. Dat betekent dat er sprake is van een ontwikkeling met een zekere maatschappelijke betekenis, financiële of ruimtelijke complexiteit of bestuurlijke afwegingsruimte.

Het college doorloopt in dat geval drie opeenvolgende stappen:

1. het beoordelen van de maatschappelijke bijdrage en financiële haalbaarheid,
2. het betrekken van aanvullende criteria die de uitvoerbaarheid bepalen, en
3. het vaststellen van de voorkeursrol van de gemeente.

Stap 1: Integrale beoordeling

De eerste stap is het beoordelen van de maatschappelijke bijdrage en financiële haalbaarheid van een initiatief. Deze stap vormt de basis van de afweging en bepaalt of verdere beoordeling zinvol is. De beoordeling bouwt voort op de uitkomsten van het intakeformulier.

De Toekomstvisie Oosterhout 2030 vormt hierbij het referentiekader. Ontwikkelingen worden beoordeeld op hun bijdrage aan de centrale opgaven: een aantrekkelijk woonklimaat, een sterke en duurzame economie, een gezonde en inclusieve samenleving, een groene en klimaatbestendige leefomgeving en een goed bereikbare stad.

Om dit inzichtelijk te maken kan het college gebruikmaken van een eenvoudige impactmatrix, waarin per thema wordt aangegeven of de bijdrage van het initiatief beperkt, substantieel of afwezig is. Het gaat nadrukkelijk om een hulpmiddel om de maatschappelijke betekenis zichtbaar te maken, niet om een cijfermatige score.

Zo'n eenvoudige impactmatrix kan bijvoorbeeld als volgt uitzien:

Thema Toekomstvisie 2030	Geen (of negatieve) bijdrage	Beperkte bijdrage	Substantiële bijdrage
Wonen & leefbaarheid			
Economie & werk			
Groen & duurzaamheid			
Sociaal & gezondheid			
Mobiliteit & bereikbaarheid			

Daarnaast wordt de financiële haalbaarheid beoordeeld.

Die beoordeling richt zich niet alleen op de gemeentelijke positie, maar ook op de uitvoerbaarheid voor initiatiefnemers.

Belangrijke vragen zijn:

- Zijn de investeringen realistisch?
- Sluiten de verwachte opbrengsten aan bij de kosten?
- Is sprake van een uitvoerbaar businessmodel, ook bij minder renderende onderdelen zoals publieke voorzieningen of maatschappelijke functies?

Een tekort kan aanvaardbaar zijn, mits het initiatief aantoonbaar bijdraagt aan de belangrijkste maatschappelijke opgaven en vooraf duidelijk is hoe het tekort financieel wordt gedekt.

Het college legt de dekking vast in hetzelfde besluit waarin de rolkeuze wordt bepaald. Dekking kan plaatsvinden via:

- inzet van bestemmingsreserves of investerings-budgetten;
- een aanvullend begrotingsbesluit, waaronder inzet van de algemene reserve.

Pas wanneer maatschappelijke bijdrage en financiële haalbaarheid voldoende zijn onderbouwd, kan het initiatief verder worden beoordeeld in de volgende stappen.

Stap 2: Aanvullende criteria

In de tweede stap worden aanvullende factoren betrokken die bepalend zijn voor de uitvoerbaarheid en de gewenste mate van gemeentelijke invloed.

Het gaat om de volgende aspecten:

Criterium	Betekenis voor rolkeuze
Eigendomspositie	Eigendom bepaalt in hoge mate de slagkracht van de gemeente. Bij gemeentelijke eigendom of sleutelposities kan een actievare rol gerechtvaardigd zijn; bij volledig privaat eigendom ligt een faciliterende rol meer voor de hand.
Belangen en bereidheid van partijen	Wanneer partijen bereid zijn tot samenwerking en hun belangen overeenkomen met de gemeentelijke doelen, kan faciliterend met regie volstaan; bij tegengestelde belangen kan een actievare of samenwerkingsgerichte rol noodzakelijk zijn.
Complexiteit van de opgave	Naarmate een project complexer wordt, door fasering, eigendomsverhoudingen of samenhang met andere opgaven, groeit de noodzaak voor meer regie en afstemming.
Beschikbare capaciteit	Beschikbaarheid van ambtelijke capaciteit beïnvloedt de haalbaarheid van regie en uitvoering. Beperkte capaciteit kan aanleiding zijn om een minder intensieve rol te kiezen.

