Gemeente Bergen op Zoom

NOTA GRONDBELEID 2024





COLOFON

Opdrachtgever

Gemeente Bergen op Zoom

Opdrachtnemer

GRONDGIDSEN

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



INHOUDSOPGAVE

1	Inleiding	5
2	Principes van het grondbeleid	6
3	Doelstelling	8
4	De koers van het grondbeleid	9
5	Routekaart grondbeleid	10
6	Inzet van grondbeleidsinstrumenten	17
7	Samenwerken	28
8	Financieel kader	30
9	Verantwoording en governance	32
	Bijlage 1 Taxatieprotocol	34



1

INLEIDING

Het ruimtelijk domein is voortdurend in beweging, waarbij de (markt-)omstandigheden steeds aan verandering onderhevig zijn. Bergen op Zoom blijft op deze veranderingen anticiperen en zorgt dat zij een duidelijke koers uitzet om haar ambities en ruimtelijke doelstellingen te verwezenlijken. Bergen op Zoom vindt het belangrijk om een gemeente te zijn waar het fijn wonen, werken en (be)leven is. Er wordt ingezet op meer werkgelegenheid en ruimte bieden voor bedrijven. Daarnaast vindt zij het belangrijk om een leefbare gemeente te zijn waar elke inwoner recht heeft op een passende woning. De gemeente heeft daarom een ambitieuze groeiopgave.

De focus ligt hierbij op de realisatie van betaalbare woningen. Ook moet Bergen op Zoom worden beleefd: een aantrekkelijke stad om te bezoeken en verblijven. Er is aandacht voor de ontwikkeling van natuur en recreatie in en rondom de stad. Dit alles met oog voor de duurzaamheidsagenda om de gemeente klimaatadaptiever en duurzamer te maken.

De invulling van de ambitie met de daarbij behorende ruimtevraag gebeurt niet vanzelf en kan de markt niet alleen oppakken. Dat mag de gemeente Bergen op Zoom ook niet van de markt verwachten. Van de gemeente wordt steeds meer verlangd om in deze ontwikkelingen regie te pakken. Dit vraagt van de gemeente om een actieve aanpak. Een aanpak waarbij zij op een integrale en gebiedsgerichte benadering telkens een afweging maakt welke houding en rol Bergen op Zoom in de ontwikkeling wil innemen. Dit vraagt om een grondbeleid dat de kaders voor een goede afweging geeft.

Als de marktomstandigheid verandert en de ruimtevraag afneemt, moet de gemeente hierop zijn voorbereid. Het grondbeleid moet dus bestand zijn tegen conjuncturele veranderingen. Veel gemeenten pasten de afgelopen jaren hun grondbeleid hierop aan door situationeel grondbeleid te voeren. Ook Bergen op Zoom: het grondbeleid van 2017 ging uit van een situationele benadering. Vanuit een integrale benadering van een project werd afgewogen welke vorm van grondbeleid het meest passend was. Met een duidelijk afwegingskader zet Bergen op Zoom deze lijn voort. Bergen op Zoom noemt dit voortaan ‘dynamisch grondbeleid’. Dit betekent dat Bergen op Zoom haar gemeentelijke rol bij een ruimtelijk initiatief bepaalt door de maatschappelijke- en financiële waardecreatie en de risico’s die het initiatief met zich meebrengt af te wegen. Dit kan ertoe leiden dat soms een optimaal financieel rendement leidend is en dat in andere gevallen een optimaal maatschappelijk rendement tegen aanvaardbare kosten en risico’s wordt nagestreefd.

Het grondbeleid is weer terug waar het ooit startte: een middel voor het realiseren van inhoudelijke doelen en ambities. De gemeente staat aan de lat voor een strategie die gericht is op een evenwichtige en daadkrachtige aanpak voor de ontwikkeling en toekomst van de gemeente. Het grondbeleid biedt hiervoor het handvat waarbij Bergen op Zoom prominent inzet op de samenwerking met marktpartijen.

2

PRINCIPES VAN HET GRONDBELEID

Grondbeleid als middel om gemeentelijke ambities waar te maken

Grondbeleid is geen doel op zich, maar geeft een koers voor de grondpolitiek. Het is een middel om bestuurlijke ambities, de omgevingsvisie en sectoraal beleid zoals volkshuisvesting, economie, gezondheid, natuur en landschap waar te maken. Het grondbeleid helpt de gemeente om de leefbaarheid in de kernen te vergroten en een evenwichtige keuze te maken tussen de verschillende belangen en ambities.

Dynamisch grondbeleid

De gemeente Bergen op Zoom kan verschillende rollen van het grondbeleid inzetten. Met het dynamische karakter bepaalt het college van burgemeester en wethouders (hierna: college) per beleidsopgave, bestuurlijke ambitie of wens en ruimtelijk initiatief (hierna samengevat: ruimtelijk initiatief) welke gemeentelijke rol en inzet van instrumenten het beste past. Hiervoor hanteert de gemeente de routekaart met een afwegingskader. De kaders van dit afwegingskader bepalen welke afweging de gemeente per situatie maakt met betrekking tot actief grondbeleid, actief faciliterend en faciliterend grondbeleid. Dit doet zij onder andere op basis van de afweging van de ambitie, de prioriteit en de gewenste regie. Bergen op Zoom heeft hierin geen doorslaggevende voorkeursrol. Als een ruimtelijk initiatief niet past in het gemeentelijke beleid of visie, geen bijdrage levert aan de gemeentelijke ambities of niet economisch zelfstandig uitvoerbaar is, dan kan de gemeente besluiten om geen medewerking te verlenen.

(Strategische) verwerving

Grondverwerving gebeurt onder marktconforme condities. De prijsstelling wordt gewaarborgd met een taxatie van een onafhankelijke gecertificeerde taxateur.

Bij grondverwerving maakt de gemeente onderscheid tussen strategische verwervingen en planmatige verwervingen. De strategische verwerving vindt plaats met een voorafgaande risicoafweging en met een onderbouwing van de:

- duiding van het ruimtelijk initiatief;
- noodzaak van sterke gemeentelijke sturing in het gebied;
- toegevoegde waarde en het effect voor de gewenste ontwikkeling;
- prioriteit;
- financiële risico's en dekking.

De gemeente kan het voorkeursrecht als instrument inzetten bij een (strategische) verwerving om grip te houden op de toekomstige aankoop.

Planmatige verwerving speelt als een (planologisch) besluit is genomen (of dit besluit is voorzienbaar) tot uitvoering van een ruimtelijk initiatief. Verwerving is dan noodzakelijk om tot uitvoering te komen van het ruimtelijk initiatief. De keuze dat de gemeente tot planmatige verwerving overgaat, is bij het ruimtelijke initiatief gemaakt.

Bij verwerving is de insteek van het college een minnelijke oplossing met marktconforme en redelijke uitgangspunten. De inzet van onteigening is alleen aan de orde als dit de (financiële) belangen en positie van Bergen op Zoom waarborgt en een minnelijke oplossing op basis van volledige schadeloosstelling uitblijft. Voor een onteigening is het publieke belang vereist.

Gronduitgifte

Gronduitgifte geschiedt transparant en met respect voor de eisen uit relevante jurisprudentie zoals het zogenaamde ‘Didam-arrest’. Het uitgangspunt is dat gronduitgifte plaatsvindt met een openbare selectieprocedure met objectieve toetsbare, transparante en redelijke selectiecriteria. Eén-op-één uitgifte is een uitzondering die het college onderbouwt en publiceert op basis van de uitgangspunten van het Didam-arrest en opvolgende jurisprudentie hierover. Gronduitgifte geschiedt onder marktconforme voorwaarden en grond- en uitgifteprijzen. Het college stelt in beginsel voor elke uitgifte de voorwaarden en criteria vast.

Grond- en uitgifteprijzen

Het college stelt jaarlijks een grondprijzenbrief vast. Jaarlijks wordt bezien of de marktomstandigheden aanleiding geven tot verandering van de grondprijzenbrief. Hierbij raadpleegt zij een onafhankelijke, gecertificeerde taxateur. De grondprijzenbrief bevat voor de verschillende vastgoedfuncties de minimumprijzen. Voor de vastgoedfuncties waarvoor geen minimumprijs is opgenomen, vindt een onafhankelijke taxatie plaats. Het college is bevoegd om beargumenteerd met maximaal 10% van de taxatiewaarde af te wijken.
De methodiek tot vaststelling van de grondprijzen is opgenomen in bijlage 1.

