

Nota Grondbeleid 2026–2029



Nota Grondbeleid 2026–2029

Instrumenten voor uitvoering van het grondbeleid in Tytsjerksteradiel

Auteurs:

Maarten Buisman

Jantina Kooistra

Afdeling: Omgeving

Datum: juli 2025

Inhoudsopgave

1. Inleiding	5
1.1 Aanleiding.....	5
1.2 Doel	5
1.3 Leeswijzer.....	6
1.4 Verschillen ten opzichte van vorige nota	6
2. Samenvatting	8
3. Kaders Grondbeleid	9
3.1 Wettelijke kaders.....	9
3.1.1 Omgevingswet	9
3.1.2 Aanbesteding	10
3.1.3 Staatssteun.....	10
3.1.4 Wet Markt en Overheid.....	10
3.1.5 Didam-arrest.....	11
3.1.6 Bevoegdheden Raad en College van B&W.....	11
3.1.7 Besluit Begroting en Verantwoording (BBV)	11
3.2 Gemeentelijk/Regionaal beleid	12
3.2.1 Raadsprogramma 2022-2026	12
3.2.2 Coalitieakkoord	12
3.2.3 Woonvisie (2020).....	12
3.2.4 Omgevingsvisie	13
3.2.5 Duurzaamheidsagenda	13
3.2.6 Financiële verordening.....	13
3.2.7 Convenant bedrijventerreinen Noordoost Fryslân	14
3.2.8 Regionale woondeal 2022-2030 Regio Noordoost Fryslân.....	14
3.3 Beleidsuitgangspunten.....	14
4. Type Grondbeleid.....	15
4.1 Beleidskeuze	15
4.2 Afwegingscriteria.....	15
4.2.1 Maatschappelijk belang ontwikkeling	16
4.2.2 Eigendomssituatie	16
4.2.3 Bereidheid markt.....	16
4.2.4 Financiële impact voor de gemeente	17
4.2.5 (Financiële) Risico's voor de gemeente	17
4.2.6 Beschikbare ambtelijke capaciteit van gemeente	17
4.2.7 Beleidsuitgangspunten keuze grondbeleid.....	18
4.3 Instrumenten bij vormen grondbeleid	19
4.3.1 Actief Grondbeleid	19

4.3.2 Beleidsuitgangspunten actief grondbeleid	21
4.3.3 Faciliterend grondbeleid.....	21
4.3.4 Beleidsuitgangspunten faciliterend grondbeleid	25
4.3.5 Instrumenten bij samenwerkingen	25
4.3.6 Beleidsuitgangspunten samenwerkingen.....	27
5. Gronduitgifte	28
5.1 Uitgifte in eigendom	28
5.2 Verhuur	29
5.3 Vestigen recht van opstal.....	29
5.4 Uitgifte in erfpacht	29
5.5 Pacht.....	29
5.6 Reststroken.....	30
6. Grondprijsbeleid	31
6.1 Methodes van grondprijsberekening	31
6.1.1 Vaste prijs	31
6.1.2 Residuele grondwaardebepaling	31
6.1.3 Comparatieve methode.....	31
6.1.4 Grondquote	32
6.1.5 Taxatie	32
6.2 Beleidsuitgangspunten.....	32
7. Grondexploitatie en Financiën	33
7.1 Waardering en verslaglegging	33
7.1.1 Voorbereidingskrediet.....	34
7.1.2 Vaststelling grondexploitatie	35
7.1.3 Actualisatie	35
7.1.4 Afsluiting grondexploitatie.....	36
7.1.5 Voorziening afgewikkelde complexen	36
7.1.6 Winstneming.....	36
7.1.7 Verliesvoorziening	36
7.1.8 Strategische gronden	37
7.1.9 Verslaglegging faciliterend grondbeleid.....	37
7.2 Begrotingsstelposten	38
7.2.1 Stelpost strategische aankopen	38
7.2.2 Stelpost Algemene Kosten Grondzaken	38
7.2.3 Stelpost Algemeen Voorbereidingskrediet Woningbouw	38
7.3 Risicomanagement	39
7.4 Planning & Control cyclus.....	40
7.5 Beleidsuitgangspunten.....	40
Bijlage 1 Kerninstrumenten Omgevingswet	42

Bijlage 2 Aanvullingswet Grondeigendom	44
Bijlage 3 Uitgifteprotocol	46
Bijlage 4 Besluitvormingsmatrix	47
Bijlage 5 Afwegingskader grondbeleid.....	48
Bijlage 6 Risicoanalyse strategische aankopen	49
Bijlage 7 Projectmatig werken	50

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Voor u ligt de Nota Grondbeleid 2026–2029. In deze nota wordt beschreven binnen welke kaders de gemeente Tytsjerksteradiel uitvoering geeft aan haar grondbeleid. Het gaat hierbij om hoe grondbeleid als instrument ingezet kan worden om maatschappelijke doelen te verwezenlijken. Deze nota grondbeleid schetst de contouren van een strategisch kader dat de gemeente in staat stelt om op verantwoorde wijze om te gaan met de schaarse ruimte die zij beheert. Het gaat hierbij om kaderstelling, het bieden van transparantie en zorgen voor een eenduidige en consistente werkwijze. De uitvoering van het grondbeleid is een taak van het college. De kaders worden vastgesteld door de gemeenteraad en worden middels deze Nota Grondbeleid 2026–2029 bepaald.

Deze actualisatie van de Nota Grondbeleid is in de meeste opzichten een voortzetting van het huidige beleid. Er zijn echter drie belangrijke redenen voor een nieuwe nota. Ten eerste omdat er in de afgelopen jaren veel gesproken is over het Didam-arrest wat met duidelijke beleidsuitgangspunten vanuit het uitgifteprotocol in deze nota is verwerkt. Ten tweede is deze nota aangepast op de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Ten derde is er een aangepast beleid nodig zodat de gemeente slagvaardiger kan optreden. Dat hoeft niet te betekenen dat de vorm van grondbeleid gewijzigd hoeft te worden, maar biedt aanknopingspunten zodat besluiten tegen een afwegingskader genomen kunnen worden.

1.2 Doel

Grondbeleid is geen gemeentelijk doel op zich. Het is een instrument om gemeentelijke doelstellingen te realiseren op bijvoorbeeld volkshuisvestelijk, sociaal of economisch terrein. In omgevingsvisies, woonvisies en beleidsnota's legt de gemeente haar ruimtelijk beleid vast. Het grondbeleid draagt bij aan het realiseren van die doelstellingen en biedt instrumenten – gereedschap – om dit te bewerkstelligen.

Doelstellingen voor deze Nota Grondbeleid 2026–2029 volgen voor een groot deel uit de aanleiding:

- Kaderstellend: door voor alle onderwerpen in deze nota vooraf onderbouwde keuzes te maken vormt de nota een kader voor toekomstig handelen. Daarmee wordt ad hoc handelen en willekeur voorkomen en zorgt de nota voor continuïteit. Afwijken is mogelijk, mits het goed gemotiveerd wordt. De vastlegging van dit kader geeft ook invulling aan de kaderstellende rol die de gemeenteraad heeft ten opzichte van het college.
- Integraal overzicht: grondbeleid is instrumenteel van aard. Dit betekent dat gemeenten een gereedschapskist hebben met financiële en juridische instrumenten. Alle instrumenten die ingezet kunnen worden om de ruimtelijke doelstellingen te behalen worden beschreven in deze nota. Tevens wordt aangegeven hoe en welk moment het instrumentarium kan worden ingezet.

- Transparantie: zowel intern als extern is middels deze Nota Grondbeleid bekend hoe invulling wordt gegeven aan het grondbeleid, waarmee we transparant en consequent handelen.

1.3 Leeswijzer

Deze Nota Grondbeleid 2026–2029 is opgebouwd uit verschillende hoofdstukken. Hoofdstuk 3 bestaat uit de kaders omtrent het grondbeleid, verdeeld in wettelijke kaders en gemeentelijk en/of regionaal beleid. In hoofdstuk 4 wordt uiteengezet op welk type grondbeleid de gemeente op aanstuurt en op basis van welke criteria keuzes gemaakt worden. Vervolgens worden in dit hoofdstuk verschillende instrumenten toegelicht. Hoofdstuk 5 weergeeft de verschillende types gronduitgifte waarna in hoofdstuk 6 de kaders voor de grondprijzen zijn beschreven. Tenslotte wordt in hoofdstuk 7 weergegeven wat de financiële consequenties van grondbeleid zijn.

1.4 Verschillen ten opzichte van vorige nota

Deze nieuwe nota verschilt op een aantal punten van de vorige nota. Enkele belangrijke verschillen zijn:

- Invoering van de Omgevingswet per 1 januari 2024 heeft tot gevolg dat de regels omtrent kostenverhaal, grondexploitatie, voorkeursrecht, onteigening niet meer gebaseerd zijn op de Wet Ruimtelijke Ordening, maar op de Omgevingswet. In deze herziene nota wordt de raad geïnformeerd over de belangrijkste wijzigingen.
- In 2021 is een uitspraak gedaan over het openbaar uitgeven van onder andere vastgoed, het zogenaamde Didam-arrest. Deze nota geeft uitleg aan de impact hiervan op het grondbeleid.
- Er is een nieuw afwegingskader opgesteld waaraan getoetst kan worden welk type grondbeleid het beste toegepast kan worden in welke situatie.
- Op het moment dat er bij een situatie gekozen is voor facilitair grondbeleid, worden er aan het begin van het ontwikkeltraject afspraken gemaakt met de ontwikkelaar over de samenwerking in een intentieovereenkomst. Hierin worden ook afspraken gemaakt omtrent kosten en/of een voorschotbijdrage kostenverhaal. Zodra de invulling duidelijk wordt, leggen partijen afspraken over de ontwikkeling vast in een anterieure overeenkomst.
- Gronden worden verkocht/verhuurd tegen marktconforme grondprijzen, welke jaarlijks worden vastgesteld. In de vorige nota grondbeleid 2020–2024 is ervoor gekozen dat de gemeente tegen marktconforme grondprijzen verhuurt/verkoopt door middel van taxaties. Het kwam naar voren dat niet in elke situatie een taxatie economisch verantwoord is en dat de transactie vertraging op kan lopen door het afwachten van een taxatie. Daarom is er een grondprijswaarderingsbrief vastgesteld die jaarlijks wordt herzien.
- Budget voor algemene kosten grondzaken van € 50.000 voor kosten voor onder andere taxaties, aankoopkosten, advieskosten en dergelijke kosten. Dit dient verwerkt te worden in de Meerjarenbegroting 2026–2029.

- Jaarlijkse stelpost voor strategische aankopen van € 1.000.000 voor de duur van drie jaren (2025–2026–2027). Dit is naast de bevoegdheid van het college om aankopen tot € 2.000.000 te doen.
- Algemeen Voorbereidingskrediet Woningbouw van jaarlijks € 250.000 voor de jaren 2026–2029, onder voorwaarden als beschreven in § 7.2.3.

Beleidsuitgangspunten

- **Aan het einde van ieder hoofdstuk wordt een vetgedrukte omkaderde opsomming gegeven van de voorgestelde beleidsuitgangspunten. Deze beleidsuitgangspunten geven de richting aan die de raad de komende jaren wil volgen met betrekking tot het grondbeleid.**

2. Samenvatting

Het grondbeleid van de gemeente Tytsjerksteradiel vormt een belangrijk instrument voor het realiseren van maatschappelijke en ruimtelijke doelen, zoals wonen, werken, duurzaamheid en natuur. De gemeente voert een situationeel grondbeleid: per ontwikkeling wordt op basis van vastgestelde afwegingscriteria gekozen voor een actieve, faciliterende of gemengde rol. Deze benadering biedt flexibiliteit en maatwerk.

De juridische kaders zijn met name gebaseerd op de Omgevingswet en de Aanvullingswet Grondeigendom, aangevuld met regels over aanbesteding, staatssteun, de Wet Markt en Overheid en het Didam-arrest. Uitgangspunt is dat de gemeente handelt op basis van transparante, objectieve en toetsbare criteria, met oog voor marktconformiteit.

Bij actief grondbeleid verwerft de gemeente gronden om planvorming zelf in de hand te houden. Instrumenten zoals het voorkeursrecht of onteigening kunnen daarbij worden ingezet, al behoeft minnelijke verwerving de voorkeur.

Bij faciliterend grondbeleid ondersteunt de gemeente ruimtelijke ontwikkelingen door derden en richt zij zich op het stellen van kaders, planologische besluitvorming en kostenverhaal, bij voorkeur via een anterieure overeenkomst.

De keuze voor een grondbeleidsvorm wordt gemaakt aan de hand van onder meer de eigendomssituatie, marktbereidheid, maatschappelijke urgentie, financiële impact, risico's en beschikbare capaciteit. Deze afweging is uitgewerkt in een beslisboom.

De gemeente stelt jaarlijks een grondwaarderingsbrief vast waarin methoden voor het bepalen van marktconforme grondprijzen zijn opgenomen, waaronder de residuele waarde, comparatieve methode en onafhankelijke situaties.

Voor de uitgifte van gronden worden diverse instrumenten gehanteerd: verkoop, verhuur, erfpacht, recht van opstal en pacht. Agrarische gronden worden tijdelijk uitgegeven via geliberaliseerde pacht. Met alle uitgiftes zijn transparantie en marktconformiteit geborgd.

In financiële zin wordt gewerkt conform het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV). De gemeente voert jaarlijks een herziening van grondexploitaties uit, houdt rekening met winst- en verliesneming en verantwoordt strategische aankopen.

De Nota Grondbeleid 2026–2029 biedt zo een robuust en flexibel kader om zorgvuldig, doelgericht en rechtmatig met gemeentelijke gronden om te gaan.

3. Kaders Grondbeleid

Dit hoofdstuk belicht de wettelijke en beleidsmatige kaders die van invloed zijn op het grondbeleid van de gemeente Tytsjerksteradiel. Een integrale benadering van zowel wet- en regelgeving, en lokale – en regionale beleidsvorming is essentieel om een effectief en afgewogen grondbeleid te formuleren en uit te voeren. In de volgende hoofdstukken worden de beleidsuitgangspunten vastgesteld.

3.1 Wettelijke kaders

De Nota Grondbeleid wordt opgesteld en vastgesteld in een periode dat de wet- en regelgeving sterk aan het veranderen is. De gemeente is zich bewust van de dynamische aard van wet- en regelgeving en neemt deze mee in het grondbeleid.

3.1.1 Omgevingswet

Vanaf 1 januari 2024 is de Omgevingswet in werking getreden, waarbij sprake zal zijn van een overgangsregeling van de Wet Ruimtelijke Ordening naar de Omgevingswet. De omgevingswet regelt alles voor de ruimte waarin we wonen en werken. De wet bundelt de wetgeving voor ruimte, wonen, infrastructuur, milieu, natuur en water. Met deze nieuwe wet beoogt de rijksoverheid het beheer en de ontwikkeling van de leefomgeving met minder en overzichtelijke regels en meer ruimte voor initiatieven en lokaal maatwerk te regelen.

De Omgevingswet heeft zes kerninstrumenten voor het gebruiken en beschermen van de leefomgeving. Met deze instrumenten kan de overheid beleid schrijven en uitvoeren. Daarnaast kunnen overheden met deze instrumenten regels stellen aan activiteiten en de uitvoering van projecten. De zes kerninstrumenten zijn:

- de omgevingsvisie
- het programma
- decentrale regels
- algemene rijksregels
- omgevingsvergunning
- het projectbesluit

Deze kerninstrumenten worden in bijlage 1 kort beschreven.

