

Nota grondbeleid Opsterland 2025

raadsbesluit d.d. 27 januari 2025

Registratienummer			
Versie	Definitief		
Status			
Opdrachtgever	Lian de Boer	Projectleider	Sent Tissingh
Voor akkoord		Voor akkoord	

Inhoudsopgave

LEESWIJZER.....	4
1. INLEIDING	5
1.1. ALGEMEEN	5
1.2. DEFINITIE EN DOELSTELLINGEN VAN GRONDBELEID	5
2. RELEVANTE BELEIDSKADERS GRONDBELEID	6
2.1 LANDELIJK BELEID	6
NIEUWE ONTWIKKELINGEN GRONDBELEID	6
2.2 PROVINCIAAL BELEID	7
2.3 REGIONAAL BELEID	8
2.3.1 <i>Gemeenschappelijke Regeling Exploitatiemaatschappij Bedrijvenpark Drachten</i>	8
2.3.2 <i>Regionaal beleid bedrijventerreinen</i>	8
2.3.3 <i>Regionaal beleid wonen</i>	8
2.4 GEMEENTELIJK BELEID	9
2.4.1 <i>Omgevingsvisie</i>	9
2.4.2 <i>Woonvisie</i>	10
3. GRONDBELEID GEMEENTE	11
3.1. ACTIEF GRONDBELEID	11
3.2. PASSIEF GRONDBELEID	11
3.3. FACILITEREND GRONDBELEID	11
3.4. PUBLIEK-PRIVATE SAMENWERKING	11
3.5. AFWEGINGEN EN KEUZES GRONDBELEID	12
4. WET- EN REGELGEVING	13
4.1. GRONDEIGENDOM IN DE OMGEVINGSWET	13
4.2. STAATSTEUN	14
5. ACTIEF GRONDBELEID	15
5.1 ALGEMEEN	15
5.2 VERWERFING	15
5.3 GEBIEDSOVERSTIJGENDE KOSTEN EN BIJDAGEN VOOR ONTWIKKELING VAN EEN GEBIED	16
5.3.1 <i>Gebiedsoverstijgende kosten</i>	16
5.3.2 <i>Bijslagen voor ontwikkeling van een gebied</i>	16
6. OVERIGE ONDERWERPEN GRONDBELEID	17
6.1 METHODEN VAN GRONDUITGIFTE	17
6.2 TOEWIJZING WONINGBOUWKAVELS	17
6.3 TIJDELIJK GEBRUIK VAN GRONDEN	17
6.4 LANGDURIG GEBRUIK VAN GRONDEN	18
7. VASTSTELLEN GRONDPRIJZEN	19
7.1 RELEVANTIE	19
7.2 BEVOEGDHEID EN RECHTMATIGHEID	19
7.3 ALGEMENE UITGANGSPUNTEN EN KADERS	19
8. GRONDEXPLOITATIE	20
8.1 GROND ALS VAST ACTIEF	20
8.2 RUILGRONDEN	20
8.3 NOG NIET IN EXPLOITATIE GENOMEN GRONDEN	20
8.4 IN EXPLOITATIE GENOMEN GRONDEN	20
8.4.1 <i>Vorbereidingskosten</i>	20
8.5 HERZIENING EXPLOITATIES	21
8.6 RESULTATEN	21

8.7.	INFORMATIEVOORZIENING EN VERANTWOORDING	21
8.7.1	<i>Wettelijk financieel kader gemeentelijk grondbeleid</i>	21
8.7.2	<i>Gemeentelijk financieel kader grondbeleid</i>	21
8.7.3	<i>Fiscaal kader</i>	22
8.8.	GRONDPOSITIES IN DE DORPEN	22
9.	BELEIDSKADERS WINSTBEPALING EN WINSTNEMING BOUWGRONDEXPLOITATIE OPSTERLAND	23
9.1.	BEGRIPSBEPALINGEN	23
9.2.	LASTEN	23
9.3.	VOORZIENINGEN	24
9.4.	BATEN	24
9.5.	WINSTNEMING	24
9.6.	AFSLUITEN COMPLEX/FASE	24
9.7.	PLANNING & CONTROL CYCLUS	24
10.	INWERKINGTREDING	25
11.	SPEERPUNTEN GRONDBELEID	25
TOT SLOT		25
BIJLAGE		26
	VERSCHILLEN KOSTENVERHAAL EN FINANCIËLE BIJDRAGEN TUSSEN OMGEVINGSWET EN WET RUIMTELIJKE ORDENING	26

LEESWIJZER

Hoofdstuk 1: In dit inleidende hoofdstuk wordt onder andere ingegaan op het waarom van een nota grondbeleid en de doelstellingen van het grondbeleid.

Hoofdstuk 2: In paragraaf 2.1 wordt ingegaan op het landelijk beleid en de relevante beleidskaders op het gebied van grondbeleid. De provinciale beleidsambities staan in paragraaf 2.2. In paragraaf 2.3 wordt aandacht besteed aan de relevante regionale aspecten van het grondbeleid. In paragraaf 2.4 wordt op het gemeentelijke beleid ingegaan en de invloed hiervan op de keuzes voor het grondbeleid.

Hoofdstuk 3: De verschillende vormen van grondbeleid (actief of faciliterend) worden uiteengezet en welke vorm van grondbeleid voor een bepaalde ontwikkeling de beste keuze is.

Hoofdstuk 4: De belangrijke veranderingen in wet- en regelgeving worden hier behandeld. Met name het verhalen van kosten op initiatiefnemers in de Omgevingswet komt aan de orde. Stilgestaan wordt bij een aantal aspecten die van invloed kunnen zijn op het ontwikkelen van locaties en welke instrumenten de gemeente daarbij ten dienste staan. Zo wordt de anterieure overeenkomst kostenverhaal toegelicht en wordt aangegeven wanneer de gemeente kan overgaan tot het zogenoemde kostenverhaal.

Hoofdstuk 5: In dit hoofdstuk wordt beschreven op welke wijze de gemeente inhoud kan geven aan actief grondbeleid. Specifieke aandachtspunten vormen de wijze van verwerving van onroerend goed en de regels met betrekking tot de verkoop van gronden.

Hoofdstuk 6: In dit hoofdstuk wordt aandacht besteed aan de methoden van uitgifte en het in gebruik geven van gronden.

Hoofdstuk 7: Hier worden de kaders voor het vaststellen van de grondprijzen weergegeven en de publicatie ervan door middel van de grondprijzenbrief.

Hoofdstuk 8: In dit hoofdstuk wordt grondbeleid beschreven en belicht vanuit het perspectief van "Planning & Control". De hierbij te hanteren spelregels liggen verankerd in het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) en de Financiële verordening Opsterland 2024.

Hoofdstuk 9: De Beleidskaders winstbepaling en winstneming bouwgrondexploitatie Opsterland staan in dit hoofdstuk.

Hoofdstuk 10: De Nota grondbeleid Opsterland 2025 treedt in werking per 27 januari 2025.

Hoofdstuk 11: De kern van het grondbeleid, die voortvloeit uit de Omgevingsvisie en de Woonvisie, wordt hier door middel van speerpunten geformuleerd.

1. Inleiding

1.1. Algemeen

Voor u ligt de Nota grondbeleid Opsterland 2025 waarmee de raad het actuele grondbeleid vaststelt. Voor sturing op hoofdlijnen binnen het duale stelsel is kaderstelling nodig. De kaderstelling voor het grondbeleid vindt plaats door middel van deze nota. In de Financiële verordening Opsterland 2024 is opgenomen dat de raad de nota grondbeleid vaststelt (artikel 26 lid 2 van deze verordening). Het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) kent geen verplichting tot het vaststellen van een nota grondbeleid. Alleen de paragraaf grondbeleid is verplicht en maakt onderdeel uit van de begroting en de jaarstukken (artikel 16 BBV). In de paragraaf grondbeleid wordt jaarlijks het gevoerde en te voeren grondbeleid toegelicht, maar ook bijvoorbeeld de stand van zaken met betrekking tot lopende en toekomstige grondexploitaties en het verloop van de grondvoorraad. In deze nota wordt de relatie gelegd met de Omgevingswet, de actuele Omgevingsvisie en de actuele Woonvisie.

1.2. Definitie en doelstellingen van grondbeleid

Grondbeleid wordt gedefinieerd als:

Het op verantwoorde wijze beheren van het bestaande grondgebruik en het op een actieve of passieve/faciliterende wijze gebruiken van grond voor ruimtelijke ontwikkelingen binnen de daarvoor gestelde termijnen, tegen maatschappelijk aanvaardbare offers en passend binnen de door de raad geformuleerde doelstellingen op het gebied van ruimtelijk en maatschappelijk beleid.

