Nota Grondbeleid

gemeente Westerveld

2026-2030

d.d. 2 september 2025

2025-002591

Gemeente Westerveld

Inhoudsopgave

1 Inleiding 4
1.1 Aanleiding 4
1.2 Doel van de nota grondbeleid....4
1.3 Omgevingswet 5
1.4 Nota grondbeleid en verantwoordelijkheden 5
1.5 Wijzigingen c.q. aanvullingen ten opzichte van de vorige nota....6
1.6 Leeswijzer 6

2 Grondbeleid 7
2.1 Vormen van grondbeleid 7
2.2 Keuzevorm van grondbeleid gemeente Westerveld....8
2.3 Staatssteun en marktconformiteit....8

3 Instrumenten voor faciliterend grondbeleid 9
3.1 Inleiding 9
3.2 Privaatrechtelijk spoor: de anterieure overeenkomst....9
3.3 Publiekrechtelijk spoor: het kostenverhaal 10
3.4 Afdwingbare financiële bijdragen....11

4 Instrumenten voor actief grondbeleid 12
4.1 Inleiding 12
4.2 Aanleiding actief grondbeleid....12
4.3 Grondverwerving op basis van minnelijke verwerving....12
4.4 Voorkeursrecht onder de Omgevingswet....13
4.5 Onteigening 14
4.6 Strategische verwerving 15
4.7 Grondruil....15
4.8 Samenwerking met marktpartijen....16

5 Beheer van gronden 17
5.1 Inleiding 17
5.2 Grondvoorraad indeling....17

6 Uitgifte gronden en uitgifteprijzen 19
6.1 Inleiding 19
6.2 Uitgiftevormen....19
6.3 Eigendomsoverdracht....19
6.4 Vormen van gronduitgifte....19
6.5 Tijdelijk gebruik van gronden....19
6.6 Grondprijzen 20
6.7 Methoden voor grondwaardebepaling....20
6.8 Grondprijzenmethodiek....21
6.9 Grondprijzenbrief....22

7 Grondexploitaties en informatievoorziening 23
7.1 Inrichting van grondexploitatiecomplexen 23
7.2 Financiële administratie van grondexploitaties 23
7.3 Opstellen van grondexploitaties 23
7.4 Besluitvorming en budgettering 23
7.5 Herziening van grondexploitaties 24
7.6 Afsluiting van grondexploitaties 24

8 Financiële kaders.....25
8.1 Risicomanagement 25
8.2 Reservewoningbouwopgaven.....25
8.3 Voorziening nadelige grondexploitaties 26
8.4 Weerstandsvermogen 26
8.5 Weerstandscapaciteit 26
8.6 Verlies- en winstnemingen in grondexploitaties 27
8.7 Financiële verwerking voor- en anterieure overeenkomsten.....27

Bijlage 1 Opsomming van de beleidsregels 28

Bijlage 2 Wijzigingen Nota Grondbeleid 2026 – 2023 ten opzichte van Nota Grondbeleid 2021 - 2025.....30

Bijlage 3 Rekenvoorbeeld residuele berekening 32

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De vorige nota grondbeleid beschreef het beleid voor de periode 2021–2025. In lijn met de gemeentelijke beleidscyclus wordt het grondbeleid elke vier jaar geëvalueerd en waar nodig geactualiseerd. Voor de periode 2026–2030 zijn diverse nieuwe maatschappelijke, economische en wettelijke ontwikkelingen aanleiding geweest voor een herijking van het grondbeleid. Belangrijke ontwikkelingen zijn onder andere:

- De inwerkingtreding van de Omgevingswet (Ow) per 1 januari 2024;
- Veranderende markt- en woningbouwdynamiek in Westerveld;
- Aangescherpte eisen aan financiële transparantie en verantwoording conform het BBV (Besluit Begroting en Verantwoording);
- De toegenomen noodzaak om situationeel (actief waar kan of nodig, faciliterend waar mogelijk) te sturen op gebiedsontwikkelingen.

Op basis van deze ontwikkelingen is het noodzakelijk gebleken om het beleid te actualiseren en te voorzien van actuele kaders, zodat de gemeente Westerveld ook in de komende jaren adequaat kan sturen op haar ruimtelijke en maatschappelijke ambities.

1.2 Doel van de nota grondbeleid

Het grondbeleid is een beleidsdocument waarin uiteengezet wordt met welke instrumenten de gemeente de ruimtelijke en fysieke doelstellingen wil realiseren. Het ondersteunt de gemeente Westerveld bij maatschappelijke opgaven op het gebied van onder andere wonen, werken, duurzaamheid, natuur en leefomgeving. In lijn met de Omgevingswet is het grondbeleid geen doel op zich, maar een middel om integrale beleidsdoelen, zoals vastgelegd in de gemeentelijke visies zoals de omgevingsvisie, maatschappelijke visie en woonvisie, ruimtelijk, juridisch en financieel uitvoerbaar te maken.
Deze nota heeft tot doel om:

- Transparantie en voorspelbaarheid te bieden aan inwoners, initiatiefnemers en maatschappelijke partners over de rol van de gemeente in gebiedsontwikkeling;
- Interne sturing en verantwoording te versterken door duidelijke beleidskaders en proces afspraken te formuleren;
- Juridische en financiële kaders te actualiseren, met inachtneming van de eisen uit de Omgevingswet en het BBV, waaronder risicobeheersing, kostentoerekening en verslaglegging van grondexploitaties;
- Een heldere beleidsmatige keuze te formuleren, waarin de gemeente afhankelijk van de situatie kiest voor actief, faciliterend of situationeel grondbeleid.

1.3 Omgevingswet

De inwerkingtreding van de Omgevingswet heeft geleid tot een fundamentele herziening van het stelsel voor ruimtelijke ordening en gebiedsontwikkeling. Gemeenten beschikken nu over een geïntegreerd instrumentarium voor onder meer kostenverhaal, onteigening, voorkeursrecht en publiek-private samenwerking. Deze instrumenten zijn ingebed in een bredere benadering waarin integraliteit, participatie en rechtszekerheid centraal staan.
In deze nota is het grondbeleid van de gemeente Westerveld geactualiseerd in lijn met deze nieuwe wettelijke context. De nadruk ligt op:

- Zorgvuldige onderbouwing van beleidskeuzes, met oog voor maatschappelijke meerwaarde en financiële haalbaarheid en risico's;
- Transparant omgaan met risico's, conform de BBV-richtlijnen voor grondexploitaties en risicobeheersing;
- Actieve participatie van belanghebbenden, zoals voorgeschreven in de Omgevingswet;
- Rechtszekerheid en voorspelbaarheid voor inwoners, initiatiefnemers en partners.

Binnen dit kader kiest de gemeente Westerveld voor een flexibel en adaptief grondbeleid[1], dat afgestemd is op de schaal, urgentie en context van lokale ontwikkelingen. Afhankelijk van de situatie wordt gekozen voor een actieve, faciliterende of hybride rol van de gemeente in gebiedsontwikkeling.

Kostenverhaal onder de Omgevingswet
Het hybride karakter van het kostenverhaal blijft behouden: de voorkeur ligt bij het maken van anterieure overeenkomsten, maar bij het ontbreken daarvan kan de gemeente terugvallen op het omgevingsplan, het projectbesluit of de omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit om het kostenverhaal te verzekeren.
Deze flexibiliteit biedt ruimte voor maatwerk en versterkt de onderhandelingspositie van gemeenten bij gebiedsontwikkeling. Dit leidt tot een nieuwe dynamiek in de samenwerking tussen gemeenten en marktpartijen.

Deze nota geldt tot en met 2030. Indien ontwikkelingen in wet- en regelgeving, zoals wijzigingen in de Omgevingswet of de APV, daartoe aanleiding geven, zal de nota tussentijds worden herzien of zal separaat worden geadviseerd.

1.4 Nota grondbeleid en verantwoordelijkheden

De gemeenteraad stelt de strategische kaders vast en bewaakt de maatschappelijke doelen van het grondbeleid. Het college is verantwoordelijk voor de uitvoering binnen deze kaders. De raad controleert vervolgens of het beleid rechtmatig, doelmatig en doeltreffend is uitgevoerd.

[1] Een beleidsaanpak waarbij gemeenten grondbeleidsinstrumenten inzetten om flexibel in te spelen op veranderingen in de maatschappij en het klimaat, zoals de energietransitie of klimaatadaptatie.

