GEMEENTE waadhoeke

RAPPORT

Evaluatie grondbeleid 2020 - 2024

maart 2025

Auteur J. Vriese

adres
Harlingerweg 18
8801 PA Franeker

postadres
Postbus 58
8800 AB Franeker

online
www.waadhoeke.nl
info@waadhoeke.nl

telefoon
0517 380 380

1. Inleiding

De nota Grondbeleid 2020 – 2024 is door de raad op 28 november 2019 vastgesteld. Het is tijd om het beleid te evalueren waarna een actualisatie van het grondbeleid kan worden vastgesteld. Deze notitie gaat over de evaluatie van de Nota Grondbeleid 2020 – 2024. Overigens wordt dit beleid nog steeds toegepast.

2. Aanpak evaluatie

De Nota Grondbeleid 2020 – 2024 van de gemeente Waadhoeke kent vijf beslispunten. De evaluatie wordt aan de hand van deze beslispunten uitgevoerd. Voorafgaand aan de inhoudelijke evaluatie staat in paragraaf 3 een korte uitleg over wat grondbeleid is en welke vormen er zijn. Daarna volgt in paragraaf 4 per beslispunt de evaluatie. Paragraaf 5 gaat over de rolverdeling tussen het college en de raad. In paragraaf 6 wordt ingegaan op het effect van het Omgevingswet en het Didam-arrest op het grondbeleid. Tot slot worden de conclusies van deze evaluatie en de aanbevelingen in de laatste hoofdstukken benoemd.

3. De Nota Grondbeleid 2020 – 2024

De gemeente heeft op veel momenten te maken met grondbeleid. Zo worden bestemmingsplannen, nu omgevingsplannen, vastgesteld, ontwikkelovereenkomsten gesloten en gronden bouw- en woonrijp gemaakt. Ook worden er kavels verkocht voor bijvoorbeeld woningbouw of bedrijven. Met het grondbeleid wordt bepaalt hoe de ruimtelijke ambities worden gerealiseerd en daarbij speelt grond een centrale rol.

Grondbeleid is geen doel maar een middel om de gemeentelijke ruimtelijke ambities te realiseren.

Ruimtelijke ambities zijn bijvoorbeeld vastgelegd in een structuurvisie, omgevingsplannen, een woonvisie of regionale afspraken over de ontwikkeling van bedrijventerreinen.

In het algemeen zijn er drie rollen die de gemeente kan innemen bij het grondbeleid, namelijk actief grondbeleid, samenwerking en faciliterend grondbeleid. Hierna volgt een toelichting op deze drie rollen.

Actief grondbeleid
In dit geval wordt de ontwikkeling voor eigen rekening en risico door de gemeente uitgevoerd. De gemeente verwerft de gronden, doorloopt planologische procedures en maakt de grond bouwrijp en woonrijp. De kosten worden in principe gedekt door de opbrengsten uit de verkoop van bouwrijpe kavels. De gemeente neemt actief de regie en het risico.

Samenwerking
Met samenwerking proberen de (publieke- en/of private) partijen gezamenlijk de ruimtelijke doelstellingen te realiseren. De samenwerking kan in een overeenkomst worden vastgelegd of in een afzonderlijk rechtspersoon. Kenmerkend is dat zeggenschap, regie en risico's worden gedeeld.

Faciliterend grondbeleid
Met faciliterend grondbeleid laat de gemeente de ruimtelijke ontwikkeling over aan derden. De gemeente faciliteert via bijvoorbeeld via het bestemmingsplan/omgevingsplan. De kosten die de gemeente daarbij maakt, worden in rekening gebracht bij de ontwikkelaar via een overeenkomst. Het risico van de ontwikkeling ligt bij de ontwikkelaar, veelal een projectontwikkelaar of aannemer.
In onderstaand overzicht staat schematisch de kenmerken van de verschillende vormen van grondbeleid.

	actief	**samenwerking**	**faciliterend**
ruimtelijke doelen	Omdat de planvorming bij de gemeente ligt, kan direct op de ruimtelijke doelen worden gestuurd.	Gezamelijke sturing op ruimtelijke doelen.	Sturing met publiekrecht en kaderstelling vooraf met overeenkomst of exploitatieplan
financiele risico's	Het risico ligt bij de gemeente	De verdeling van de financiële lasten en lusten is een kernpunt van de samenwerking. Risico's worden gedeeld.	Ontwikkelende partijen lopen de financiele risico's. Zij kunnen ook profiteren van een positief saldo

4. Beoordeling beslispunten

Dit hoofdstuk gaat over de evaluatie van de beslispunten in de Nota Grondbeleid 2020 – 2024. In cursieve tekst staan de beslispunten vermeld.