Het omgevingsplan, een decentrale regel, is een nieuw instrument, dat het bestemmingsplan vervangt. In een omgevingsplan kunnen gemeenten meer regels laten samenkomen dan nu in het bestemmingsplan mogelijk is. Tegelijk zal het omgevingsplan meer ruimte bieden aan initiatieven en zal dus vooral randvoorwaarden bevatten.

Bij de Omgevingswet staat de gebruiker centraal en een belangrijk punt voor het grondbeleid wordt gevormd door het ‘ja, mits’-principe. Dat betekent dat er meer ruimte is wat tot gevolg heeft dat de gemeente keuzes voor kwaliteiten van een gebied nog beter moet onderbouwen en verschillende belangen en partijen vroegtijdig bij het proces moet betrekken.

Aanvullingswet Grondeigendom

Met de Omgevingswet worden vier aanvullingswetten opgesteld als onderdeel van het stelsel omgevingsrecht. Het gaat om de onderwerpen bodem, natuur, geluid en grondeigendom. De aanvullingswet grondeigendom is een samenvoeging van de publiekrechtelijke grondbeleidsinstrumenten Wet voorkeursrecht gemeenten, de Onteigeningswet, de Wet inrichting landelijk gebied, stedelijke kavelruil en de grondexploitatiewet.

In bijlage 2 gaan we in op de belangrijkste punten bij het voorkeursrecht, onteigening, kostenverhaal, (afdwingbare) financiële bijdrage, kavelruil, inrichtingsprogramma, en gedoogplicht.

3.1.2 Aanbesteding

Aanbesteden is het proces van contractering van een geschikte partner voor leveringen, diensten of werken tegen de economisch meest voordelige inschrijving (EMVI). Bij inkopen boven de Europese drempelbedragen volgt de gemeente voorgeschreven procedures volgens Europese wetgeving, zoals vastgelegd in de Aanbestedingswet 2012 en Aanbestedingsreglement Werken 2016. Het gemeentelijke inkoop- en aanbestedingsbeleid en de Gids Proportionaliteit spelen hierbij een leidende rol.

3.1.3 Staatssteun

Staatssteun is relevant wanneer de gemeente een onderneming steunt bij economische activiteiten. Het Europese staatssteunrecht is van toepassing als de steun aan specifieke voorwaarden voldoet, waaronder financiering uit staatsmiddelen, het verschaffen van economisch voordeel, selectiviteit, en mogelijke verstoring van mededinging binnen de EU. De gemeente streeft ernaar het verlenen van ongeoorloofde staatssteun te voorkomen. Het is noodzakelijk om een (residuele) waardering en/of taxatie uit te voeren ter onderbouwing van marktconform handelen, vooral bij grondverwerving, opdrachtverlening en grondverkoop. Uitgangspunt van de gemeente is dat bij alle grondtransacties (koop/verkoop, huur/verhuur, pacht/verpachting) de gemeente marktconform handelt, dat wil zeggen dat zij handelt zoals een marktpartij in vergelijkbare omstandigheden ook zou handelen.

Sociale woningbouw

Grond voor sociale woningbouw kan onder bepaalde voorwaarden onder de marktwaarde worden verkocht aan ondernemingen belast met de uitvoering van Diensten van Algemeen Economisch Belang (DAEB). Woningcorporaties zijn hiermee in de Woningwet voor bepaalde taken belast. Hoewel dit als staatssteun wordt beschouwd, is het uitgezonderd van aanmelding bij de Commissie. Wel is een rapportage aan de Commissie vereist.

3.1.4 Wet Markt en Overheid

De Wet Markt en Overheid (2012, Hoofdstuk 4b van de Mededingingswet) is van toepassing wanneer de gemeente economische activiteiten verricht zonder sprake van staatssteun. Voorbeelden hiervan zijn de verhuur van gronden, sportzalen, het verzorgen van groenvoorzieningen bij particulieren, het aanbieden van reclamediens ten of het verrichten van adviesdiensten aan ondernemingen. De wet streeft naar een gelijk speelveld tussen

overheden en ondernemingen door regels over integrale kostendoorberekening, bevoordelingsverbod, gegevensverbruik en functiescheiding toe te passen. Als afwijking hierop kan de raad bepaalde diensten als algemeen belang aanmerken, maar dit is onderworpen aan specifieke voorwaarden.

3.1.5 Didam-arrest

Op grond van het Didam-arrest¹ dient de gemeente ruimte te bieden aan (potentiële) gegadigden om mee te dingen naar een onroerende zaak indien er meerdere gegadigden zijn voor de aankoop van de onroerende zaak of redelijkerwijs te verwachten is dat er meerdere gegadigden zullen zijn. De gemeente dient de koper te selecteren aan de hand van objectieve, toetsbare en redelijke criteria.

Voor de aanpak door de gemeente Tytsjerksteradiel is 2022 een uitgifteprotocol opgesteld over dit onderwerp, welke in bijlage 3 bij deze nota is toegevoegd.

3.1.6 Bevoegdheden Raad en College van B&W

De bevoegdheden die bij de raad en het college liggen komen voort uit de wet- en regelgeving en het mandaatbesluit. In bijlage 4 is aangegeven hoe de bevoegdheidsverdeling is geregeld.

Het college licht de raad van tevoren in als de raad daar om verzoekt of als de uitoefening ingrijpende gevolgen kan hebben voor de gemeente. Het college mag dan geen besluit nemen voordat de gemeenteraad haar wensen en bedenkingen heeft kunnen uiten.

11

De raad heeft de bevoegdheid om financiële middelen beschikbaar te stellen. Alle door de raad ter beschikking gestelde bedragen voor de uit te voeren taken en activiteiten worden jaarlijks in de begroting opgevoerd, evenals de te verwachten opbrengsten.

3.1.7 Besluit Begroting en Verantwoording (BBV)

Sinds 2014 is het Besluit Begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) aangepast en heeft de Commissie BBV ook een nieuwe dan wel aangepaste stellige uitspraken en adviezen uitgebracht ten aanzien van de financiële verantwoording.

In de Notitie grondbeleid in begroting en jaarstukken 2023 van de Commissie BBV wordt met name ingegaan op gemeentelijke grondexploitaties en faciliterend grondbeleid. Het is een actualisatie van de Notitie Grondbeleid 2019.

Per 1 januari 2016 is de Wet vennootschapsbelasting ook voor gemeenten gaan gelden. Dit betekent dat de gemeente voor ondernemingsactiviteiten mogelijk vennootschapsbelasting moet betalen. De gemeente is hiertoe verplicht indien het grondbedrijf 'door de ondernemerspoort' gaat. Dat wil zeggen dat alle lopende grondexploitaties samen een positief resultaat moeten hebben. Het voeren van een grondexploitatie (het produceren van bouwrijpe grond) is een activiteit waarvoor de gemeente vennootschapsbelastingplichtig is en over de fiscale winst vennootschapsbelasting verschuldigd is.

¹ HR 26-11-2021, ECLI:NL:HR:2021:1778

3.2 Gemeentelijk/Regionaal beleid

Recent zijn er diverse (beleids)stukken vastgesteld door de gemeente en op regionaal/provinciaal niveau. Uit deze documenten spreekt de ambitie van (onder andere) de gemeente Tytsjerksteradiel. Een aantal van de gestelde doelen heeft invloed op de keuze voor het gemeentelijk grondbeleid.

Gemeentelijk	Regionaal
3.2.1 Raadsprogramma 2022 – 2026	3.2.7 Convenant bedrijventerreinen Noordoost Fryslân
3.2.2 Coalitieakkoord (2022)	3.2.8 Regionale woondeal 2022–2030 Regio Noordoost Fryslân
3.2.3 Woonvisie (2020)	
3.2.4 Omgevingsvisie	
3.2.5 Duurzaamheidsagenda	
3.2.6 Financiële verordening	

3.2.1 Raadsprogramma 2022–2026

De raad wil de regionale samenwerking binnen ANNO III en de Versnellingsagenda beter benutten en vraagt het college om kansen en een actieplan hiervoor inzichtelijk te maken. Daarnaast wil de raad een strategische ruimtelijke visie ontwikkelen die verder gaat dan de omgevingsvisie, met een geografisch overzicht en een lange termijnperspectief. Ook moet er op korte termijn een actie- of crisisplan Bouwen en Wonen komen, gericht op het oplossen van het tekort aan betaalbare woningen. Het college krijgt hiervoor experimenteerruimte om met innovatieve oplossingen te komen.

12

3.2.2 Coalitieakkoord

In het coalitieakkoord 2022–2026 “Tytsjerksteradiel bloeit” staan de ambities op het gebied van woningbouw en uitbreiding van bedrijvigheid. Er ligt een grote woningbouwopgave waarbij de coalitie inzet op uitgangspunten als bouwen naar behoefte, voor kleine huishoudens en met behoud van landschappelijke kwaliteit. Daarnaast wordt er ingezet op het versterken van het ondernemersklimaat en het verbeteren van de dienstverlening aan bedrijven.

3.2.3 Woonvisie (2020)

In 2019 is de Woonvisie in de gemeente Tytsjerksteradiel vastgesteld. In deze visie worden vijf speerpunten benoemd: investeren in bestaande voorraad, zorgvuldige inzet op nieuwbouw, voldoende betaalbare en beschikbare sociale huurwoningen, wonen met zorg en streven naar leefbare dorpen. De komende tijd wordt gewerkt aan een Volkshuisvestingsprogramma, welke meer uitvoeringsgericht is dan een woonvisie en beter kan inspelen op actualiteiten op de woningmarkt. Wanneer deze wordt vastgesteld dan zal de huidige Woonvisie komen te vervallen. Belangrijke uitgangspunten bij de gemeentelijke woningbouwopgave zijn bouwen naar behoefte, voldoende betaalbare woningen, inzet op

landschappelijke – en ruimtelijke kwaliteit en woningen passend voor verschillende doelgroepen.

3.2.4 Omgevingsvisie

In de Omgevingsvisie leggen we vast hoe de gemeente eruit gaat zien in de toekomst. Denk bijvoorbeeld aan de manier waarop we in de toekomst willen wonen, hoe we gezond oud willen worden, hoe onze kinderen onbezorgd kunnen spelen, hoe we ons verplaatsen.

Het mooie Tytsjerksteradiel is onze gemeente en daar zijn we trots op! We zijn zuinig op ons DNA en sterke basis, tegelijkertijd willen we Tytsjerksteradiel verbeteren. De vraag daarbij is, hoe onze gemeente er over 20 jaar uit moet zien. Welke ontwikkelingen komen op ons af en hoe spelen we daarop in? Welke wensen hebben we zelf voor de fysieke leefomgeving? En hoe gaan we dat mét elkaar voor elkaar krijgen?

Deze vragen liggen ten grondslag aan de omgevingsvisie. Dit is een visie die we samen met onze inwoners en betrokken organisaties hebben opgesteld. Hiermee schetsen we op hoofdlijnen onze ambities voor de ruimtelijke ontwikkeling van Tytsjerksteradiel tot 2040.

3.2.5 Duurzaamheidsagenda

Gemeente Tytsjerksteradiel werkt aan een duurzame toekomst. In lijn met het coalitieakkoord en het Klimaatakkoord. Deze duurzaamheidsagenda biedt een compleet programma van projecten. Tytsjerksteradiel zet zo de koers uit voor de komende jaren. Zo bouwen we voort op wat we al doen en wat we al gedaan hebben.

Duurzaamheid is een onderwerp dat onze hele mienskip raakt. Een groot aantal partijen heeft bijgedragen aan het formuleren en prioriteren van de agendapunten en projecten en ook onze inwoners zijn bij het proces betrokken.

In de duurzaamheidsagenda komen de volgende thema's aan de orde:

- energietransitie
- duurzame mobiliteit
- circulaire economie
- biodiversiteit
- klimaatbestendigheid
- eigen organisatie en maatschappelijk vastgoed

3.2.6 Financiële verordening

De gemeenteraad heeft in de Financiële verordening vastgesteld welke regels omtrent financiën gehanteerd moeten worden. Hierin staat onder andere hoe er wordt omgegaan met de financiële verantwoording richting de raad, hoe de rechtmatigheidsverantwoording wordt afgelegd, wat het financieel beleid is met betrekking tot waarderingsgrondslagen, en hoe de financiële organisatie ingericht is.

3.2.7 Convenant bedrijventerreinen Noordoost Fryslân

De provincie Fryslân heeft in 2022 met de gemeenten in Noordoost Fryslân afspraken gemaakt over de aanleg van bedrijventerreinen in de regio. Door de ondertekening van het convenant Bedrijventerreinen Noordoost Fryslân 2022–2035 kunnen Achtkarspelen, Tytsjerksteradiel, Dantumadiel en Noardeast–Fryslân voldoen aan de groeiende vraag van bedrijventerreinen in de regio. In dit convenant staan in hoofdlijnen nieuwe afspraken vast voor de periode 2022 t/m 2035, uitgesplitst in een afspraak voor de korte termijn (2022 t/m 2025) en de lange termijn (2026 t/m 2035). Het doel is om te komen tot een efficiënt ruimtegebruik en verbetering van de kwaliteit van de bedrijventerreinen. Voor de regio Noordoost Fryslân ligt daarbij het zwaartepunt op het faciliteren van het bestaande bedrijfsleven in de regio, in combinatie met het bieden van ruimte aan starters. Dat sluit overigens niet uit dat er voor bepaalde segmenten (niches) goede kansen zijn voor acquisities. Met deze afspraak, aan te merken als het regionale bedrijventerreinenplan, wordt invulling gegeven aan artikel 4.1.1, eerste lid, van de Verordening Romte Fryslân 2014.

3.2.8 Regionale woondeal 2022–2030 Regio Noordoost Fryslân

Voor wonen is naast de Woonvisie de Regionale woondeal Noordoost Fryslân van belang. Daarin is naast aantallen nieuw te bouwen woningen ook afgesproken dat ingezet wordt op betaalbare nieuwbouwwoningen (betaalbare koopwoningen en (sociale) huurwoningen), het verduurzamen en verbeteren van de kwaliteit van de bestaande woningvoorraad en de opgave op het gebied van wonen en zorg. Daarnaast gaat het bij het realiseren van de woningbouwopgave ook om behoud van de landschappelijke kwaliteit. De regionale woondeal is een langdurig partnerschap tussen rijk, provincie en gemeenten en wordt jaarlijks herijkt.

3.3 Beleidsuitgangspunten

- **Uitvoering van het grondbeleid gebeurt binnen wettelijke kaders en houdt rekening met beleidsmatige kaders van de gemeente en andere overheden.**
- **De raad stelt kaders vast. Binnen de kaders heeft het college mandaat voor de opzet en uitvoering.**

4. Type Grondbeleid

Grondbeleid is geen doel op zich. Het voeren van grondbeleid is ondersteunend aan het halen van doelen op andere beleidsterreinen zoals wonen, werken, natuur, duurzaamheid en onderwijs. Het grondbeleid zelf legt deze doelen niet vast en bepaalt ook geen prioritering in die beleidsdoelen, maar geeft wel aan naar welke invloed we willen uitoefenen om een bepaalde gewenste ontwikkeling te realiseren. Hierbij gaat het om hoe we deelnemen aan de grondmarkt, welke instrumenten daarbij ingezet kunnen worden en hoe daarover verantwoording wordt afgelegd. Het grondbeleid kan op deze manier helpen om de doelen op andere beleidsterreinen zo efficiënt mogelijk te behalen.