In onderstaand schema is de taak- en verantwoordelijkheidsverdeling nader uitgewerkt:

Taak	Orgaan	Instrument
Kaders stellen	Gemeenteraad	• Nota Grondbeleid • Paragraaf Grondbeleid bij begroting en jaarrekening
Uitvoeren	College van B&W	• Grondprijzenbrief • Gronduitgifte • Aankopen • Verpachtingen • Overeenkomsten
Toetsen	Gemeenteraad	• Jaarrekening • Begroting • Bestuursrapportages

1.5 Wijzigingen c.q. aanvullingen ten opzichte van de vorige nota

De Nota Grondbeleid 2026–2030 is een verdieping en verbreding van het grondbeleid uit 2021–2025, met:

- Volledige aansluiting op de Omgevingswet;
- Meer nadruk op maatschappelijke urgentie, duurzaamheid, en flexibiliteit;
- Uitbreiding van het instrumentarium met grondruil, vrijwillige bijdragen, en nieuwe financiële kaders;
- Meer aandacht voor marktconformiteit en beleidsmatige onderbouwing.

In **Bijlage 2** is een overzicht opgenomen met de wijzigingen ten opzichte van de vorige nota.

1.6 Leeswijzer

In hoofdstuk 1 is ingegaan op de voornaamste wijzigingen/aanvullingen ten opzichte van de vorige nota grondbeleid. Ook zijn de doelen van een nota grondbeleid aangegeven. Verder is ingegaan op de Omgevingswet en op de kaderstelling en controle van het grondbeleid door de gemeenteraad en de uitvoering door het college.

In hoofdstuk 2 wordt de hoofdkeuze van het grondbeleid toegelicht. In hoofdstuk 3 en 4 staan de instrumenten centraal die passen bij een faciliterend grondbeleid en actief grondbeleid. In hoofdstuk 5 en 6 is omschreven hoe de gemeente omgaat met het beheer van gronden en de uitgiftevormen. Ook wordt in hoofdstuk 6 aandacht besteed aan de grondprijzenbrief en grondprijzenmethodieken. Hoofdstuk 7 en 8 zijn de financiële hoofdstukken met aandacht voor de werkwijze bij grondexploitaties, maar ook voor de manier waarop de gemeente omgaat met winst- en verliesnemingen in relatie tot grondexploitaties.
Aan het eind van elk hoofdstuk worden de in dat hoofdstuk verwoorde beleidsregels opgesomd.

2 Grondbeleid

Het grondbeleid geeft aan hoe de gemeente Westerveld deelneemt aan de grondmarkt, welke instrumenten de gemeente daarbij (kan) inzetten en hoe de gemeente daar verantwoording over aflegt.

2.1 Vormen van grondbeleid

Vormen van grondbeleid
Het grondbeleid is een samenstel van instrumenten die kan worden ingezet voor de verwezenlijking van de ambities en beleidsdoelen voor de fysieke leefomgeving. In het kader van de Omgevingswet is grondbeleid geen doel op zich, maar een middel om maatschappelijke opgaven te realiseren op het gebied van onder meer wonen, werken, recreatie, infrastructuur, duurzaamheid en leefkwaliteit. De keuze voor een bepaalde vorm van grondbeleid wordt bepaald door factoren zoals eigendomspositie, risicoverdeling, mogelijkheden voor kostenverhaal, regiebehoefte, mate van sturing en maatschappelijke meerwaarde.

De gemeente Westerveld hanteert drie vormen van grondbeleid: actief, faciliterend en hybride. Deze vormen sluiten aan bij de behoefte aan maatwerk en adaptiviteit, zoals beoogd in de Omgevingswet.

Actief grondbeleid
Bij actief grondbeleid neemt de gemeente zelf het initiatief. Zij verwerft gronden, stelt het omgevingsplan op, maakt het gebied bouw- en woonrijp en geeft de gronden uit. De gemeente voert de grondexploitatie en draagt daarmee het financiële risico, maar behoudt ook maximale regie. Ook als een ontwikkeling financieel onrendabel is, kan actief grondbeleid worden ingezet, mits de maatschappelijke baten dit rechtvaardigen.

Faciliterend grondbeleid
Bij faciliterend grondbeleid ligt het initiatief bij marktpartijen, zoals ontwikkelaars of woningcorporaties. De gemeente stelt kaders via het omgevingsplan en sluit waar nodig anterieure overeenkomsten om kosten te verhalen. De gemeente beperkt haar risico’s, maar heeft ook minder directe invloed op de ruimtelijke invulling. Deze vorm is geschikt voor marktgedreven ontwikkelingen met een duidelijke businesscase.

Hybride grondbeleid
Hybride grondbeleid, een tussenvorm van actief en faciliterend grondbeleid, biedt de mogelijkheid om per ontwikkeling een afweging te maken tussen actief en faciliterend beleid. De gemeente bepaalt haar rol op basis van: de aard en schaal van de ontwikkeling; de maatschappelijke en financiële risico’s; de gewenste mate van regie; en de mogelijkheid tot samenwerking met private partijen. Deze benadering sluit aan bij het adaptieve karakter van de Omgevingswet en maakt het mogelijk om per casus maatwerk te leveren. De risico’s en baten worden vooraf inzichtelijk gemaakt en afgewogen, waarbij ook hybride samenwerkingsvormen mogelijk zijn.

2.2 Keuzevorm van grondbeleid gemeente Westerveld

In de vorige Nota Grondbeleid (2021-2025) koos de gemeente Westerveld bewust voor situationeel grondbeleid. In deze periode is het ruimtelijk en economisch landschap ingrijpend veranderd. De woningvraag is fors toegenomen, landelijk is er sprake van een structureel woningtekort, dat ook in Westerveld merkbaar is. Tegen deze achtergrond heeft de gemeenteraad uitgesproken dat een actiever grondbeleid noodzakelijk is om regie te houden op de ruimtelijke ontwikkeling. Tegelijkertijd blijft het uitgangspunt dat risico's beheersbaar moeten blijven en dat financiële kaders, zoals vastgelegd in het BBV, leidend zijn.

Gemeente Westerveld kiest voor de periode 2026-2030 voor een situationeel grondbeleid:

- Faciliterend waar marktpartijen het initiatief nemen en gemeentelijke doelen kunnen worden bereikt zonder directe grondposities;
- Actief waar regie, versnelling of maatschappelijke meerwaarde dit vereist, en waar de begroting ruimte biedt voor investeringen;
- Hybride waar samenwerking met marktpartijen leidt tot gedeelde risico's en gezamenlijke doelrealisatie.

Per locatie of project wordt een integrale afweging gemaakt, op basis van:

- Ruimtelijke opgave;
- Maatschappelijke urgentie;
- Grondposities;
- Financiële risico's en baten;
- Uitvoeringscapaciteit van de gemeente.

Deze benadering sluit aan bij de adaptieve en integrale werkwijze van de Omgevingswet en stelt de gemeente in staat om flexibel en verantwoord te sturen op haar ruimtelijke ambities.

2.3 Staatssteun en marktconformiteit

In het kader van het grondbeleid is het van belang dat transacties tussen de gemeente en marktpartijen voldoen aan de Europese regels inzake staatssteun. Dit betekent dat bij verkoop, verhuur, erfpacht of aankoop van gronden en gebouwen altijd sprake moet zijn van een marktconforme prijs. Dit waarborgt gelijke concurrentieverhoudingen en voorkomt ongeoorloofde bevoordeling van ondernemingen.
Volgens de Europese Commissie kan marktconformiteit op twee manieren worden aangetoond via:

- Een openbare biedprocedure op de markt;
  of
- Een onafhankelijke taxatie door een deskundige.

Beleidsregels:

1. De gemeente Westerveld kiest ten aanzien van het te voeren grondbeleid voor een situationeel grondbeleid. Een faciliterend grondbeleid waar het kan of nodig is. Een actief grondbeleid daar waar de gemeente een sterkere stempel wil drukken op de ontwikkeling.
2. Actief grondbeleid is ook mogelijk wanneer er eventueel sprake zou zijn van een financieel tekort, maar de gemeente het doel belangrijker vindt. Het financiële risico moet, ook op langere termijn, aanvaardbaar zijn.
3. Bij de keuze voor actief grondbeleid wordt de raad altijd in kennis gesteld.