De doelstellingen van het grondbeleid worden als volgt omschreven:

1. *Het bevorderen van maatschappelijk gewenst grondgebruik.*
Het grondbeleid is een instrument om eenmaal gekozen wijzigingen in bestemmingen te realiseren. De gemeente voert een situationeel grondbeleid. Dit houdt in dat zij bij iedere ruimtelijke ontwikkeling afweegt of ze een actief of faciliterend grondbeleid hanteert, of een tussenvorm daarvan. De rol van de gemeente gaat soms verder dan het via een omgevingsplan mogelijk maken van nieuwe functies. In de situaties dat marktpartijen geen initiatief nemen, kan dit incidenteel leiden tot het verwerven van gronden, het ontwikkelen van stedenbouwkundige plannen en het uitgeven van bouwrijpe terreinen voor de realisatie van onder andere woningbouw, bedrijven, wegen, parken, onderwijs en bijzondere doeleinden.
2. *Het bevorderen van een juiste verdeling van kosten en opbrengsten over gebruikers, exploitanten, eigenaren en overheid.*
Op de grond- en vastgoedmarkt spelen grote financiële en maatschappelijke belangen. Agrarische grond die een woonbestemming krijgt, stijgt in waarde, maar anderzijds gaat "groene ruimte" verloren. Relatief profijtelijke woonlocaties leveren geld op, maar herstructureringsplannen of de aanleg van bedrijventerreinen kosten de gemeenschap in de regel veel geld. Het grondbeleid is gericht op een rechtvaardige verdeling van kosten en opbrengsten en een minimalisering van de risico's voor de gemeente.
3. *Het verhogen van de kwaliteit van het ruimtegebruik en de zeggenschap door de burger.* Door middel van grondbeleid kan de gemeente maatschappelijk wenselijke ontwikkelingen sturen.
4. *Het tijdig kunnen herstructureren van bestaande (bouw-)locaties of het realiseren van nieuwe bouwlocaties.* Doordat gemeente actief of passief (-projecten) stimuleert kunnen woningbouw en bedrijventerreinen eerder worden gerealiseerd.
5. *Het stellen van kaders voor de vaststelling van grondprijzen.*

2. Relevante beleidskaders grondbeleid

2.1 Landelijk beleid

Nieuwe ontwikkelingen grondbeleid

Enkele wetten zijn per 1 januari 2024 in hun geheel of grotendeels overgezet naar de Omgevingswet (Ow). Dat is om de wetgeving overzichtelijker en gemakkelijker toepasbaar te maken 1). Het gaat onder andere om:

- de Wet ruimtelijke ordening (afdeling grondexploitatie);
- de Onteigeningswet;
- de Wet voorkeursrecht gemeenten;
- de Wet inrichting landelijk gebied.

Hierdoor bevat de Omgevingswet een aantal instrumenten die ingrijpen op het grondeigendom:

- a. Voorkeursrecht (hoofdstuk 9 Ow)
- b. Onteigening (hoofdstuk 11 Ow)
- c. Kostenverhaal (hoofdstuk 13 Ow)
- d. (Afdwingbare) financiële bijdrage (hoofdstuk 13 Ow)
- e. Kavelruil (hoofdstuk 12 Ow)
- f. Inrichtingsprogramma, inrichtingsbesluit, ruilbesluit en besluit geldelijke regelingen (hoofdstuk 12 Ow)
- g. Gedoogplicht (hoofdstuk 10 Ow)

Ad a. 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 Omgevingswet vervangt de regeling van het voorkeursrecht uit de Wet voorkeursrecht gemeenten.

Ad b. 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. De Omgevingswet vervangt het grootste deel van de onteigeningswet.

Ad c. Kostenverhaal

Het bevoegd gezag moet de kosten voor werken, werkzaamheden en maatregelen verhalen op initiatiefnemers die daar profijt van hebben. Dit heet kostenverhaal. Het afsluiten van een overeenkomst heeft daarbij de voorkeur. Is er geen overeenkomst dan is de publiekrechtelijke weg verplicht. De regeling voor kostenverhaal in de Omgevingswet vervangt de regeling voor kostenverhaal uit de Wet ruimtelijke ordening.

Ad d. (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.

Ad e. 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.

Ad f. 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 (de herschikking 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.

Ad g. Gedoogplicht

Daarnaast bevat de Omgevingswet een instrument¹, 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.

Nieuwe ontwikkelingen volkshuisvestingsbeleid

Nadat het Rijk sinds de jaren '90 van de vorige eeuw zich terugtrok uit de volkshuisvesting, heeft het Rijk geconstateerd dat er landelijk een sterk tekort is ontstaan aan woningen. Met de Nationale Woon- en Bouwagenda uit 2021 heeft het Rijk bepaald dat er minimaal 1 miljoen woningen bij moet komen tot en met 2030, waarbij als kwalitatieve eis is opgenomen dat 30% van alle nieuwbouw als sociale huurwoning moet worden gerealiseerd en 40% als betaalbare koop. Het Rijk heeft provincies en gemeenten verplicht de realisatie van dit beleid uit te werken in Regionale woondeals. De effecten van dit Rijksbeleid hebben enorme invloed op het gemeentelijk beleid (Omgevingsvisie, Woonvisie en grondbeleid). In 2024 heeft het kabinet aangekondigd dit beleid van bouwen van minimaal 100.000 woningen per jaar structureel te maken (dus ook na 2030), waarbij als kwalitatieve eis is opgenomen dat van nieuwbouw gemiddeld minimaal 30% sociale huur moet zijn. Twee derde van de nieuw te bouwen woningen (inclusief sociale huur) moet betaalbaar zijn voor middeninkomens. Bij (lokale) programmering van koopwoningen moet rekening worden gehouden met voldoende woningen voor ouderen, om de doorstroming te bevorderen. De verplichte uitvoering van dit Rijksbeleid, dat in de Wet versterking regio volkshuisvesting wordt vastgelegd, heeft een enorme invloed op financiële positie van de gemeente.

2.2 Provinciaal beleid

De relevante provinciale beleidsnota's zijn:

- de Nota Grûnbelied
- de omgevingsvisie "De romte diele"

Nota Grûnbelied

Provinciale Staten stelde op 27 februari 2013 het grondbeleid van de provincie Fryslân vast in de Nota Grûnbelied. De provincie heeft een kaderstellende, ondersteunende en toetsende rol voor het gemeentelijk grondbeleid. Zo heeft de provincie als wettelijke taak het houden van toezicht op de gemeentefinanciën. Met het toezicht wordt voorkomen dat gemeenten in financiële problemen raken. Daarnaast ziet de provincie erop toe dat wet- en regelgeving onder de Gemeentewet en het 'Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten' (BBV) correct worden toegepast. Het grondbeleid is vanwege de substantiële financiële risico's één van de onderdelen waarop toezicht wordt gehouden.

¹ Handreiking grondeigendom Omgevingswet - Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties- mei 2022

Omgevingsvisie “De romte diele”

In de omgevingsvisie “De romte diele” (vastgesteld op 23 september 2020) staat wat de provincie doet om de basiskwaliteiten van de Friese leefomgeving op orde te houden. Ook staat er in waar de provincie met de leefomgeving van Fryslân naar toe wil: de ambitie en doelen voor de komende 25 jaar. Dat geeft richting aan waar de provincie met partijen naar toe wil werken. Dit gebeurt in programma's, concrete projecten, initiatieven en zo nodig ook in regels.

De vier opgaven zijn:

1. Fryslân vitaal, leefbaar en bereikbaar houden;
2. Energietransitie met kracht voortzetten;
3. Fryslân klimaat adaptief inrichten;
4. Versterken van de biodiversiteit.

Er is een Startnotitie vernieuwing Omgevingsvisie op 2 april 2024 door Gedeputeerde Staten vastgesteld om door te sturen naar Provinciale Staten.

Het is duidelijk dat vernieuwing nodig is om de grote vraagstukken bij elkaar te brengen, die een claim op de beschikbare ruimte leggen. Vraagstukken rond energie, woningbouw, landbouw maar ook in het landelijke gebied. In de Startnotitie staat hoe de provincie de vernieuwing oppakt met inwoners, maatschappelijke organisaties en andere overheden.

2.3 Regionaal beleid

2.3.1 Gemeenschappelijke Regeling Exploitatiemaatschappij Bedrijvenpark Drachten

Met de gemeente Smallerland wordt binnen een gemeenschappelijke regeling samengewerkt aan de risicodragende ontwikkeling (grondexploitatie) van de Exploitatiemaatschappij Bedrijvenpark Drachten (GR EBD). Het bestuur wordt gevormd door leden van de colleges van burgemeester en wethouders (dagelijks bestuur), aangevuld met een aantal raadsleden van de deelnemende gemeenten (algemeen bestuur).