4.1 Beslispunt 1

De gemeente Waadhoeke past situationeel grondbeleid toe. Afhankelijke van ambitie, marktinitiatief, grondpositie, risicoprofiel en rendement wordt per situatie bepaald welke positie de gemeente bij de ruimtelijke ontwikkeling inneemt.

Voor evaluatie van dit beslispunt is een groot aantal projecten geïnventariseerd en bepaald welk grondbeleid er is toegepast. Het onderstaand overzicht laat het resultaat zien van de woningbouwprojecten. Informatie over deze projecten is ook terug te vinden op https://www.waadhoeke.nl/wonen/woningbouwplannen.

grondbeleid voor woningbouwprojecten		
Achlum	U.P. Draismastraat	faciliterend
Berltsum	De Proeftún	actief
Berltsum	Siderius locatie	faciliterend
Bitgum	Herstructurering WNF	samenwerking
Boksum	De Lokalen	samenwerking
Deinum	Skoallestrjitte	faciliterend
Dronryp	Fûgellân - Puoldyk fase 3	faciliterend
Dronryp	De Terp	faciliterend
Franeker	Nij Fristho	faciliterend
Franeker	De Werf Franeker	faciliterend
Franeker	Elfstedenwijk	faciliterend
Franeker	Kerk Zilverstraat	faciliterend
Franeker	locatie Oostwoud	faciliterend
Franeker	locatie Frisiabrege	samenwerking
Marsum	Uniastrjitte	faciliterend
Menaam	Locatie Bitgumerdyk	actief
Minnertsga	Fjouwer	faciliterend
Minnertsga	Boekerij	faciliterend
Minnertsga	Groot Hermana 2	actief
Nij Altoenae	It Putstik	actief
Sexbierum	Aeolus	faciliterend
Sexbierum	Kade / Nije Buorren / Fliet	faciliterend
Spannum	Munckestrjitte	actief
Spannum	Voormalige school	faciliterend
St.-Annaparochie	St.-Annaparochie Zuidwest	actief
St.-Annaparochie	Locatie Middelweg west	faciliterend
St.-Annaparochie	Middenhôf	faciliterend
St.-Annaparochie	Van Burmaniastraat /Grietmansstraat	faciliterend
St.-Annaparochie	Locatie Beuckelaerstraat	faciliterend
St.-Jacobiparochie	Van Wijngaardenstraat	faciliterend
St.-Jacobiparochie	Geert Veenhuizenstraat	actief
Tzummarum	It Vossebosk	faciliterend
Winsum	Driehoek	faciliterend
Winsum	Kleasterkolk	actief
Winsum	Trije Keningen	actief
Winsum	Molepaed en Fikarusleane	faciliterend

Voor bedrijventerreinen is een gelijk overzicht gemaakt.

grondbeleid voor bedrijventerrein		
Dronrijp	Dronrijp West	faciliterend
Menaam	locatie Empatec fase 2	faciliterend
Franeker	Kie fase 1	actief
Franeker	Kie fase 2	actief
Sexbierum	Waddenglas	was samenwerking nu actief
Minnertsga	Boskdykje	faciliterend
Oude Bildtzijl	Van Egmondstraat	actief

Deze overzichten tonen dat van deze 43 projecten er 13 met actief grondbeleid, 3 met samenwerking en 27 met faciliterend grondbeleid worden uitgevoerd. De procentuele verdeling is dan respectievelijk 30%, 7% en 63%. Circa twee derde deel van al deze projecten is met faciliterend grondbeleid tot stand gekomen. Als er een onderscheid gemaakt wordt naar woningbouw en bedrijventerrein is de verdeling voor woningbouw 25% - 8% - 67% en voor bedrijventerreinen 57% - 0% - 43%.

Hoe komt deze verdeling tot stand?
Grondeigendom en marktpotentie spelen daarbij een belangrijke rol. Bij woningbouw is het aandeel faciliterend daarom hoger in vergelijking met bedrijventerreinen. Het eigendom van de grond van een groot aantal faciliterende woningbouwprojecten lag bij een derde c.q. marktpartij. Het actief grondbeleid is toegepast waar de gemeente de grond in eigendom had of heeft kunnen verwerven. Dit geldt zowel voor woningbouw als voor bedrijventerreinen. Voor woningbouw geldt dat een aantal projecten betrekking heeft op herstructurering en sloop/nieuwbouw. In hoofdzaak vindt sloop/nieuwbouw op grondeigendom van de woningstichting of marktpartij plaats en is de gemeente verantwoordelijk voor het verbeteren van het omliggend openbaar gebied of toekomstig openbaar gebied in het projectgebied. Bij de analyse van deze projecten blijkt dat elk project zijn eigen kenmerken heeft, waarmee door middel van grondeigendom en/of overeenkomsten op ingespeeld wordt. Zo blijkt dat er geen “scherpe onderscheid” is tussen actief, samenwerken en faciliterend.