3 Instrumenten voor faciliterend grondbeleid

3.1 Inleiding

Indien de gemeente geen grondpositie heeft en afhankelijk is van een private partij, biedt de Omgevingswet, net als voorheen de Wet ruimtelijke ordening (Wro), mogelijkheden om kosten die de gemeente maakt voor gebiedsontwikkeling te verhalen op de initiatiefnemer. Dit gebeurt via het publiekrechtelijk of privaatrechtelijk kostenverhaal.
Onder de Omgevingswet is het exploitatieplan afgeschaft. In plaats daarvan worden exploitatieregels opgenomen in het omgevingsplan, het projectbesluit of de omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. De term grondexploitatie wordt niet langer gebruikt; in plaats daarvan spreekt men van kosten voor werken, werkzaamheden en maatregelen.

Het kostenverhaal kan op twee manieren worden geregeld:

1. Privaatrechtelijk, via een anterieure overeenkomst tussen gemeente en ontwikkelaar.
2. Publiekrechtelijk, via exploitatieregels in het omgevingsplan, indien geen overeenkomst tot stand komt. De vergunning kan pas worden verleend nadat de verschuldigde bijdrage is vastgesteld en voldaan.

3.2 Privaatrechtelijk spoor: de anterieure overeenkomst

Een anterieure overeenkomst is een privaatrechtelijke overeenkomst tussen de gemeente en een initiatiefnemer, waarin afspraken worden vastgelegd over de uitvoering van een ruimtelijke ontwikkeling. Onder de Omgevingswet is deze overeenkomst geregeld in artikel 13.13 en vormt zij een alternatief voor het publiekrechtelijk kostenverhaal via het omgevingsplan. De overeenkomst wordt gesloten vóórdat een planologische wijziging of een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA) plaatsvindt. In de overeenkomst worden onder meer de verdeling van taken, verantwoordelijkheden, risico’s en kosten vastgelegd. Ook kunnen aanvullende afspraken worden gemaakt over locatie-eisen, duurzaamheid, beeldkwaliteit, programmering en planning, mits deze niet in strijd zijn met publiekrechtelijke bevoegdheden (artikel 23.7 Ow). De gemeente mag via privaatrecht geen afspraken maken over onderwerpen die publiekrechtelijk zijn geregeld, zoals technische bouwvoorschriften.

Een belangrijk voordeel van de anterieure overeenkomst is dat partijen niet gebonden zijn aan de kostensoortenlijst uit het Omgevingsbesluit, zolang het gaat om financiële bijdragen. Voor het verplichte kosten verhaalt het bestuur conform artikel 13.11 Ow, artikel 8.15 Omgevingsbesluit met Bijlage IV.

Bij gebiedsontwikkelingen waarbij openbare ruimte wordt toegevoegd, kan de gemeente ervoor kiezen deze ruimte niet in eigendom over te nemen. In dat geval blijft de openbare ruimte in particulier eigendom, met duidelijke afspraken over beheer en kwaliteit. Indien overname door de gemeente wel wenselijk is, worden hierover strikte afspraken gemaakt in de overeenkomst.
Hoewel de anterieure overeenkomst veel contractsvrijheid biedt, gelden er grenzen. De afspraken moeten in overeenstemming zijn met de redelijkheid en billijkheid, en de algemene beginselen van

behoorlijk bestuur. De gemeente mag geen misbruik maken van haar positie door onredelijke eisen te stellen of medewerking aan een plan te weigeren enkel vanwege het ontbreken van een overeenkomst. Zeker wanneer de ontwikkeling bijdraagt aan gemeentelijke ambities, is het van belang dat afspraken worden gemaakt op basis van gelijkwaardigheid en vrijwilligheid.

Onderwerpen zoals klimaatadaptatie, natuurinclusief bouwen of circulaire economie kunnen worden opgenomen, mits deze niet raken aan publiekrechtelijke bevoegdheden. Het verdient aanbeveling deze afspraken expliciet te labelen als "vrijwillig overeengekomen" en te onderbouwen met een verwijzing naar de omgevingsvisie of omgevingsprogramma (artikel 13.22 Ow).

3.3 Publiekrechtelijk spoor: het kostenverhaal

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet is het exploitatieplan als afzonderlijk instrument vervallen. In plaats daarvan wordt het publiekrechtelijk kostenverhaal geregeld via exploitatieregels in het omgevingsplan, of via voorschriften in een projectbesluit of omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. De verplichting tot jaarlijkse actualisatie van het exploitatieplan is eveneens vervallen.

De gemeente is verplicht tot kostenverhaal wanneer sprake is van een kostenverhaalplichtige activiteit, zoals de bouw van woningen of andere hoofdgebouwen. Indien geen anterieure overeenkomst is gesloten met alle grondeigenaren, moet het kostenverhaal publiekrechtelijk worden geregeld. Dit gebeurt via het omgevingsplan of een kostenverhaalsbeschikking (artikel 13.18 Ow).

Twee systemen: met en zonder tijdvak:
De Omgevingswet kent twee vormen van publiekrechtelijk kostenverhaal:

1. Kostenverhaal met tijdvak:
   Dit systeem lijkt op het oude exploitatieplan. Het is geschikt voor integrale gebiedsontwikkeling met een duidelijk eindbeeld, fasering en einddatum. De kosten worden geraamd en verdeeld over de bouwplannen. De totale kosten mogen niet hoger zijn dan de geraamde opbrengsten.

2. Kostenverhaal zonder tijdvak:
   Dit nieuwe systeem is bedoeld voor organische gebiedsontwikkeling, waarbij geen eindbeeld of fasering is vastgelegd. In plaats van een gedetailleerde raming wordt een kostenplafond vastgesteld op basis van scenarioanalyses. De kosten worden pas concreet bij de aanvraag van een activiteit. Dit systeem is alleen toepasbaar binnen het gemeentelijke omgevingsplan

Kostenverhaalsbeschikking:
De daadwerkelijke financiële afrekening vindt plaats via een kostenverhaalsbeschikking. Deze bestuursrechtelijke geldschuld staat los van de omgevingsvergunning. De initiatiefnemer mag pas starten met de activiteit nadat de bijdrage is vastgesteld en voldaan (artikel 13.12 Ow).

3.4 Afdwingbare financiële bijdragen

De Omgevingswet introduceert ook de mogelijkheid tot publiekrechtelijk afdwingbare financiële bijdragen (artikelen 13.23 en 13.24 Ow). Deze zijn bedoeld voor kwalitatieve verbeteringen van de fysieke leefomgeving, zoals natuurontwikkeling, infrastructuur of sociale woningbouw. Voorwaarde is dat deze bijdragen zijn opgenomen in het omgevingsplan en functioneel samenhangen met de bouwactiviteit.

Beleidsregel:

1. De gemeente Westerveld streeft ernaar om bij faciliterende ontwikkelingen altijd een (anterieure) overeenkomst te sluiten.
2. Indien er geen (anterieure) overeenkomst wordt afgesloten, wordt gebruikgemaakt van het publiekrechtelijk spoor via de Omgevingswet.
3. Het kostenverhaal is integraal onderdeel van elk ruimtelijk plan, en alle verhaalbare kosten worden zoveel mogelijk verhaald.
4. De gemeente accepteert alleen overdracht van openbare ruimte als deze voldoet aan inrichtingseisen gemeente.
5. Afspraken met marktpartijen zijn transparant, objectief en toetsbaar om gelijke behandeling te waarborgen.

4 Instrumenten voor actief grondbeleid

4.1 Inleiding

Onder de Omgevingswet is het voeren van een actief grondbeleid een belangrijk instrument voor gemeenten om regie te voeren op ruimtelijke ontwikkelingen. Actief grondbeleid houdt in dat de gemeente zelf gronden verwerft, ontwikkelt en uitgeeft om publieke doelen te realiseren, zoals woningbouw, infrastructuur of klimaatadaptatie. Dit beleid wordt afgestemd op de gemeentelijke omgevingsvisie en uitgewerkt in uitvoeringsprogramma's en het omgevingsplan.

De Omgevingswet stimuleert samenwerking tussen publieke en private partijen bij het realiseren van ruimtelijke ontwikkelingen. In dit kader zijn grondruil en publiek-private samenwerking belangrijke instrumenten binnen het gemeentelijk grondbeleid.

4.2 Aanleiding actief grondbeleid

De beschikbaarheid van grond op het juiste moment en op de juiste locatie is vaak bepalend voor het slagen van gebiedsontwikkelingen. Door zelf gronden te verwerven, kan de gemeente:

- Sturing geven aan de ruimtelijke kwaliteit;
- De fasering en snelheid van ontwikkelingen beïnvloeden;
- Kosten en opbrengsten beheersen;
- Beleidsdoelen zoals extra betaalbare woningbouw of klimaatadaptatie realiseren.