De gemeenteraden van Smallerland en Opsterland zijn bevoegd om het werkingsgebied van deze gemeenschappelijke regeling te vergroten om uitbreiding van het exploitatiegebied mogelijk te maken. Dit om nu en in de toekomst te kunnen voorzien in de vraag naar bedrijventerreinen.

2.3.2 Regionaal beleid bedrijventerreinen

De ontwikkeling van onze bedrijventerreinen zijn vastgelegd in de Regionale afspraken 2022-2035, die we vanuit de vijf gemeenten in Zuidoost Friesland hebben gemaakt met Provincie Fryslân. In die afspraken staat dat we het bedrijventerrein Overtoom in Gorredijk mogen uitbreiden met 7 hectare direct uitgeefbaar en daarna nog 8 hectare (adaptief). Voor Drachten-Azeven-Zuid, het Opsterlandse deel van de GR EBD, gaat 10 hectare gerealiseerd worden in de periode tot 2026. Als deze zijn verkocht kunnen we voor de periode 2026-2036 nogmaals 10 hectare op Azeven-Zuid ontwikkelen.

2.3.3 Regionaal beleid wonen

Regionale woondeal Zuidoost Fryslân (20 april 2023)

De vijf gemeenten Smallerland, Heerenveen, Ooststellingwerf, Weststellingwerf en Opsterland werken op het gebied van wonen samen als regio Zuidoost Fryslân. In de Regionale woondeal Zuidoost Fryslân is met het Rijk en de provincie Fryslân afgesproken dat de regio zich inspent om de bouw van een minimum aantal woningen te realiseren in de periode 2022 tot en met 2030. Per gemeente is dit nader uitgewerkt in een aantal te realiseren woningen. Daarnaast geeft de Regionale woondeal streefpercentages op voor het aantal sociale huurwoningen en betaalbare koopwoningen. Dit is een inspanningsverplichting voor de regio en niet nader uitgewerkt per gemeente. Het Rijk stelt jaarlijks vast tot welke VON prijs woningen betaalbaar zijn (2025: maximaal € 405.000,-).

De woondeal stelt dat er een grote behoefte is aan betaalbare woningen in Nederland. Om aan te sluiten bij die grote behoefte streven we ernaar dat twee derde van de nieuwe woningen betaalbaar zijn

In de Regionale woondeals 2022-2030 is als randvoorwaarde opgenomen dat het volledig realiseren van de kwantitatieve en kwalitatieve woningbouwopgave alleen mogelijk is als er financiële ondersteuning bij onrendabele woningbouwprojecten geboden wordt door het rijk. Dit geldt ook voor kleinschalige projecten die passen bij aard en schaal van Fryslân en de dynamiek van projecten op het platteland. De Regionale woondeal Zuidoost Fryslân wordt periodiek herijkt.

2.4 Gemeentelijk beleid

2.4.1 Omgevingsvisie

Met de komst van de Omgevingswet per 1 januari 2024 moeten gemeenten een Omgevingsvisie hebben. Deze komt in de plaats van structuurvisies, verkeers- en vervoersplannen, delen van de natuurnuvisie en milieubeleidsplannen. Vooruitlopend op de komst van de Omgevingswet heeft de gemeente op 3 juli 2023 de Omgevingsvisie gemeente Opsterland vastgesteld.

In de Omgevingsvisie zijn vijf opgaven geformuleerd:

- Bevorderen leefbaarheid en vitaliteit van de dorpen
- Klimaatadaptatie, tegengaan van wateroverlast en hittestress
- Bevorderen energietransitie
- Naar een landbouw met toekomst
- Verbeteren van biodiversiteit

Bij het bevorderen van de leefbaarheid en vitaliteit van de dorpen zijn in de Omgevingsvisie de volgende keuzes gemaakt voor “Woningbouw gericht op de toekomst”:

- We streven naar kwalitatieve verbetering van de bestaande woningvoorraad en een kwalitatief goede nieuwbouw: toekomstbestendig, energiezuinig en meer nultredenwoningen (bad- en slaapkamer op de begane grond).
- We realiseren vijf sleutelprojecten aansluitend op de kernen Gorredijk, Bakkeveen, Ureterp, Terwispel en Langezwaag, waarmee invulling wordt gegeven aan de kwalitatieve doelen uit Nationale Bouw- en Woonagenda.
- Naast sleutelprojecten is in elk dorp woningbouw mogelijk binnen het bestaand stedelijk gebied (aangeduid met rode contouren zoals opgenomen in de provinciale omgevingsverordening) om bestaande initiatieven te faciliteren en binnenstedelijke knelpunten (zoals vrijkomende scholen) op te lossen.
- Tijdelijke woonvormen worden toegestaan in de vorm van pré-mantelzorgwoningen en Tiny Houses (omgevingsvergunning voor maximaal 10 jaar).

Het ruimte geven om te ondernemen is ook onderdeel van deze opgave. Als gemeente zorgen we voor voldoende ontwikkelruimte voor bedrijven.

De voor het ondernemen gemaakte keuzes zijn:

- Het doel is om het aanbod aan locaties voor bedrijven aan te laten sluiten bij de vraag. In principe is het doel bedrijven met een ruimtebehoefte binnen de gemeente een plek te laten vinden. Of dit lukt, is mede afhankelijk van de aard en omvang van het bedrijf. Als er veel vraag en weinig aanbod is, kijken we of uitbreiding van bedrijfsterreinen nodig is. We kijken daarbij ook naar vraag en aanbod in de regio.
- De bedrijventerreinen van Opsterland hebben een hoge kwaliteit. Ze kunnen daarnaast ook dienen als “uitloopgebied” voor kleinschaliger bedrijven dan de grotere industriële bedrijfsvestigingen, bijvoorbeeld die in Heerenveen en Drachten.

2.4.2 Woonvisie

Op 18 september 2023 heeft de raad de Woonvisie gemeente Opsterland 'volkshuisvestingsprogramma' vastgesteld. De Woonvisie geeft uitvoering aan het vastgestelde woonbeleid op hoofdlijnen uit de Omgevingsvisie. In de Woonvisie is vastgelegd dat de gemeente Opsterland tot en met 2035 een aantal van 1.000 nieuwe woningen wil realiseren.

3. Grondbeleid gemeente

Een locatie kan op verschillende manieren tot ontwikkeling worden gebracht. De gemeente kan hier leidend in zijn (actief grondbeleid), de ontwikkeling grotendeels overlaten aan particuliere partijen (passief/faciliterend grondbeleid) of de gemeente kan ontwikkelen met een marktpartij, waarbij een verdeling van het ontwikkelingsrisico wordt overeengekomen in de vorm van een publiek-private samenwerking (PPS).

3.1. Actief grondbeleid

Bij actief grondbeleid gedraagt de gemeente zich min of meer als marktpartij. De gemeente koopt zelf de grond aan, maakt deze grond bouwrijp en verkoopt vervolgens de bouwrijpe kavels. Na voltooiing van de grondexploitatie neemt de gemeente het beheer van het openbaar gebied voor haar rekening. De gemeente treedt derhalve op als initiatiefnemer om de gewenste ruimtelijke ontwikkeling te realiseren.

3.2. Passief grondbeleid

Wanneer de gemeente inhaakt op particuliere initiatieven of van marktpartijen, zoals project-ontwikkelaars, zonder zelf de beschikkingsmacht te verwerven over het onroerend goed en zich voornamelijk beperkt tot het vervaardigen van een omgevingsplan dan is er sprake van passief grondbeleid. Het initiatief ligt derhalve duidelijk bij de particuliere grondexploitant en de gemeente beperkt zich tot het verwerven van gronden die bestemd zijn voor de aanleg van openbare voorzieningen. De kosten van het realiseren van de openbare ruimte worden verhaald op de initiatiefnemers.

3.3. Faciliterend grondbeleid

Bij faciliterend grondbeleid heeft de gemeente een voorwaardenscheppende rol bij de ruimtelijke ontwikkeling. Er wordt beleid ontwikkeld, maar de gemeente maakt geen of nauwelijks gebruik van instrumenten om ontwikkelingen daadwerkelijk in gang te zetten. De gemeente heeft wel een regulerende rol, maar in sturend en initiërend opzicht is sprake van een beperkte inbreng.