Kostenverhaal

Het kostenverhaal verzekert Bergen op Zoom bij voorkeur privaatrechtelijk met een anterieure overeenkomst. Het kostenverhaal voldoet aan de wettelijke kaders en is redelijk en billijk. Als het niet mogelijk is om met een anterieure overeenkomst tot overeenstemming te komen over onder andere het kostenverhaal, dan dient de gemeente het kostenverhaal publiekrechtelijk te verankeren als zij wil overgaan tot een planologische wijziging. Het kostenverhaal van de gemeente wordt verankerd in het omgevingsprogramma kostenverhaal en financiële bijdragen.

Financieel

Bij de grondexploitaties beperkt Bergen op Zoom de risico’s met flexibiliteit, effectieve monitoring, cashflowsturing en risicomanagement. Bergen op Zoom past de BBV-regels (Besluit, Begroting en Verantwoording) toe bij de grondexploitaties. Dit zijn de regels over onder andere de (tussentijdse) winstneming, de verliesafdekking, de rente, de disconteringsvoet en de looptijd.

Governance

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



3

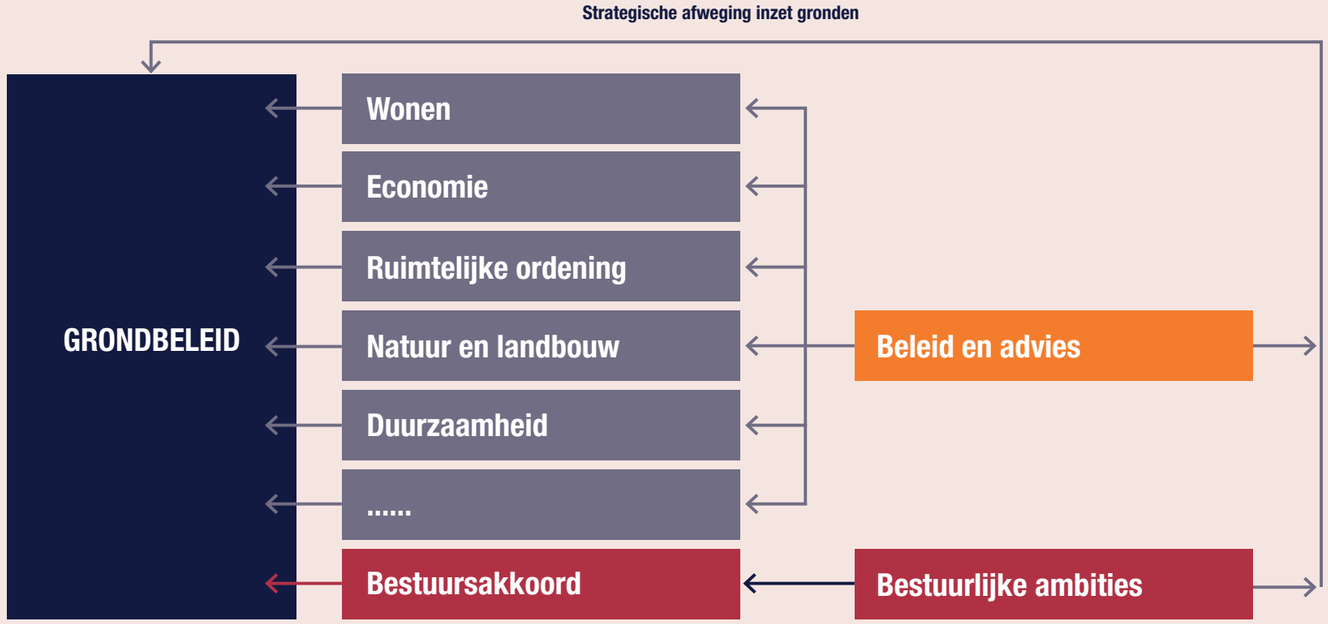
DOELSTELLING

Grondbeleid is een *middel* en geen doel op zich. Het grondbeleid helpt Bergen op Zoom om haar beleid, visie en ambities waar te maken en daarmee maatschappelijke meerwaarde te creëren.

De ambities van Bergen op Zoom liggen vast in de toekomstvisie[1], de omgevingsvisie en het bestuursakkoord. De beleidsdoelen liggen vast in de begroting en het sectoraal beleid. Het gaat hierbij over de ambities en doelen op het gebied van onder andere wonen, economie, bereikbaarheid, leefbaarheid, energietransitie en duurzaamheid.

Het grondbeleid geeft een strategische afweging hoe de gemeente schaarse ruimte (de grond) wil inzetten om maatschappelijke meerwaarde waar te maken. De gemeente hoeft hierbij niet zelf eigenaar van de grond te zijn.

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



[1] Toekomstvisie 2035 “Een toekomst om op te bouwen” juni 2021

4

DE KOERS VAN HET GRONDBELEID

Bergen op Zoom voert een *dynamisch grondbeleid*. Dit betekent dat het college voor ieder ruimtelijk initiatief een afweging maakt welke *houding* wordt aangenomen en welke rol hierin vervolgens genomen wordt. Bergen op Zoom heeft geen voorkeur voor een bepaalde houding of rol. Het dynamische karakter van het grondbeleid past bij de ambitie van Bergen op Zoom om meer regie te voeren en daar waar het nodig is actief te handelen.

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

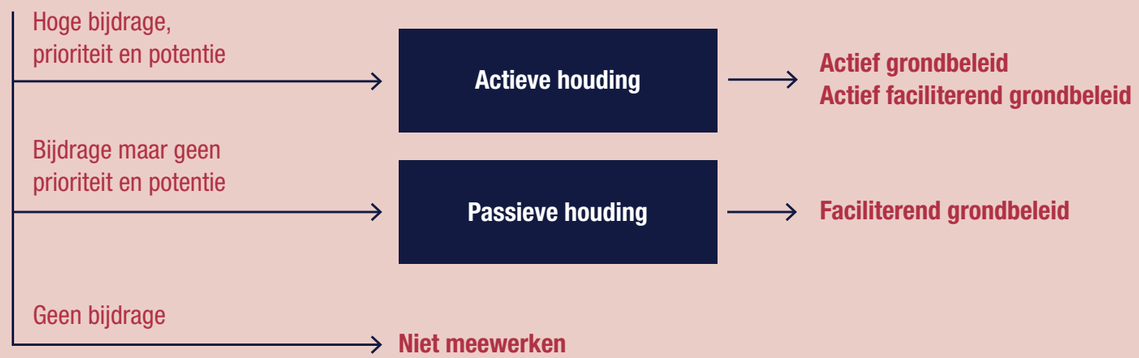
Koers grondbeleid

Het college voert dynamisch grondbeleid en past per ruimtelijk initiatief maatwerk toe.

STAP 1 HOUDING
Het college bepaalt zijn *houding* door te beoordelen of het ruimtelijk initiatief past binnen het beleid / visie, bijdraagt aan bestuurlijke ambities en of het ruimtelijk initiatief prioriteit en potentie heeft.

STAP 2 ROL
Met *argumenten* maakt het college een afweging over zijn rol in de ontwikkeling.

STAP 3 INSTRUMENTARIUM
Het college bepaalt de *instrumenten* om zijn doel te bereiken binnen de gekozen rol.



5

ROUTEKAART GRONDBELEID

Bergen op Zoom voert een dynamisch grondbeleid. Voor elke situatie maakt de gemeente een afweging welke houding en rol zij wil aannemen. Dat doet Bergen op Zoom in drie stappen.

STAP 1	STAP 2	STAP 3
Bepaling houding	**Keuze rol** Met behulp van de afwegingskader grondbeleid	**Inzet grondbeleids-instrumenten** Afhankelijke rol en omstandigheden

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

BEPALEN HOUDING

BEPALEN ROL

ROUTEKAART GRONDBELEID

De gemeente overweegt een initiatief om(dat):
1. beleid, visie, bestuurlijke ambities uit het raadsprogramma en kernopgaven waar te maken
2. er een kans voor (aankoop) voordoet
3. er gemeentelijk vastgoed vrijkomt

Private partij heeft een initiatief

Welke houding wil de gemeente aannemen bij het initiatief?
1. Past het in het beleid/ toekomst van de gemeente?
2. Draagt het bij aan de ambities?
3. Heeft het prioriteit?
4. Is het interessant voor de gemeente en heeft het potentie?