Onder de Omgevingswet beschikt de gemeente over diverse juridische en financiële instrumenten om actief grondbeleid te voeren: grondverwerving, grondruil of samenwerking.

4.3 Grondverwerving op basis van minnelijke verwerving

Minnelijke verwerving is een belangrijk instrument binnen het gemeentelijk grondbeleid, waarbij de gemeente op vrijwillige basis gronden of onroerende zaken aankoopt. Dit gebeurt via onderhandelingen met de eigenaar, resulterend in een koopovereenkomst op basis van marktconforme voorwaarden. Deze vorm van verwerving sluit aan bij het uitgangspunt van de Omgevingswet om in samenwerking met initiatiefnemers en grondeigenaren maatschappelijke doelen te realiseren.

De gemeente geeft de voorkeur aan vrijwillige verwerving boven instrumenten als onteigening. Dit past bij het streven naar zorgvuldige participatie en samenwerking. Minnelijke verwerving wordt toegepast in verschillende stadia van gebiedsontwikkeling:

- Strategische verwerving: aankoop van gronden zonder vastgesteld planologisch kader, gericht op toekomstige opgaven.
- Anticiperende verwerving: aankoop in gebieden waarvoor al beleidsmatige kaders of visies zijn vastgesteld.
- Actieve verwerving: aankoop in gebieden waar een omgevingsplan of kostenverhaalsregeling in voorbereiding of vastgesteld is.

Voor strategische en anticiperende aankopen wordt een risicoanalyse uitgevoerd. Deze analyse beoordeelt de financiële, juridische en ruimtelijke risico's en wordt meegenomen in de besluitvorming.

Bevoegdheden en verantwoording
Het college van burgemeester en wethouders is bevoegd om gronden minnelijk te verwerven. In lijn met artikel 169, lid 4 van de Gemeentewet, informeert het college de gemeenteraad achteraf over de verwervingen en vraagt zij het benodigd krediet aan. Bij ingrijpende aankopen of strategische keuzes kan de raad vooraf in de gelegenheid worden gesteld om wensen en bedenkingen kenbaar te maken.

4.4 Voorkeursrecht onder de Omgevingswet

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet per 1 januari 2024 is de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) vervallen. De bepalingen over het voorkeursrecht zijn nu opgenomen in hoofdstuk 9 van de Omgevingswet, met procedurele regels in hoofdstuk 16.

Het voorkeursrecht geeft overheden, zoals gemeenten, provincies of het Rijk, het eerste recht van koop op gronden binnen een aangewezen gebied. Eigenaren mogen hun grond gedurende de geldingsduur van het voorkeursrecht alleen verkopen nadat zij deze eerst aan de overheid hebben aangeboden. Dit voorkomt speculatie en prijsopdrijving in aanloop naar ruimtelijke ontwikkelingen en versterkt de regierol van de overheid op de grondmarkt.

Grondslagen voor vestiging
Een voorkeursrecht kan worden gevestigd op basis van:
- Een omgevingsvisie;
- Een programma;
- Een omgevingsplan;
- Een zelfstandig besluit van de gemeenteraad of Provinciale Staten.

Geldigheidsduur
De maximale geldigheidsduur van een voorkeursrecht is:
- 3 maanden bij voorlopige vestiging door het college van B&W;
- 3 jaar [2]na definitieve vestiging door de gemeenteraad, indien binnen die termijn de plannen worden opgenomen in een omgevingsvisie of programma;
- 3 jaar na vaststelling omgevingsvisie met daarin de toegedachte nieuwe functie;
- 5 jaar na opname in het omgevingsplan, met een eenmalige verlengingsmogelijkheid van nog eens 5 jaar.

In totaal kan het voorkeursrecht dus maximaal 16 jaar en 3 maanden geldig zijn.

[2] Er bestaan plannen om deze termijn te verruimen.

Bekendmaking en inwerkingtreding
De voorkeursrechtbeschikking wordt:

- Bekendgemaakt aan eigenaren en beperkt gerechtigden;
- Ter inzage gelegd binnen de gemeente;
- Vestiging vindt plaats middels inschrijving in de openbare registers van het Kadaster.

Vestiging vindt plaats op het moment van inschrijving bij het Kadaster.

Het vestigen van een voorkeursrecht garandeert niet dat de gemeente de grond daadwerkelijk verkrijgt. De verkoop blijft vrijwillig. Indien verwerving noodzakelijk is en vrijwillige verkoop uitblijft, kan de gemeente overgaan tot onteigening, mits het algemeen belang voldoende is onderbouwd.

4.5 Onteigening

Sinds 1 januari 2024 is de Onteigeningswet grotendeels opgegaan in de Omgevingswet. De nieuwe regels zijn opgenomen in hoofdstuk 11 en hoofdstuk 16 van de Omgevingswet
De procedure voor onteigening is daarmee ingrijpend gewijzigd en gestroomlijnd tot één uniforme bestuursrechtelijke procedure, ongeacht het doel of het bevoegd gezag.

De onteigeningsprocedure start met een onteigeningsbeschikking, genomen door het bevoegde bestuursorgaan (gemeenteraad). Deze beschikking wijst de onroerende zaken aan die onteigend moeten worden. De beschikking moet vervolgens worden bekrachtigd door de bestuursrechter, die toetst op:

- Wettelijke vormvoorschriften;
- Onteigeningsbelang;
- Noodzaak;
- Urgentie

Pas na deze bekrachtiging kan de gemeente overgaan tot daadwerkelijke onteigening. De eigendomsoverdracht vindt plaats via een onteigeningsakte, opgesteld door een notaris en ingeschreven in de openbare registers.

Een belangrijk uitgangspunt onder de Omgevingswet is dat onteigening pas aan de orde is nadat een serieuze poging tot minnelijke verwerving is gedaan. Dit betekent dat de gemeente eerst in overleg moet treden met de eigenaar om tot vrijwillige verkoop te komen. Alleen als dit niet lukt binnen een redelijke termijn, mag de onteigeningsprocedure worden gestart.

De Omgevingswet maakt een duidelijke scheiding tussen:

- De onteigeningsprocedure (bestuursrechtelijk, via de bestuursrechter);
- De schadeloosstellingsprocedure (civielrechtelijk, via de burgerlijke rechter).

De schadeloosstelling wordt vastgesteld in een aparte verzoekschriftprocedure, waarbij de rechter een voorlopige vergoeding van 100% vaststelt.

4.6 Strategische verwerving

Binnen het kader van actief en dynamisch grondbeleid is het voor gemeenten essentieel om in een vroegtijdig stadium strategische gronden te verwerven. Dit stelt de gemeente in staat om regie te voeren op toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen, prijsopdrijving te voorkomen en ongewenste grondposities van derden te vermijden.

Strategische verwerving betreft het aankopen van gronden zonder dat er al een concreet planologisch kader is vastgesteld. Deze gronden worden verworven met het oog op toekomstige maatschappelijke opgaven, zoals woningbouw, infrastructuur, energietransitie of klimaatadaptatie. De verwerving vindt plaats op basis van vrijwillige verkoop (minnelijke verwerving) en wordt financieel verantwoord binnen de kaders van de BBV.

Bij de besluitvorming over strategische verwerving hanteert de gemeente een afwegingskader waarin onder meer de volgende aspecten worden meegenomen:

- Ruimtelijk belang: Is verwerving noodzakelijk om regie te houden op de ruimtelijke kwaliteit en inrichting?
- Maatschappelijk belang: Draagt de verwerving bij aan gemeentelijke ambities zoals betaalbare woningbouw, netcongestie, duurzaamheid of leefbaarheid?
- Tijdshorizon: Wanneer wordt de verworven grond naar verwachting ontwikkeld?
- Afbreukrisico: Wat is het risico dat de ontwikkeling wordt vertraagd, gewijzigd of niet doorgaat?
- Financieel risico: Wat is de verhouding tussen aankoopprijs, plankosten en verwachte opbrengsten? Zijn er risico’s zoals bodemsanering?
- Dekking en voorzieningen: Indien de aankoopprijs hoger ligt dan de marktwaarde wordt het voorzichtigheidsprincipe gehanteerd. Dit houdt in dat verliezen die zich voordoen of te verwachten zijn, zo snel mogelijk moeten worden genomen. Dit betekent dat als een aankoop boven de marktwaarde plaatsvindt en dit leidt tot een verlies (bijvoorbeeld door waardevermindering), dit verlies direct in de exploitatie moet worden verwerkt.