3.4. Publiek-private samenwerking

Er zijn diverse vormen van publiek-private samenwerking (PPS) te onderscheiden. De belangrijkste zijn het bouwclaimmodel, joint venture en de concessie. Hieronder worden deze vormen kort beschreven. De keuze welke vorm in Opsterland wordt toegepast, wordt altijd per geval beoordeeld.

Bouwclaimmodel

Het bouwclaimmodel houdt in dat private partijen de door hen verworven gronden in het plangebied verkopen aan de gemeente onder voorwaarde dat zij na de grondontwikkeling bouw kavels kunnen krijgen tegen de gebruikelijke uitgifteprijs van de gemeente. De grondexploitatie blijft in dit model een volledig gemeentelijke verantwoordelijkheid en de gemeente draagt dan ook het risico, behorende bij de grondontwikkeling.

Joint venture

Dit model is een soort tussenvorm tussen actief en passief grondbeleid. Private partijen en de gemeente leveren hun eigendommen in bij een op te richten Grond Exploitatie Maatschappij (GEM). Vervolgens wordt de grondexploitatie voor rekening en risico van de grondexploitatiemaatschappij uitgevoerd.

Concessie

De grondexploitatie en het bouw- en woonrijp maken in dit model is een private aangelegenheid. De rol van de gemeente is beperkt tot het stellen van een aantal financiële en/of kwalitatieve randvoorwaarden.

3.5. Afwegingen en keuzes grondbeleid

De keuze voor een actief, passief, faciliterend of publiek-private samenwerking wordt onder andere ingegeven door grondposities, het programma dat een ontwikkelaar en/of de gemeente wenst te realiseren op ontwikkelingslocaties en de middelen (financieel en personeel) die de gemeente tot zijn beschikking heeft en de (financiële) risico's die de gemeente wenst te nemen.

De noodzaak voor een actief grondbeleid is na de invoering van de grondexploitatiewet in de Wro, en daaropvolgend de Omgevingswet, minder geworden. Ter vermindering van het financieringsrisico geniet bij complexe herstructurerings- en inbreidingslocaties, in toenemende mate een speerpunt van het overheidsbeleid, een faciliterend grondbeleid de voorkeur. Wanneer het gaat om woningbouw op uitbreidingslocaties, waarbij gebouwd zal worden op agrarische gronden en de financiële risico's aanvaardbaar zijn, zal bij voorkeur in de situaties waarin de gemeente al grond in bezit heeft de keuze worden gemaakt voor een actievere rol.

Het college van burgemeester en wethouders dient jaarlijks in de paragraaf grondbeleid van de begroting de beleidsvoornemens van het komende jaar aan de raad te presenteren. De keuze wordt dan gemaakt tussen vormen van actief of faciliterend grondbeleid bij het ontwikkelen van nieuwe plannen.

Beleidskeuze

Opsterland gaat een meer actief grondbeleid voeren, zodat de gemeente meer invloed heeft op waar gebouwd wordt en welke types woningen er komen. Op die manier heeft Opsterland niet alleen meer mogelijkheden om te kiezen voor sociale huur, mantelzorgwoningen of andere woonvormen, maar ook om de doorstroming te bevorderen. Deze ambities zijn opgenomen in het Coalitieakkoord 2022-2026.

4. Wet- en regelgeving

4.1. Grondeigendom in de Omgevingswet

Per 1 januari 2024 heeft de Omgevingswet de Grondexploitatiewet vervangen. Deze maakte onderdeel uit van de op 1 juli 2008 ingevoerde Wet ruimtelijke ordening (Wro) en het Besluit ruimtelijke ordening (Bro). Daarnaast zijn, door middel van de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet, regels over het vestigen van een voorkeursrecht, regels over onteigening, bijzondere regels voor het inrichten van gebieden en, met het oog op verschillende typen gebiedsontwikkelingen, een verdere aanpassing van de regels over kostenverhaal opgenomen in de Omgevingswet. Een grondeigenaar mag in beginsel zijn eigen perceel ontwikkelen. De gemeente wil daarentegen de ruimtelijke ontwikkeling sturen en streeft naar een goede ruimtelijke kwaliteit en een eerlijke verdeling van de lasten en baten van de grondexploitatie.

Net als onder de Wro is een gemeente onder de Omgevingswet verplicht over te gaan tot kostenverhaal en mag er niet van afzien. Onder kostenverhaal wordt verstaan: het verhalen van de kosten van grondexploitatie van een gebied over de verschillende eigenaren in het gebied. De wet gaat er vanuit dat partijen eerst in de private sfeer onderhandelen. Er is binnen de wet gekozen voor de voortzetting van een gemengd stelsel met zowel een privaatrechtelijk als een publiekrechtelijk spoor.

Privaatrechtelijk spoor kostenverhaal

Privaatrechtelijk wil zeggen dat betrokken partijen onderling tot overeenstemming komen op basis van vrijwillige samenwerking. De gemaakte afspraken worden vastgelegd in een privaatrechtelijke overeenkomst, de zogenoemde anterieure overeenkomst kostenverhaal, waarin het kostenverhaal, voorafgaand aan het besluit in het Omgevingsplan of de omgevingsvergunning dat de aangewezen activiteit mogelijk maakt, geregeld wordt. De zogenoemde plankostenscan (hoofdstuk 13 Omgevingsregeling Kostenverhaal) is een hulpmiddel om de gemeentelijke uren per activiteit of product te bepalen. Om de transparantie van het gemeentelijk grondbeleid te bevorderen is bepaald dat de gemeente de gesloten overeenkomsten moet publiceren. Deze overeenkomsten vallen onder de Wet open overheid (Woo).

Publiekrechtelijk spoor kostenverhaal

Wanneer de gemeente er niet in slaagt met alle projectontwikkelaars en/of particuliere eigenaren een anterieure overeenkomst kostenverhaal af te sluiten over de grondexploitatie dan is de gemeente verplicht publiekrechtelijk de kosten te verhalen bij partijen waarmee niet is gecontracteerd. Hiervoor kunnen kostenverhaalregels worden opgenomen in het Omgevingsplan of kan het kostenverhaal worden geregeld in de omgevingsvergunning.

Afdwingbare financiële bijdrage kwaliteitsverbetering

Naast het kostenverhaal kan de gemeente soms een extra financiële bijdrage in rekening brengen. Dat mag alleen als dat geregeld is in het Omgevingsplan. Het moet gaan om een bijdrage aan ontwikkelingen ter verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving die niet onder kostenverhaal vallen. De ontwikkeling moet tot een in het Omgevingsbesluit aangewezen categorie behoren, bijvoorbeeld de compensatie van het realiseren van te weinig woningen van een bepaalde categorie in het gebied, zoals te weinig sociale huurwoningen. Er gelden een aantal voorwaarden voor deze financiële bijdrage. Over deze bijdrage mogen ook in een anterieure overeenkomst kostenverhaalafspraken worden gemaakt.

4.2 Staatssteun

Fysieke ingrepen in de openbare ruimte behoren tot de publieke taken van overheden. Er is sprake van staatssteun bij alle door de overheid verleende of uit overheidsmiddelen gefinancierde voordelen, al dan niet in de vorm van geld toegekend, die door bepaalde ondernemingen anders dan op grond van normale commerciële transacties worden genoten en die de mededinging en het handelsverkeer tussen de lidstaten (dreigen te) beïnvloeden. Alle lidstaten en decentrale overheden, dus ook gemeenten, dienen zich van staatssteun te onthouden, aangezien dit in strijd is met de beginselen van het Europees recht. Bij gebiedsontwikkeling en het verlenen van concessies dient altijd te worden beoordeeld of er mogelijk sprake is van staatssteun.

Om de Regionale woondeal te kunnen realiseren kan een aanvullende subsidie (bijvoorbeeld een korting op de grondprijs) gegeven worden voor een specifiek project van een woningcorporatie dat valt onder de DAEB-activiteiten voor sociale huisvesting. Kortingen op niet-DAEB woningen zijn niet toegestaan. Dit kan op gespannen voet staan met gemeentelijke woningbouw ambities, bijvoorbeeld steun aan andere doelgroepen dan sociale huur.

5. Actief grondbeleid

5.1 Algemeen

Bij actieve grondexploitaties moeten (mogelijk) investeringen worden gedaan voor:

- verwerving van panden en gronden
- planschade
- het bouwrijp maken van bouwlocaties
- de inrichting van het openbaar gebied
- kunstwerken, zoals bruggen
- bovenwijkse voorzieningen
- inzet van het ambtelijk apparaat (planontwikkeling, voorbereiding en toezicht)
- het woonrijp maken c.q. voltooiing
- rentelasten

Deze investeringen dienen te worden betaald uit de grondopbrengsten, door middel van de zogenoemde gronduitgifte en in specifieke gevallen uit subsidies. In een exploitatieopzet worden op gedetailleerde wijze de benodigde financiële middelen voor de kosten en de opbrengsten opgenomen. De kosten worden in de exploitatieopzet opgenomen tegen verkrijgings- en/of vervaardigingsprijs met bijkomende kosten. Daaronder wordt ook begrepen de boekwaarde, waarin alle in het verleden al voor het plan gemaakte kosten zijn opgenomen. Het uitgangspunt is dat er sprake is van een kostendekkende exploitatieopzet. In het geval de exploitatieopzet een tekort heeft, dient er een voorziening gevormd te worden ten laste van de algemene reserve.