Er bestaat niet slechts één type grondbeleid. In elke gemeente zijn diverse varianten van grondbeleid te herkennen. De keuze voor een specifieke vorm wordt bepaald door vooraf vastgestelde criteria met betrekking tot bestaande of gewenste grondposities, beschikbare financiële en personele middelen, mogelijke risico's, maatschappelijke urgentie, enzovoorts. In feite zijn er geen 'harde' vormen van grondbeleid; elk soort grondbeleid bevindt zich op een continuüm van volledig actief (volledige eigendomsverwerving en controle over de grond) tot louter faciliterend (enkel publiekrechtelijke ondersteuning en toetsing van een ontwikkeling) door een gemeente.

4.1 Beleidskeuze

Om te kiezen voor een passende vorm grondbeleid voor een specifiek project wordt gekeken naar diverse algemene en projectspecifieke criteria. Per project dient de afweging gemaakt te worden tussen een actieve of faciliterende rol, of ergens daar tussenin. De keuze is afhankelijk van onder andere de invloed die we willen uitoefenen om een bepaalde gewenste ontwikkeling te realiseren en de mogelijkheden en omstandigheden die we daarvoor hebben. We zien de noodzaak om in te spelen op lokale omstandigheden en behoeften. Om die reden kiezen we voor het voeren van een (actief) situationeel grondbeleid.

Dat betekent dat per project, op basis van afwegingscriteria, de afweging wordt gemaakt welke vorm van grondpolitiek het meest effectief is voor het bereiken van de gemeentelijke doelen en ambities. Deze afwegingscriteria helpen ook in de beoordeling in de go of no-go van een project.

4.2 Afwegingscriteria

Het uitgangspunt van situationeel grondbeleid wordt uitgevoerd aan de hand van een afwegingskader. Dit is een beslisboom aan de hand waarvan de keuze voor het type grondbeleid van een gebiedsontwikkeling kan worden gemaakt. Dit afwegingskader bestaat uit de volgende factoren:

1. Maatschappelijk belang van de ontwikkeling
2. Eigendomssituatie
3. Bereidheid markt
4. Financiële impact voor gemeente
5. (Financiële) Risico's voor de gemeente
6. Beschikbare ambtelijke capaciteit van gemeente

Deze factoren zijn opgenomen in een beslisboom waarmee een concreet kader wordt geboden om per gebiedsontwikkeling een keuze te maken tussen een meer actieve rol of een meer faciliterende rol (zie bijlage 5). Hieronder volgt een nadere toelichting op de afwegingsfactoren.

4.2.1 Maatschappelijk belang ontwikkeling

De eerste afweging die wordt gemaakt is of een ruimtelijk initiatief bijdraagt aan de beleidsdoelen die de gemeente heeft vastgelegd in bijvoorbeeld de Woonvisie, Omgevingsvisie of Bestuursakkoord. Als het ruimtelijk initiatief van de gemeente zelf komt, dan is het vlug duidelijk wat de bijdrage aan de beleidsdoelen is. Maar hoe belangrijk die doelen zijn, en hoe daarin geprioriteerd moet worden ten opzichte van andere initiatieven kan niet in het grondbeleid worden bepaald. Wat belangrijke doelen zijn op onder andere het gebied van wonen, werken en duurzaamheid wordt bepaald door onderzoek binnen de beleidsvelden en de bestuursprogramma's.

4.2.2 Eigendomssituatie

Vervolgens wordt gekeken naar de eigendomssituatie. De eigendomssituatie kan invloed hebben op de keuze van het type grondbeleid dat gevoerd kan worden, maar hoeft niet per se leidend te zijn. Het is niet automatisch zo dat een ruimtelijk initiatief op gemeentegrond automatisch leidt tot actief grondbeleid. Die keuze hangt af van alle afwegingscriteria. Wanneer alle criteria leiden tot een actieve rol voor de gemeente, dan kan de gemeente de ontwikkeling zelf oppakken. Anders kan het alsnog een keuze zijn om een samenwerking te zoeken.

Als de grond in eigendom is van een partij die bereid en in staat is de door de gemeente gewenste ontwikkeling te realiseren, dan heeft de gemeente automatisch een meer faciliterende rol, omdat die partij zich kan beroepen op het recht van zelfrealisatie.

Echter kan de grondpositie ook in handen zijn van (meerdere) partij(en) of particulier(en) die niet bereid zijn een gewenste gemeentelijke ontwikkeling te realiseren. Indien er een groot belang is het betreffende eigendom te ontwikkelen door de gemeente gewenste vorm, dan kan het een strategische keus zijn op enige manier de eigendommen van de locaties proberen te verkrijgen.

In welke mate de eigendomssituatie invloed heeft op het grondbeleid van de gemeente van een gebiedsontwikkeling, hangt af van de type eigenaar, hoeveelheid eigenaren en de bereidwilligheid van eigenaren.

4.2.3 Bereidheid markt

Als een gewenste ontwikkeling wordt opgepakt door de markt (private partijen) en zij zijn in staat de door de gemeente gewenste vorm van planuitvoering te realiseren dan faciliteren wij waar nodig. Pakt de markt de ontwikkeling niet op dan kan dit een reden zijn om zelf een actieve(re) rol aan te nemen. Dit kan betekenen dat de gemeente zelf de ontwikkeling gaat

realiseren, mits aan de overige criteria wordt voldaan, dan wel dat de gemeente de markt uitnodigt om ontwikkelingen op te pakken.

4.2.4 Financiële impact voor de gemeente

Het is van belang inzicht te hebben in de financiële impact van een gebiedsontwikkeling. Als de gemeente een actieve grondpolitiek voert, dan draagt de gemeente zelf de financiële baten en lasten. Maar wat als die lasten hoger zijn dan verwacht? Wat als de baten lager of later komen dan verwacht? Kan de gemeente deze lasten dragen? Het is afhankelijk van de beschikbare financiële middelen of de gemeente een actieve of een meer faciliterende rol moet innemen.

Om een goed financieel beeld te krijgen van de ontwikkeling van een locatie stelt de gemeente een financiële haalbaarheidsanalyse op in de vorm van een grondexploitatie. De grondexploitatie is van belang voor het beoordelen van financiële haalbaarheid, het beheersen van risico's en het uitvoeren van scenarioanalyses. De uitkomsten bieden essentiële inzichten. Een positief resultaat wordt toegevoegd aan de algemene reserve. Een negatief resultaat betekent dat er financiering moet worden gevonden om eventuele verliezen te dekken. Daarbij vindt de afweging plaats of deze financiële effecten acceptabel zijn om andersoortige effecten te compenseren. Lijkt de financiële impact te groot, dan kan dit bijvoorbeeld een reden zijn om in die situatie te kiezen voor een meer faciliterende rol.

4.2.5 (Financiële) Risico's voor de gemeente

Als de gemeente een actieve grondpolitiek voert, dan draagt de gemeente zelf de risico's. Met name een aanzienlijk financieel risico, vanwege de hoge investeringen van een gebiedsontwikkeling en onzekerheid over de mate van prijsstijgingen en de verwachte verkoopopbrengst. Maar ook risico's met betrekking tot onder andere programmering, milieu en marktomstandigheden. Bij een faciliterende rol van de gemeente, vallen die risico's grotendeels aan marktpartijen toe.

Om inzicht te krijgen in de risico's van een actieve gebiedsontwikkeling, worden diverse scenario's uitgewerkt. Alle risico's worden daarbij blootgelegd en de kans dat het zich voordoet wordt ingeschat. De (financiële) impact van de scenario's wordt met behulp van de grondexploitatie inzichtelijk gemaakt. Vervolgens worden er beheersingsmaatregelen bedacht om de risico's in te perken. Mochten deze beheersingsmaatregelen de risico's onvoldoende terugdringen, en de gemeente is niet in staat of is niet bereid deze risico's te dragen, dan kan dit leiden tot een meer faciliterende rol van de gemeente.

4.2.6 Beschikbare ambtelijke capaciteit van gemeente

De aanwezige kennis, kunde en ambtelijke capaciteit binnen de gemeente is bepalend voor de keuze van grondbeleid voor een specifiek project. Of er voldoende capaciteit aanwezig is, is per geval een afweging en mede afhankelijk van het aantal ontwikkelingen. Bij onvoldoende interne capaciteit, kan er worden gekozen om capaciteit in te huren alleen dit ondervangt het probleem niet volledig want er is altijd interne capaciteit nodig. Om goed een actieve grondpolitiek te kunnen voeren, is het noodzaak dat er voldoende kennis, kunde en

capaciteit beschikbaar is en blijft. Daarnaast vraagt actief grondbeleid ook veel bestuurlijke capaciteit.

4.2.7 Beleidsuitgangspunten keuze grondbeleid

- De gemeente kiest een situationeel grondbeleid.
- Bij het situationeel grondbeleid wordt per project op basis van afwegingscriteria de afweging gemaakt welke vorm van grondpolitiek het meest effectief is voor het bereiken van de gemeentelijke doelen en ambities.

4.3 Instrumenten bij vormen grondbeleid

Als eenmaal uit het afwegingskader een keuze volgt voor het voeren van een bepaalde grondpolitiek door de gemeente, dan kan een keuze worden gemaakt voor de inzet van hierbij passende grondbeleidsinstrumenten. Hierna volgen de instrumenten van actief grondbeleid, vervolgens faciliterend grondbeleid en dan de verschillende tussenvormen.

4.3.1 Actief Grondbeleid

Bij actief grondbeleid neemt de gemeente regie in handen en heeft of verwerft gronden voor een gebiedsontwikkeling. De gemeente voert de grondexploitatie en de kosten zoals plankosten, bouw- en woonrijp maken, verwervingskosten, worden (meestal) gedekt door de opbrengsten van uitgifte van bouwrijpe gronden. Echter aan het voeren van de grondexploitatie zijn kansen en risico's verbonden; zowel meevallers als tegenvallers komen voor rekening van de gemeente. En hoewel de gemeente regie kan hebben, neemt dit wel veel capaciteit van de gemeente. Daarnaast is er ook sprake van actieve grondpolitiek als de gemeente samenwerking zoekt met een andere publiekrechtelijke rechtspersoon.

Instrumenten Actief Grondbeleid

Voor de uitvoering van actief grondbeleid kunnen verschillende instrumenten worden ingezet. Het gaat erom dat de gemeente (in een vroegtijdig stadium) de gronden in bezit krijgt om deze te ontwikkelen. Anders loopt de gemeente het risico dat derden de gronden in bezit krijgen of houden en niet tot gebiedsontwikkeling willen over gaan of geen afspraken bij zelfrealisatie mogelijk zijn.

19

Hoe dan ook moet de gemeente zich houden aan de volgende eisen bij het verwerven van gronden:

- De verwerving begint met een (vertrouwelijk) strategisch plan inclusief risicoanalyse (zie bijlage 6).
- Er moet uitzicht zijn op een financieel realistische ontwikkeling van de gronden/panden.
- Het maatschappelijk belang moet met de aankoop gediend zijn.
- Het financiële risico is verantwoord.
- De een onafhankelijke taxatie vormt voor de gemeente de basis van onderhandeling voor de verwerving van het object. Dit ten behoeve van de marktconformiteit en transparantie. Hier kan alleen gemotiveerd van worden afgeweken.
- Onderhandeling zijn altijd onder voorbehoud van bestuurlijke goedkeuring.
- Een verkennend bodemonderzoek vormt onderdeel van de overeenkomst.

Er zijn twee soorten verwervingen:

1. Planmatige verwerving

Planmatige verwerving houdt in dat onroerende zaken worden verworven in exploitatiegebieden waarvoor de gemeenteraad al een grondexploitatie heeft vastgesteld of een voorbereidingskrediet heeft verstrekt. De verantwoording van deze verwerving vindt plaats in de betreffende grondexploitatie van het project.

2. Strategische verwerving

Strategische verwerving vindt plaats in gebieden zonder vastgestelde grondexploitatie, planologisch kader of tastbare visie. De gemeente verwerft grondposities met het oog op toekomstige (her)ontwikkelingsmogelijkheden. Met een verwerving kan de gemeente haar sturingsmogelijkheden vergroten en de initiator zijn van toekomstige ontwikkelingen. De gemeente kan ook gronden verwerven als ruilobject met als doel deze strategisch in te zetten.

Het college is gemandateerd om strategische aankopen tot € 2.000.000 te doen, waarbij het college de gemeenteraad zo spoedig mogelijk zal informeren. Hierbij worden achteraf budget beschikbaar gesteld door de raad. Dit dient als voorbehoud in de overeenkomst te worden opgenomen.

Bij strategische aankopen boven € 2.000.000 wordt de raad (voorafgaand aan de aankoop) in de gelegenheid gesteld om de wensen en bedenkingen naar voren te brengen. Hierbij zal het college (waar nodig onder geheimhouding) de raad verzoeken om een besluit te nemen tot aankoop en het benodigde budget beschikbaar te stellen.

Wijze van verwerving

Eenmaal besloten tot verwerving kan de gemeente verschillende instrumenten inzetten. De volgorde van voorkeur voor de verwerving van gronden door de gemeente zijn minnelijke verwerving, toepassing voorkeursrecht en onteigening.

- *Minnelijke verwerving*

Bij minnelijke verwerving koopt de gemeente gronden op vrijwillige basis aan, nadat overeenstemming is bereikt met de grondeigenaar over de voorwaarden voor eigendomsoverdracht. Het is cruciaal om het juiste tijdstip van verwerving te bepalen om renteverliezen bij te vroeg aankopen of prijsopdrijving bij te laten aankopen te voorkomen. Slagvaardig handelen is daarom essentieel.

- *Vestiging voorkeursrecht*

De Aanvullingswet Grondeigendom geeft gemeenten het recht om eigenaren in een bepaald gebied te verplichten hun eigendom eerst aan de gemeente aan te bieden bij voorgenomen verkoop. Als de eigenaar niet bereid is zijn eigendom aan te bieden, gebeurt er niets. Hoewel dit een passieve manier van verwerven is, voorkomt het speculatieve verkopen en dient het als beschermingsinstrument tijdens de planontwikkelingsperiode. Het vestigen van een voorkeursrecht is geen garantie voor daadwerkelijke verwerving, aangezien verkoop op vrijwillige basis blijft en er overeenstemming moet worden bereikt.

De gemeente kan dit instrument inzetten in situaties waarin zij kiest voor een actieve grondpolitiek. De inzet van dit instrument wordt dan afgewogen tegen de optie van strategische verwervingen. De gemeente zal dit instrument dan ook inzetten in een vroeg stadium van de voorgenomen ontwikkeling. Ze maakt daarbij, zo nodig, gebruik van de mogelijkheid om het voorkeursrecht te vestigen vooruitlopend op de vaststelling van de (wijziging van de) omgevingsvisie of van een programma of vooruitlopend op de wijziging van het omgevingsplan.

- *Onteigening*

Onteigenen is het ontnemen van grondeigendom in het algemeen belang voor het ontwikkelen, gebruiken of beheren van de fysieke leefomgeving. Onteigening kan worden toegepast bij woningbouw, infrastructuur, dijkversterking, energietransitie of natuurontwikkeling. Het instrument wordt toegepast als aankoop niet of niet op tijd lukt. Voorwaarden zijn een algemeen belang, noodzaak en urgentie van de onteigening. Het belang moet concreet zijn uitgewerkt in een omgevingsplan, projectbesluit, of in een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. De noodzaak blijkt onder andere uit het feit dat geen overeenstemming kan worden bereikt na een minnelijke verwerving en er geen beroep op zelfrealisatie kan worden gedaan. En de urgentie wordt gemotiveerd met (project)plannen die binnen 3 jaar tot uitvoering van de ontwikkeling, gebruik of beheer van fysieke leefomgeving zullen leiden.