Deze criteria geven het college inzicht in de bestuurlijke haalbaarheid en uitvoeringskracht van de gemeente bij een specifieke ontwikkeling.

Stap 3: Bepaling van de voorkeursrol

Na afronding van de eerste twee stappen volgt de keuze voor de voorkeursrol van de gemeente. Die keuze is geen automatische uitkomst van een rekensom, maar het resultaat van een bestuurlijke afweging op basis van maatschappelijke waarde, uitvoerbaarheid en risico's.

Het college kan deze stap ondersteunen met een besismatrix, waarin de criteria uit de vorige stappen worden samengebracht. De matrix maakt zichtbaar welke richting de criteria gezamenlijk op wijzen en welke rol het meest passend is.

Criterium	Faciliterend zonder regie	Faciliterend met regie	Samenwerking	Actief
Maatschappelijk belang				
Financiële haalbaarheid				
Eigendomspositie				
Belangen en bereidheid				
Complexiteit				
Capaciteit				

Wanneer het kader wordt toegepast, legt het college de uitkomst vast in een collegebesluit. Daarin wordt gemotiveerd:

- welke voorkeursrol is gekozen en waarom deze het best aansluit bij de maatschappelijke betekenis, uitvoerbaarheid en financiële haalbaarheid;
- welke instrumenten worden ingezet om die rol vorm te geven;

- en, indien van toepassing, welke financiële dekking of reservering daarvoor wordt vastgesteld.

7. Financieel kader

Grondbeleid en vooral de financiële gevolgen van grondbeleid hebben hun invloed op de gemeentelijke begroting en het weerstandsvermogen. Zeker bij actief grondbeleid waar de gemeente verantwoordelijk is voor de grondexploitatie.

Voor de opstelling van grondexploitaties en voor risicobeheersing zijn onder andere de volgende stukken van belang:

- Besluit Begroting en Verantwoording (BBV);
- Meerjaren Perspectief Grondexploitaties.

7.1. Besluit Begroting en Verantwoording

Het Besluit Begroting en Verantwoording (artikel 16 BBV) stelt eisen aan de informatie in de paragraaf grondbeleid in de begroting en jaarrekening. De paragraaf betreffende het grondbeleid bevat tenminste:

- een visie op het grondbeleid in relatie tot de realisatie van de doelstellingen van de programma's die zijn opgenomen in de begroting;
- een aanduiding van de wijze waarop de gemeente het grondbeleid uitvoert;
- een actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie;
- een onderbouwing van de geraamde winstneming;
- de beleidsuitgangspunten omtrent de reserves voor grondzaken in relatie tot de risico's van de grondzaken.

Grondexploitaties en actualisaties ervan worden conform BBV vastgesteld door de raad.

7.2. MPG, Risicobeheersing

In het Meerjaren Perspectief Grondexploitaties (MPG) wordt een totaalbeeld geschetst van de financiële aspecten van alle geopende grondexploitaties gezamenlijk. In het MPG wordt ingegaan op de risico's binnen de grondexploitaties, risicomangement, het weerstandsvermogen etc. Ook het MPG wordt door de raad vastgesteld.

8. Rol van de raad en het college

De gemeenteraad heeft wettelijk een specifieke taak bij het bepalen van de koers of het proces van het grondbeleid. Zo is er een rol voor de gemeenteraad vastgelegd bij het toepassen van grondinstrumenten als het voorkeursrecht en de onteigening.