Toetsing aan omgevingsvisie, sectoraal beleid en bestuurlijke ambities (raadsprogramma)

Beleid/visie
Ambities
Prioriteit
Potentie

Beleid/visie
Ambities
Prioriteit
Potentie

Beleid/visie
Ambities

Actieve houding
Afweging rol: actief grondbeleid of actief faciliterend grondbeleid

Passieve houding
Faciliterend grondbeleid

Geen medewerking verlenen of geen vervolg geven

Argumenten om rol te bepalen:

	Actief grondbeleid	Actief faciliterend grondbeleid
Sturing en regie Afhankelijk van de ambities en het maatschappelijke meerwaarde	• Hoog op bestuurlijke agenda • Grote maatschappelijke meerwaarde • Daardoor volledige regie en sturing bij gemeente	• Gemeente kan (deels) loslaten en is bereid tot concessies • Gemeente laat initiatief over aan de initiatiefnemer
Noodzaak en urgentie Afhankelijk in hoeverre een initiatief binnen een bepaalde periode waargemaakt moet worden	• Realisatie binnen een bepaalde periode • Controle op voortgang en uitkomst door gemeente	• Realisatie binnen bepaalde periode is niet leidend • Gemeente kan dit (deels) loslaten
Financiële haalbaarheid Verwachte resultaat van de grondexploitatie en impact meerjarenbegroting	• Winst op de grondexploitatie is leidend of gemeente neemt verlies op grondexploitatie als investering in de kern • Borging van toekomstige onderhoudskosten in de openbare ruimte als gevolg van een initiatief wordt bij de besluitvorming betrokken	• Kostenverhaal is uitgangspunt of bij maatschappelijke meerwaarde is gemeente bereid om een bijdrage te leveren aan onrendabele top
Risicoprofiel inschatting financiële, bestuurlijke en maatschappelijke risico's	• Het risicoprofiel is aanvaardbaar en beheersbaar	• Het risicoprofiel is te hoog en niet voldoende beheersbaar
Grondpositie en marktinitiatief Afhankelijk van de grondpositie of bereidheid tot aankopen	• Gemeente is grondeigenaar of bereid aan te kopen • De markt is niet bereid de grondexploitatie te voeren	• Initiatiefnemer is grondeigenaar, bereid en capabel om het initiatief te realiseren binnen de uitgangspunten van de gemeente
Samenwerking Afweging of met samenwerking het gewenste resultaat waargemaakt kan worden	• Gemeente voert zelf grondexploitatie of werkt samen vanuit haar grondexploitatie (o.a. bouwclaim, concessie)	• Initiatiefnemer voert grondexploitatie of gemeente gaat samenwerking aan zonder gemeentelijke grondexploitatie
Inzet capaciteit in hoeverre is er voldoende capaciteit en kennis beschikbaar	• Gemeente stelt prioriteit aan het plan en maakt capaciteit vrij binnen beschikbare capaciteit of breidt deze uit voor het voeren van een grondexploitatie	• Gemeente stelt prioriteit aan het plan en maakt capaciteit vrij binnen beschikbare capaciteit of breidt deze uit voor actief faciliteren van het initatief

Actief grondbeleid

Initiatief gemeente, hoge prioriteit/urgentie om maatschappelijke meerwaarde/ambities te realiseren, volledige regie, grondproducent, hoger risicoprofiel is aanvaardbaar.

Actief faciliterend grondbeleid

Marktinitiatief, hoge prioriteit, gemeente is bereid om deels los te laten, gemeente jaagt aan, maakt werkafspraken, met initiatiefnemer over samenwerking en ziet toe op naleving, maakt capaciteit vrij.

Argumenten voor een faciliterend grondbeleid:

Borging kwalitatieve kaders en kostenverhaal
Initiatiefnemer is bereid om een anterieure overeenkomst te sluiten met de gemeente over het volledige kostenverhaal en kwalitatieve kaders

Economische, zelfstandige uitvoerbaarheid
Het initiatief is economisch uitvoerbaar zonder inzet van gemeentelijke middelen

Nee

Nee

Faciliterend grondbeleid

Uitsluitend marktinitatief, geen actieve rol voor gemeente, geen urgentie /prioriteit voor gemeente, gemeente stuurt zuiver op haar publiekrechtelijke taken.

Stap 1: houding

Het college kiest eerst welke houding zal worden aangenomen bij een bepaald ruimtelijk initiatief. Het college kan een actieve of passieve houding aannemen. Welke houding het college inneemt, hangt af van de mate waarin een ruimtelijk initiatief bijdraagt aan de uitvoering van de toekomst- en omgevingsvisie, het beleid, bestuurlijke ambities, de prioriteit en de potentie. Draagt het initiatief in grote mate bij aan de verwezenlijking van de ambities of beleidsopgave van de gemeente, dan zal het college eerder kiezen voor een actieve houding. Dat geeft de mogelijkheid om op het initiatief regie te voeren en sturing te geven waardoor het ruimtelijk initiatief het gewenste resultaat oplevert. Als een initiatief nauwelijks bijdraagt aan de beleidsopgave of ambities, dan kan het college een passieve houding aannemen en vanuit de publiekrechtelijk kaders sturen. Daarnaast kan het college besluiten om niet mee te werken aan een ruimtelijk initiatief. Dit gebeurt als het ruimtelijk initiatief niet past binnen de gemeentelijke visies en het beleid.

Stap 2: Rol

In de tweede stap wordt de gemeentelijke rol bepaald. Bij een actieve houding maakt het college een afweging op basis van verschillende factoren. Denk hierbij aan de gewenste sturing en regie, de noodzaak en urgentie, de financiële haalbaarheid, het risicoprofiel, grondposities en (strategische) aankoop, marktinitiatief en capaciteit. Per ruimtelijk initiatief kan de weging van de factoren anders zijn. Bij een passieve houding past het college faciliterend grondbeleid toe. Mocht het niet mogelijk zijn om kwalitatieve kaders of het kostenverhaal te borgen met een anterieure overeenkomst of als het initiatief objectief aantoonbaar niet economisch uitvoerbaar is zonder inzet van gemeentelijke middelen, dan zal het college alsnog geen medewerking verlenen aan het ruimtelijk initiatief.



Welke rollen kan het college kiezen?

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

Rollen in grondbeleid

	Actieve houding		Passieve houding	Niet meewerken
Rol	**Actief grondbeleid**	**Actief faciliterend grondbeleid**	**Faciliterend grondbeleid**	
Kenmerken	Regie en sturing, noodzaak en urgentie, grond-eigendom gemeente of bereidheid aan te kopen, gemeentelijke grondexploitatie, hoger risicoprofiel	Gedeelde regie, deels loslaten, nadruk op samenwerken, aanjagen, stimuleren en verleiden indien nodig, risico voornamelijk bij de markt	Reguliere publiekrechtelijke taak en toetsing, geen of lage prioriteit gemeente	

Actief grondbeleid

De gemeente kiest voor actief grondbeleid als een ruimtelijk initiatief in belangrijke mate bijdraagt aan de realisatie van gemeentelijke ambities en de gemeente absolute regie wil houden op de gewenste uitkomst. Dit kan ook op financiële motieven rusten. De gemeente stuurt dan ook op het tijdspad waarbinnen het ruimtelijk initiatief tot stand moet komen. Actief grondbeleid komt in beeld als het ruimtelijk initiatief voor Bergen op Zoom maatschappelijk zeer wenselijk is, de realisatie een hoge prioriteit en urgentie heeft en Bergen op Zoom door middel van de grondpositie zelf het initiatief wil houden. Actief grondbeleid sluit samenwerking met de markt niet uit. De gemeente kan de ambities en de hieruit voorvloeiende ruimtelijke initiatieven niet zelf realiseren. Daarom wil zij vanuit deze actieve rol de samenwerking opzoeken.

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

Actief faciliterend grondbeleid

Ook actief faciliterend grondbeleid komt voort uit een actieve houding. De gemeente is van mening dat het ruimtelijk initiatief in belangrijke mate bijdraagt aan de realisatie van gemeentelijke ambities. Het verschil met actief grondbeleid is dat Bergen op Zoom niet als private partij en risicodragend op de markt wil treden en daarbij niet de grondexploitatie wil of kan voeren. Bijvoorbeeld omdat de gemeente het risico van de grondexploitatie niet wil lopen. Het kan ook zijn dat een private partij beschikt over de gronden en bereid is om binnen de gemeentelijke kaders het initiatief te realiseren. Kortom, een private partij voert de grondexploitatie. De gemeente faciliteert. Niet vanaf de zijlijn, maar juist vanuit die actieve houding. De gemeente ondersteunt het ruimtelijk initiatief dus actief en is in het visietraject en het planologisch proces als het nodig is de kartrekker. De gemeente denkt actief mee met private partijen om het ruimtelijk initiatief binnen het door de gemeente gewenste tijdspad en de kaders te realiseren en maakt hiervoor capaciteit vrij. Bij het ontbreken van marktinitiatief stimuleert en verbindt de gemeente, neemt zij een makelaarsfunctie aan en schept ze het klimaat om een ruimtelijk initiatief van de grond te krijgen. De gemeente beschouwt zichzelf als partner in het ruimtelijk initiatief en zoekt bewust de samenwerking met de private partij op. De gemeente wil geen of een beperkt risico lopen. Bij actief faciliterend grondbeleid kan de gemeente ook overgaan tot grondverwerving of haar eigen gronden inzetten. Dit zal vaak gebeuren binnen afspraken in een samenwerkingsverband. Hierbij kan de gemeente haar gronden of grondbeleidsinstrumenten (bijvoorbeeld vestigen van een voorkeursrecht) inzetten om het ruimtelijk initiatief ten uitvoer te brengen.