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet wordt de gemeenteraad zelf verantwoordelijk voor het nemen van een onteigeningsbeschikking. De procedure is vereenvoudigd maar kost nog veel voorbereidingstijd. De gemeente houdt dit instrument achter de hand voor uitzonderingssituaties.

4.3.2 Beleidsuitgangspunten actief grondbeleid

- Het uitgangspunt bij grondverwerving is de minnelijke verwerving. Om een grondpositie te kunnen innemen kan het minnelijke traject vooraf worden gegaan door de vestiging van het voorkeursrecht. Alleen in uiterste gevallen wordt gebruik gemaakt van het onteigeningsinstrumentarium;
- Planmatige verwerving van gronden vindt plaats voor zover deze past binnen de vastgestelde exploitaties van de gemeente;
- Het college is gemandateerd om strategische aankopen tot € 2.000.000 te doen, waarbij het college de gemeenteraad zo spoedig mogelijk zal informeren.
- Bij strategische aankopen boven de € 2.000.000 wordt de raad in de gelegenheid gesteld om de wensen en bedenkingen naar voren te brengen;
- Voorafgaand aan een strategische aankoop wordt een uitgebreide risicoanalyse gemaakt waarin de realisatietermijn, risico's, prijs, dekking en toekomstig resultaat beschreven worden;
- Vanaf het moment van aankoop tot het moment van ontwikkeling worden gronden tijdelijk verhuurd, verpacht of in gebruik gegeven aan derden of gemeentelijke programma's of verbonden partijen.

4.3.3 Faciliterend grondbeleid

Bij faciliterend grondbeleid heeft de gemeente in het geval van een ontwikkellocatie geen wens of belang bij het voeren van een actieve grondbeleid. Dit is het geval als de combinatie van de factoren zoals beschreven in hoofdstuk 4.2 niet voldoende belang oplevert voor het voeren van een actieve grondpolitiek.

Bij faciliterend grondbeleid heeft de gemeente te maken met initiatieven uit de vastgoedmarkt, waarbij private partijen een ruimtelijke ontwikkeling willen realiseren. De keuze om te kiezen voor deze vorm van grondbeleid is afhankelijk van de grondpositie van ontwikkelende partijen. Meestal wordt de gemeente geconfronteerd met deze situatie en is er geen andere vorm mogelijk.

De gemeente treedt bij faciliterend grondbeleid uitsluitend op als overheid, die de ontwikkeling faciliteert. De gemeente laat het verwerven, bewerken en uitgeven van grond over aan derden en beperkt zich tot het stellen van randvoorwaarden, het vaststellen van het planologisch besluit en het uitvoeren van toezicht op werkzaamheden. Kortom, de gemeente probeert ruimtelijke plannen te realiseren, zonder dat zij de beschikking heeft over grond. De regie verloopt via de publiekrechtelijke instrumenten die de gemeente ter beschikking staan en, waar mogelijk, versterkt door privaatrechtelijke afspraken.

Faciliterend grondbeleid betekent niet per definitie dat de gemeente ‘wacht’ tot de markt projecten zal oppakken. Als de gemeente een ontwikkeling als urgent of wenselijk bestempelt, kan het (rekening houdend met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur) marktpartijen proactief benaderen en uitnodigen om de specifieke ontwikkeling op te pakken. Hierbij worden projecten geïnitieerd zonder over te gaan op actieve grondpolitiek. Het kan ook betekenen dat de gemeente al een aantal voorinvesteringen doet zonder dat er concrete afspraken zijn gemaakt met initiatiefnemers. Dit wordt proactief faciliterend grondbeleid genoemd.

Voordeel van faciliterend grondbeleid is dat de gemeente minder financiële risico's loopt dan bij actief grondbeleid. Daarnaast levert het minder druk op de ambtelijke organisatie en kunnen kosten verhaald worden via kostenverhaalregels (publiekrechtelijk spoor) of via een anterieure overeenkomst (privaatrechtelijk spoor). Nadelen zijn dat de gemeente minder regie heeft in het ontwikkelproces en niet kan deelnemen in de winstneming (als die er is). Dit kan met proactief faciliterend grondbeleid ondervangen worden, dan is er wel regie. Echter zijn er dan meer financiële risico's doordat de gemeente wel ambtelijke inzet levert, maar niet zeker is dat deze kosten gedekt worden totdat er een overeenkomst wordt gesloten.

Kostenverhaal

De Omgevingswet verplicht overheden om de kosten voor werken, werkzaamheden en maatregelen naar evenredigheid te verhalen op de initiatiefnemers die profijt hebben van de aan te leggen openbare voorzieningen. Kostenverhaal is gebaseerd op het principe dat de initiatiefnemer van een ontwikkeling meer van de aanleg van openbare voorzieningen profiteert dan andere burgers en bedrijven. Om die reden is het gerechtvaardigd om de kosten te verhalen op de initiatiefnemer. De kosten die de gemeente maakt worden via een privaatrechtelijke (uitgangspunt) of publiekrechtelijke weg verhaald op de initiatiefnemer.

De gemeente zet in op maximaal kostenverhaal en maakt hierbij gebruik van het model Berekening plankosten bij kostenverhaal Omgevingswet. Het afsluiten van een anterieure overeenkomst tussen de initiatiefnemer van de bouwactiviteit en de gemeente heeft daarbij

de voorkeur. Als het niet mogelijk is een overeenkomst af te sluiten, is de publiekrechtelijke weg verplicht. Dan verhaalt de gemeente de kosten op basis van de regels in een omgevingsplan, een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit of een projectbesluit. Kostenverhaal is alleen mogelijk over aangewezen kostensoorten van de Omgevingswet.

Instrumenten Faciliterend Grondbeleid

Bij facilitaire activiteiten kan de gemeente gebruik maken van verschillende instrumenten:

- Intentieovereenkomst
- Anterieure overeenkomst (uitgangspunt)
- Posterieure overeenkomst
- Publiekrechtelijke kostenverhaal

Intentieovereenkomst

Op het moment dat er bij een situatie gekozen is voor facilitair grondbeleid, worden er aan het begin van het ontwikkeltraject afspraken gemaakt met de ontwikkelaar over de samenwerking in een intentieovereenkomst. Hierin worden ook afspraken gemaakt omtrent kosten en/of een voorschotbijdrage kostenverhaal. Er wordt een inschatting gemaakt van de plankosten en daarvan wordt 30% in rekening gebracht bij het sluiten van de intentieovereenkomst. Zodra de invulling duidelijk is, leggen partijen afspraken over de ontwikkeling vast, bij voorkeur in een anterieure overeenkomst.

Anterieure overeenkomst

Het uitgangspunt is dat in de beginfase van een ontwikkeling een intentieovereenkomst wordt gesloten, waarin afspraken worden gemaakt over de samenwerking en/of een voorschotbijdrage op kostenverhaal. Zodra er meer duidelijkheid is over de kwaliteit en invulling van het plangebied, wordt een anterieure overeenkomst gesloten. Hierin worden afspraken vastgelegd over ruimtelijke invulling, de planning, planschade, aanbestedingsregels, kwaliteit van de ontwikkeling en financiële bijdragen aan onder meer openbare voorzieningen.

In de anterieure overeenkomst kan ook een bepaling opgenomen worden over een bankgarantie en/of concerngarantie. Deze garanties zijn bedoeld om ervoor te zorgen dat de partij die verantwoordelijk is voor de ontwikkeling, zijn verplichtingen in de openbare ruimte nakomt. Met een bankgarantie staat de bank garant voor bepaalde financiële verplichtingen van de ontwikkelaar als deze zijn contractuele verplichtingen niet nakomt. Het verstrekken van een bankgarantie kost de ontwikkelaar geld en kan invloed hebben op zijn kredietruimte. Een concerngarantie is een overeenkomst tussen de gemeente en de moedermaatschappij van de ontwikkelende dochtermaatschappij. Met deze garantie verplicht de moedermaatschappij zich om de contractuele verplichtingen van de dochtermaatschappij na te komen als deze dat zelf niet doet. Bij het verstrekken van een garantie door de moedermaatschappij worden vaak ook kosten en voorwaarden vastgelegd voor de dochtermaatschappij.

Het voordeel van de anterieure overeenkomst is de flexibiliteit en de onderhandelingsruimte in de beginfase van de ontwikkeling waarop over de inhoud zowel de gemeente als ook de

ontwikkende partij invloed kan uitoefenen. Er is een ruime mate van contractsvrijheid. Bij posterieure overeenkomsten is dit (vrijwel) niet mogelijk.

De plankosten verschillen bij kleine en grote bouwactiviteiten. Bij kleine bouwactiviteiten worden vaste bedragen voor de plankosten gerekend. In artikel 13.5 van de Omgevingsregeling staat wat kleine bouwactiviteiten zijn en welke vaste bedragen daarbij worden gerekend. Alle overige bouwactiviteiten zijn grote bouwactiviteiten. Bij grote bouwactiviteiten worden de plankosten van geval tot geval berekend op basis van de producten en activiteiten die nodig zijn om het ruimtelijk plan te realiseren. Voor het kostenverhaal in een anterieure overeenkomst wordt gebruik gemaakt van de regels en de plankostenscan (inclusief tarieven) van kostenverhaal met tijdvak (zie publiekrechtelijk kostenverhaal). Zo worden de kosten van de inzet van medewerkers van de gemeente voor het voorbereiden en uitvoeren van ruimtelijke plannen verhaald. Een voorschot vastgesteld in de intentieovereenkomst wordt daarop in mindering gebracht.

De gemeente moet binnen twee weken na het aangaan van een overeenkomst over kostenverhaal kennisgeven van de terinzagelegging van de overeenkomst.

Posterieure overeenkomst

Ook na vaststelling van een omgevingsplan kan nog een overeenkomst worden gesloten. In de overeenkomst moeten dan wel de vastgestelde regels over kostenverhaal van het omgevingsplan worden gevolgd. De overeenkomst mag immers niet in strijd zijn met wet- en regelgeving (artikel 3.40, lid 2, BW). De regels over kostenverhaal bepalen dan hoeveel onderhandelingsruimte er nog is. Er kunnen ook regels over kostenverhaal staan in een projectbesluit of in een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit.

24

De gemeente moet binnen twee weken na het aangaan van een overeenkomst over kostenverhaal kennisgeven van de terinzagelegging van de overeenkomst.

Publiekrechtelijk kostenverhaal

Als het niet mogelijk is een anterieure overeenkomst af te sluiten, is de publiekrechtelijke weg verplicht. Dan verhaalt het bevoegd gezag de kosten op basis van de regels in een omgevingsplan, een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit of een projectbesluit.

Voor publiekrechtelijk kostenverhaal zijn er binnen de Omgevingswet 2 systemen: kostenverhaal met en zonder tijdvak. Het kostenverhaal met tijdvak is van toepassing op plannen met een duidelijk eindbeeld, een fasering en een einddatum en is het bekende systeem uit de Wro. Daardoor is het goed mogelijk om de kosten en opbrengsten van de gebiedsontwikkeling vooraf te berekenen.

Kostenverhaal zonder tijdvak is een nieuw systeem. Dit systeem is bestemd voor organische gebiedsontwikkeling. Dus voor plannen zonder een duidelijk eindbeeld, zonder fasering en zonder einddatum. Het gaat om plannen met globale functieaanduidingen die op verschillende manieren kunnen worden uitgewerkt.

Bij publiekrechtelijk kostenverhaal neemt het bevoegd gezag regels over het kostenverhaal op in een omgevingsplan, een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit of een projectbesluit. In die regels staat onder andere:

- welke kosten worden verhaald.
- hoe die kosten over de bouwactiviteiten in het gebied worden verdeeld.
- hoe en wanneer een eindafrekening plaatsvindt.

Wie wil bouwen, moet bij het bevoegd gezag een kostenverhaalsbeschikking vragen.

4.3.4 Beleidsuitgangspunten faciliterend grondbeleid

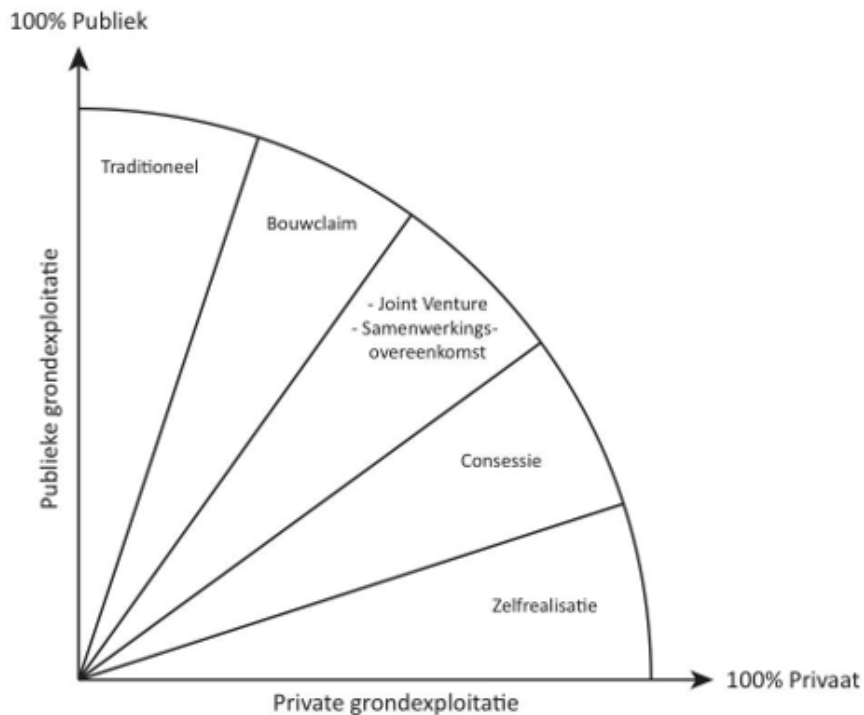
- Bij particuliere initiatieven wordt ingezet op privaatrechtelijke anterieure overeenkomsten.
- Voorafgaand aan de anterieure overeenkomst wordt een intentieovereenkomst gesloten waarin afspraken worden gemaakt over de samenwerking en een bedrag van 30% van de geschatte plankosten.
- In de anterieure overeenkomst wordt een bepaling opgenomen over een bankgarantie en/of concerngarantie.
- Bij anterieure overeenkomsten zet de gemeente in op maximaal kostenverhaal.
- Voor het kostenverhaal in een anterieure overeenkomst wordt gebruik gemaakt van de regels en de plankostenscan (inclusief tarieven) van kostenverhaal met tijdvak.
- Bij publiekrechtelijk kostenverhaal zet de gemeente in op maximaal kostenverhaal bij partijen waarmee geen overeenkomst is afgesloten.
- De gemeente werkt in principe niet mee aan onrendabele particuliere grondexploitaties, tenzij de economische uitvoerbaarheid gewaarborgd is.
- Eventuele planschaderisico's worden afgewend op initiatiefnemers.
- Het publiekrechtelijk spoor hanteert de gemeente als stok achter de deur als partijen anderszins niet tot overeenstemming komen;

4.3.5 Instrumenten bij samenwerkingen

Naast de hoofdvormen actief en faciliterend grondbeleid zijn er verschillende tussenvormen mogelijk. De meest voorkomende vormen zijn:

- Bouwclaimmodel
- Joint venture
- Concessiemodel

Vaak wordt een samenwerking met een private partij een PPS (Publiek Private Samenwerking) genoemd, waarin de gemeente zowel actief als faciliterend kan optreden. De gemeente kiest per afzonderlijke ontwikkeling voor de beste samenwerkingsvorm.