4.7 Grondruil

De Omgevingswet biedt expliciet ruimte voor vrijwillige kavelruil (grondruil), zowel in het landelijk als stedelijk gebied. Grondruil is een privaatrechtelijk instrument waarbij meerdere partijen vrijwillig eigendommen ruilen om versnippering van eigendom te verminderen en ruimtelijke plannen mogelijk te maken.

Voordelen van grondruil:

- Versnelt gebiedsontwikkeling zonder onteigening;
- Ondersteunt beleidsdoelen op het gebied van natuur, waterbeheer, landbouw en stedelijke herstructurering;
- Kan worden vastgelegd in een kavelruilovereenkomst, die na notariële akte wordt ingeschreven in het Kadaster.

4.8 Samenwerking met marktpartijen

De gemeente kan via anterieure overeenkomsten of andere samenwerkingsvormen afspraken maken met ontwikkelaars, woningcorporaties of grondeigenaren. Deze samenwerking kan betrekking hebben op:

- Kostenverhaal en bijdragen aan publieke voorzieningen;
- Fasering en programmering van ontwikkelingen;
- Kwaliteitsborging van de openbare ruimte.

De gemeente behoudt hierbij haar publiekrechtelijke bevoegdheden, maar benut privaatrechtelijke afspraken om regie te voeren en risico's te delen.

Beleidsregels:

1. Het uitgangspunt voor verwerving van gronden is minnelijke verwerving tegen marktwaarde.
2. Indien nodig en mogelijk maakt de gemeente gebruik van Voorkeursrecht of Onteigening onder de Omgevingswet.
3. Het college van B&W is bevoegd om strategische aankopen van gronden en/of opstallen te doen, waarbij het college van B&W de gemeenteraad achteraf informeert en om krediet vraagt.
4. Het college van B&W zal voordat zij overgaat tot een strategische aankoop een afwegingskader hanteren.

5 Beheer van gronden

5.1 Inleiding

De gemeente Westerveld beschikt over een diverse grondvoorraad die actief wordt beheerd. Deze gronden zijn onderverdeeld in verschillende categorieën, elk met een eigen functie en financiële behandeling. Het beheer van deze gronden is afgestemd op de doelen van de Omgevingswet, zoals het bevorderen van een veilige, gezonde en duurzame fysieke leefomgeving, en wordt financieel verantwoord volgens de richtlijnen van de BBV.

5.2 Grondvoorraad indeling

Bouwgrond in exploitatie (BIE)
Dit betreft gronden waarvoor een grondexploitatie is vastgesteld. Deze gronden worden actief ontwikkeld en zijn opgenomen in een gemeentelijke grondexploitatie. De kosten en opbrengsten worden volgens de BBV geactiveerd en jaarlijks geactualiseerd.

Strategische gronden
Dit zijn gronden die zijn verworven met het oog op toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen. Deze gronden zijn nog niet in exploitatie genomen, maar worden beheerd met het oog op toekomstige inzet. Deze gronden worden bij voorkeur kortdurend geliberaliseerd verpacht of verhuurd. De BBV vereist dat deze gronden worden gewaardeerd tegen verkrijgingsprijs en dat risico's worden onderbouwd met een voorziening indien nodig.

Ruilgronden
Gronden die worden ingezet voor vrijwillige kavelruil of herverkaveling. Deze gronden ondersteunen gebiedsontwikkeling en worden beheerd als strategisch bezit totdat zij worden ingezet in een ruiltransactie. Deze gronden worden ook bij voorkeur kortdurend geliberaliseerd verpacht of verhuurd.

Gronden in beheer openbare ruimte
Dit betreft gronden die behoren tot de openbare ruimte, zoals groenstroken, wegen en pleinen. Deze gronden maken geen deel meer uit van de grondexploitatie en worden beheerd door de afdeling beheer openbare ruimte. Gronden van de openbare ruimte die niet meer voor eigen bedrijfsvoering noodzakelijk zijn mogen uitgegeven worden. Indien uitgifte door verkoop niet lukt, blijven deze gronden in voorraad maar worden dan te huur of in bruikleen uitgegeven.

Gronden met maatschappelijke doeleinden
Gronden met maatschappelijke doeleinden zijn bedoeld voor functies die bijdragen aan de leefbaarheid, duurzaamheid en het welzijn van de samenleving. Bijvoorbeeld: sportvoorzieningen (zoals sportvelden, zwembaden), recreatiegebieden (zoals parken, speelplaatsen), natuur en landschapsontwikkeling, maatschappelijke voorzieningen (zoals scholen, zorginstellingen, buurthuizen), nutsvoorzieningen (zoals waterzuiveringsinstallaties, elektriciteitsstations), religieuze of culturele instellingen of sociale woningbouw (voor zover niet marktconform).

Beleidsregel:

1. Bij beheer van gronden streeft het college naar een zo'n economisch gunstige wijze van beheer waarbij op basis van functie een balans wordt gezocht tussen het doel waarvoor het eigendom wordt aangehouden en de duur van het beheer. De prijs zal daarbij gebaseerd worden op de pachtregelgeving en de grondprijzenbrief.

6 Uitgifte gronden en uitgifteprijzen

6.1 Inleiding

De uitgifte van gemeentelijke gronden draagt bij aan het realiseren van maatschappelijke doelen zoals woningbouw, economische ontwikkeling en maatschappelijke voorzieningen. De wijze van uitgifte, de prijsstelling en de voorwaarden worden afgestemd op het beoogde gebruik en de beleidsdoelen van de gemeente.

6.2 Uitgiftevormen

De gemeente kan gronden op verschillende manieren uitgeven, afhankelijk van het gebruiksdoel, de juridische structuur en de gewenste mate van regie. De belangrijkste uitgiftevormen zijn:

6.3 Eigendomsoverdracht

De gemeente hanteert een uitgiftebeleid dat primair is gericht op eigendomsoverdracht via verkoop, met kavels als meest voorkomende vorm.

6.4 Vormen van gronduitgifte

- Erfpacht
  Erfpacht is een zakelijk recht dat de erfpachter voor een bepaalde periode economisch vergelijkbare rechten geeft als een eigenaar.
  Deze vorm van uitgifte wordt niet als voorkeursinstrument beschouwd maar kan worden toegepast bij maatschappelijke functies zoals sport, recreatie, natuur, nutsvoorzieningen of bijzondere projecten.
- Opstalrecht
  Het opstalrecht maakt het mogelijk om eigendom te hebben van bouwwerken op andermans grond. Dit recht wordt met name toegepast bij infrastructuur zoals kabels en leidingen. In specifieke gevallen kan ervoor worden gekozen om ook andere vormen van opstalrecht te vestigen, eventueel in combinatie met erfpacht.

6.5 Tijdelijk gebruik van gronden

- Pacht
  Pacht betreft de verhuur van agrarische gronden voor bedrijfsmatige landbouw. De gemeente kiest bij voorkeur voor kortlopende, maximale termijn 6 jaar, geliberaliseerde pacht om in voorkomende gevallen tijdig over de gronden te kunnen beschikken. Hierop is de pachtregelgeving uit het Burgerlijk Wetboek (Boek 7, Titel 5) van toepassing.
- Verhuur
  Gronden die op termijn ontwikkeld worden, kunnen tijdelijk worden verhuurd. Ook biedt de gemeente in bepaalde gevallen de mogelijkheid om zogenoemde ‘overhoeken’ te huren.

- Bruikleen
  Wanneer de gemeente geen vergoeding vraagt voor het gebruik van grond, is sprake van bruikleen. Dit wordt bijvoorbeeld toegepast bij het tijdelijk gebruik van groenstroken of bermen.

Bij de uitgifte van gronden in de vorm van pacht, verhuur of bruikleen kunnen er beperkingen worden opgelegd in het gebruik van deze gronden.

6.6 Grondprijzen

Het bepalen van de prijs van bouwgrond is maatwerk, beïnvloed door locatie specifieke omstandigheden, woningtypologie en doelgroep. In het kader van de Omgevingswet wordt gestreefd naar een transparante, integrale en gebiedsgerichte benadering van grondbeleid. Tegelijkertijd vereist het BBV dat gemeenten hun grondprijzen op een verantwoorde, controleerbare en navolgbare wijze onderbouwen.