Faciliterend grondbeleid

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



Hoe maakt het college de afweging welke rol het beste past bij een ruimtelijk initiatief?

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

Keuze van de rol bij een actieve houding

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

- **Sturing en regie in relatie tot de maatschappelijke meerwaarde**
  Hoeveel sturing en regie Bergen op Zoom bij een ruimtelijk initiatief wil hebben, hangt samen met de ambities en de maatschappelijke meerwaarde. Hoe hoger een ambitie op de bestuurlijke agenda staat, hoe meer sturing en regie door de gemeente is gewenst.

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

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

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

  Daarnaast kan een ontwikkeling ook vragen om inzet van gemeentelijke middelen. Bijvoorbeeld een verlies op de grondexploitatie of het niet volledig kunnen verhalen van kosten. De gemeente kan hiervoor kiezen als het ruimtelijk initiatief een maatschappelijke meerwaarde creëert. Het is een investering in de verbetering van de leefbaarheid van de gemeente.

- **Risicoprofiel**
  Om het risicoprofiel te bepalen kijkt de gemeente naar de risico's op financieel, bestuurlijk en maatschappelijk vlak. Deze weegt zij af tegen de keuze om een marktpartij het voortouw te laten nemen of om zelf actieve regie te gaan voeren, al dan niet in een samenwerkingsverband. Bij de afweging van het financieel risico kijkt de gemeente ook naar de 5 financiële indicatoren van de begroting. Deze indicatoren zijn: netto schuldquote, solvabiliteit, grondexploitatie, belastingcapaciteit en structurele exploitatieruimte. Hoewel deze 5 indicatoren niet de rol van de gemeente in het grondbeleid bepalen, is het wel een belangrijke graadmeter om de financiële consequenties scherp te hebben als de gemeente kiest voor actief grondbeleid.

- **Grondpositie en marktinitiatief**
  Heeft de gemeente de benodigde gronden voor de ontwikkeling in eigendom? Of is ze bereid deze aan te kopen? Of heeft een private partij de gronden in eigendom en is deze bereid om binnen de gemeentelijke kaders te ontwikkelen en deze afspraken contractueel vast te leggen?

- **Samenwerken**
  Wenst de gemeente een samenwerkingsverband met een marktpartij aan te gaan vanuit een gemeentelijke grondexploitatie? Of gaat zij de samenwerking aan vanuit een actief faciliterende rol en brengt Bergen op Zoom juisten haar gronden in en voert de marktpartij de grondexploitatie. Daarnaast maakt de gemeente bij samenwerking een keuze bij het beheersen van de (financiële) risico's en de mate van regie die de gemeente wil voeren.

- **Inzet capaciteit**
  Een onderdeel van de afweging is de beschikbare capaciteit. Het voeren van een grondexploitatie vraagt om een multidisciplinair projectteam en ook het actief faciliteren van een ruimtelijk initiatief vraagt om capaciteit. Is de gemeente bereid om capaciteit vrij te maken of kan zij extra capaciteit aantrekken?

Keuze van de rol bij een passieve houding

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

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



6

INZET VAN GRONDBELEIDSINSTRUMENTEN

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

Grondbeleidsinstrumenten per rol

	Actief grondbeleid	Actief faciliterend grondbeleid	Faciliterend grondbeleid
Privaatrechtelijke instrumenten	(Strategische) verwerving	Intentie-, anterieure en posterieure overeenkomst samenwerkingsverbanden	Intentie- en anterieure overeenkomst
	Samenwerkingsverbanden en sluiten van overeenkomsten		
	Voeren grondexploitatie		
	Gronduitgifte (tender, vestigen zakelijke rechten)		
Publiekrechtelijke instrumenten	Voorkeursrecht, onteigening	Voorkeursrecht, onteigening, stedelijke kavelruil	Sturen via bestemming
	Kostenverhaalsregels, sturen via de bestemming, voorbereidingsbesluit	Kostenverhaalsregels, sturen via bestemming, voorbereidsbesluit	

Toelichting instrumenten

Grondverwerving[2]

Met grondverwerving neemt het college bewust een grondpositie in om de gemeentelijke ambities te realiseren en zelf de volledige regie van de ontwikkeling in de hand te houden. Het besluit om gemeentelijk eigendom in te zetten of grond te verwerven kan een weloverwogen keuze zijn die volgt uit de keuze om actief grondbeleid te voeren.

Een goede voorbereiding draagt bij aan een optimaal resultaat in het aankoopproces. Een aankoopstrategie helpt daarbij. Afhankelijk van de mate van concreetheid van het toekomstige ruimtelijk initiatief onderscheiden we twee vormen van aankoop, namelijk strategische aankopen en planmatige aankopen.

Strategische verwerving

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

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

Strategische verwerving is niet zonder risico. Het is noodzakelijk om vooraf scherp te hebben of een grondverwerving daadwerkelijk nodig is. Met andere woorden: is de verwerving echt nodig of is de vestiging van het voorkeursrecht voldoende? Daarnaast maakt het college een financiële onderbouwing (een grove grondexploitatieberekening) en brengt de risico's van de aankoop in beeld met een risicoanalyse.

De risico's zijn met name financieel van aard. Denk hierbij aan:

- **Afwaardering gronden**
  Om de gemeentelijke ambities te realiseren is vaak een planologische wijziging nodig. Als deze gewenste planologische wijziging uitblijft, dan moet de gemeente wellicht afwaarderen naar de actuele waarde. Het kan zijn dat de grond is aangekocht voor een hogere waarde, omdat er rekening gehouden is met de toekomstige ontwikkeling.

- **Grondexploitatie**
  Bij aankoop stelt de gemeente een globale grondexploitatie op. In deze berekening worden inschattingen gedaan voor de kosten van het bouw- en woonrijp maken. Het kan zijn dat de werkelijke kosten hoger uitvallen dan vooraf ingeschat. Hetzelfde geldt voor de opbrengsten. In de globale grondexploitatie staan inschattingen voor de ontwikkeling van de kosten- en opbrengstenindex, de rente en de looptijd. Deze kunnen zich in de praktijk anders ontwikkelen gedurende de looptijd van het project.

- **Gemeentelijke ambities, provinciaal beleid en rijksbeleid**
  Als na de aankoop van de grond, de gemeentelijke ambities of kaders vanuit de provincie of het rijk veranderen, dan kan dit leiden tot bijvoorbeeld hogere kosten in de aanleg van openbare ruimte (hogere kwaliteitseisen), meer natuurcompensatie (strengere natuurwetgeving) of minder grondopbrengsten bij de verkoop van bouwgrond (hoger aandeel betaalbare woningen).

[2] Grondverwerving kan breder zijn dan alleen grond en kan ook opstallen omvatten.

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

1. **Duiding van het ruimtelijk initiatief**
   De gemeente moet al een duidelijk beeld of doel hebben waarvoor zij de grondverwerving doet. Denk hierbij aan een ontwikkelvisie of een masterplan.
2. **Noodzaak van een sterke gemeentelijke sturing in het gebied**
   Het toekomstig ruimtelijk initiatief behoeft een sterke gemeentelijke sturing. De gemeente wil volledige regie voeren om het ruimtelijk initiatief binnen haar ambities en termijnen te realiseren. Dit wil zij bereiken met de grondverwerving.
3. **Toegevoegde waarde en effect voor de gewenste ontwikkeling**
   De aankoop dient het belang, de ambities en beleidsdoelstellingen van de gemeente. Met de verwerving stuurt de gemeente op impact en waardecreatie op de lange termijn. Grondaankoop kan er ook voor zorgen dat de prijsontwikkeling in het gebied niet verder oploopt. Zeker in combinatie met de toepassing van het vestigen van een voorkeursrecht kan dit een waardevol instrument zijn.
4. **Prioriteit en urgentie**
   De gemeente wenst snel in te zetten op een ruimtelijk initiatief en daarbinnen het gewenste programma en een vertaling van de ambities en beleidsdoelstellingen te realiseren.
5. **Financiële dekking**
   Voor de aankoop stelt de gemeente een krediet ter beschikking. De kapitaalslasten (rentelasten) van de grondverwerving wordt gedekt uit het product Grondbedrijf (bedrijventerreinen 683090 of algemeen 683095). De boekwaarde van de aankoop komt via Materiële vaste activa op de balans. Bij planmatige aankopen worden de grondaankopen gedekt uit de grondexploitatie of een ander het budget dat de raad ter beschikking heeft gesteld.
6. **Marktconformiteit**
   De aankoopprijs voor grondaankopen is marktconform en is onderbouwd met een taxatie van een onafhankelijke gecertificeerde taxateur. De taxatie is maximaal 2 jaar oud. De courantheid van het taxatierapport binnen deze periode van 2 jaar hangt af van de verandering van de marktomstandigheid. Bij een substantiële verandering van de marktomstandigheid zal een nieuwe taxatie nodig zijn. De getaxeerde waarde kan eventueel worden geïndexeerd. De taxateur neemt in de waardebepaling alle componenten van de grondaankoop mee. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het verkrijgen van een ontwikkelrecht (bouwclaim).
7. **Het risicoprofiel**
   De gemeente maakt vooraf een risico-inschatting van de grondverwerving. Hierbij overweegt de gemeente welke risico's zij loopt als de toebedachte bestemmingswijziging niet plaatsvindt en zij de gronden moet afwaarderen en de voorziening niet vrijvalt. Conjuncturele invloeden kunnen zorgen dat de gronden onnodig lang op de balans blijven staan en de gemeente deze gronden niet ten gelde kan maken. In de risico-inschatting kijkt de gemeente ook welke voorzieningen de gemeente moet treffen voor en wat de kapitaallasten zijn van de strategische verwerving. Dit moet in verhouding staan tot het risico en de beheersmaatregelen van het beoogde resultaat van de verwerving.