Bouwclaimmodel

Het bouwclaimmodel kan worden toegepast als gronden volledig of gedeeltelijk in handen zijn van private partijen. De gemeente en de private partij komen overeen dat de gronden tegen een vooraf vastgestelde prijs (veelal de prijs voor ruwe bouwgrond) overgedragen worden aan de gemeente. In ruil hiervoor ontvangt dezelfde private partij het recht om een bepaald aantal bouwrijpe kavels terugkopen. Doordat de gemeente bouw- en woonrijp maakt en deze uitgaven bekostigt met de opbrengsten van de uit te geven gronden, berust het financiële risico in dit samenwerkingsmodel volledig bij de gemeente. Bij een afnameverplichting voor een bepaalde datum is de gemeente verzekerd is van de gronduitgifte tegen een vooraf overeengekomen prijs.

26

Joint venture

Het joint-venture model is het model waarbij gemeente en marktpartij(en) gezamenlijk een onderneming oprichten, vaak in de vorm van een CV of BV, aan welk de gronden binnen het plangebied (in economische eigendom) worden overgedragen. Deze 'grondexploitatie maatschappij (GEM)' is dan verantwoordelijk voor de planontwikkeling, bouw- en woonrijp maken en voor de gronduitgifte. In feite is zij van een geprivatiseerd grondbedrijf. Het grondexploitatie risico wordt in dit samenwerkingsmodel verdeeld tussen gemeente en marktpartijen in de verhouding waarin deze partijen participeren in de GEM.

Concessie

Het concessiemodel is het model waarbij private partij(en) de beschikking krijgt over alle gronden op een locatie en deze onder voorwaarden ontwikkelt. Dit kan bijvoorbeeld door verkoop van deze gronden door de gemeente aan de marktpartij. Het bouw- en woonrijp maken gebeurt vervolgens voor rekening en risico van de marktpartij. Binnen het concessiemodel richt de private partij ook voor eigen rekening en risico het openbaar gebied

in. De gemeente bepaalt hierbij vooraf de kwaliteitseisen. Nadat het project is afgerond wordt de openbare ruimte overgedragen aan de gemeente. Bij dit model kunnen aanbestedingsaspecten een belangrijke rol spelen.

Als de gemeente grond uitgeeft in deze samenwerkingsvorm, vindt er een selectieprocedure plaats. Hierbij stelt de gemeente vooraf selectiecriteria vast en organiseert een inschrijving. De criteria die de gemeente aan partijen stelt, zijn afhankelijk van het karakter van de opgave. Voor gunning kan het volgende gelden:

- Toekenning op basis van de hoogste prijs;
- Toekenning op basis van de economisch voordeligste aanbieding;
- Kwantitatieve criteria;
- Kwalitatieve criteria;
- Het risicoprofiel.

Een selectie is in principe vormvrij. Beoordeling vindt plaats aan de hand van vooraf opgestelde criteria. Selecteren (in plaats van formeel aanbesteden) is alleen toegestaan als (delen van) de activiteiten die de winnaar uitvoert geen aanbesteding-plichtige overheidsopdrachten zijn. Het gemeentelijk aanbestedingsbeleid is hierbij van toepassing.

4.3.6 Beleidsuitgangspunten samenwerkingen

- Indien gekozen wordt voor samenwerking met marktpartijen weegt de gemeente per project de vorm van samenwerking af.
- Staatssteun- en aanbestedingsvraagstukken zijn een vast onderdeel van het keuzeproces.
- In het geval de gemeente een eigen locatie door de markt laat ontwikkelen, zal zij de marktpartij in beginsel selecteren op basis van een selectie of aanbesteding.
- Bij een selectie kan het college kaders meegeven voor de invulling van de ontwikkellocatie.

5. Gronduitgifte

Het primaire uitgangspunt van gronduitgifte is uitgifte van (bouwrijpe) grond. Dit kan op verschillende manieren plaatsvinden:

- Uitgifte in eigendom
- Verhuur
- Vestigen recht van opstal
- Uitgifte in (erf)pacht

In dit hoofdstuk wordt ook beschreven hoe de gemeente omgaat met de uitgifte van reststroken. In alle gevallen dient de gemeente een gegadigde te selecteren aan de hand van objectieve, toetsbare en redelijke criteria. Eventueel wordt dit door een publicatie bevestigd. In de grondwaarderingsbrief die jaarlijks vastgesteld wordt staat hoe de gemeente omgaat met prijzen bij verkoop en verhuur van gronden. Daarin worden ook de methode en welke uitgangspunten aan de grondprijsberekening ten grondslag liggen worden behandeld.

5.1 Uitgifte in eigendom

De meest gebruikelijke vorm van gronduitgifte is de verkoop van grond. Het volledig eigendomsrecht wordt daarbij overgedragen. Het gemeentelijk uitgangspunt bij gronduitgifte is grondverkoop. De verkoop van grond vindt in beginsel plaats tegen marktconforme uitgifteprijzen. De prijs komt, middels onafhankelijke taxatie of op basis van de grondwaarderingsbrief, op transparante wijze tot stand.

Anti-speculatiebeding

Door het instellen van een anti-speculatiebeding bij nieuwbouwwoningen moet het speculeren en misbruik van kortingsregelingen worden tegen gegaan. Het gaat dan om sociale woningbouw (koop en huur) en andere doelgroepspecifieke uitgiftes. De koper betaalt minder dan de voor deze woningen geldende marktprijs. Bepaalde doelgroepen kunnen hierdoor wel een woning kopen die zij normaal niet hadden kunnen kopen. De koper kan de woning direct na aankoop de woning weer verkopen en de winst incasseren. Om dit te voorkomen wordt een boete vastgesteld als een koper de woning binnen bepaalde tijd weer verkoopt. Deze clausule wordt opgenomen in de koopovereenkomst.

Kwalitatieve verplichting

Bij de uitgifte van grond kan worden bedongen dat de grond niet wordt aangewend voor andere doeleinden dan waarvoor de grond is uitgegeven en dat deze verplichting eveneens zal gelden voor opvolgende eigenaren (kettingbeding).

Nabetalingsregeling

Bij gronduitgifte en grondprijsbepaling kan een nabetalingsregeling van toepassing worden verklaard. Als deze regeling van toepassing is verklaard, houdt dat in dat voor ander gebruik van een onroerende zaak binnen tien (10) jaren na uitgifte, een nabetalingsregeling van kracht is. De omvang van de nabetaaling kan worden bepaald door het verschil in actueel geldende uitgifteprijs tussen de oude en nieuwe bestemming te delen door 10 en te vermenigvuldigen met het aantal volle jaren dat nog moet worden

doorlopen om de geldigheidstermijn van 10 jaren van de nabetalingsregeling te bereiken.

5.2 Verhuur

De gemeente kan er ook voor kiezen om grond te verhuren. Hierbij kan men denken aan gronden welke de gemeente nodig heeft voor toekomstige ontwikkelingen of wanneer er infrastructuur in de grond aanwezig is. Er kan dan besloten worden om de grond jaarlijks uit te geven voor verhuur.

5.3 Vestigen recht van opstal

Het vestigen van een recht van opstal kan worden gebruikt bij het plaatsen van opstallen op/in gemeentegrond, denk hierbij aan de plaatsing van zendmasten of laadpalen, reclameborden, kunstwerken en sportkantines. Verkoop van de ondergrond is niet aan de orde, verhuur behoort tot de mogelijkheden maar verhuur sluit niet uit dat de eigendom van de opstal door middel van natrekking bij de gemeente komt. In veel gevallen is het niet wenselijk dat de gemeente deze bouwwerken in eigendom verkrijgt en daarmee een verantwoordelijkheid en mogelijke onderhoudsverplichting overneemt van de huurder. Door het vestigen van een recht van opstal wordt eigendomsverkrijging voorkomen. Dit neemt niet weg dat de gemeente in geval van een recht van opstal alsnog de mogelijkheid heeft de ondergrond eveneens te verhuren (stapeling van rechten). Een recht van opstal wordt veelal gevestigd zodat de opstalhouder in aanmerking kan komen voor een recht van hypotheek in combinatie met het verkrijgen van externe financiering voor het realiseren van opstallen voor een langere termijn. De looptijd van dit zakelijke recht is daarbij veelal gelijk aan de looptijd van een hypotheekverstrekking.

29

5.4 Uitgifte in erfpacht

Bij het recht van erfpacht geeft de gemeente grond uit, met eventuele opstallen. Het zogenoemde bloot eigendom van de grond blijft in handen van de gemeente. De erfpachter heeft het volledige genotsrecht over de onroerende zaak. De erfpachter betaalt hiervoor gedurende de duur van het erfpachtcontract een vergoeding (canon). Periodiek kan de te betalen erfpachtcanon worden herzien. Voor het beheren van erfpachtcontracten is veel ambtelijke capaciteit en gedegen kennis nodig.

De gemeente kiest niet op eigen initiatief voor uitgifte in erfpacht, tenzij bijzondere omstandigheden daarom vragen. De canon wordt bepaald door middel van een taxatie.

5.5 Pacht

De gemeente Tytsjerksteradiel beschikt over gronden die (tijdelijk) geen directe bestemming kennen. Deze gronden worden tijdelijk uitgegeven voor agrarisch gebruik via geliberaliseerde pacht. Hiermee wordt bijgedragen aan de instandhouding van het agrarisch landschap, wordt verrommeling van gronden voorkomen en genereert de gemeente inkomsten.

Het beleid voor geliberaliseerde pacht (vastgesteld op 29 augustus 2023) voorziet in de uitgifte van agrarische gronden aan volwaardige landbouwbedrijven conform artikel 7:312

BW. De pacht wordt openbaar aangeboden, tenzij er sprake is van een situatie waarbij op basis van objectieve, toetsbare en redelijke criteria slechts één serieuze gegadigde in aanmerking komt (onderhandse uitgifte).

De kernpunten van het pachtbeleid zijn als volgt:

- **Pachtvorm:** Geliberaliseerde pacht, met een minimale duur van één jaar en een maximale duur van zes jaar.
- **Pachters:** Alleen agrarische ondernemers met een inschrijving in het Handelsregister en een agrarische kernactiviteit komen in aanmerking.
- **Pachtprijs:** Uitgangspunt is een marktconforme prijs, gebaseerd op de jaarlijks door het Rijk vastgestelde maximale pachtprijzen. Afwijking hiervan is mogelijk op grond van omstandigheden.
- **Toewijzing:** Gronden worden openbaar aangeboden via de gemeentelijke website en huis-aan-huisbladen. Indien er meerdere gegadigden zijn, vindt toewijzing plaats via loting.
- **Gebruik:** Gronden dienen bedrijfsmatig te worden geëxploiteerd voor landbouwdoeleinden zoals opgenomen in het BW. Wijziging van gebruik (bijv. van grasland naar bouwland) is slechts toegestaan met schriftelijke toestemming van de gemeente.
- **Rechtszekerheid:** De pachtovereenkomst wordt schriftelijk vastgelegd. Gronden van meer dan één hectare worden ter toetsing aan de Grondkamer voorgelegd.

De gemeente behoudt zich het recht voor het pachtbeleid tussentijds te wijzigen en/of uitgifteprocedures te beëindigen. Bestaande pachtovereenkomsten blijven van kracht onder de daarin opgenomen voorwaarden.

5.6 Reststroken

De gemeente kwalificeert reststroken, ook wel snippergroen genoemd, als een oppervlakte aan grond wat onderdeel is van de openbare ruimte. Hieronder vallen onder andere groen(voorzieningen), grond die geschikt (te maken) is voor tuinuitbreiding, groenvoorzieningen bij toekomstig onroerend goed of een dierenweide. Op deze oppervlakte grond is geen enkele vorm van bebouwing toegestaan en mag geenszins aangekocht worden met de intentie de bestemming zodanig te wijzigen dat hierop bebouwingsmogelijkheden kunnen ontstaan.

Als er belangstelling wordt getoond voor een reststrook, wordt door de gemeente beoordeeld of de betreffende grond uitgegeven kan worden. De gemeente heeft het recht om een verzoek af te wijzen. Dit kan onder andere plaatsvinden, maar is niet gelimiteerd door, omdat er kabels en leidingen in de grond zitten.

Bij de uitgifte van reststroken wordt onderscheid gemaakt tussen percelen met een oppervlakte tot 100m² en vanaf 100m². Tot 100m² wordt de grond gewaardeerd met een vaste grondprijs welke gepubliceerd wordt in de jaarlijkse grondwaarderingsbrief. Percelen vanaf 100m² worden getaxeerd door een door de gemeente aan te wijzen taxateur.

6. Grondprijsbeleid

Met het grondprijsbeleid wordt aangegeven hoe de gemeente omgaat met prijzen bij gronduitgifte. De gemeente Tytsjerksteradiel legt de grondprijzen vast in een jaarlijkse grondwaarderingsbrief. Deze brief geldt voor de uitgiften van eigen gemeentelijke gronden met verschillende functies.

Er zijn diverse prijsmethodieken voorhanden om marktconforme grondprijzen bij de uitgifte van gronden te bepalen. Het is mogelijk om bij grondtransacties voor verschillende functies, ook verschillende methodieken te hanteren. De onderstaande paragrafen beschrijven deze verschillende methodieken.

6.1 Methodes van grondprijsberekening

6.1.1 Vaste prijs

De gemeente Tytsjerksteradiel kiest bij de uitgifte van gronden voor bepaalde functies voor een vaste grondprijs. De vaste grondprijzen worden, zoals beschreven in de inleiding, jaarlijks geactualiseerd middels een indexering. Hiervoor wordt de reguliere CPI (alle huishoudens) van het CBS gehanteerd.

6.1.2 Residuele grondwaardebepaling

De residuele grondwaardebepaling baseert de grondwaarde op de marktwaarde van het te realiseren vastgoed minus alle kosten. De methode gaat ervanuit dat er een “residu” ontstaat door bij de waarde van het toekomstig onroerend goed de BTW en stichtingskosten (bouwkosten, bijkomende kosten, algemene kosten en winst & risico) in mindering te brengen. Dit residu vertegenwoordigt de grondwaarde die past bij de locatie en functie (wonen, commercieel, maatschappelijk) die op de betreffende locatie wordt gerealiseerd. De opbrengstwaarde van onroerend goed is niet voor alle locaties gelijk. Een verschil in aantrekkingskracht of bestemming veroorzaakt afwijkende opbrengsten en daarmee verschillende grondprijzen tussen locaties.

6.1.3 Comparatieve methode

Bij toepassing van de comparatieve (vergelijkende) methode worden de grondprijzen vastgesteld door te vergelijken met grondtransacties uit het verleden of huidige aanbiedingen van gronden in omliggende of vergelijkbare gemeenten. Bij het selecteren van geschikte referenties is het van belang mee te wegen of de bij de referentietransactie betrokken partijen (voor het tot stand komen van de transactie) niet reeds gelieerd waren. Dit is van belang om de marktconformiteit van meegewogen grondtransacties te waarborgen. Op deze vergelijking kunnen vervolgens nog enkele correcties worden doorgevoerd die de uiteindelijke grondprijs bepalen. Omgevingsfactoren, zoals een bepaalde mate van bereikbaarheid, is hiervan een goed voorbeeld. Met de comparatieve methode is een grondprijs doorgaans snel te bepalen en wordt daarom bij veel taxatierapporten gebruikt.

6.1.4 Grondquote

Uitgangspunt van de grondquote is dat de grondwaarde wordt vastgesteld als vast percentage van de vrij-op-naam-prijs (excl. BTW). De grondquote is daardoor direct verbonden aan de hoogte van de verkoopwaarde (VON-prijs excl. BTW). Bij een stijging van de verkoopwaarde dan stijgt de grondwaarde automatisch mee. Het is gebruikelijk de grondquote te bepalen aan de hand van referentieprojecten in omliggende of vergelijkbare gemeenten.