Strategisch grondbeleid
Vanuit de voormalige gemeenten zijn strategische grondaankopen gedaan of hadden deze gronden van oudsher in bezit. Met deze gronden is bijvoorbeeld Kie fase 2 met actief grondbeleid mogelijk, maar ook de woningbouw in Spannum en Menaam. Ook in Minnertsga en Dronryp zijn kansen voor verdere woningbouwontwikkeling op eigen gronden mogelijk. Binnen de planperiode van het huidige situationeel grondbeleid is recent het zwembad Bloemketerp en Recreatiepark Bloemketerp in Franeker aangekocht.

Conclusie:

Het situationeel grondbeleid is in diverse vormen toegepast ingegeven door de specifieke situatie van elk project. Elk project is weer anders en daarkan met situationeel grondbeleid goed op gereageerd worden. Ook kan met situationeel goed ingespeeld worden op kansen ten aanzien van strategische aankopen.

4.2 Beslispunt 2

Bij samenwerking dan wel faciliterend grondbeleid worden de afspraken, waaronder ook het verhaal van kosten, bij voorkeur vastgelegd in een anterieure overeenkomst.

Het samenwerkend- en faciliterend grondbeleid is vastgelegd in anterieure overeenkomsten. De betrokken partijen waren bereid om op voorhand afspraken te maken over het kostenverhaal, de ontwikkeling, de rolverdeling en de (financiële) risico’s.

Belangrijke aandachtspunten die in alle overeenkomsten aan de orde komen is de taakverdeling (wie doet wat), de verdeling van de kosten, overdracht en beheer van toekomstig openbaar gebied en het doorleggen van de (planschade-) risico’s. Bij een aantal projecten waarbij sprake was van een faciliterend grondbeleid, is er bijv. een financiële bijdrage van de gemeente afgesproken of is afgesproken dat de gemeente het “groen en grijs” voor haar rekening neemt.

Conclusie:

In geval van samenwerking dan wel faciliterend grondbeleid zijn de afspraken vastgelegd in anterieure overeenkomsten. Het beslispunt heeft goed voldaan.

4.3 Beslispunt 3

Het treffen van een voorziening gebeurt bij een geprognosticeerd verlies op eindwaarde direct ter grootte van dit volledige verlies.

Voor actief grondbeleid wordt veelal een grondexploitatie vastgesteld. Als de grondexploitatie een negatief resultaat laat zien moet voor dit verlies direct een voorziening worden getroffen. Deze voorziening moet conform het huidige grondbeleid op basis van het berekend verlies op eindwaarde (dus het verlies als het plan klaar is). De voorziening komt dan ten laste van de reserve grondexploitatie en deze was toereikend.

Gemeenten mógen ook kiezen om deze voorziening te waarderen tegen nominale waarde of tegen contante waarde. Dit kan resulteren in een lager te treffen voorziening. De keuze voor nominale – of contante waarde heeft effect op de voorgeschreven informatie in de paragraaf grondbeleid in de P&C-documenten en de toelichting op de balans in de jaarrekeningen. Uiteindelijk is het werkelijke resultaat bepalend en niet de tussentijdse prognoses op grond waarvan tijdelijk de verliesgevende voorziening getroffen wordt.

Conclusie:

Naar aanleiding van ervaring afgelopen jaren en zolang de reserve grondexploitatie toereikend is, is heeft dit beleidspunt voldaan. Er is geen aanleiding dit beslispunt aan te passen.

4.4 Beslispunt 4

De gemeente Waadhoeke hanteert marktconforme grondprijzen met uitzondering van de grondprijs voor sociale huurwoningen en voor sociaal maatschappelijke voorzieningen.

Dit beslispunt heeft enkel betrekking op de eigen grondexploitaties (actief grondbeleid). Immers dan verkopen wij bouwrijpe kavels. In dat geval worden de bouwrijpe gronden voor woningbouw of bedrijventerreinen marktconform verkocht. De marktconforme prijs wordt bepaald aan de hand van taxaties van deskundigen. Deze taxaties worden op basis van de comparatieve methode uitgevoerd. Dit betekent dat de taxateur de gehanteerde grondprijzen in de regio inventariseert en op basis daarvan de grondprijs voor het betreffende project bepaalt.

Conclusie:

Dit beslispunt is uitgevoerd en heeft goed voldaan. Aandachtspunt is de taxatiemethode. De marktconforme prijs kan naast de comparatieve methode (vergelijking van vergelijkbare grondprijzen in de regio) ook bepaald worden met de residuele methode. Bij deze methode wordt op basis van de V.O.N-prijs van de woning de grondprijs bepaald. De V.O.N.-prijs minus de bouwkosten en bijkomende kosten levert de haalbare grondprijs (residu).