De raad stelt een exploitatieopzet vast. Het college van burgemeester en wethouders is belast met de uitvoering binnen de gestelde kaders van de exploitatieopzet. In de uitvoeringsfase worden opdrachten voor dienstverlening of voor het uitvoeren van werken verstrekt. Bij het verstrekken van opdrachten worden de beleidsregels in acht genomen, zoals die staan vermeld in het actuele beleidsstuk Inkoop- en aanbestedingsbeleid gemeenten Ooststellingwerf, Weststellingwerf en Opsterland.

5.2 Verwerving

Reguliere grondverwerving

Voor zover de gemeente nog geen of niet alle onroerende zaken in bezit heeft in een te realiseren plangebied, zal verwerving plaats moeten vinden. Voor de onderhandelingen met een eigenaar wordt een makelaar ingeschakeld. Uitgangspunt hierbij is te komen tot een minnelijke verwerving, waarbij de gemeente ernaar streeft om op vrijwillige basis een koopovereenkomst te sluiten. Uiteraard tegen aanvaardbare prijzen en onder voorbehoud van het beschikbaar stellen van de financiële middelen door de raad of passend binnen een al door de raad vastgestelde grondexploitatie.

Strategische grondverwerving

Het kan soms wenselijk zijn, vooruitlopend op definitieve plannen, om actief tot verwerving over te gaan. Dit betreft incidentele aankopen die, na een eerste beoordeling, tot snelle en onverwachte mogelijkheden en ontwikkelingen kunnen leiden en passen binnen de gemeentelijke ambities en doelstellingen. Ook het voorkomen van speculatie kan een reden zijn om strategisch onroerend goed te verwerven. Gronden die hun strategische waarde verloren hebben, kunnen weer worden verkocht.

De verwerving moet passen binnen door de raad vastgestelde beleidskaders, zoals omgevingsvisie, investeringsplannen, beleidsplannen of programma's.

De bevoegdheid van de raad voor het stellen van financiële kaders voor strategische (grond-) aankopen is geregeld in artikel 156 lid 2 onder c van de Gemeentewet: "De vaststelling of wijziging van de begroting is een bevoegdheid van de raad (budgetrecht)" en in artikel 160 lid 1 onder e van deze wet: "Het college is bevoegd tot privaatrechtelijke handelingen van de gemeente te besluiten", in combinatie met artikel 169 lid 4 van deze wet: "Het college geeft de raad vooraf inlichtingen over de uitoefening van de bevoegdheid tot privaatrechtelijke

rechtshandelingen van de gemeente, als de raad daarom verzoekt of als de uitoefening ingrijpende gevolgen kan hebben voor de gemeente”.

De Omgevingswet bevat de instrumenten Voorkeursrecht en Onteigening om grond te kunnen verwerven zonder te worden belemmerd door prijsopdrijving door speculatie.

5.3 Gebiedsoverstijgende kosten en Bijdragen voor ontwikkeling van een gebied

Als gevolg van een nieuwe locatie kunnen er kosten ontstaan buiten de grenzen van het exploitatiegebied. Deze kosten zijn onder te verdelen in Gebiedsoverstijgende kosten en Bijdragen voor ontwikkeling van een gebied.

5.3.1. Gebiedsoverstijgende kosten

Voor de omvang van de toerekening van de gebiedsoverstijgende kosten (waren in de Wro Bovenwijkse voorzieningen) aan de grondexploitatie gelden de zogenoemde “PPT” criteria:

1. er is profijt of nut van de kosten voor de locatie (Profijt);
2. als meerdere locaties profijt hebben van bepaalde kosten worden deze kosten naar rato verdeeld over de betrokken locaties (Proportioneel);
3. er bestaat een causaal verband tussen de kosten en de grondexploitatie (Toerekenbaar).

Alleen de kosten die voorkomen op de wettelijke kostensoortenlijst mogen worden toegerekend aan de grondexploitatie.

5.3.2. Bijdragen voor ontwikkeling van een gebied

Er kan aan particuliere initiatiefnemers een financiële bijdrage worden gevraagd aan de ontwikkeling van een gebied, waarvan de kosten niet voorkomen op de kostensoortenlijst. Voorwaarde is dat deze ontwikkeling is vastgelegd in een programma of in de Omgevingsvisie. In de Wro werd dit de Bijdrage ruimtelijke ontwikkeling genoemd.

6. Overige onderwerpen grondbeleid

6.1 *Methoden van gronduitgifte*

In de gemeente Opsterland worden drie methoden gehanteerd om bouwgrond in gebruik te geven voor woningbouw of bedrijventerreinen. Dit zijn gronduitgifte aan particulieren en bedrijven, verkoop aan projectontwikkelaars en een pilot erfpacht voor starters op de woningmarkt.

Verkoop door gronduitgifte aan particulieren en bedrijven

Bij verkoop door gronduitgifte verkoopt de gemeente bouwrijpe grond aan particulieren of bedrijven tegen vastgestelde grondprijzen.

Grondverkoop aan projectontwikkelaars

Om beter aan te kunnen sluiten bij de woningmarkt door maatwerkoplossingen en om de financiële risico's van, onder andere, het bouwrijp maken te beperken, wordt grond verkocht aan projectontwikkelaars voor de realisatie van projectmatige woningbouw.

Verkoop van overige gronden

Grond die geen strategische waarde voor de gemeente vertegenwoordigt, wordt verkocht tegen de marktwaarde. Openbaar groen en water, dat wordt toegevoegd aan een woonperceel, wordt als zogenoemd openbaar groen en restgrond verkocht.

6.2 *Toewijzing woningbouwkavels*

Iedere belangstellende kan in aanmerking komen voor een bouwka­vel op gemeentelijke grond. Vooraf worden geen voorwaarden gesteld. Het college van burgemeester en wethouders kan besluiten een kavel buiten de toewijzing te houden. De Grondprijzenbrief geeft de kaders voor de toewijzing van kavels.

6.3 *Tijdelijk gebruik van gronden*

Ten behoeve van het realiseren van woningbouw, industrieterreinen en andere ruimtelijke ontwikkelingen heeft de gemeente door de jaren heen een strategische grondpositie opgebouwd. Zolang deze gronden niet nodig zijn voor deze ontwikkelingen, worden ze tijdelijk in gebruik gegeven. Dit gebeurt in de vorm van huur of geliberaliseerde pacht.

Geliberaliseerde pacht

In tegenstelling tot reguliere pacht wordt geliberaliseerde pacht voor los land voor een periode van korter dan zes jaar afgesloten. Na afloop van het pachtcontract is de grond vrij beschikbaar. De pachtprijs is niet gebonden aan een maximum. Bij de afsluiting of verlenging van geliberaliseerde pachtcontracten wordt er bij de vaststelling van de nieuwe pachttermijn rekening mee gehouden dat de grond tijdig vrij beschikbaar moet zijn voor ruimtelijke ontwikkelingen.

Huur

Bij huur worden gronden tijdelijk afgestaan tegen een vergoeding. Deze situaties verschillen per geval en bij de hoogte van de huurprijs wordt zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij de marktwaarde. Als de huurder toegestaan wordt om een opstal te plaatsen op het verhuurde stuk grond, kan een recht van opstal gevestigd worden.

Bruikleen

In situaties dat de gemeente snel over de grond wil kunnen beschikken, wordt soms grond 'om niet' in gebruik gegeven. Dit wordt bruikleen genoemd.

6.4 Langdurig gebruik van gronden

Erfpacht en reguliere pacht zijn vormen van langdurig gebruik van gronden bij Opsterland.

Erfpacht

Als de gemeente gronden langdurig beschikbaar wil stellen voor gebruik door derden, kan een zakelijk recht van erfpacht worden gevestigd. De erfpachter heeft in economische zin nagenoeg gelijke rechten als de eigenaar. Hij mag de grond in erfpacht gebruiken en mag het recht van erfpacht verkopen.