De grondquotemethode kent een zeer groot nadeel ten opzichte van de twee andere methodieken. De stichtingskosten zijn niet onderdeel van het bepalen van de grondwaarde en daarmee kan de daadwerkelijke marktwaarde van de grond hoger of lager liggen. Dit resulteert mogelijk in een te hoge gehanteerde grondwaarde (waardoor ontwikkelingen niet van de grond komen) of te lage grondwaarde (waardoor de gemeente niet volledig financieel profiteert).

6.1.5 Taxatie

Naast bovenbeschreven methodes van grondprijsberekening kiest de gemeente ervoor om bij de start van het verkoopproces de gronden te laten taxeren door een onafhankelijke Register Taxateur. Uitzondering hierop zijn gronden die bestemd zijn voor sociale woningbouw en snippergroen (tot een oppervlakte van 100 m²).

De gemeente is vrij in het aanwijzen van de betreffende taxateur, tenzij anders overeengekomen. Door een onafhankelijke taxatie uit te laten voeren wordt de mogelijkheid van (ongeoorloofde) staatsteun in beginsel uitgesloten. In de regel zal de taxateur minimaal één van bovenbeschreven methodieken toepassen voor de berekening van de uiteindelijke grondprijs. Het getaxeerde bedrag is maximaal een jaar na prijspeil taxatierapport geldig.

Mocht de grond niet binnen een jaar zijn verkocht (getekende koopovereenkomst) of een partij zich concreet voor de grond heeft gemeld dan dienen de gronden opnieuw getaxeerd te worden. Dit ter voorkoming van (ongeoorloofde) staatsteun. In bepaalde situaties heeft de gemeente de mogelijkheid om goed beargumenteerd af te wijken deze termijn. Een belangrijke voorwaarde is dat dit goed onderbouwd en toegelicht moet worden in het verkoopdossier.

6.2 Beleidsuitgangspunten

- **Jaarlijks wordt de grondwaarderingsbrief door het college van B&W vastgesteld waarin de grondprijzen voor het komende jaar worden vastgelegd.**
- **De residuele grondwaardebepaling en de comparatieve methode genieten de voorkeur bij het bepalen van grondprijzen.**
- **Waardebepalingen door middel van taxaties zijn 1 jaar geldig, hiervan kan gemotiveerd worden afgeweken.**

7. Grondexploitatie en Financiën

Door de keuze voor situationeel grondbeleid neemt de gemeente bij projecten verscheidene rollen in. Overwegingen als bestuurlijke ambities, financiën, ambtelijke capaciteit en risico's kunnen leiden tot een meer actieve rol, terwijl er bij andere projecten een faciliterende rol ingenomen wordt. Beide vormen hebben financiële gevolgen voor de gemeente.

Bij een actieve rol zal een grondexploitatie (grex) gevoerd worden. Dit is een financieel overzicht van kosten en opbrengsten van een door de gemeente geïnitieerde ruimtelijke wijziging. Dit overzicht toont de financieel-economische haalbaarheid aan en is het kader waarbinnen de ruimtelijke ontwikkeling gerealiseerd kan worden. De grex dient beheerd te worden en hierover dient de gemeente conform regelgeving verantwoording af te leggen. Bij een faciliterende rol is de gemeente verplicht haar kosten te verhalen, ook hierover dient verantwoording afgelegd te worden.

7.1 Waardering en verslaglegging

De regels omtrent waardering en verslaglegging voor zowel actief als faciliterend grondbeleid zijn vastgelegd in de Notitie Grondbeleid in begroting en jaarstukken (2023). In deze notitie zijn zogenaamde stellige uitspraken opgenomen waaraan ons actief en faciliterend grondbeleid moeten voldoen. Dit zijn de belangrijkste punten:

- De raad heeft de bevoegdheid voor het openen en vaststellen van het grondexploitatiecomplex.
- Jaarlijkse herziening van de grondexploitatiebegroting ten behoeve van de jaarrekening.
- Een bouwgrond in exploitatie (BIE) moet worden geopend vanaf het moment van het vaststellen van het raadsbesluit met daarin de vaststelling van het grondexploitatiecomplex inclusief grondexploitatiebegroting.
- Voor een grondexploitatie met een looptijd langer dan 10 jaar is de volgende aanvullende informatie verplicht: de motivatie voor de langere looptijd en een overzicht met onderbouwing van de risicobeperkende maatregelen.
- Voor de bepaling van kosten van de BIE die tot de vervaardigingskosten kunnen worden gerekend, moet worden aangesloten op de verhaalbare kostensoorten zoals opgenomen in bijlage IV van het Omgevingsbesluit.
- Het activeren van voorbereidingskosten voor grondexploitaties als kosten van onderzoek en ontwikkeling onder de immateriële vaste activa is toegestaan onder voorwaarden.
- De toe te rekenen rentelasten betreft de omslagrente conform de notitie Rente van de commissie BBV of de rentelast van financiering die specifiek voor een grondexploitatie is aangetrokken (projectfinanciering).
- Volgens het realisatiebeginsel dient in de situatie dat voldoende zekerheid bestaat over de tussentijdse winstneming, de winst te worden genomen.
- Op grond van het voorzichtigheidsprincipe is de commissie BBV van oordeel dat tussentijdse winstneming niet verantwoord is bij een grondexploitatie met een looptijd van meer dan tien (10) jaar.

- Voor de tussentijdse winstneming dient de Percentage of Completion methode te worden gevolgd.
- Het kwalificeren van voorbereidingskosten voor omgevingsplannen met faciliterend grondbeleid of nog te sluiten anterieure overeenkomsten als 'nog te verrekenen kosten' onder de overige nog te ontvangen bedragen is toegestaan onder voorwaarden.
- Kosten, die gemeenten hebben gemaakt op basis van een overeenkomst of, die via publiekrechtelijk kostenverhaal en een afdwingbare financiële bijdrage kunnen worden verhaald op en verrekend met derden, zijn vorderingen die opgenomen moeten worden bij de balanspost overige vorderingen.

7.1.1 Voorbereidingskrediet

Het voorbereiden van een bouwgrond in exploitatie vergt tijd en geld. Dit betekent dat er voorafgaand aan het startmoment van de BIE voorbereidingskosten worden gemaakt, die nog niet op het onderhanden werk geactiveerd kunnen worden omdat de grondexploitatie nog niet door de raad is vastgesteld.

Op het moment dat we onderzoek doen naar een locatie, moet een projectnummer worden aangemaakt en moet er voorbereidingskrediet worden aangevraagd. Dit is in het begin van de initiatieffase van projectmatig werken, zie bijlage 7.

Het beschikbaar stellen van een dergelijk voorbereidingskrediet is ook een bevoegdheid van de raad. De hoogte van een voorbereidingskrediet is afhankelijk van de inschatting van de te maken kosten die worden beschreven in een projectplan. Voorbeelden van dergelijke voorbereidingskosten zijn omgevingsplankosten, ambtelijke uren en onderzoekskosten. Ambtelijke uren gerelateerd aan de projecten worden bijgehouden in de projecturenadministratie en op de desbetreffende voorbereidingskredieten geboekt.

In de definitiefase (bijlage 7) wordt een haalbaarheidsberekening opgesteld die de basis vormt van een eventuele toekomstige grondexploitatie.

Aan het einde van de initiatief fase, óf zodra het voorbereidingskrediet bijna op is, volgt een beslismoment. Het is dan de keuze om het project voort te zetten in een grondexploitatie; of het voorbereidingskrediet op te hogen; of het project te stoppen met het besluit om de voorbereidingskosten af te boeken ten laste van de resultaatsbestemming bij de jaarrekening.

Wanneer de gemeente zulke voorbereidingskosten maakt, kunnen deze conform het BBV onder voorwaarden geactiveerd worden als immateriële vaste activa (IVA). De kosten mogen maximaal vijf jaar onder de IVA blijven staan; daarna moeten de kosten hebben geleid tot een actieve grondexploitatie, of ze moeten worden afgeboekt ten laste van de resultaatsbestemming bij de jaarrekening, of er moet een voorziening worden getroffen.

In het geval dat wél een grondexploitatie wordt vastgesteld naar aanleiding van de voorbereidingskosten, kunnen deze voorbereidingskosten worden ingebracht in deze grondexploitatie. Niet aangewend krediet kan vrijvallen. De verantwoording over voorbereidingskredieten vindt plaats in de Meerjarenprognose Grondexploitaties (MPG).

7.1.2 Vaststelling grondexploitatie

Zodra in de definitiefase (bijlage 7) besloten wordt dat het project tot een definitieve ontwikkeling leidt, stelt de Raad de grondexploitatie vast.

Een bouwgrond in exploitatie (BIE) moet worden geopend vanaf het moment van het vaststellen van het raadsbesluit met daarin de vaststelling van het grondexploitatiecomplex inclusief grondexploitatiebegroting. Vanaf dat moment is de BIE geopend en kunnen kosten worden geactiveerd en bijgeschreven op de voorraadpositie bij onderhanden werk (bouwgronden in exploitatie) op de balans. Op dat moment worden ook de voorbereidingskosten overgeheveld naar de grondexploitatie.

De grondexploitatie omvat in ieder geval:

- een kaart van het grondexploitatiecomplex
- een beschrijving van de bouwkvavels, de bestemming en toegestane bouwvolumes, omschrijving van de werken en werkzaamheden bouwrijpmaken, de aanleg van nutsvoorzieningen en inrichting van openbare ruimte
- een grondexploitatiebegroting: de financiële vertaling van een grondexploitatiecomplex, waarbij de kosten en opbrengsten gefaseerd zijn in tijd.

Het doel van de gemeente is om grondexploitaties minimaal budgetneutraal vast te stellen. Het kan voorkomen dat de beleidswens groter is dan de financiële wens, zie ook het afwegingskader in §4.2. Wanneer het maatschappelijk belang zwaarder weegt dan het financiële, kan dit tot een negatieve grondexploitatie leiden. De grondexploitatie heeft dan een negatief resultaat en is dus verliesgevend. Er zijn in dat geval twee opties:

1. het verlies afboeken (niet-herstelbaar) via de resultaatsbestemming bij de jaarrekening.
2. een verliesvoorziening vormen ten hoogte van het verlies.

De voorkeur gaat uit naar de eerste optie, om het verlies direct af te boeken. Bij voldoende motivering kan hiervan worden afgeweken en kan de tweede optie gekozen worden.

7.1.3 Actualisatie

Met het vaststellen van de grondexploitatie stelt de raad budgetten beschikbaar voor de uitvoering van de grondexploitatiebegroting. Conform de regels van de BBV moet er ten minste jaarlijks een herziening van de grondexploitatiebegroting plaatsvinden ten behoeve van de waarderingen in de jaarrekening. Hierbij worden de werkelijk gemaakte kosten vervangen door de oorspronkelijke raming en de toekomstige kosten en opbrengsten worden opnieuw beoordeeld. Als herzieningen betrekking hebben op belangrijke punten zoals planinhoudelijke wijzigingen of materiële financiële gevolgen, dan moet de raad de herziene grondexploitatie opnieuw vaststellen. Dit kan middels het vaststellen van de MPG.

7.1.4 Afsluiting grondexploitatie

Een grondexploitatiecomplex kan worden afgesloten indien alle verkopen zijn gerealiseerd en alle werken zijn uitgevoerd. De afsluiting kan worden bespoedigd door het nog af te ronden deel van de grondexploitatie in te brengen in een voorziening afgewikkelde complexen. Dit wordt alleen gedaan als alle gronden zijn geleverd en opbrengsten zijn gerealiseerd, en wanneer minimaal 80% van de kosten zijn gemaakt. Bij het afsluiten van de grondexploitatie wordt het budget bepaald voor de resterende werkzaamheden en dit bedrag vormt de voorziening afgewikkelde complexen. Hoe langer de grondexploitatie actief blijft, hoe meer controle er is over de grondexploitatie voor de nog uit te voeren werken en de daarbij horende kosten.

7.1.5 Voorziening afgewikkelde complexen

Wanneer de grondexploitatie wordt afgesloten en er nog een gedeelte van de kosten gerealiseerd moet worden, kan de gemeente deze kosten in een voorziening brengen. Deze voorziening blijft drie jaar in gebruik zodat er voldoende tijd is om de kosten te realiseren. Daarna valt het restant vrij bij de resultaatsbestemming bij de jaarrekening. Mocht deze termijn van drie jaar niet voldoende zijn, dan kan hier gemotiveerd van worden afgeweken.

7.1.6 Winstneming

Op het gebied van tussentijdse winstnemingen wordt gehandeld conform de Notitie Grondbeleid. Hierin wordt zowel het voorzichtigheidsbeginsel als het realisatiebeginsel toegepast, wat inhoudt dat er pas winst genomen mag worden tot daarover voldoende zekerheid bestaat (voorzichtigheid), maar ook dat er daadwerkelijk winst genomen moet worden als er voldoende zekerheid is. Dit betekent niet dat er pas winst genomen mag worden bij het afsluiten van het grondexploitatiecomplex, maar tussentijds conform de POC-methode (percentage of completion). De formule die hierbij gehanteerd wordt, is:

$$\% \text{ kostenrealisatie} \times \% \text{ opbrengstrealisatie} = \% \text{ percentage of completion.}$$

Hierbij dient aan de volgende voorwaarden te worden voldaan:

1. De resterende looptijd van de grondexploitatie is tien jaar of minder; én
2. Het resultaat op de grondexploitatie kan betrouwbaar worden ingeschat; én
3. De grond (of het deelperceel) moet zijn verkocht; én
4. De kosten zijn gerealiseerd (winst wordt naar rato van de realisatie genomen).

De tussentijdse winst wordt via de resultaatsbestemming bij de jaarrekening toegevoegd aan de Algemene Reserve. Indien er in het verleden te veel winst is genomen, moet deze tussentijdse winst direct worden teruggedraaid. Dit kan door een lagere tussentijdse winstneming, door het treffen van een voorziening, of een afboeking die als negatieve opbrengst ten laste van de grondexploitatie wordt gebracht.

7.1.7 Verliesvoorziening

Begrote verliezen op grondexploitatiecomplexen kunnen in de verslaggeving (en boekhouding) op twee manieren worden gepresenteerd, namelijk:

- via een (niet-herstelbare) afboeking; of

- via het treffen van een voorziening.

Wanneer er gekozen wordt voor een verliesvoorziening, dan moet dit direct gevormd worden ten hoogste van het saldo van het verlies en dit saldo via de resultaatsbestemming bij de jaarrekening ten laste van de Algemene Reserve te brengen. De hoogte van de voorziening wordt gewaardeerd op eindwaarde van de grondexploitatie. De verliesvoorziening wordt jaarlijks bij de actualisaties van de grondexploitaties geactualiseerd. Mutaties vanuit de verliesvoorziening komen ten laste van, of ten gunste van het resultaat.

De voorkeur gaat echter uit om het verlies via een niet-herstelbare boeking af te boeken via de resultaatsbestemming bij de jaarrekening (zie ook § 7.1.2).

7.1.8 Strategische gronden

Het komt voor dat de gemeente gronden verwerft met het oog op toekomstige ontwikkelingen, maar nog geen grondexploitatie laat vaststellen door de raad. Hieronder vallen onder andere ‘warme gronden’. Deze strategische gronden worden verantwoord onder materiële vaste activa op de balans. Deze gronden worden op de balans gewaardeerd tegen de laagste waarde van:

- de historische verkrijgingsprijs, inclusief bijkomende kosten; of
- de marktwaarde op basis van de geldende bestemming.