Planmatige verwerving

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

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

Om het aankoopproces van planmatige verwerving effectief te laten zijn, mag een eventuele onteigening nooit uit het oog verloren worden. Het is daarom verstandig om in voorkomende gevallen al te handelen als of de grondverwerving geschiedt in het kader van het algemeen belang. Het schadeloosstellingsrecht uit het onteigeningsrecht is dan van toepassing. Dit betekent dat volledige schadeloosstelling de basis vormt voor de verwerving. Op deze manier wordt geanticipeerd op een eventuele inzet van onteigening. Blijft overeenstemming uit, dan kan de gemeente zonder tijdverlies overschakelen naar de formele onteigeningsprocedure. Het onderhandelingsdossier is dan namelijk al op een onteigening afgestemd.

Voorkeursrecht

Een gemeente kan het voorkeursrecht inzetten om een (wettelijke) voorkeurspositie in te nemen in de grondmarkt (inclusief vastgoed, dus ook opstallen). Het voorkeursrecht is een passief verwervingsinstrument. Zolang de grondeigenaar niet wenst te verkopen, gebeurt er niets. Het voorkeursrecht dwingt geen verkoop aan de gemeente af. Na vestiging van het voorkeursrecht moet de eigenaar, als hij zijn grond wil verkopen, deze grond als eerste aan de gemeente te koop aanbieden. Hierdoor kan de gemeente de gronden tegen een marktconforme prijs en onder marktconforme voorwaarden aankopen.

Wanneer zet de gemeente het voorkeursrecht in?

Bergen op Zoom kan het voorkeursrecht vestigen als zij grip wil houden op de grondmarkt en regie op de ontwikkeling. Dit voorkomt dat de positie van de gemeente in het gebied wordt aangetast door (speculatieve) aankopen door private partijen. Ook als de gemeente voorziet dat private partijen gronden om prijsopdrijvende redenen aan willen kopen, is het verstandig om het voorkeursrecht te vestigen. De gemeente kan haar voorkeursrecht dan inzetten om een plek aan de onderhandelingstafel af te dwingen en zorgen dat de aankoopprijs van de grond geen belemmering vormt voor de ontwikkeling van het ruimtelijk initiatief. In dit geval gebruikt de gemeente haar voorkeursrecht niet om eigenaar van de grond te worden, maar regie te houden op de verkoop van de grond door de grondeigenaar. Zo stuurt de gemeente vanuit een passief verwervingsinstrument op de partij die de grond wil aankopen en kan zij met deze partij aan de voorkant afspraken maken over het resultaat dat zij met de grond wil bereiken, zonder hiervoor eigenaar te worden en het (financiële) risico te dragen.

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

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

1. de gemeente vooraf een duidelijk doel heeft voor de gronden en globaal de ontwikkelmogelijkheden voor ogen heeft;
2. de gemeente een aankoopbudget beschikbaar stelt;
3. er bestuurlijk draagvlak is om de grond aan te kopen als de grondeigenaar de grond aanbiedt.

Vestigen van voorkeursrecht[3]

Een gemeente kan het voorkeursrecht vestigen als zij voor de betreffende gronden een andere bestemming toebedenkt ten opzichte van de huidige bestemming. Ook mag deze toebedachte bestemming geen agrarische bestemming zijn. Er dient dus een concrete vestigingsgrondslag te bestaan. Deze grondslag geeft concreet inzicht in de voorziene functiewijziging van de grond. De functiewijziging is veelal reeds toebedeeld in een omgevingsplan, een omgevingsvisie of een omgevingsprogramma. Als dit nog niet het geval is, kan de gemeente door middel van een gemotiveerde voorkeursbeschikking een functie toedenken aan een perceel grond.

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

Duur voorkeursrecht onder Ow

Actie	Termijnen
Voorlopig voorkeursrecht (collegebesluit)	3 maanden
Zelfstandige voorkeursbeschikking (raadsbesluit)	3 jaar
Omgevingsvisie of omgevingsprogramma	3 jaar
Omgevingsplan	5 jaar
Beschikking tot verlenging voorkeursrecht op grond van omgevingsplan	5 jaar

[3] Artikel 7.1 Ob

Aanbieding grondeigenaar

Als de grondeigenaar de grond aanbiedt dan moet dit volgens de wettelijke regels[4] gebeuren. Hij moet zijn voornemen kenbaar maken door een aangetekende brief aan de gemeente te sturen die voldoet aan de wettelijke vereisten. De gemeente moet dan binnen zes weken[5] met een collegebesluit laten weten of zij in beginsel de grond wil aankopen. De onderhandeling over de grondaankoop begint dan. De onderhandeling is niet aan een termijn gebonden.

Prijsvaststelling

Als de gemeente en grondeigenaar geen overeenstemming bereiken over de prijs, dan kan de grondeigenaar de gemeente verzoeken om de rechtbank te vragen om een prijsvaststellingsprocedure[6] te starten. De rechtbank benoemt dan deskundigen die de werkelijke waarde[7] van de grond vaststellen. Na het vonnis van de rechtbank heeft de grondeigenaar de keuze om tot verkoop over te gaan. Als een grondeigenaar besluit om het verkoopproces te staken, blijft het voorkeursrecht gevestigd op deze gronden. De gemeente kan op basis van het voorkeursrecht de grondeigenaar niet dwingen om verder te gaan met het verkoopproces. Als de gemeente niet meewerkt aan een prijsvaststellingsprocedure of hierover geen besluit heeft genomen, dan kan de grondeigenaar de rechtbank verzoeken om te bepalen dat de gemeente medewerking verleent aan de eigendomsoverdracht[8].

Gemeente koopt niet aan

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

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



[4] Artikel 9.12 Ow
[5] Artikel 9.13 Ow
[6] Artikel 9.16 Ow
[7] Conform artikel 15.21 tot en met 15.25 Ow
[8] Artikel 9.18 Ow

Onteigening

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

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

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

De gemeente streeft naar een minnelijke oplossing bij grondaankoop. Bergen op Zoom heeft daarom niet de ambitie om het instrument van onteigening in te zetten. Echter, in uitzonderingsgevallen kan een onteigening uitkomst bieden voor de gemeente om het eigendom van de grond te verkrijgen. Dit speelt in de gevallen dat sprake is van een groot maatschappelijk belang en de gemeente binnen de grenzen van redelijkheid en billijkheid tot het uiterste is gegaan om de grond op minnelijke wijze te verkrijgen, maar de grondeigenaar niet wil verkopen of aan de verkoop objectief toetsbare onredelijke voorwaarden stelt. Als er geen alternatieven denkbaar zijn en de ontwikkeling dreigt hierdoor te vertragen dan wel niet realiseerbaar te zijn, dan kan onteigening als instrument een oplossing bieden.

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

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

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

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

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

Het voeren van de grondexploitatie

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

Bij gronduitgifte verlangt de gemeente van de koper een optievergoeding zolang er geen onvoorwaardelijke koopovereenkomst door beide partijen is ondertekend. Daarnaast verlangt Bergen op Zoom een waarborg van 10% van de koopsom voor de nakoming van de overeenkomst. Dit kan met een bankgarantie of waarborgsom.