Opstal

Als iemand op grond van een ander een bouwwerk wil plaatsen, wordt dat door natrekking automatisch eigendom van de eigenaar van de grond. De grondeigenaar is daardoor ook aansprakelijk voor dat bouwwerk. Om derden de mogelijkheid te bieden om op andermans grond bouwwerken te plaatsen en te gebruiken alsof zij eigenaar zijn (de opstaller), moet een recht van opstal worden gevestigd. De opstaller heeft in economische zin nagenoeg gelijke rechten als de eigenaar.

Reguliere pacht

Het langdurig in gebruik geven van agrarische gronden onder reguliere pacht wordt vermeden. Bij reguliere pacht is er vrijwel geen mogelijkheid om de gronden op korte termijn zelf in gebruik te nemen voor ruimtelijke ontwikkelingen of om de gronden te verkopen. Daarom worden er in beginsel geen nieuwe reguliere pachtovereenkomsten afgesloten. Het huidige areaal onder reguliere pacht is van beperkte omvang (circa 5 hectare).

7. Vaststellen grondprijzen

7.1 Relevantie

Een marktconform grondprijsbeleid is een onderdeel van het grondbeleid van de gemeente Opsterland. De grondprijs is afhankelijk van het type woning dat wordt gebouwd (residuele grondwaarde). Het bepalen van de juiste grondprijs is van groot belang. De grondprijzen moeten de gewenste ontwikkelingen mogelijk maken en tegelijk bijdragen aan een stabiele woningmarkt. Daarnaast is de hoogte van de grondprijzen bepalend voor de te genereren gemeentelijke opbrengsten in de plangebieden.

7.2 Bevoegdheid en rechtmatigheid

Het vaststellen van de grondprijzen is een bevoegdheid van het college van burgemeester en wethouders op grond van de Gemeentewet. De kaders waarbinnen de prijzen worden vastgesteld worden echter door de raad vastgesteld in de Nota grondbeleid. Alle grondprijzen worden jaarlijks vastgesteld door het college van burgemeester en wethouders middels de zogenoemde Grondprijzenbrief. Afwijkingen van de vastgestelde grondprijzen of bandbreedtes kunnen dus alleen plaatsvinden wanneer het college van burgemeester en wethouders hier mee instemt. De bevoegdheid tot aan- en verkoop van grond ligt ook bij het college van burgemeester en wethouders. Het college van burgemeester en wethouders kan de bevoegdheden mandateren aan de organisatie door middel van de zogenoemde Mandaatregeling 2021 gemeente Opsterland.

7.3 Algemene uitgangspunten en kaders

Tal van factoren spelen mee bij het bepalen van de uiteindelijke marktprijs van bouwgrond. Uitgangspunt voor bepaling van de grondprijs is een marktconforme benadering. Als economisch verantwoord, wordt er jaarlijks een inflatiecorrectie toegepast. De belangrijkste factoren die invloed hebben op de grondprijs zijn:

- de plaatselijke verhouding tussen vraag en aanbod;
- de bestemming van de grond;
- de ligging van de kavel;
- de bebouwingsmogelijkheden, waaronder de maximaal toegestane bouwhoogte, de kwaliteit van de omgeving;
- de nabijheid van voorzieningen;
- de bij verkoop te stellen beperkende randvoorwaarden;
- de kosten voor verwerving en rente.

De volgende randvoorwaarden gelden bij de verkoop van gronden:

- de grond wordt in normale bouwrijpe toestand geleverd en kent geen bijzondere belemmeringen, tenzij deze van oudsher op de grond van toepassing zijn (zoals erfdienstbaarheden);
- de bodemkwaliteit is geschikt voor het toekomstige gebruik;
- de realisatie van het vastgoed is tegen normale stichtingskosten mogelijk;
- de grondprijs wordt per relevante meeteenheid van de bestemming berekend (meestal is dit per m² kavel);
- grondprijzen zijn exclusief BTW, overdrachtsbelastingen en andere bijkomende kosten, zoals notaris en kadaster, tenzij anders wordt overeengekomen;
- bij tijdelijk gebruik van gronden wordt de grond verhuurd, in bruikleen of in geliberaliseerde pacht (korter dan zes jaar) gegeven.

In de Grondprijzenbrief worden de grondprijzen per type woning, bedrijventerreinen en andere vormen van grondgebruik uitgewerkt en toegelicht. De Grondprijzenbrief wordt jaarlijks herzien.

8. Grondexploitatie

8.1. Grond als vast actief

Deze grond heeft een vaste bestemming, een transformatieproces vindt niet plaats. Veelal zal er sprake zijn van ondergrond van gebouwen, wegen, parken, pleinen, land- of bosbouwgronden. Er is dus geen sprake van een vervaardigingsprijs, maar van een verkrijgingsprijs. Op de boekwaarde van deze grond worden geen kosten als rente bijgeschreven.

8.2. Ruilgronden

Deze gronden zijn niet aangekocht met het stellige voornemen tot toekomstige bouw, maar om op afzienbare termijn te ruilen voor gronden waarop wel toekomstige bouw is/wordt voorgenomen. Omdat er voor deze gronden geen vervaardigingsproces zal plaatsvinden, kan er geen sprake zijn van activering van kosten. De gronden blijven derhalve gewaardeerd tegen verkrijgingsprijs. Als de marktwaarde lager is vindt waardering plaats tegen deze waarde.

8.3. Nog niet in exploitatie genomen gronden

Niet in exploitatie genomen grond is meestal anticiperend of strategisch aangekocht. Er is dan nog geen grondexploitatiebegroting, maar de grond past wel in gedachten (verwachtingen) voor gemeentelijke bebouwingsuitbreiding. Voor deze grond kan een reëel en stellig voornemen bestaan dat deze in de toekomst zal worden bebouwd. Deze verwachting kan zijn gebaseerd op interne besluitvorming of op de Omgevingsvisie of het Omgevingsplan. Deze gronden hebben als waarderingsgrondslag de verkrijgingsprijs of een duurzaam lagere marktwaarde. Het is niet toegestaan rente of overige kosten toe te rekenen aan deze gronden.

8.4. In exploitatie genomen gronden

De definitie voor bouwgrond in exploitatie (BIE) luidt: "Gronden in eigendom van de gemeente, waarvoor de raad een grondexploitatiecomplex en een grondexploitatiebegroting heeft vastgesteld." Het betreft grondexploitaties in uitvoering (onderhanden werk). De kosten van het bouw- en woonrijp maken van de locaties worden geactiveerd (bijgeschreven op de boekwaarde). Activering van de gemaakte kosten is toegestaan, omdat grondexploitatie geen éénjarig proces is. Is er sprake van een gepland financieel tekort dan wordt dat verlies onmiddellijk genomen of wordt een voorziening gevormd ten laste van de algemene reserve. Bij een gepland overschot wordt het resultaat genomen overeenkomstig de in hoofdstuk 9 van deze nota opgenomen 'Beleidskaders winstbepaling en winstneming bouwgrondexploitatie Opsterland'. De in exploitatie genomen gronden behoren tot de voorraad onderhanden werk. De rapportage over te ontwikkelen en in ontwikkeling genomen projecten vindt jaarlijks plaats in de planning en control cyclus (begroting, perspectiefbrief en verantwoording).

8.4.1 Voorbereidingskosten

Voorafgaand aan de vaststelling van een grondexploitatie kunnen gedurende maximaal vijf jaren voorbereidingskosten voor een grondexploitatie worden geactiveerd onder de immateriële activa als kosten van onderzoek en ontwikkeling voor een grondexploitatie. Hiervoor dient de raad een voorbereidingskrediet beschikbaar te stellen. Bij vaststelling van de grondexploitatie worden deze voorbereidingskosten ingebracht in de betreffende grondexploitatie.

8.5. Herziening exploitaties

Grondexploitaties kennen vaak een langjarige looptijd. Looptijden van vijf jaar of meer zijn geen uitzondering. Hierbij kenmerken met name de grondexploitaties, waar de gemeente een actief grondbeleid voert, zich door voortschrijdende planinzichten en planaanpassingen. Daarnaast kunnen zich betrekkelijk grote fluctuaties voordoen in de prognoses, vooral als de plannen erg afhankelijk zijn van ontwikkelingen in de markt voor bouwrijpe grond. Er zullen dan ook periodiek bijstellingen op eerdere besluit- of planvorming aan de orde zijn.

Een uitgangspunt is dat de exploitatieopzetten jaarlijks worden herzien. Een jaarlijkse herziening sluit goed aan bij de gemeentelijke begrotingssystematiek. De systematiek van de jaarlijkse verslaglegging vraagt onder meer om het geven van een zo reëel mogelijk financieel beeld. Dit houdt ook in dat het beeld van de grondexploitaties jaarlijks wordt geactualiseerd en dat ook de realiteit van de waarderingen wordt beoordeeld.