Periodiek (minimaal eens in de twee jaar) worden gronden getaxeerd om de marktwaarde op basis van de geldende bestemming te bepalen. Indien blijkt dat er sprake is van duurzame waardevermindering, dient dit direct te leiden tot afwaardering.

7.1.9 Verslaglegging faciliterend grondbeleid

Het uitgangspunt van de gemeente is om bij faciliterend grondbeleid een anterieure overeenkomst met de initiatiefnemer te sluiten, meestal nadat er een intentieovereenkomst is gesloten. Wanneer de gemeente al kosten maakt voordat de anterieure overeenkomst gesloten is, is er nog geen sprake van een (opeisbare) vordering op de initiatiefnemer. De kosten worden in dan anders verantwoord dan wanneer er wel een anterieure overeenkomst is gesloten:

Vordering op basis van een overeenkomst

Als er een overeenkomst is gesloten, worden de gemaakte gemeentelijke verhaalbare kosten gewaardeerd onder overige vorderingen op de balans. Wanneer de kosten nog niet volledig zijn gerealiseerd, maar de kostenverhaalsbijdrage reeds is betaald, is het saldo een vooruitontvangen bedrag. Wanneer er, na afronding van het project, een verschil is tussen de gerealiseerde kosten en de kostenverhaalsbijdrage, wordt dit verwerkt via de resultaatsbestemming bij de jaarrekening in de Algemene reserve.

Vordering nog niet opgelegd, geen ondertekende overeenkomst

In deze situatie is het de vraag of een verrekening van de gemaakte gemeentelijke kosten aannemelijk is. Wanneer het aannemelijk is dat er in de toekomst een anterieure overeenkomst wordt gesloten, worden de gemaakte kosten gepresenteerd onder ‘nog te verhalen kosten’. Wanneer het niet aannemelijk is dat er met de wederpartij een anterieure

overeenkomst wordt gesloten, dan kunnen de kosten niet op de balans worden opgenomen, maar moeten in de toelichting als ‘niet uit de balans blijkend recht’ vermeld worden. In dit geval vallen de kosten via de resultaatsbestemming bij de jaarrekening ten laste van de Algemene Reserve.

7.2 Begrotingsstelposten

7.2.1 Stelpost strategische aankopen

Naast het mandaat dat het college heeft om strategische aankopen tot € 2.000.000 te doen, heeft de raad een bedrag van € 1.000.000 beschikbaar gesteld voor de jaren 2025–2026–2027 voor strategische aankopen. Hiermee heeft het college dekking voor de strategische aankopen tot € 1.000.000. Het gaat om strategische aankopen ten behoeve van woningbouw en bedrijventerreinen inclusief bijbehorende aankoopkosten. Met behulp van deze stelpost kan het college sneller handelen bij het doen van strategische aankopen. Overigens moet nog altijd de risico-analyse van bijlage 6 uitgevoerd worden om de aankoop te verantwoorden.

Deze stelpost moet los gezien worden van het mandaat van het college om strategische aankopen te doen tot € 2.000.000. Het college mag altijd een aankoop tot € 2.000.000 doen, maar moet de raad zo spoedig mogelijk informeren en formeel budget regelen.

7.2.2 Stelpost Algemene Kosten Grondzaken

Er wordt een jaarlijks budget van € 50.000 beschikbaar gesteld voor taken van grondzaken. Hieronder vallen taxaties, aankoopkosten, advieskosten en dergelijke kosten. Hiermee wordt slagvaardig handelen bevorderd. Deze kosten dienen verwerkt te worden in de Meerjarenbegroting 2026–2029.

7.2.3 Stelpost Algemeen Voorbereidingskrediet Woningbouw

Om de woningbouw in de gemeente te versnellen, wordt jaarlijks – eerst voor een periode van vier jaar als pilot – een algemeen voorbereidingskrediet van € 250.000 beschikbaar gesteld ten laste van de Algemene Reserve. Dit krediet is bedoeld om de planvoorbereiding van meerdere woningbouwprojecten mogelijk te maken in de periode 2026 t/m 2029. Door in een vroeg stadium te kunnen starten met onderzoek, planvorming en procesvoorbereiding, wordt de doorlooptijd tot realisatie verkort. Dit draagt bij aan de gemeentelijke ambitie om de woningbouwproductie te versnellen. Daarnaast wordt de inzet van ambtelijke capaciteit dan niet onnodig vertraagd voor college- en raadsvoorstellen te schrijven met de benodigde aanlevertermijnen.

Vanuit het algemeen voorbereidingskrediet wordt per te starten woningbouwproject, op basis van een projectplan, in eerste instantie maximaal € 50.000 beschikbaar gesteld. Op deze manier wordt zichtbaar aan:

- aan welke projecten concreet gewerkt wordt;
- wat de projectplanning is;
- de verwachte termijn waarop een grondexploitatie (grex) wordt opgesteld;
- en de relatie met de gemeentelijke woningbouwdoelstellingen.

Via de begrotingswijzigingen gedurende het jaar wordt de Raad geïnformeerd over de voortgang. Daarnaast wordt elk jaar in de Meerjarenprognose Grondexploitaties verantwoording afgelegd aan de Raad over de bestede middelen.

De beschikbare middelen mogen alleen aangewend worden voor projecten met een projectplan die gericht is op het ontwikkelen van woningbouw. De niet-benutte middelen aan het einde van een kalenderjaar vallen vrij. Deze kunnen niet over worden genomen in het opvolgende jaar.

Voor dit Algemene Voorbereidingskrediet Woningbouw geldt dezelfde regelgeving als voor de voorbereidingskredieten. Het is van belang in ogenschouw te nemen dat voorbereidingskosten die niet binnen vijf jaar tot een actieve grondexploitatie leiden, op grond van de BBV ten laste van de Algemene Reserve komen. Dit betekent dat projectselectie zorgvuldig moet plaatsvinden, met een realistisch perspectief op doorontwikkeling.

Dit voorbereidingskrediet is een pilot en zal in het eerste half jaar van 2028 geëvalueerd moeten worden. Deze evaluatie richt zich op de mate waarin het voorbereidingskrediet heeft bijgedragen aan de versnelling van woningbouwprojecten, het aantal projecten waarvoor voorbereidingskosten zijn ingezet en het aantal voorbereidingskredieten dat uiteindelijk heeft geleid tot een grondexploitatie.

Op basis van de uitkomsten kan worden besloten of verlening of bijstelling van dit instrument wenselijk is.

7.3 Risicomanagement

Ruimtelijke projecten zijn altijd omgeven met de nodige risico's. Het optreden van deze risico's dan wel kansen heeft invloed op de oorspronkelijke verwachte resultaten van projecten. Door jaarlijks, bij de herziening van de grondexploitaties, de risico's en kansen binnen de grondexploitaties te identificeren en te analyseren kunnen de juiste beheersmaatregelen worden getroffen. Hierdoor wordt de kans op onverwachte, aanzienlijke financiële tegenvallers tot een minimum beperkt. Deze risicoanalyses zijn onderdeel van de jaarlijkse rapportage over de grondexploitaties en vormen één van de inputfactoren voor het bepalen van de noodzakelijke omvang van het weerstandsvermogen.

Het afdoende afdekken van de geïnventariseerde risico's behorende bij de grondexploitaties wordt meegenomen in de gemeentebrede risico-inventarisatie. Gemeentebreed wordt de totale benodigde weerstandsvermogen berekend, waar de risico's behorende bij de grondexploitaties onderdeel van zijn. Dit kan dus jaarlijks fluctueren door het vaststellen van nieuwe grondexploitaties en bijstellen van lopende grondexploitaties. Indien een grondexploitatie nog steeds een positief saldo kent in het geval dat alle geïnventariseerde risico's zich voordoen, is voor die grondexploitatie geen risicoreservering nodig. Pas als een grondexploitatie negatief wordt, is voor dat gedeelte een reservering nodig. Als een grondexploitatie al een negatieve eindwaarde kent, dan is dat al afgeboekt of daarvoor een voorziening getroffen. Als uit de risicoanalyse blijkt dat het saldo nog negatiever kan worden, dan wordt een reservering getroffen ter grootte van dit verschil.

7.4 Planning & Control cyclus

De planning & control cyclus biedt instrumenten waarmee de gemeenteraad inhoudelijk wordt geïnformeerd over de individuele projecten. De belangrijkste instrumenten in de gebruikelijke P&C-cyclus zijn de begroting en de jaarrekening, welke verplichte items zijn volgens de gemeentewet en het BBV.

In de BBV is vastgelegd dat zowel in de begroting als in de jaarrekening een afzonderlijke paragraaf grondbeleid dient worden opgenomen. In het voorliggende programma wordt uitgebreid ingegaan op het grondbeleid van de gemeente. De paragraaf grondbeleid van de begroting en jaarrekening zal om deze reden een samenvattend karakter hebben.

Jaarlijks worden de grondexploitaties bij de jaarrekening herzien, inclusief een verschillenverklaring. Hierover wordt uitgebreid verantwoording afgelegd middels de Meerjarenprognose Grondexploitaties (MPG). Het doel van een MPG is het verkrijgen van inzicht in de actuele financiële stand van zaken van de afzonderlijke grondexploitatiecomplexen en in zijn totaliteit voor Woningbouw en Bedrijventerreinen. Onderdeel van dit MPG is de analyse van de risico's op de grondexploitaties. In verband met de rechtmatigheid wordt eerst de MPG vastgesteld en daarna de jaarrekening. Het MPG is een vertrouwelijk en niet-openbaar stuk. Bij een grondexploitatie treedt de gemeente namelijk op als marktpartij. Om deze reden is het vereist dat deze gedetailleerde financiële informatie niet openbaar wordt gemaakt.

7.5 Beleidsuitgangspunten

- Grondexploitaties voldoen aan de regels uit de Notitie Grondbeleid in begroting en jaarstukken van de commissie BBV
- Ambtelijke uren gerelateerd aan de projecten worden consequent bijgehouden en op de desbetreffende grondexploitaties of voorbereidingskredieten geboekt.
- Het doel van de gemeente is om grondexploitaties minimaal budgetneutraal vast te stellen. Hiervan kan alleen gemotiveerd worden afgeweken als er zwaarwegende maatschappelijke belangen zijn.
- Als er wel verliesgevende grondexploitaties worden vastgesteld, dan heeft het de voorkeur om het verlies via een niet-herstelbare boeking af te boeken via de resultaatsbestemming bij de jaarrekening in plaats van een verliesvoorziening te openen.
- Als herzieningen betrekking hebben op belangrijke punten zoals planinhoudelijke wijzigingen of materiële financiële gevolgen, dan moet de raad de herziene grondexploitatie opnieuw vaststellen.
- Zodra alle opbrengsten zijn gerealiseerd en 80% van de kosten in de grondexploitatie zijn gemaakt, kan de grondexploitatie worden afgesloten en de nog te maken kosten in een voorziening afgewikkelde complexen worden ingebracht.
- Voorziening afgewikkelde complexen blijft drie jaar na afsluiten grondexploitatie actief, valt daarna vrij in Algemene Reserve.
- Eens in de twee jaar moeten strategische gronden getaxeerd worden.
- Voor de Stelpost strategische aankopen is voor 2025–2026–2027 is jaarlijks € 1.000.000 beschikbaar gesteld.
- Voor de algemene kosten van grondzaken wordt jaarlijks budget beschikbaar gesteld van € 50.000.
- Om woningbouw te versnellen wordt jaarlijks een algemeen voorbereidingskrediet woningbouw van € 250.000 beschikbaar gesteld.
- In het eerste half jaar van 2028 vindt een evaluatie plaats van dit algemeen voorbereidingskrediet woningbouw.
- Een risicoanalyse per grondexploitatie is onderdeel van het MPG.
- MPG is een niet-openbaar stuk en wordt eenmaal per jaar aan de raad ter vaststelling voorgelegd.

Bijlage 1 Kerninstrumenten Omgevingswet

De Omgevingswet heeft 6 kerninstrumenten voor het gebruiken en beschermen van de leefomgeving. Met deze instrumenten kan de overheid beleid schrijven en uitvoeren. Hieronder wordt beschreven wat deze kerninstrumenten inhouden².

Omgevingsvisie

De omgevingsvisie is een samenhangend, strategisch plan over de leefomgeving. Dit plan richt zich op de hele fysieke leefomgeving. En houdt rekening met alle ontwikkelingen in een gebied. Het Rijk, de provincie en de gemeente stellen elk 1 omgevingsvisie vast voor hun hele grondgebied.

Programma

Het programma bevat maatregelen om de leefomgeving te beschermen, te beheren, te gebruiken en te ontwikkelen. Het doel van een programma kan ook zijn om aan omgevingswaarden te voldoen. Het programma richt zich op een onderwerp, een bepaalde bedrijfssector of een gebied. Verschillende overheden kunnen ook samen een programma opstellen. Voor sommige onderwerpen verplicht de Omgevingswet de overheid een programma op te stellen.

Decentrale regels

Decentrale overheden hebben 1 regeling voor de fysieke leefomgeving voor hun hele grondgebied. Dit zijn het gemeentelijk omgevingsplan, de provinciale omgevingsverordening en de waterschapsverordening. Hierin staan verschillende soorten regels. Bijvoorbeeld decentrale regels voor activiteiten van burgers en bedrijven. En kaders om vergunningen te toetsen. Ook worden er gebieden in aangewezen die een bepaalde functie hebben.

Algemene rijksregels

In de algemene rijksregels staan in de eerste plaats de regels die nodig zijn voor de werking van het stelsel van de Omgevingswet. Deze regels vormen de grondslag voor de instrumenten, en de taken en bevoegdheden van overheden. De regels bevatten ook de normen voor de kwaliteit van de leefomgeving die het Rijk stelt in omgevingswaarden. Verder gaat het om procedurele regels die gelden voor de instrumenten van de wet. Deze regels staan in de Omgevingswet en het Omgevingsbesluit.

Daarnaast staan in de algemene rijksregels de regels van het Rijk die van invloed zijn op het beleid van decentrale overheden. Bijvoorbeeld de instructieregels in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl).

Het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) en het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) bevatten rijksregels voor activiteiten in de leefomgeving. Hierdoor hoeven burgers en bedrijven niet steeds toestemming te vragen aan de overheid. Nadeel van algemene regels is

² Geraadpleegd op 29 april 2025, van <https://iplo.nl/regelgeving/instrumenten/samenhang-instrumenten/6-kerninstrumenten/>

dat ze soms niet goed passen bij een specifieke situatie. Daarom kennen het Bal en het Bbl mogelijkheden om onder voorwaarden van de algemene regels af te wijken.

Omgevingsvergunning

Veel initiatieven van burgers en bedrijven hebben gevolgen voor de leefomgeving. Voor de meeste daarvan gelden algemene regels. Soms is een vergunning nodig. Bijvoorbeeld voor het verbouwen van een rijksmonument. De overheid toetst vooraf of dat mag. De toetsing is zo eenvoudig mogelijk en houdt rekening met algemene regels. Zo wordt voorkomen dat regels elkaar tegenspreken of in de weg zitten. Initiatiefnemers kunnen via 1 aanvraag bij 1 loket snel duidelijkheid krijgen of een vergunning nodig is.

Projectbesluit

Het projectbesluit is een uniforme procedure voor besluitvorming over complexe projecten van het Rijk, een provincie of een waterschap. Bijvoorbeeld de aanleg van een weg, windmolenpark of natuurgebied. Een projectbesluit regelt in dezelfde procedure de afwijking van het omgevingsplan. Het projectbesluit kan ook gelden als een omgevingsvergunning.