De waarde van bouwgrond wordt mede bepaald door:
- Het woningtype;
- De locatie en het voorzieningenniveau in de omgeving;
- De wens voor specifieke doelgroepen (betaalbaar, sociale huur);
- De verhouding tussen vraag en aanbod op de woningmarkt;
- De ontwikkeling van bouwkosten en bijkomende kosten.

Uitgangspunt is de residuele grondwaarde te bepalen, zijnde de waarde van grond die overblijft nadat alle kosten voor het realiseren van vastgoed (zoals btw, bouwkosten en resultaat voor ontwikkelaars) zijn afgetrokken van de verwachte verkoopwaarde van het vastgoedobject.

6.7 Methoden voor grondwaardebepaling

De gemeente kan verschillende methoden hanteren voor het vaststellen van grondprijzen, afhankelijk van het type project en de beleidsdoelen:

1. Kostprijsmethode
   Deze methode berekent de grondprijs op basis van alle kosten die nodig zijn om de grond bouwrijp te maken. Dit sluit aan bij het BBV-principe van kostendekkendheid en is vooral geschikt voor maatschappelijke functies of niet-marktconforme projecten.
2. Comparatieve methode
   Hierbij wordt de grondprijs vastgesteld door vergelijking met prijzen van vergelijkbare gronden. Deze methode is bruikbaar bij marktconforme gronduitgifte van bijvoorbeeld landbouwgronden en draagt bij aan transparantie en marktconformiteit.
3. Residuele grondwaardemethode

De residuele methode [3]bepaalt de grondwaarde door de verwachte opbrengst van het eindproduct (woning) te verminderen met de bouw- en bijkomende kosten. Deze methode sluit goed aan bij bouwgrond, gebiedsontwikkeling en marktgestuurde projecten.

6.8 Grondprijzenmethodiek

De gemeente Westerveld past een gedifferentieerde grondprijsmethodiek toe, afgestemd op de gebruiksfunctie van de grond. De grondprijs wordt mede bepaald door:

- De locatie en de ruimtelijke kwaliteit van het gebied;
- De bestemming en het gebruiksdoel van de grond;
- Marktontwikkelingen en beleidsdoelstellingen.

De gemeente Westerveld gebruikt voor de vaststelling van grondprijzen per gebruiksfunctie een bepaalde grondprijsmethodiek. De grondprijs is immers mede afhankelijk van de locatie en de te realiseren bestemming op de betreffende gronden. De gemeente Westerveld hanteert de volgende grondprijsmethodiek per gebruiksfunctie:

De gemeente hanteert per functie een passende waarderingsmethode, zoals weergegeven in onderstaande systematiek:

Tabel 1 Methodieken grondprijzen

Functie	Methode	Eenheid
Woningbouw, sociaal	Comparatief	Prijs / kavel
Woningbouw, projectmatig	Residueel / comparatief	Prijs / m²
Woningbouw, particuliere kavels	Residueel / comparatief	Prijs / m²
Kantoren	Comparatief	Prijs / m²
Bedrijventerrein	Residueel / comparatief	Prijs / m²
Detailhandel en horeca	Residueel / comparatief	Prijs / m²
Maatschappelijke voorzieningen	Comparatief / kostprijsmethode	Prijs / m²
Overhoeken (tuinen)	Comparatief	Prijs / m²
Recreatieve en toeristische terreinen	Residueel / comparatief	Prijs / m²

Het college van B&W kan gemotiveerd afwijken van de standaardmethodiek indien omstandigheden of beleidsdoelen daartoe aanleiding geven.

[3] Rekenvoorbeeld in **Bijlage 3**

6.9 Grondprijzenbrief

Jaarlijks stelt het college een grondprijzenbrief vast. De grondprijzen per functie worden berekend en geactualiseerd conform de grondwaardeprijsmethodieken uit tabel 1. Periodiek zal er een taxatie of indexatie van de grondprijzen plaatsvinden. In de andere jaren is een actualisatie van de getaxeerde waarde voldoende om tot actuele grondprijzen te komen.

Beleidsregels:

1. Het uitgiftebeleid is primair gericht op eigendomsoverdracht
2. Voor de vaststelling van grondprijzen hanteert de gemeente de grondprijsmethodieken per gebruiksfunctie zoals opgenomen in tabel 1.
3. Het college van B&W van de gemeente Westerveld stelt jaarlijks een grondprijzenbrief vast.

7 Grondexploitaties en informatievoorziening

7.1 Inrichting van grondexploitatiecomplexen

De gemeente streeft naar een transparante, uniforme en doelmatige inrichting van haar grondexploitaties. Door duidelijke regels vast te leggen voor besluitvorming en informatievoorziening, wordt de samenwerking versterkt en ontstaat er helderheid over rollen en verantwoordelijkheden binnen het duale stelsel:

- De gemeenteraad bewaakt de financiële kaders en oefent het budgetrecht uit. Dit betekent dat zij verantwoordelijk is voor het vaststellen van de financiële randvoorwaarden waarbinnen grondexploitaties plaatsvinden.
- Het college van burgemeester en wethouders is verantwoordelijk voor de uitvoering van het grondbeleid en de exploitatie van gronden binnen de door de raad vastgestelde kaders. Dit omvat ook de inrichting van de financiële organisatie en de rapportage over de voortgang van grondexploitaties.

7.2 Financiële administratie van grondexploitaties

De activiteiten van het grondbedrijf worden financieel vastgelegd in zogenaamde grondexploitatiecomplexen. Deze complexen worden geopend bij de start van een gebiedsontwikkeling en gesloten zodra de ontwikkeling is afgerond en overgaat in de beheerfase. De gemeenteraad is bevoegd tot het openen en sluiten van deze financiële complexen.

7.3 Opstellen van grondexploitaties

Voor elk actief complex wordt een meerjarige grondexploitatie opgesteld. Deze exploitatie bevat een raming van alle te verwachten lasten en baten, waaronder:

- Baten: opbrengsten uit grondverkoop, verhuur, subsidies;
- Lasten: verwervingskosten, planontwikkeling, toezicht, bodemsanering, bouw- en woonrijp maken.

De gemeente past hierbij de Netto Contante Waarde methode (NCW) toe, waarbij rekening wordt gehouden met rente- en prijsontwikkelingen gedurende de looptijd van het project.

7.4 Besluitvorming en budgettering

Er zijn twee logische momenten waarop de gemeenteraad wordt gevraagd om budget beschikbaar te stellen:

1. Voorbereidingsfase
   In deze fase wordt een globale grondexploitatie opgesteld op basis van kengetallen en ruimtelijke uitgangspunten. De raad kan op dit moment een voorbereidingskrediet beschikbaar stellen voor noodzakelijke onderzoeken en planvorming. Indien de ontwikkeling haalbaar blijkt, worden deze kosten opgenomen in de definitieve exploitatie.

2. Vaststellingsfase
   Zodra de ontwikkeling financieel en planologisch haalbaar is, wordt een uitgewerkte grondexploitatie samen met het omgevingsplan aan de raad voorgelegd. De raad stelt hiermee de financiële kaders vast en autoriseert het benodigde budget.

7.5 Herziening van grondexploitaties

Grondexploitaties worden jaarlijks herzien om actualiteit en betrouwbaarheid te waarborgen. Deze herziening omvat:

- Actualisatie van boekwaarden en verplichtingen;
- Vergelijking van ramingen met gerealiseerde kosten en opbrengsten;
- Aanpassing van het prijspeil;
- Doorvoering van inhoudelijke wijzigingen.

De herziene grondexploitatie wordt opgenomen in de paragraaf grondbeleid van de P&C-documenten en vormt het financiële kader voor de verdere uitvoering. Indien nodig wordt het krediet aangepast.

7.6 Afsluiting van grondexploitaties

Een grondexploitatie mag worden afgesloten wanneer er geen substantiële kosten of opbrengsten meer te verwachten zijn. De afsluiting vindt plaats via besluitvorming door de gemeenteraad, doorgaans bij de jaarrekening. In uitzonderlijke gevallen kan dit tussentijds gebeuren.
Indien nog niet alle werkzaamheden zijn afgerond, wordt een voorziening getroffen voor de resterende kosten. Het eindsaldo van de exploitatie, positief of negatief, wordt verrekend met de reservewoningbouwopgaven.