De actualisaties worden uitgevoerd, gelijktijdig met het samenstellen van de jaarrekening. De vaststelling van de herzieningen door de raad vindt plaats bij de vaststelling van de jaarrekening. Daaropvolgend zal, zo nodig, de begroting (in het jaar van vaststelling van de jaarrekening) via een begrotingswijziging worden aangepast.

8.6. Resultaten

De gemeente volgt de regels, die het Rijk heeft opgesteld ten aanzien van jaarrekening en begroting. Deze regels zijn vastgelegd in het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (hierna: BBV). Voor de in exploitatie genomen gronden is de inhoud van hoofdstuk 9 van deze nota grondbeleid "Beleidskaders winstbepaling en winstneming bouwgrondexploitatie Opsterland" van toepassing.

Het resultaat van de bouwgrond wordt verwerkt in de grondexploitatie(-s) en daarna via de bestemming van het resultaat toegevoegd dan wel onttrokken aan de algemene reserve. Er is geen afzonderlijke reserve voor de bouwgrondexploitatie.

8.7. Informatievoorziening en verantwoording

Inherent aan grondexploitaties is een adequate informatievoorziening van belang. Er is immers veel geld gemoeid met deze activiteiten en de risico's zijn vaak navenant. Bovendien zal door middel van de informatievoorziening actieve sturing op risico's, planning en realisatie kunnen plaatsvinden. De raad heeft recht op volledige, juiste en tijdige informatievoorziening op het gebied van bouwgrondexploitatie. De informatievoorziening vindt op verschillende momenten plaats. Binnen de planning & control cyclus zijn deze momenten de begroting, het meerjarenperspectief, de jaarrekening en de herzieningen van de grondexploitaties.

8.7.1 Wettelijk financieel kader gemeentelijk grondbeleid

De wetgever stelt eisen aan de wijze waarop gemeenten financiële gegevens dienen te presenteren en te verantwoorden. De informatie is opgenomen in het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV).

8.7.2 Gemeentelijk financieel kader grondbeleid

Het gemeentelijk financieel kader is vastgelegd in de Financiële verordening Opsterland 2024.

Artikel 26 van deze verordening geeft de navolgende regels voor het grondbeleid:

1. Burgemeester en wethouders nemen in de paragraaf grondbeleid van de begroting en de jaarstukken minimaal de verplichte onderdelen op grond van artikel 16 van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten op.
2. Burgemeester en wethouders bieden de raad ten minste eens in de vier jaar, of wanneer de actualiteit daarom vraagt, een nota grondbeleid aan. De raad stelt de nota grondbeleid vast. De nota grondbeleid bevat in ieder geval:
 - a. de strategische visie van het toekomstig grondbeleid van de gemeente;
 - b. de uitgangspunten voor de verkoopprijzen van gronden;

- c. de wijze waarop met de toerekening van bovenwijkse voorzieningen wordt omgegaan.
- 3. De voorziening voor verliesgevende grondexploitaties wordt gewaardeerd tegen de nominale waarde.

8.7.3 Fiscaal kader

Met ingang van 1 januari 2016 worden winsten in de grondexploitaties (BIE) belast voor de Vennootschapsbelasting (Vpb). Jaarlijks wordt beoordeeld, door middel van een zogenoemde winsttoets, of er sprake is van belaste winsten.

8.8. Grondposities in de dorpen

Om een actief grondbeleid te kunnen voeren heeft de gemeente Opsterland in het verleden strategische grondposities ingenomen door middel van grondverwerving. In de afgelopen jaren is het financiële risico van deze gronden geminimaliseerd door jaarlijks in de planning en control cyclus te beoordelen of de waardering van deze gronden nog actueel was en, als nodig, af te waarderen naar de marktwaarde.

De keuzes die, in het kader van de Woonvisie, zullen worden gemaakt over de toekomstige woningbouw per dorp, zullen bepalend zijn voor de keuzes over het in bezit houden of verkopen van de gemeentelijke grondposities.

9. Beleidskaders winstbepaling en winstneming bouwgrondexploitatie Opsterland

Het doel van de beleidskaders winstbepaling en winstneming bouwgrondexploitatie Opsterland is om te bepalen wanneer er sprake is van winst en hoe deze moet worden gerealiseerd.

9.1. Begripsbepalingen

1. *Winst*: de nog te ontvangen opbrengsten en gerealiseerde opbrengsten, welke groter zijn dan de nog te maken kosten en gerealiseerde kosten.
2. *Verlies*: de nog te ontvangen opbrengsten en gerealiseerde opbrengsten, welke kleiner zijn dan de nog te maken kosten en gerealiseerde kosten.
3. *Lasten*: uitgaven die aan een periode zijn toegerekend. Lasten omvatten kosten en verliezen.
4. *Baten*: inkomsten die aan een periode zijn toegerekend. Baten omvatten zowel opbrengsten als andere voordelen.
5. *Kosten*: ontstaan door uitvoering van de activiteiten van de gemeente. Kosten leiden gewoonlijk tot aanwending van een actief (bijvoorbeeld geldmiddelen of voorraden).
6. *Opbrengsten*: dit betreft belastingen, rechten, leges en uitkeringen uit het gemeentefonds of specifieke uitkeringen.
7. *Complex*: omvat het totale in exploitatie genomen gebied of omgevingsplan dat wel of niet is opgedeeld in meerdere fases.
8. *Fase*: afgebakend onderdeel van het totaal in exploitatie genomen gebied of omgevingsplan.
9. *Exploitatieopzet*: een gedetailleerde geprognosticeerde calculatie per complex en, als van toepassing, per fase.
10. *Voorzichtigheidsprincipe*: verliezen dienen te worden genomen op het moment dat deze bekend zijn en winsten op het moment dat deze zijn gerealiseerd.
11. *Realisatiebeginnel*: uitgaven en inkomsten worden verantwoord op het moment dat deze zijn gerealiseerd.
12. *Planning & control cyclus*: de jaarlijks terugkerende cyclus van (meer-jaren-)plannen (perspectiefbrief en begroting), rapportering (heroriëntaties) en verantwoording (jaarrekening/jaarverslag).

9.2. Lasten

De lasten worden als volgt bepaald:

- a. De verwervingskosten van ruwe, onbebouwde grond worden gewaardeerd tegen de verkrijgingsprijs;
- b. de verkrijgingprijs omvat de inkoopprijs en de bijkomende kosten;
- c. de vervaardigingsprijs omvat de aanschaffingskosten van de gebruikte grond- en hulpstoffen en de overige kosten, die rechtstreeks aan de vervaardiging kunnen worden toegerekend. In de vervaardigingsprijs kunnen ook worden opgenomen een redelijk deel van de indirecte kosten en de rente over het tijdvak dat aan de vervaardiging van het actief kan worden toegerekend;
- d. het resultaat wordt per complex aangegeven en toegelicht;
- e. de indirecte kosten van algemeen ondersteunende werkzaamheden worden afzonderlijk jaarlijks bepaald en aan de complexen toegerekend;
- f. voorzieningen worden gevormd conform de gestelde regels in het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV).

9.3. Voorzieningen

1. Voorzieningen worden gevormd als uit de voorcalculatie blijkt dat er een verlies wordt voorzien;
2. de omvang van voorzieningen wordt bepaald, ongeacht het bedrag aan (geprognoseerde) winst, op andere niet tot elkaar in relatie staande complexen en/of fases;
3. voorzieningen dienen naar beste schatting dekkend te zijn voor de achterliggende verplichtingen en risico's;
4. de voorzieningen worden gevormd ten laste van de exploitatie en worden gepresenteerd als een waarde-correctie op het onderhanden werk.
5. De voorziening voor verliesgevend grondexploitaties wordt gewaardeerd tegen nominale waarde.

9.4. Baten

Per exploitatieopzet worden uitgifteprijs bepaald overeenkomstig de kaders in de Nota grondbeleid.

9.5. Winstneming

De gemeente Opsterland neemt tussentijds winst volgens de zogenoemde Percentage of Completion (POC) methode. Er dient aan de volgende voorwaarden te worden voldaan:

1. Het resultaat op de grondexploitatie kan betrouwbaar worden ingeschat; én
2. de grond (of het deelperceel) moet zijn verkocht; én
3. de kosten zijn gerealiseerd (winst wordt naar rato van de realisatie gerealiseerd).

Volgens het realisatiebeginsel dient in die gevallen de winst ook te worden genomen. Jaarlijks wordt beoordeeld of er tussentijdse winstneming gepleegd kan/moet worden.