Bijlage 2 Aanvullingswet Grondeigendom

Voorkeursrecht

Het besluit om een voorkeursrecht te vestigen leidt ertoe dat een eigenaar de onroerende zaak niet meer mag verkopen aan wie dan ook. De eigenaar moet de onroerende zaak eerst aanbieden aan de overheid die het voorkeursrecht gevestigd heeft. Het voorkeursrecht tast de gebruiksmogelijkheden van de onroerende zaak niet aan.

De belangrijkste verschillen van de gewijzigde regeling zijn:

- Voorkeursrecht kan worden gevestigd op grond van een programma. Dat is een verbreding ten opzichte van de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg).
- Het probleem van rechtsonzekerheid over het moment van vestiging is opgelost: een voorkeursrecht treedt in werking op het tijdstip van inschrijving in de openbare registers.
- Een voorkeursrecht dat zijn grondslag heeft in het omgevingsplan geldt 5 jaar met een mogelijkheid tot eenmalige verlening van 5 jaar. Onder de Wvg was de geldingsduur van een voorkeursrecht met als grondslag een bestemmingsplan 10 jaar.

Onteigening

Onteigening is gedwongen eigendomsontneming door de overheid. In de Omgevingswet is de regeling voor onteigening gestroomlijnd en voorzien van een in het bestuursrecht passende procedure en rechtsbescherming.

44

Bij onteigening zijn de twee procedures (Kroonbesluit en dagvaardingsprocedure) geheel veranderd. Het besluit tot onteigening is losgekoppeld van het besluit over de schadeloosstelling. In plaats van een Kroonbesluit tot onteigening dat op verzoek van een bestuursorgaan wordt genomen, neemt nu het bestuursorgaan zelf een besluit tot onteigening. Dat besluit moet bekrachtigd worden door de bestuursrechter. Tegen het bekrachtigingsbesluit staat hoger beroep open op de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Er is nu dus rechtstreekse rechtsbescherming. Die was er niet tegen het Kroonbesluit.

De gerechtelijke procedure gaat alleen nog over de schadeloosstelling. De rechter spreekt niet de onteigening uit en kan ook geen bezwaren tegen de onteigening behandelen. De gerechtelijke procedure is niet langer een dagvaardingsprocedure, maar een verzoekprocedure bij de burgerlijke rechter. De eigendomsoverdracht verloopt via de notaris en niet via een vonnis van de rechtbank.

Doordat de procedures parallel geschakeld kunnen worden, zal de onteigeningsprocedure gemiddeld sneller doorlopen kunnen worden.

Kostenverhaal

De Omgevingswet verplicht overheden om de kosten voor werken, werkzaamheden en maatregelen naar evenredigheid te verhalen op de initiatiefnemers die profijt hebben van de aan te leggen openbare voorzieningen. Dit heet kostenverhaal. Het afsluiten van een (anterieure) overeenkomst heeft daarbij de voorkeur. Is er geen overeenkomst, dan is de publiekrechtelijke weg verplicht. Kostenverhaal en locatie-eisen zijn niet vrijblijvend: het niet

verhalen of opleggen ervan kan leiden tot “staatssteun” aan de grondeigenaar. De regeling voor kostenverhaal in de Omgevingswet vervangt de regeling voor kostenverhaal uit de Wet ruimtelijke ordening.

(Afdwingbare) Financiële Bijdrage

Een gemeente kan in een omgevingsplan een regeling opnemen voor een afdwingbare financiële bijdrage aan kwaliteitsverbetering van de fysieke leefomgeving. Voorbeelden zijn investeringen in extra groen en fietspaden. De bijdrage is aanvullend op het kostenverhaal en wordt betaald door initiatiefnemers voor bouwplannen, waarvoor ook kostenverhaal mogelijk is.

Kavelruil

In een aantal situaties kan het ruilen van gronden een nieuwe ontwikkeling mogelijk maken of tot een efficiëntere benutting van gronden leiden. Dat noemen we kavelruil. Voor zowel kavelruil in het landelijk als in het stedelijk gebied bevat de Omgevingswet een regeling. De wet biedt als extra voordeel voor kavelruil in het landelijk gebied dat geen overdrachtsbelasting verschuldigd is. De regeling voor het landelijk gebied is overgenomen uit de Wet inrichting landelijk gebied. De regeling voor kavelruil in het stedelijk gebied is nieuw.

Inrichtingsprogramma, inrichtingsbesluit, ruilbesluit, besluit geldelijke regelingen

De Omgevingswet bevat ook een instrument voor herinrichting van het landelijk gebied: het inrichtingsprogramma. Voor de herverkaveling in het landelijk gebied (deerschikking van eigendommen) biedt de Omgevingswet het inrichtingsbesluit, ruilbesluit en besluit geldelijke regelingen. De regeling in de Omgevingswet vervangt de regeling in de Wet inrichting landelijk gebied.

Gedoogplicht

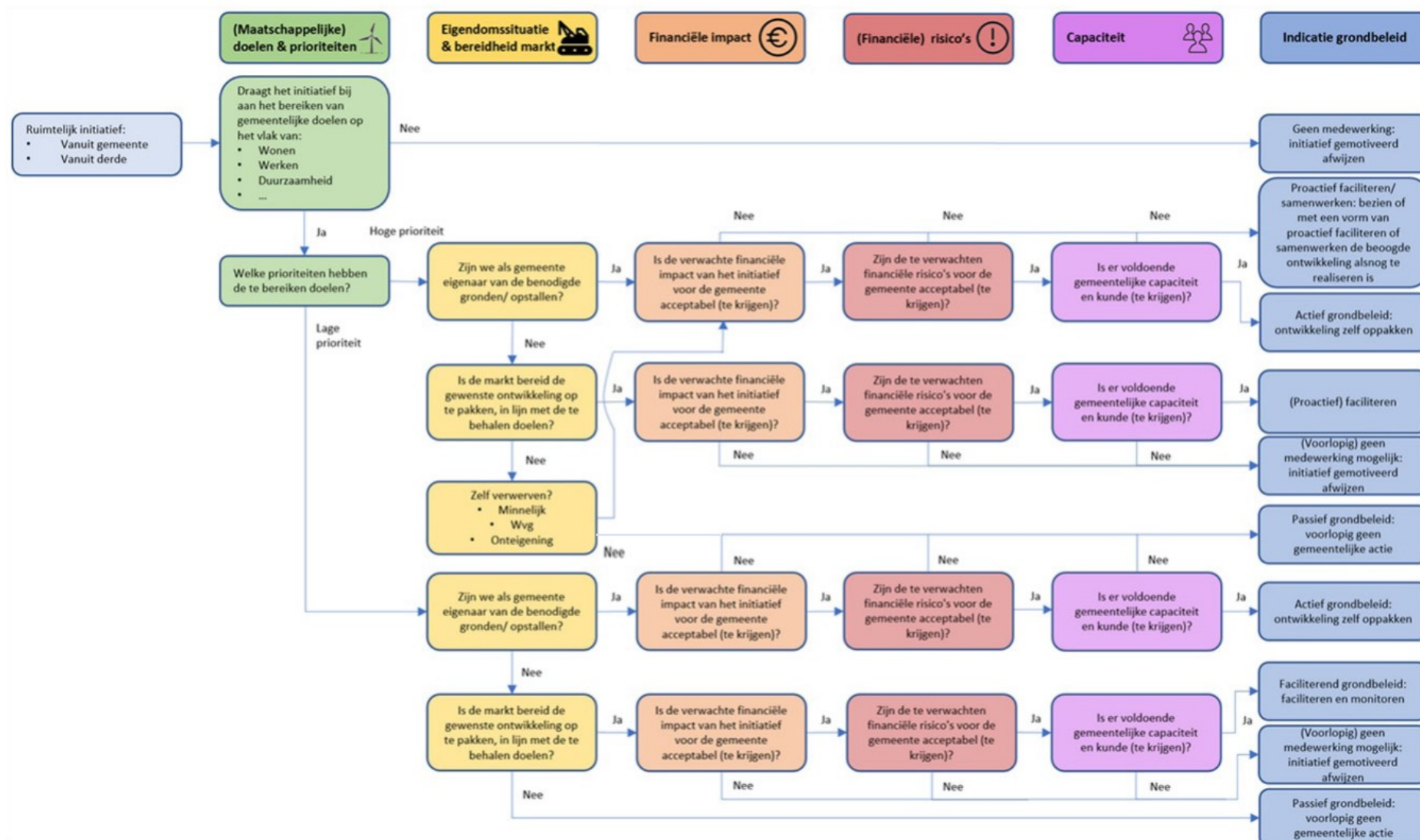
Daarnaast bevat de Omgevingswet een instrument, waarbij een eigenaar moet toestaan dat een ander gebruik mag maken van de grond: de gedoogplicht. De wet maakt onderscheid in gedoogplichten van rechtswege en gedoogplichtbeschikkingen. Schade door gedoogplichten moet worden vergoed. De regelingen voor gedoogplichten waren verspreid over een aantal wetten en zijn nu gebundeld in de Omgevingswet. Nieuw is een regeling van de gebruiksvergoeding: een vergoeding voor de eigenaar voor het gebruik van de grond.

Bijlage 3 Uitgifteprotocol

Bijlage 4 Besluitvormingsmatrix

Bevoegdheden	Gemeenteraad	College van B&W	Ambtelijke organisatie
Grondbeleid	Vaststellen grondbeleid Beleidskader ruimtelijk beleid (structuurvisie, omgevingsvisie)	Sturing ruimtelijk beleid Vaststellen grondprijzen	Operationele uitvoering ruimtelijk beleid en grondbeleid
Grondexploitaties	Beschikbaar stellen voorbereidingskrediet Vaststellen en afsluiten Grondexploitaties Vaststellen tussentijdse wijzigingen, winstneming en resultaatbestemming	Uitvoering geven aan grondexploitaties (aankopen, uitgifte) Informatieverstrekking aan raad over risico's nieuwe grondexploitaties	Uitvoering grondexploitaties binnen aangegeven kaders Afsluiten projecten Start voorstudies
Verwerving	Kennis nemen van strategische aankopen tot €2 miljoen Beschikbaar stellen krediet van €1 miljoen voor strategische aankopen Vestiging voorkeursrecht Onteigening	Aankopen binnen goedgekeurde projecten door de raad Strategische aankopen tot €2 miljoen Overige grondaankopen voor verbreding van wegen of verplaatsen transformatorstation. Voorlopige aanwijzing voorkeursrecht en beoordelen aanbieding van grond Uitvoering onteigeningsprocedure	Uitvoeren risico-analyse t.b.v. raads- of collegebesluit Aan- en verkopen (na instemming college B&W)
Bouw- en woonrijp maken	Vaststellen inkoop- en aanbestedingsbeleid		Aanbesteden van werken en diensten
Gronduitgifte		Vaststellen algemene verkoop- en pachtvoorwaarden Vaststellen uitgiftebeleid en selectiecriteria Vaststellen grondprijzenbeleid	Uitgifte (na instemming college B&W) Uitvoeren selectieprocedures
Samenwerking	Zienswijzen indienen aangaande besluit van college van B&W tot oprichting of deelname aan privaatrechtelijke rechtspersoon	Besluit tot aangaan overeenkomst in kader van samenwerking Besluit tot oprichting of deelneming aan privaatrechtelijk rechtspersoon	
Kostenverhaal	Vaststellen (herziening) exploitatieplan	Besluit tot aangaan anterieure of posterieure overeenkomst	Voorbereiden exploitatieplan en overeenkomst over grondexploitatie Aangaan overeenkomst over grondexploitatie (na instemming college B&W)
Financiën	Vaststellen jaarlijkse begroting en jaarrekening		Opstellen financiële verantwoording

Bijlage 5 Afwegingskader grondbeleid



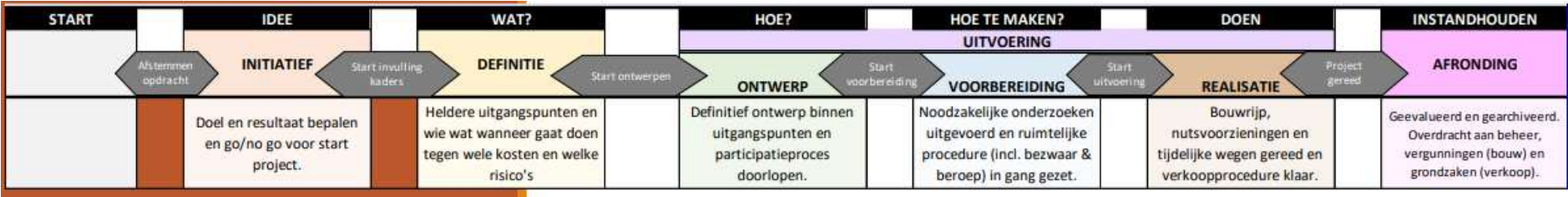
Bijlage 6 Risicoanalyse strategische aankopen

Een strategische aankoop brengt risico's met zich mee. Om deze risico's inzichtelijk te maken zal er voor iedere strategische aankoop een risicoanalyse moeten plaatsvinden. In deze risicoanalyse moeten de volgende aspecten aan de orde komen:

- Ruimtelijk belang: is het echt noodzakelijk voor de ruimtelijke ontwikkeling dat de gemeente in een vroegtijdig stadium gronden verwerft?
- Realisatietermijn: Er moet gekeken worden naar de termijn waarop het onroerend goed in exploitatie wordt genomen of als ruilgrond nodig is. De noodzaak tot aankoop kan bijvoorbeeld blijken uit de voorzienbaarheid dat een bepaalde ontwikkeling kan plaatsvinden. De te verwerven gronden/vastgoed hebben dan ook een directe of indirecte relatie met de realisatie van bestaande of toekomstige plannen voor de ontwikkeling van woningbouw, bedrijfsterreinen en infrastructuur.
- Risico's: Risico's moeten worden geschat. Het betreft een inschatting van de mogelijkheden om daadwerkelijk tot realisering te komen onder andere rekening houdend met rijks-, provinciaal- en gemeentelijk beleid (beschikbaarheid woningcontingenten), procedures, milieueisen, archeologie, planschaderisico's et cetera.
- Prijs: Beoordeeld wordt of de prijs van het onroerend goed marktconform is of dat deze significant afwijkt. Afhankelijk van de complexiteit van de onroerende zaak kan worden besloten om vooraf door een externe deskundige een taxatie te laten verrichten om inzicht te verkrijgen in de waarde. De prijs van het onroerend goed wordt niet alleen bepaald door het huidige gebruik maar ook door de te verwachten toekomstige bestemming. Dit wordt meegenomen in de taxatie;
- Dekking: in het geval er een hogere prijs moet worden betaald dan de marktwaaarde, is het van belang na te gaan in hoeverre een eventueel te treffen voorziening gedekt kan worden uit de algemene reserve;
- Toekomstig resultaat: door middel van een haalbaarheidsanalyse wordt bepaald wat het toekomstige resultaat van de voorgenomen ontwikkeling zal zijn.

Deze risicoanalyse helpt bij het afwegen van de noodzaak en de wenselijkheid van de aankoop. De risicoanalyse dient zodanig plaats te vinden dat inzicht kan worden verschaft in de afweging die vooraf is gegaan aan de strategische aankoop. Een afweging zal altijd enigszins subjectief zijn. Maar desondanks biedt het houvast bij de beoordeling van voorkomende situaties. De toetsing vindt plaats onder verantwoordelijkheid van het college.

Bijlage 7 Projectmatig werken



w a
o m
g r
t h f n
j
b
s s e
g
e