Gronduitgifte

Bergen op Zoom kiest voor uitgifte in volle eigendom. De vestiging van zakelijke rechten en uitgifte in erfpacht zijn uitzonderingen op het uitgangspunt. De gemeente verhuurt of geeft grond in bruikleen in gevallen waarbij zij (economisch) eigenaar van de grond willen blijven met het oogmerk dat de grond op een later moment weer beschikbaar komt. Voor de gronduitgifte gebruikt de gemeente de openbare selectieprocedure volgens de uitgangspunten van het Didam-arrest.

Uitgangspunt: openbare selectieprocedure

Bergen op Zoom volgt de criteria van het Didam-arrest. De gemeente stelt als uitgangspunt dat onroerende zaken worden uitgegeven met een openbare selectieprocedure. Ook wel een tenderprocedure genoemd. Hierdoor is de uitgifte van bouwgrond en in de vorm van verhuur, verkoop of vestiging van een zakelijk recht van gemeentelijke gronden (en vastgoed) transparant en kunnen (markt)partijen -onder de gestelde objectief toetsbare, transparante en redelijk selectiecriteria- vrij mededingen bij de gemeentelijke uitgifte van onroerende zaken.

Uitzondering: één-op-één uitgifte

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

Het betreft de volgende gevallen (niet limitatief):

Woningbouwcorporaties

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

Gemeentelijk beleid

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

Uitvoering eerder aangegane overeenkomsten

- Bestaande rechten, waaronder verlenging of indeplaatsstelling van een overeenkomst, een eerste recht van koop, (herhuisvesting van) zittende huurders/gebruikers;

- Gesloten bouwclaimovereenkomsten met marktpartijen: deze marktpartijen hebben een substantieel deel van de gronden binnen het projectgebied in eigendom en er is sprake van inbreng van onroerende zaken door een gegadigde, waardoor deze gegadigde daardoor vervolgens rechten verwerft op de verkrijging van deze gemeentelijke onroerende zaken.

Openbaar belang

- Gegadigden met een positie die bereid en in staat zijn om in samenhang tot zelfrealisatie over te gaan van de ontwikkeling ten behoeve van integrale gebiedsontwikkeling. Sprake kan bijvoorbeeld zijn van versnipperd eigendom of een (complexe) binnenstedelijke transformatie waar publiek-private samenwerking essentieel is om tot een haalbare en succesvolle gebiedsontwikkeling te komen. Hiervoor kan ook vervangend onroerend goed als gevolg van verwerving door de gemeente van onroerende zaken vanwege een beleidsmatig wenselijke of wettelijke verplichtende verplaatsing noodzakelijk zijn.

- Transacties (inclusief ruil en in gebruik geven) aan eigenaren die van onroerende zaken in een gebied benodigd zijn voor de realisatie van beleids-/ruimtelijke doelstellingen.

- Direct belang: aangrenzend karakter van onroerend goed, reststroken van gronden van gegadigden en snippergrond.

Vestigen van zakelijk rechten

Uitgifte in volle eigendom is het uitgangspunt van de gemeente. De gemeente kan hierop een uitzondering maken en sluit daarom in voorkomende gevallen niet uit om te kiezen voor het vestigen van zakelijk rechten, zoals erfpacht of recht van opstal. Bijvoorbeeld als de gemeente regie wil houden op de grond en het gebruik hiervan. Uitgifte in erfpacht en het vestigen van recht van opstal is maatwerk. De condities en vestigingsvoorwaarden zijn afgestemd op marktconforme en redelijke uitgangspunten. De canon of retributie bepaalt het college aan de hand van een marktconforme grondprijs en rentepercentage.

Huur en bruikleen

De gemeente kan gronden die zij in eigendom heeft verhuren of in bruikleen geven. Vooral bruikleen is een passend instrument als de gemeente bijvoorbeeld relatief snel weer over de grond wil kunnen beschikken of als ze de grond tijdelijk in gebruik geeft vooruitlopend op een definitieve bestemming of ontwikkeling.

Indien de gemeente een huurovereenkomst sluit, zorgt zij ervoor dat de huurder geen huurrechten krijgt, die een snelle opzegging belemmeren. Huurrechten zorgen er namelijk voor dat de inzet van het instrument van huur zijn doel voorbijschiet en er niet snel kan worden opgezegd.

Grond- en uitgifteprijzen

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

Grondprijzenbrief

Het college stelt jaarlijks een grondprijzenbrief vast. Jaarlijks wordt bezien of de marktomstandigheden aanleiding geven tot verandering van de grondprijzenbrief. De grondprijzenbrief voldoet aan de kaders zoals vastliggen in deze nota grondbeleid. Het college zorgt voor een solide onderbouwing van de grondprijzen en raadpleegt vooraf aan de besluitvorming over de grondprijzenbrief een onafhankelijke, gecertificeerde taxateur.

De grondprijzenbrief bevat voor de verschillende vastgoedfuncties de minimumprijzen. Voor de vastgoedfuncties waarvoor geen minimumprijs is opgenomen, vindt een onafhankelijke taxatie plaats. Het college is bevoegd om beargumenteerd met maximaal 10% van de grondprijs/taxatiewaarde af te wijken.

Sturen met planologische instrumenten

Bestemming van grond

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

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

Voorbereidingsbesluit

Het voorbereidingsbesluit[9] kan een strategisch instrument zijn. Het voorbereidingsbesluit geeft voorbeschermingsregels die de activiteiten moeten voorkomen die in het omgevingsplan of de omgevingsverordening nog zijn toegestaan, maar in het nieuwe omgevingsplan of omgevingsverordening niet meer mogen of alleen onder voorwaarden. De voorbeschermingsregels leggen dus een verbod op bouw- en aanlegactiviteiten die binnen het vigerende omgevingsplan mogelijk zijn. De bescherming van het voorbereidingsbesluit geldt voor één jaar en zes maanden tenzij de wijziging van het omgevingsplan bekend is gemaakt of in werking treedt.

Het voorbereidingsbesluit is onder de Omgevingswet geen zelfstandig besluit meer. Het voorbereidingsbesluit voegt de voorbeschermingsregels toe aan het omgevingsplan of omgevingsverordening. Het voorbeschermings-besluit is dus een besluit dat het omgevingsplan of de omgevingsverordening daadwerkelijk wijzigt. Dit helpt Bergen op Zoom met het bereiken van haar toekomstige ruimtelijke doelstellingen en voorkomt hogere kosten van bijvoorbeeld verwerving, schadeloosstelling en inbrengwaarde.

De gemeente kan het voorbereidingsbesluit ook inzetten bij actief grondbeleid.

Toetsing op basis van beleidskaders en planologie

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

[9] Artikel 4.14 Ow



Kostenverhaal en kwalitatieve kaders

De gemeente is verplicht om de kosten die zij voor een aangewezen (bouw)activiteit[10] maakt, te verhalen op de initiatiefnemer. Het kostenverhaal omvat de grondexploitatiekosten[11] en daarnaast de financiële bijdragen[12]. Het uitgangspunt is dat de gemeente met een privaatrechtelijke overeenkomst haar kosten verhaalt. Als dit niet mogelijk is, dan kan de gemeente het kostenverhaal publiekrechtelijk verankeren. Het beleidsmatige kader van het kostenverhaal en financiële bijdragen borgt de gemeente in het programma kostenverhaal en financiële bijdragen. Naast een programma kostenverhaal en financiële bijdragen overweegt de gemeente een regeling met betrekking tot verevening van sociale woningbouw op te stellen. Dit wordt een apart beleidsstuk en een verbijzondering van de financiële bijdragen die in de programma kostenverhaal en financiële bijdragen zijn opgenomen.

Intentieovereenkomst

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

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

De betaling van het kostenverhaal kan in termijnen geschieden. Dit is afhankelijk van de complexiteit en omvang van het ruimtelijk initiatief. Het bepalen van de hoogte van de exploitatiebijdrage vloeit voort uit de toepassing van de programma kostenverhaal en financiële bijdragen. De initiatiefnemer stelt na het ondertekenen van de anterieure overeenkomst voldoende financiële zekerheden door middel van een bankgarantie of waarborgsom, zodat de gemeente verzekerd is van betaling.

Anterieure overeenkomst

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

De betaling van het kostenverhaal kan in termijnen geschieden. Dit is afhankelijk van de complexiteit en omvang van het ruimtelijk initiatief. Het bepalen van de hoogte van de exploitatiebijdrage vloeit voort uit de toepassing van de programma kostenverhaal en financiële bijdragen. De initiatiefnemer stelt na het ondertekenen van de anterieure overeenkomst voldoende financiële zekerheden door middel van een bankgarantie of waarborgsom, zodat de gemeente verzekerd is van betaling.