9.6. Afsluiten complex/fase

Een complex of fase wordt definitief afgesloten als:

- a. 100% van de te verkopen kavels daadwerkelijk zijn verkocht; én
- b. het de verwachting is dat er niet meer kosten hoeven te worden gemaakt die 5% van de totale lasten van de exploitatieopzet overschrijden én het berekende bedrag de € 100.000,-- niet te boven gaat. Voor deze kosten wordt een voorziening gevormd. De voorziening wordt onderbouwd met een specificatie.

9.7. Planning & control cyclus

1. De winstbepaling en winstneming worden in de perspectiefbrief, de begroting en de verantwoording opgenomen en toegelicht;
2. afwijkingen met betrekking tot de resultaten uit de bouwgrondexploitatie worden gemeld;
3. de toelichting bestaat ten minste uit een overzicht waaruit de voor- en na-calculatorische winst blijkt. Baten en lasten worden separaat toegelicht.

10. Inwerkingtreding

De Nota grondbeleid Opsterland 2025 treedt in werking op 27 januari 2025 onder gelijktijdige intrekking van de op 4 december 2017 door de raad vastgestelde Nota grondbeleid 2018-2021.

11. Speerpunten grondbeleid

De navolgende speerpunten geven de kern van het grondbeleid van Opsterland weer:

1. Het grondbeleid volgt het beleid en de (programmatische) uitwerkingen van de Omgevingsvisie en de Woonvisie.
2. Afhankelijk van de situatie en de (financiële) risico's past de gemeente een actief of passief grondbeleid toe en zoekt zoveel mogelijk samenwerking met marktpartijen.
3. Opsterland gaat een meer actief grondbeleid voeren, zodat de gemeente meer invloed heeft op waar gebouwd wordt en welke types woningen er komen.
4. Bestaande gemeentelijke grondposities worden verkocht als zij niet nodig zijn voor ruimtelijke ontwikkelingen, (bio-diverse en klimaatbestendige) openbare ruimte, openbare voorzieningen, de gemeentelijke dienst of politiek gevoelige objecten.
5. De gemeente is terughoudend bij het verwerven van grond voor ruimtelijke ontwikkelingen. Grondverwerving vindt met name plaats in situaties die onwenselijk zijn om aan de markt over te laten en/of als er sprake is van een groot maatschappelijk belang.

Tot slot

Evenals in de vorige nota's grondbeleid is gekozen voor een nota op hoofdlijnen. Dit geeft de raad de mogelijkheid zich te richten op de kaders en de speerpunten en geeft het college van burgemeester en wethouders de ruimte in een dynamische maatschappij flexibel in te spelen op actuele (ruimtelijke) ontwikkelingen.

Bijlage

Verschillen kostenverhaal en financiële bijdragen tussen Omgevingswet en Wet ruimtelijke ordening²

De belangrijkste verschillen tussen de wettelijke regeling kostenverhaal en financiële bijdragen in de Omgevingswet en de regeling in de Wro worden hierna behandeld.

Kostenverhaal

Het kostenverhaal is verbonden aan een omgevingsplan, een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit of een projectbesluit. Onder de Wro was het verbonden aan een bestemmingsplan, omgevingsvergunning voor afwijking van het bestemmingsplan of toepassing van een wijzigingsbevoegdheid in het omgevingsplan.

De verplichting uit de Wro om een expliciet besluit te nemen dat kostenverhaal anderszins verzekerd is, is vervallen.

Onder de Wro kon bij een uit te werken bestemmingsplan volstaan worden met een globale regeling van het kostenverhaal in het exploitatieplan. De Omgevingswet kent niet meer de figuur van een uitwerkingsbevoegdheid. De mogelijkheid om het kostenverhaal op deze wijze globaal te regelen is vervallen. De Omgevingswet kent niet meer de planfiguur “exploitatieplan”. Kostenverhaal wordt geïntegreerd in het omgevingsplan, het projectbesluit of de omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. In plaats van een exploitatieplan komen kostenverhaalregels in het omgevingsplan of kostenverhaalvoorschriften in de omgevingsvergunning of het projectbesluit.

Naast een gemeente, een provincie of de minister kan ook een waterschap te maken krijgen met kostenverhaal, namelijk bij een projectbesluit.

De lijst van aangewezen bouwactiviteiten, waarbij kostenverhaal wordt toegepast, is verruimd met bijbehorende gebouwen van meer dan 1.500 m².

De kostensoortenlijst is verruimd met de aanleg van:

- warmtenetwerken;
- gebouwde fietsenstallingen;
- faciliteiten voor ondergrondse opslag van huishoudelijk afval.

In het Omgevingsplan, de omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit of het projectbesluit dienen regels over de eindafrekening van de kosten te worden opgenomen. Bij een exploitatieplan was dit niet noodzakelijk.

² Handreiking kostenverhaal en financiële bijdragen Omgevingswet (april 2022)

Er is geen verplichting meer tot periodieke herziening van de regels over het verhalen van de kosten.

De Omgevingswet maakt geen onderscheid tussen structurele en niet-structurele wijzigingen van de kostenverhaalregels in het Omgevingsplan.

Het kostenverhaal kan nog steeds geregeld worden in een overeenkomst. De Omgevingswet maakt echter geen formeel onderscheid meer tussen een anterieure en een posterieure overeenkomst.

Er is geen mogelijkheid voor een intergemeentelijk kostenverhaalgebied. Onder de Wro kon een intergemeentelijk exploitatieplan worden vastgesteld.

Er is een regeling voor organische gebiedsontwikkeling toegevoegd.

Voor organische gebiedsontwikkeling hoeven alleen de waarderingen voor de gronden waar openbare voorzieningen worden gerealiseerd als kostenpost te worden opgenomen.

Bij organische ontwikkeling kunnen de kosten en bijdrage per activiteit op hoofdlijnen worden vastgelegd in het Omgevingsplan en hoeft dit pas bij de aanvraag van de activiteit te worden geconcretiseerd.

Het toedelen van globale functies aan locaties wordt bij organische ontwikkeling eenvoudiger. Bij het vaststellen van het Omgevingsplan hoeft namelijk nog geen gedetailleerde raming van het kostenverhaal bekend te zijn.

De kosten worden verdeeld naar rato van de opbrengsten. Dat hoeft niet meer te gebeuren op basis van uitgiftecategorieën en gewogen eenheden.

De verplichte macroaftopping is beperkt tot integrale gebiedsontwikkeling. Voor de waardering van de gronden is sprake van meer keuzevrijheid: de waardering op grond van de Onteigeningswet is niet langer verplicht. Er zijn voor de inbrengwaarde twee waarderingmethoden toegestaan: raming van de werkelijke waarde (taxatie) of het gebruik van de WOZ-waarde.

De inning van het kostenverhaal loopt via een kostenverhaalbeschikking in plaats van een omgevingsvergunning voor bouwen.

Het moment en de wijze van eindafrekening is niet langer voorgeschreven.

Initiatiefnemers kunnen vanaf vijf jaar na betaling een individuele eindafrekening vragen.

Overige wijzigingen ten opzichte van het exploitatieplan uit de Wro

Regels over locatie-eisen, fasering van activiteiten en koppelingen tussen activiteiten zijn niet meer gekoppeld aan kostenverhaal of bouwplannen. Zij kunnen zelfstandig in het Omgevingsplan worden opgenomen.

Regels over woningbouwcategorieën kunnen voor bouwplannen worden opgenomen in het Omgevingsplan, los van kostenverhaal.

De inhoud en reikwijdte van de regels over woningbouwcategorieën is verruimd.

De regels uit de doelgroepenverordening en de verordening middenhuur moeten in het Omgevingsplan worden gesteld.

Vrijwillige financiële bijdrage gebiedsontwikkeling

Dit is de opvolger van de vrijwillige financiële bijdrage in een anterieure overeenkomst over grondexploitatie onder de Wro.

De onderbouwing is verruimd: van structuurvisie naar omgevingsvisie of programma.

Het toepassingsbereik is anders: naast aangewezen bouwplannen kan er ook bij toelating van andere activiteiten een overeenkomst over een financiële bijdrage worden gesloten. Dit is ruimer dan overeenkomsten over grondexploitatie.

De reikwijdte is mogelijk ruimer: het betreft een financiële bijdrage voor ontwikkeling van een gebied. Onder de Wro betrof het een financiële bijdrage voor alleen ruimtelijke ontwikkelingen. De beperking tot 'ruimtelijk' is weggefallen.

Afdwingbare financiële bijdrage kwaliteitsverbetering

Nieuw is de mogelijkheid van een afdwingbare financiële bijdrage kwaliteitsverbetering.