Het college is op grond van artikel 160 lid 1 sub e Gemeentewet bevoegd om over privaatrechtelijke rechtshandelingen te besluiten en aan te gaan. Op grond van artikel 169 lid 4 Gemeentewet is het college echter verantwoordelijk voor het inlichten van de raad indien de raad daarom verzoekt of indien de uitoefening ingrijpende gevolgen kan hebben voor de gemeente. In dat laatste geval wordt de raad in de gelegenheid gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen.

In algemeenheid geldt:

- de raad is kaderstellend en controleert;
- het college is uitvoerend en legt verantwoording af.

Ten aanzien van grondbeleid zijn de taken van college en raad in onderstaand schema weergegeven.

Onderwerp
Grondbeleid

Gemeenteraad
Vaststellen Nota Grondbeleid

College van B&W

Grondexploitatie	Vaststellen Grondexploitatie	
Verwerving	Beschikbaar stellen krediet (strategische) grondaankopen vooruitlopend op de Grondexploitatie	Aankopen passend binnen de Grondexploitatie
	Vestigen en intrekken voorkeursrecht	
	Onteigeningsbeschikking geven	Vestigen en intrekken voorkeursrecht
Uitgifte		Vaststellen gronduitgifteprijsen
		Koopovereenkomsten sluiten
Kostenverhaal	Via wijzigingen in het omgevingsplan ¹⁵	Anterieure en posterieure overeenkomsten sluiten
	Advies (bindend) over de omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit voor gevallen die Raad zelf heeft aangegeven	Via wijzigingen in het omgevingsplan.
		Via omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit
Samenwerking		Participeren in privaatrechtelijke rechtspersoon
Sturing en verantwoording	Vaststellen Meerjaren Perspectief Grondexploitaties	Vaststellen nota grondexploitaties

15) Tenzij de gemeenteraad de bevoegdheid voor de betreffende wijziging van het omgevingsplan heeft overgedragen aan burgemeester en wethouders, conform art.2.8 Omgevingswet.

Bijlage 1 Nadere uitleg en begrippen grondprijsbeleid

Kostprijsbenadering

Bij de kostprijsmethode worden alle kosten die de gemeente maakt (zoals verwervingskosten, planvoorbereiding en bouw- en woonrijp maken) als basis gehanteerd voor het bepalen van de grondprijs. Rekening houdend met al deze kosten wordt rekentechnisch een sluitende grondprijs berekend, waarbij er een sluitende (met een saldo van € 0,--) grondexploitatie is.

Marktwaardebenadering

Bij de marktwaardebepaling gaat het niet om een sluitende grondexploitatie, maar wordt gestreefd om een maximaal c.q. een positief saldo op de grondexploitatie te behalen.

Hieronder vallen o.a. de comparatieve methode, de residuele grondwaarde en de grondquote.

Comparatieve methode

Hierbij wordt de grondwaarde bepaald door een vergelijking te maken met grondprijzen van vergelijkbare ontwikkelingen.

Residuele grondprijsmethode

De residuele grondwaarde wordt berekend door de investeringskosten (bouw - en ontwikkelingskosten) in mindering te brengen op de commerciële waarde (verkoopwaarde/ vrij op naam prijs) van het gerealiseerde vastgoed. Het bedrag dat overblijft (residu) is dan de grondwaarde.

Grondquote methode

Bij de grondquotemethodiek is de grondprijs een vast percentage van de vrij-op-naam prijs (of de stichtingskosten) van de woning. De quote wordt bepaald door een residuele berekening aan de hand van referentie-projecten en geborgd door de comparatieve methode (vergelijking met omliggende gemeenten). De grondquote staat in relatie tot de financieringscategorie. In het algemeen kan worden gesteld hoe hoger de vrij-op-naam prijs van een woning is, hoe hoger de grondquote zal zijn. De grondprijzen stijgen of dalen mee met de vrij-op-naam prijzen van de woning.