[10] Artikel 8.13 Ob
[11] Artikel 13.11 Ow en artikel 8.15 (tabel A en B van bijlage IV) Ob
[12] Artikel 13.22 en 13.23 Ow

Uitblijven van overeenstemming

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

Publiekrechtelijke verankering van het kostenverhaal en financiële bijdragen

De Omgevingswet biedt de gemeente een publiekrechtelijke grondslag om de kosten van de grondexploitatie[13] en financiële bijdragen[14] op de initiatiefnemer te verhalen. Dit instrument is voor de gemeente een middel om het ruimtelijk initiatief mogelijk te maken als er met een grondeigenaar geen overeenstemming kan worden bereikt over het sluiten van een anterieure overeenkomst. Bergen op Zoom kan hiertoe beslissen als er een urgentie is om het ruimtelijk initiatief te realiseren.

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

Stedelijke kavelruil

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

[13] Artikel 13.11 Ow en artikel 8.15 (tabel A en B van bijlage IV) Ob
[14] Artikel 13.22 en 13.23 Ow



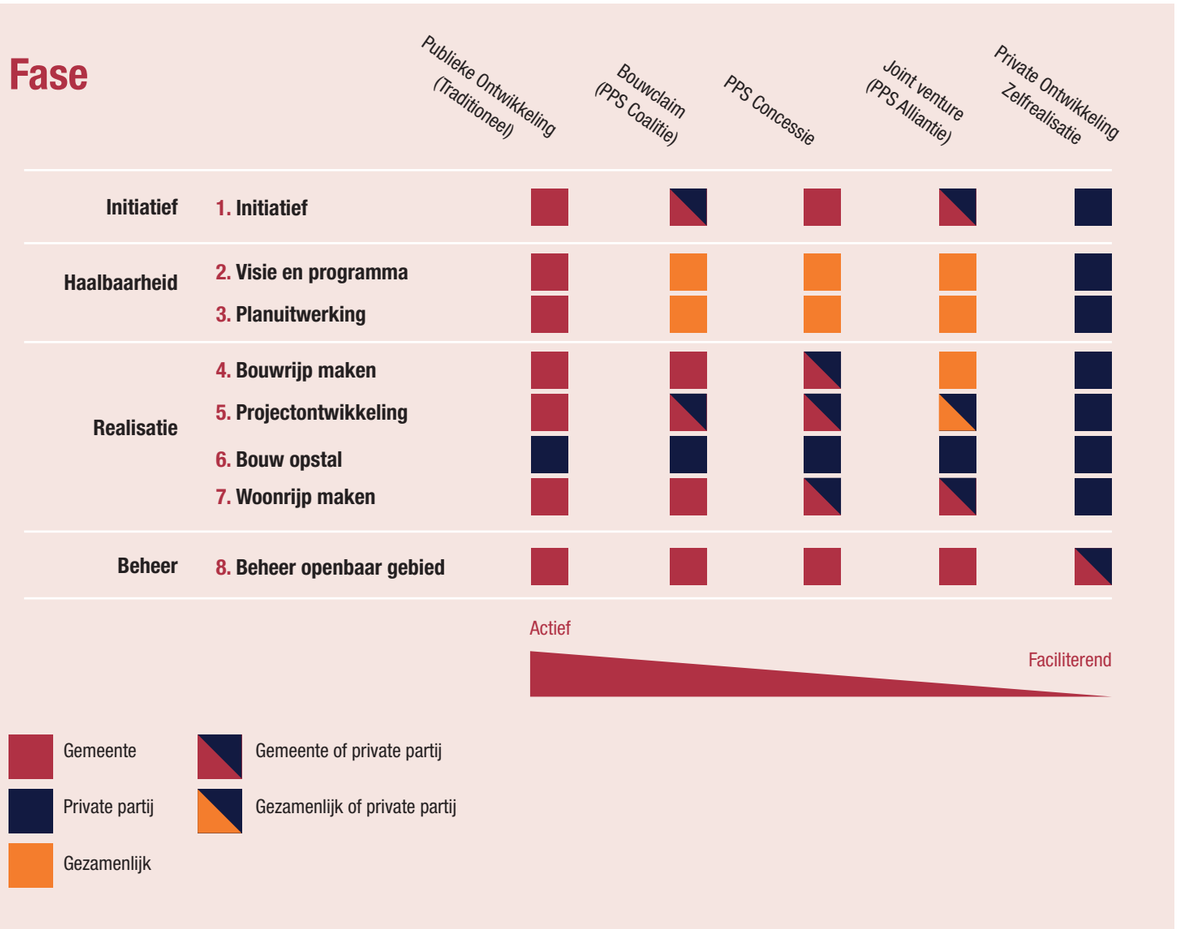
7

SAMENWERKEN

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

Samenwerkingsvormen bij gebiedsontwikkeling

Bron: Deloitte, bewerking Grondgidsen



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

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

- zowel de private partij als de gemeente in het plangebied grondeigendom hebben;
- de (beschikbaarheid van) specifieke deskundigheid van een van beiden of beide partijen nodig is om het ruimtelijk initiatief tot stand te brengen;
- partijen noodzaak zien om de risico's te verdelen, waarbij afspraken worden gemaakt over de verdeling van risico's en het maximale risico dat partijen willen en kunnen dragen;
- de gemeente van het begin tot het eind van het project de regie over de kwaliteit van de ontwikkeling wenst te voeren;
- het ruimtelijk initiatief groot van omvang is en een lange ontwikkeltijd kent.

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

Samenwerkingsvormen toegelicht

Bouwclaimmodel

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

In het bouwclaimmodel verkopen private partijen hun grond aan de gemeente onder de voorwaarde dat zij bij de gronduitgifte bouwrijpe grond mogen terugkopen met een vooraf overeengekomen programmering waarmee zij hun bouwrechten veilig stellen. De gemeente voert de grondexploitatie en draagt zorg voor het bouw- en woonrijp maken van het gebied. Private partijen nemen, net als bij actief grondbeleid, de realisatie van het vastgoed voor hun rekening.

De samenwerking op basis van een bouwclaim is vooral goed inzetbaar als in een gebied sprake is van versnipperd eigendom in handen van private partijen en de gemeente een actieve rol wenst in te nemen. De gemeente kan dan haar regierol beter invullen en zo de gewenste ontwikkelingen op de locatie beter sturen. Deze variant is veelal te prefereren boven de zelfrealisatie door alle afzonderlijke private grondeigenaren.

Concessiemodel

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

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

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

Joint-venture

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

8

FINANCIEEL KADER

Bij zowel actief als (actief) faciliterend grondbeleid gaat de gemeente financiële verplichtingen en risico's aan. De beheersing hiervan vindt plaats binnen de planning-en-control cyclus van de gemeente en binnen de kaders die de commissie BBV voorschrijft[15]. Als de commissie BBV aanvullende richtlijnen voorschrijft of richtlijnen wijzigt dan past de gemeente deze toe. Hiervoor is geen aanpassing van de nota grondbeleid nodig.

Actief grondbeleid

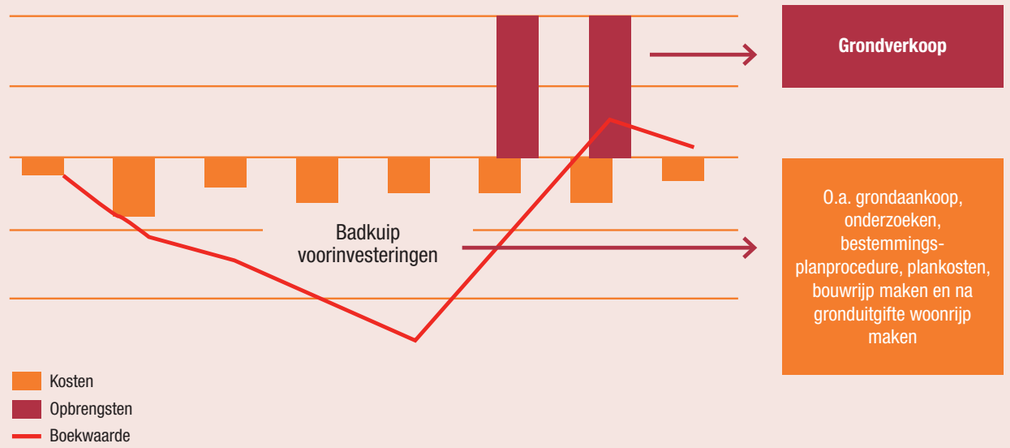
Bij actief grondbeleid voert de gemeente een grondexploitatie voor eigen rekening en risico. Vaak vraagt dit om investeringen ten behoeve van grondaankoop en planontwikkeling, die de gemeente pas na enkele jaren geheel of gedeeltelijk kan terugverdienen;
de zogenaamde badkuip aan voorinvesteringen.