Beleidsregels:

1. Kredieten kunnen op twee momenten worden aangevraagd bij de gemeenteraad. Het gaat hierbij om het voorbereidingskrediet en de vaststelling van de grondexploitatie.
2. De vaststelling van een grondexploitatie door de gemeenteraad vindt plaats als blijkt dat de ontwikkeling financieel haalbaar en gewenst is.
3. Afsluiting van de grondexploitatie door de gemeenteraad vindt plaats indien minimaal 90% van de werkzaamheden zijn uitgevoerd en alle uit te geven gronden zijn verkocht en alle overige opbrengsten zijn verkregen.

8 Financiële kaders

Bij de toepassing van actief grondbeleid investeert de gemeente aanzienlijk in ruimtelijke ontwikkelingen. Deze investeringen brengen risico's met zich mee die kunnen leiden tot financiële schade, vertragingen of het niet behalen van beleidsdoelen. Om de risico's te beheersen en het bijsturen mogelijk te maken is een zorgvuldig risicomanagement essentieel.

8.1 Risicomanagement

Om risico's tijdig te signaleren en effectief te kunnen bijsturen, is inzicht in risico's noodzakelijk. Er wordt onderscheid gemaakt tussen:

- Voorzienbare risico's:
  Deze worden jaarlijks geanalyseerd en gekwantificeerd in het kader van de herziening van de grondexploitaties. Per complex worden risico's in kaart gebracht en waar mogelijk financieel afgedekt binnen de exploitatie. Dit draagt bij aan een realistische en beheersbare uitvoering van het gevoerde grondbeleid.

- Onvoorzienbare risico's:
  Voor onvoorzienbare risico's worden twee beheersmaatregelen getroffen:
  1. Post onvoorzien binnen de grondexploitatie:
     Deze dient als buffer voor onverwachte kostenstijgingen, bijvoorbeeld bij bouw- en woonrijp maken, milieu- en locatieonderzoeken.
  2. Weerstandsvermogen buiten de exploitatie:
     Voor bredere marktrisico's zoals renteontwikkelingen, verwervingsrisico's of afzetrisico's, beschikt de gemeente over een weerstandsvermogen. Dit vermogen is bedoeld om financiële tegenvallers op te vangen die niet binnen de exploitatie zelf kunnen worden gedekt. Het weerstandsvermogen wordt niet vooraf gekwantificeerd, omdat specifieke risico's worden ondervangen via de post onvoorzien of via reservewoningbouwopgaven.

8.2 Reservewoningbouwopgaven

In het kader van een robuuste en toekomstgerichte uitvoering van het woningbouwbeleid heeft de gemeente Westerveld bij de Jaarstukken 2023 de bestemmingsreserve woningbouwopgaven ingesteld. Deze bestemmingsreserve is bedoeld voor het opvangen van toekomstige fluctuaties en risico's in de grondexploitaties en woningbouwprojecten. Deze bestemmingsreserve is niet bedoeld om structurele kosten uit te dekken. Ook wordt het resultaat van een afgesloten grondexploitatie geboekt naar de bestemmingsreserve. Tussentijdse bijstellingen van de verliesvoorziening worden in de exploitatie verwerkt. Dit betreft niet alleen grondexploitaties, maar ook andere vormen van woningbouwinitiatieven die bijdragen aan de gemeentelijke opgave zoals geformuleerd in de woonvisie en het omgevingsprogramma.

Deze bestemmingsreserve fungeert als buffer voor projecten met een geprognosticeerd verlies, waardoor de continuïteit van de woningbouwopgave gewaarborgd blijft en financiële risico's beheersbaar worden gehouden.

8.3 Voorziening nadelige grondexploitaties

Conform de richtlijnen van het BBV is het verplicht om in bepaalde gevallen een voorziening te treffen voor grondexploitaties met een negatief financieel perspectief. Deze voorziening is bedoeld om verwachte verliezen af te dekken en de financiële positie van de gemeente transparant en verantwoord te houden.
Een voorziening wordt getroffen indien sprake is van een nagenoeg onafwendbare situatie, waaronder:

- Een grondexploitatie toont een structureel tekort (voorziening op basis van contante waarde);
- De boekwaarde van gemeentelijk bezit overstijgt de marktwaarde;
- De boekwaarde van strategisch bezit overstijgt de rendabele inbrengwaarde;
- Voorbereidingskredieten kunnen niet worden afgedekt via toekomstige exploitatieopbrengsten of bijdragen van derden.

De hoogte van de voorziening wordt jaarlijks herijkt op basis van de actualisatie van de grondexploitatie en verwerkt in de jaarrekening. De voorziening maakt integraal deel uit van de financiële verantwoording en draagt bij aan een solide uitvoering van het grondbeleid.

8.4 Weerstandsvermogen

Het weerstandsvermogen binnen het grondbeleid wordt gedefinieerd als: "De verhouding tussen de beschikbare weerstandscapaciteit en de financiële risico's waarvoor nog geen beheersmaatregelen zijn getroffen, maar die van materieel belang kunnen zijn voor de financiële positie van de gemeente in relatie tot haar grondexploitaties".

Dit weerstandsvermogen geeft inzicht in de mate waarin de gemeente in staat is om onverwachte financiële tegenvallers op te vangen, zonder dat dit leidt tot aanpassing van het vastgestelde beleid of het in gevaar brengen van de uitvoering van ruimtelijke opgaven.

8.5 Weerstandscapaciteit

Om onvoorzienbare risico's binnen grondexploitaties adequaat te kunnen afdekken, beschikt de gemeente over een weerstandscapaciteit die bestaat uit de:

- algemene reserve;
- reservewoningbouwopgaven;
- onbenutte belastingcapaciteit.

De benodigde weerstandscapaciteit wordt periodiek bepaald aan de hand van een scenarioanalyse. Deze analyse brengt in beeld de:

- omvang van de voorziening voor financieel nadelige grondexploitaties;
- som van de gekwantificeerde onvoorzienbare risico's die buiten de reguliere grondexploitatie vallen.

8.6 Verlies- en winstnemingen in grondexploitaties

Binnen het grondbeleid van de gemeente Westerveld kunnen grondexploitaties worden afgesloten met een positief of negatief financieel resultaat. In lijn met het BBV en het voorzichtigheidsbeginsel geldt dat winst pas mag worden genomen wanneer daarover voldoende zekerheid bestaat.

- Winstneming
  Bij een positief eindsaldo wordt het gerealiseerde resultaat bij afsluiting van de grondexploitatie toegevoegd aan de reservewoningbouwopgaven. In bepaalde gevallen is het toegestaan om tussentijds winst te nemen uit een lopende exploitatie, mits aan de volgende voorwaarden is voldaan:
  - Het resultaat op de grondexploitatie is betrouwbaar te ramen;
  - De grond is (gedeeltelijk) verkocht;
  - De bijbehorende kosten zijn gerealiseerd.

  In deze gevallen wordt de percentage of completion (POC)-methode toegepast, waarbij de winst naar rato van de voortgang van het project wordt genomen. Deze methode waarborgt dat winstneming alleen plaatsvindt op basis van daadwerkelijk gerealiseerde prestaties.

- Verliesvoorziening
  Indien bij de actualisatie van een grondexploitatie blijkt dat het project naar verwachting zal eindigen met een negatief saldo, wordt een voorziening getroffen ter hoogte van het geprognosticeerde verlies. Voor elk verliesgevend project wordt een afzonderlijke voorziening ingesteld.
  De omvang van deze voorzieningen wordt jaarlijks herzien op basis van de geactualiseerde grondexploitatieberekeningen.

8.7 Financiële verwerking voor- en anterieure overeenkomsten

In het kader van gebiedsontwikkeling ontvangt de gemeente Westerveld bij het afsluiten van intentie-, voor- en anterieure overeenkomsten bijdragen van derden. Deze bijdragen zijn bedoeld ter dekking van gemeentelijke kosten, zoals ambtelijke inzet, planvorming en externe advieskosten, die samenhangen met de voorbereiding en uitvoering van ruimtelijke ontwikkelingen.
Deze ontvangen bedragen worden, zolang het bijbehorende project nog niet is afgerond, verantwoord als vooruit ontvangen bedragen op de balans. Dit waarborgt een juiste toerekening van baten en lasten over de looptijd van het project.
Jaarlijks wordt, op basis van de voortgang van het project, het benodigde deel van deze middelen via een voorstel in de bestuursrapportages overgeboekt van de balans naar de exploitatie.