Bijlage 2 Nadere uitleg en begrippen PPS

Coalitie/bouwclaim model

Bij dit model dragen private partijen hun gronden over aan de gemeente die de gronden bouw- en woonrijp maakt en uitgeeft. Uiteraard verbinden de private partijen hieraan wel voorwaarden. De belangrijkste voorwaarde is vaak dat ze bij de gemeentelijke gronduitgifte de plicht of het recht krijgen op koop van een aantal kavels waarop zij binnen het publiekrechtelijk kader mogen bouwen. De gemeente en de private ontwikkelaar verdelen vooraf in goed overleg de werkzaamheden, verantwoordelijkheden, zeggenschap en risico's die bij de ontwikkeling van het project horen. Het grondexploitatie-risico blijft echter veelal volledig voor rekening van de gemeente.

Voordelen coalitie/bouwclaim model:

- de gemeente houdt de regie ten aanzien van de planvorming (het te realiseren vastgoedprogramma, inrichting openbare ruimte);
- de gemeente kan via de kaveluitgifteprijs zelf het grondexploitatieresultaat beïnvloeden;
- de kaveluitgifte (van de kavels die de gemeente uitgeeft) kan d.m.v. selectie plaatsvinden.

Nadelen coalitie/bouwclaim model:

- de gemeente draagt het risico (bijvoorbeeld de rentelasten voor de gronden). Het exploitatierisico kan voor een deel ondervangen worden door de ontwikkelaar te verplichten om binnen een bepaalde tijd een aantal bouw kavels af te nemen.

Joint venture/alliantiemodel

In dit model vormt een gezamenlijke grondexploitatie de kern van de samenwerking. De gronden worden door de partijen (gemeente en private partij) in een gezamenlijke onderneming gebracht: een Grond Exploitatie Maatschappij (GEM). Deze onderneming maakt de gronden bouw- en woonrijp en geeft de bouwrijpe kavels uit¹⁶.

Voordeel joint venture/alliantiemodel:

- de ontwikkelaar neemt een deel van het grondexploitatierisico voor haar rekening.

Nadelen joint venture/alliantiemodel:

- de gemeente verliest invloed op de uitgifte van de bouw kavels (verlies van invloed op het grondbedrijfproces en daarmee op de vastgoedontwikkeling).
- de onderhandelingen over het oprichten van een GEM zijn erg arbeidsintensief en specifiek.

Concessiemodel

In dit model neemt de private partij het opstalrisico, het grondexploitatierisico en het planontwikkelingsrisico voor zijn rekening. Indien aanbestedingsplichtige overheidsopdrachten onderdeel uitmaken van de taken die de private partij met wie het concessiemodel wordt aangegaan zal gaan uitvoeren, dan moet de private partij via een aanbesteding worden geselecteerd. Om dit model te kunnen toepassen moet het gehele project op het moment van contracteren volledig beschreven zijn, inclusief heldere toetsbare uitgangspunten en randvoorwaarden (publiekrechtelijke randvoorwaarden ten aanzien van het vastgoed en de kwaliteit van de openbare ruimte).

Nadeel concessiemodel:

- na het tekenen van de overeenkomst is het lastig om wijzigingen door te voeren of randvoorwaarden aan te passen. Bij wezenlijke wijzigingen zal er opnieuw een aanbestedingsprocedure moeten plaatsvinden.

Voordeel concessiemodel:

- dit model is vooral interessant als de gemeente geen of weinig risico wil nemen (wanneer de grondexploitatie bijvoorbeeld een hoog risicoprofiel heeft) of de gemeente onvoldoende kennis en capaciteit heeft om (delen van) het project zelf uit te voeren.

¹⁶) Let op: aan de GEM kunnen taken in het kader van de grondexploitatie worden overgelaten, mits dit geen aanbestedingsplichtige overheidsopdrachten zijn.