BBV richtlijnen

De commissie BBV geeft de richtlijnen bij grondexploitaties onder andere voor:
- het afdekken van verliezen;
- *de gemeente Bergen op Zoom dekt verliezen af met een verliesvoorziening. Het verwachte verlies op eindwaarde wordt afgedekt met deze verliesvoorziening.*
- de (tussentijdse) winstneming;
- de kostensoorten;
- de rentetoerekening;
- de disconteringsvoet;
- de looptijd.

Bij haalbaarheidsonderzoeken voor:
- activeren plankosten (IMVA)
- activeren van grondaankopen (MVA)

Voorbeeld verloop cashflow grondexploitatie



[15] De meest actuele notities betreffen 'Grondbeleid in begroting en jaarstukken' (2019) en 'Voorwaarden warme gronden in Notitie grondbeleid aangepast' (2022).

Activeren van voorbereidingskosten

Voorafgaand aan het openen van een grondexploitatie kan de raad een voorbereidingskrediet beschikbaar stellen voor de voorbereidingskosten zoals het wijzigingen van het omgevingsplan, apparaatskosten en onderzoeken. Deze voorbereidingskosten kan de gemeente activeren op de balans onder immateriële vaste activa (hierna: IMVA).
Hieraan zijn conform de BBV regels de volgende voorwaarden verbonden:

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

Risicomanagement

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

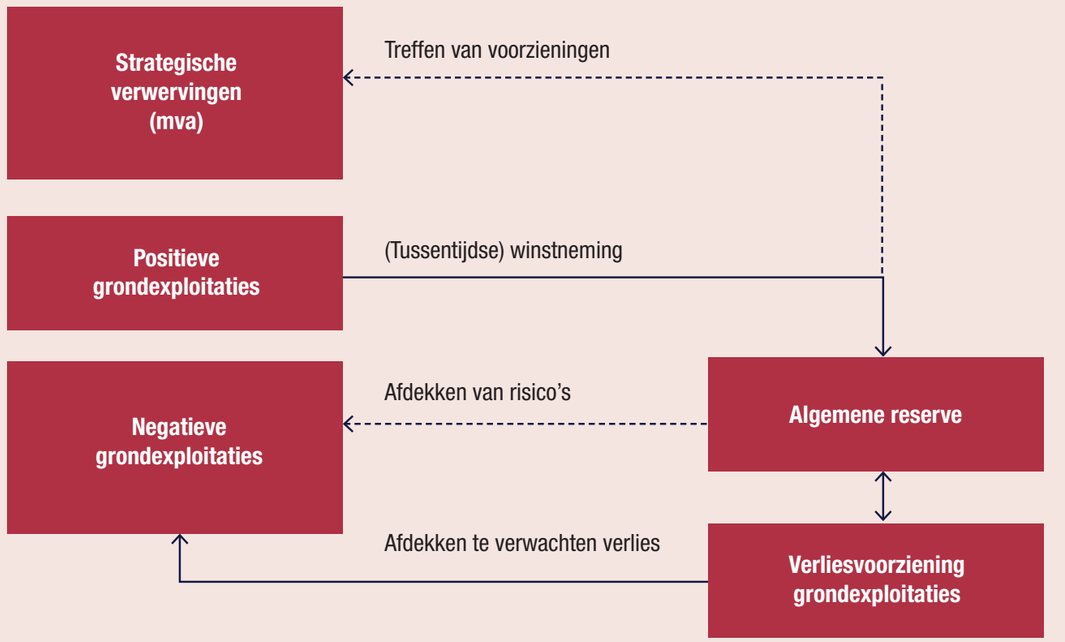
Het risicomanagement omvat het identificeren van risico's, waarbij de kans van optreden en de mogelijke financiële gevolgen worden ingeschat. Bij het identificeren van de mogelijke risico's wordt onderscheid gemaakt tussen:

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

De eerste stap omvat het identificeren van de risico's. Daarna wordt berekend wat de mogelijke financiële effecten op de grondexploitatie zijn. Als een grondexploitatie beschikt over voldoende winstpotentie, dan worden de risico's hiermee opgevangen.

Als het geprognosticeerde resultaat ontoereikend is, dan houdt de gemeente binnen het totale gemeentelijke weerstandsvermogen een buffer aan voor dit deel van de risico's die met de grondexploitaties gepaard gaan.

Financiële stromen grondexploitaties



Ook wanneer een gemeente een ruimtelijke ontwikkeling faciliteert loopt zij risico's. De risico's zitten dan voornamelijk in de overschrijding van de kosten voor inzet van capaciteit. De risicoanalyse omvat dan ook de grote(re) ruimtelijke ontwikkelingen die de gemeente faciliteert.

9

VERANTWOORDING EN GOVERNANCE

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

Bij privaatrechtelijke rechtshandelingen die ingrijpende gevolgen kunnen hebben voor de gemeente, geeft het college de raad vooraf de mogelijkheid om wensen en bedenkingen in te brengen (Gemeentewet artikel 169 lid 4). Voor een strategische aankoop heeft het college van de raad het mandaat om voorafgaand aan het besluit van de raad de onderhandeling te voeren en de koopovereenkomst te sluiten onder voorbehoud van goedkeuring van de raad.

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



BIJLAGE 1 TAXATIEPROTOCOL

Grondaankopen

Grondaankopen (strategisch en planmatig) geschieden tegen marktconforme prijzen. De prijs wordt onafhankelijk bepaald door een gecertificeerde taxateur, zodat deze marktconform is. De taxateur bepaalt de waarde op basis van 'highest and best use'. Deze kan zijn gebaseerd op het huidige gebruik van de onroerende zaak of de toekomstige toebedachte bestemming. De gemeente is opdrachtgever van de taxatie.

Grondverkopen

De gemeentelijke grondprijzen zijn marktconform. Er bestaan meerdere rekenmethoden om te komen tot een marktconforme grondprijs. De marktconforme grond- en uitgifteprijs is afgestemd op het toekomstig gebruik en het verdienmodel dat daarbij hoort.

De gemeente hanteert de normatieve residuele grondwaardeberekening als de basis voor de vaststelling van een marktconforme grondprijs. Daarnaast wordt ook de comparatieve methode gebruikt om de uitkomst van de residuele methode te controleren. De marktconforme grondprijs is afgestemd op het toekomstig gebruik en het verdienmodel dat daarbij hoort.

De residuele grondwaardemethode

De waarde van de grond resulteert uit de verwachte marktwaarde van het te realiseren vastgoed verminderd met de te verwachten en normatieve stichtingskosten. Dit betekent dat de stichtingskosten worden berekend aan de hand van objectieve normenbedragen die voor het desbetreffende bouwplan van toepassing zijn.

De grondwaarde is het residu van de marktwaarde verminderd met de bouwkosten, de bijkomende kosten, waaronder algemene kosten en winst en risico en de BTW.

De comparatieve methode

Deze methode wordt ook wel de marktbenadering of vergelijkingsmethode genoemd. Bij de comparatieve methode wordt de waarde bepaald aan de hand van gerealiseerde transactieprijzen en te koop staande objecten, waarbij indien nodig gecorrigeerd wordt om de vergelijking met het te waarderen object te maken. Bij de waardebepaling wordt rekening gehouden met bijvoorbeeld de ligging, de grootte van percelen, de bouw- en gebruiksmogelijkheden en het bestaande aanbod.

Marktconforme grondprijzen gelden voor de volgende categorieën (niet limitatief):

- **Woningbouw**
  Alle type woningbouw, dus ook voor projectmatige bouw, particuliere kavels, woonzorgcombinaties en sociale huur.
- **Commercieel vastgoed**
  Onder andere bedrijvigheid, kantoor, horeca en hotel (commerciële leisure), commerciële maatschappelijke functies.

De gemeente maakt een uitzondering voor niet-commerciële maatschappelijke functies en niet-commerciële leisure. Hiervoor hanteert de gemeente een m^2-prijs die de kostprijs benadert en gebruikt zij de comparatieve methode om te komen tot een grondprijs.

Functie	Principe	Voorkeur berekeningsmethode
Woningbouw Alle typen (projectmatige bouw, particuliere kavels, woonzorgcombinaties en sociale huur)	Marktconform (op basis van de vastgoedfunctie)	Residuele berekening
Snippergroen	Marktconform	Comparatieve methode
Commercieel vastgoed Waaronder bedrijvigheid, kantoor, horeca en hotel commerciële maatschappelijke en leisure functies.	Marktconform (op basis van de vastgoedfunctie)	Residuele berekening
Niet commerciële maatschappelijke functies en leisure	Kostprijs benaderend	Kostprijs grond berekenen Comparatieve methode

Gemeente Bergen op Zoom