Bijlage 1 Opsomming van de beleidsregels

Hoofdstuk 1 Inleiding
Beleidsregels:

1. Voorzienbare en project specifieke risico's worden afgedekt binnen de grondexploitaties. Voor de overige risico's is er dekking in het weerstandsvermogen.
2. Voor- en nadelen van woningbouwprojecten worden verrekend met de reservewoningbouwopgaven.
3. Tussentijds wordt winst genomen van een voordelige grondexploitatie volgens de POC-methode. Deze winstneming wordt verantwoord in de jaarrekening.
4. Voor een geprognosticeerd verlies van een grondexploitatie wordt direct een voorziening ter grootte van het verwachte resultaat op contante waarde in het betreffende boekjaar genomen.
5. Reserves en voorzieningen moeten zijn afgestemd op het actuele risicoprofiel van de grondexploitaties.
6. Bedragen van voor- en anterieure overeenkomsten worden voor zover deze in het begrotingsjaar gerealiseerd worden in de exploitatie geboekt. Het resterende bedrag wordt op de balans verantwoord als vooruitontvangen bedragen.

Hoofdstuk 2 Grondbeleid
Beleidsregels:

1. De gemeente Westerveld kiest ten aanzien van het te voeren grondbeleid voor een situationeel grondbeleid. Een faciliterend grondbeleid waar het kan. Een actief grondbeleid daar waar de gemeente een sterkere stempel wil drukken op de ontwikkeling dan wel het noodzakelijk is om een ontwikkeling conform de gemeentelijke randvoorwaarden te realiseren.
2. Actief grondbeleid is ook mogelijk wanneer er eventueel sprake zou zijn van een financieel tekort, maar de gemeente het doel belangrijker vindt. Het financiële risico moet, ook op langere termijn, aanvaardbaar zijn.
3. Bij de keuze voor actief grondbeleid wordt de raad altijd in kennis gesteld.
4. Bij contractsluiting moet het college de risico's voor staatssteun en aanbestedingen extern en onafhankelijk toetsen

Hoofdstuk 3 Instrumenten voor faciliterend grondbeleid
Beleidsregels:

1. De gemeente Westerveld streeft ernaar om bij faciliterende ontwikkelingen altijd een (anterieure) overeenkomst te sluiten.
2. Indien er geen (anterieure) overeenkomst wordt afgesloten, wordt gebruikgemaakt van het publiekrechtelijk spoor via de Omgevingswet.
3. Het kostenverhaal is integraal onderdeel van elk ruimtelijk plan, en alle verhaalbare kosten worden zoveel mogelijk verhaald.
4. De gemeente accepteert alleen overdracht van openbare ruimte als deze voldoet aan inrichtingseisen gemeente
5. Afspraken met marktpartijen zijn transparant, objectief en toetsbaar om gelijke behandeling te waarborgen.

Hoofdstuk 4 Instrumenten voor actief grondbeleid
Beleidsregels:

1. Het uitgangspunt voor verwerving van gronden is minnelijke verwerving tegen marktwaarde.
2. Indien nodig en mogelijk maakt de gemeente gebruik van Voorkeursrecht of Onteigening onder de Omgevingswet.
3. Het college van B&W is bevoegd om strategische aankopen van gronden en/of opstallen te doen, waarbij het college van B&W de gemeenteraad achteraf informeert en om krediet vraagt.
4. Het college van B&W zal voordat zij overgaat tot een strategische aankoop een afwegingskader hanteren.

Hoofdstuk 5 Beheer van gronden
Beleidsregel:

1. Bij beheer van gronden streeft het college naar een zo'n economisch gunstige wijze van beheer waarbij op basis van functie een balans wordt gezocht tussen het doel waarvoor het eigendom wordt aangehouden en de duur van het beheer. De prijs zal daarbij gebaseerd worden op de pachtregelgeving en de grondprijzenbrief.

Hoofdstuk 6 Uitgifte gronden en uitgifteprijzen
Beleidsregels:

1. Het uitgiftebeleid is primair gericht op eigendomsoverdracht
2. Voor de vaststelling van grondprijzen hanteert de gemeente de grondprijsmethodieken per gebruiksfunctie zoals opgenomen in tabel 1.
3. Het college van B&W van de gemeente Westerveld stelt jaarlijks een grondprijzenbrief vast.

Hoofdstuk 7 Grondexploitaties en informatievoorziening
Beleidsregels:

1. Kredieten kunnen op twee momenten worden aangevraagd bij de gemeenteraad. Het gaat hierbij om het voorbereidingskrediet en de vaststelling van de grondexploitatie.
2. De vaststelling van een grondexploitatie door de gemeenteraad vindt plaats als blijkt dat de ontwikkeling financieel haalbaar en gewenst is.
3. Afsluiting van de grondexploitatie door de gemeenteraad vindt plaats indien minimaal 90% van de werkzaamheden zijn uitgevoerd en alle uit te geven gronden zijn verkocht en alle overige opbrengsten zijn verkregen.

Bijlage 2 Wijzigingen Nota Grondbeleid 2026 – 2023 ten opzichte van Nota Grondbeleid 2021 - 2025

Algemeen

Thema	2021–2025	2026–2030
Wettelijk kader	Voorbereiding op de Omgevingswet	Volledige integratie van de Omgevingswet (2024)
Grondbeleidstype	Overgang naar situationeel beleid	Bevestiging van situationeel beleid met nadruk op hybride samenwerking
Beleidsdoelen	Gericht op woningbouw en risicobeheersing	Breder: ook duurzaamheid, klimaatadaptatie, leefomgeving
Financiële instrumenten	Algemene reserve	Reservewoningbouwopgaven (2023) toegevoegd

Juridisch kader en Omgevingswet

Thema	2021–2025	2026–2030
Omgevingswet	Voorbereiding op invoering	Volledig geïntegreerd
Kostenverhaal	Exploitatieplan (Wro)	Exploitatieplan vervallen; kostenverhaal via omgevingsplan of kostenverhaalsbeschikking
Voorkeursrecht	Op basis van Wvg	Opgenomen in Omgevingswet met termijnen en procedure
Onteigening	Op basis van Onteigeningswet	Bestuursrechtelijke procedure via Omgevingswet

Instrumenten voor grondbeleid

Thema	2021–2025	2026–2030
Kostenverhaal zonder tijdvak	Niet aanwezig	Kostenverhaal voor organische gebiedsontwikkeling
Vrijwillige bijdragen	Niet expliciet benoemd	Artikel 13.22 Ow: vrijwillige bijdragen mogelijk
Faciliterend beleid	Anterieure overeenkomst of exploitatieplan	Anterieure overeenkomst of exploitatieregels in omgevingsplan
Actief grondbeleid	Minnelijke verwerving, voorkeursrecht, onteigening	Uitgebreid met grondruil, samenwerking, afwegingskader voor strategische verwerving

Financiële kaders

Thema	2021–2025	2026–2030
Risicomanagement	Voorzienbare/onvoorzienbare risico's	Uitgebreidere scenarioanalyse en koppeling aan reservewoningbouwopgaven
Winstneming	POC-methode	POC-methode, koppeling aan reservewoningbouwopgaven
Verliesvoorziening	BBV-richtlijnen	BBV-richtlijnen met voorwaarden en jaarlijkse herijking
(Voor-, Intentie-) Anterieure overeenkomsten	Niet expliciet financieel verwerkt	Worden verantwoord als vooruitontvangen bedragen op de balans

Uitgifte en grondprijzen

Thema	2021–2025	2026–2030
Uitgiftevormen	Eigendom, erfpacht, opstal, pacht, bruikleen	Zelfde vormen, met nadruk op eigendomsoverdracht
Grondprijzenmethodiek	Tabel met methoden per functie	Zelfde tabel, maar ruimte voor afwijking op basis van kwaliteit en locatie
Grondprijzenbrief	Jaarlijks vastgesteld	Jaarlijks vastgesteld, indexatie en periodieke taxatie

Bijlage 3 Rekenvoorbeeld residuele berekening

Opbrengsten	Verkoopwaarde (woningen)			€	1.200.000
Kosten	Bouwkosten	€	650.000		
	Ontwikkelkosten	€	50.000		
	Financieringskosten (rente)	€	30.000		
	Btw op bouwkosten (21%)	€	136.500		
	Opslag (risico-winst) ontwikkelaar (10%)	€	120.000		
	Totale kosten excl. grond			€	986.500
Totaal	Residuele grondwaarde			€	213.500