4.5 Beslispunt 5

De fondsen bovenwijkse voorzieningen en herstructurering woningbouw op te heffen en het totaalbedrag van € 231.209,32 over te hevelen naar de begrotingspost "Stads- en dorpsvernieuwing.

Dit beslispunt is direct na vaststelling van het grondbeleid uitgevoerd en ook benut voor Stads- en dorpsvernieuwingsopgaven. Dit behoeft geen verdere evaluatie/conclusie.

5. Rolverdeling college - raad

De gemeentelijke doelstellingen wordt in diverse beleidsdocumenten en met planologische besluiten door de Raad vastgesteld. Daarnaast heeft de Raad het budgetrecht. Het college is uitvoerend, dus staat voor de vraag “hoe de doelstellingen/het beleid te realiseren?”.

Deze taakverdeling komt ook terug als we de besluitvorming van de afgelopen vier jaar inventariseren met betrekking tot de toepassing van situationeel grondbeleid. De raad heeft met name besluiten genomen over de vaststelling van bestemmingsplannen en het beschikbaar stellen van kredieten. Het college heeft vooral besluiten genomen over de uitvoering, zoals het aangaan van overeenkomsten, het benutten van de kredieten voor aankoop, het bouw- en woonrijp maken. Daar waar nodig en gewenst wordt de raad via een memo over deze onderwerpen geïnformeerd.

6. Omgevingswet en het Didam-arrest

In de afgelopen periode is de Omgevingswet ingevoerd en heeft de Hoge Raad twee ‘Didam uitspraken’ gewezen. Dit heeft invloed gehad op het grondbeleid.

Omgevingswet.

Met de invoering van de Omgevingswet zijn er geen grote wijzigingen voor het grondbeleid ingevoerd. Het is nog steeds mogelijk om het grondbeleid naar eigen inzicht en mogelijkheden uit te voeren, via actief, samenwerking of faciliterend. De “oude” instrumenten als onteigening, voorkeursrecht gemeenten en de mogelijkheden voor kostenverhaal zijn er nog steeds. De manier waarop ze moeten worden toegepast is met de invoering gewijzigd. De invoering van de Omgevingswet biedt wel meer mogelijkheden om aanvullende voorwaarden te stellen over bijvoorbeeld duurzaamheid, participatie en sociale inclusie. Dus een extra instrument om de gewenste doelstellingen te halen.

Didam-arrest.

Door de Didam regels is de gemeente verplicht om bij verkoop van onroerende goed (dus grond of gebouwen) iedereen de gelegenheid te geven om het onroerend goed te kopen. Dit geldt ook ingeval van verhuur, pacht en erfpacht. Een onderhandse (één op één) verkoop is alleen onder bepaalde voorwaarden mogelijk. De gemeente kan bij deze (openbare) verkoop wel voorwaarden stellen, bijvoorbeeld toewijzen aan de hoogste bieder of het mooiste plan. De Didam regels hebben gevolgen gehad voor de manier van grondverkopen, omdat de verkopen gepubliceerd moeten worden en er rekening gehouden moet worden met zienswijzen en vervolgprocedures.

7. Algemene conclusie

Uit de evaluatie blijkt dat de ontwikkelingen voor wonen en/of bedrijven niet met een vast format zijn te realiseren. Elk project heeft zijn “eigen verhaal”. Het situationeel grondbeleid past daar zeer goed bij. Dat elk project zijn eigen verhaal heeft leidt ertoe dat iedere keer specifieke afspraken met de ontwikkelaar of grondeigenaren nodig zijn en dat dit op voorhand, voor het vaststellen van het bestemmingsplan goed is vast te leggen in anterieure overeenkomsten.

Om bij verkoop uit te gaan van marktconforme grondprijzen is een goed uitgangspunt. Waar nodig, op basis van gewenste prijsstelling van de woningen, kan ook de residuele waarde worden gehanteerd.

Het Didam-arrest heeft invloed gehad op het proces van verkopen, waarbij rekening gehouden moet worden met de publicatie en de mogelijkheid van zienswijzen.

De rolverdeling raad – college is zoals bedoeld. De raad bepaalt de doestelling en heeft het budgetrecht. Het college voert uit indachtig het situationeel grondbeleid. Ook voor strategische grondaankopen is situationeel grondbeleid een logische beleidskeuze gebleken in de afgelopen jaren.

8. Aanbevelingen

Vasthouden aan situationeel grondbeleid.

Vasthouden om bij voorkeur vooraf met een anterieure overeenkomst afspraken vast te leggen bij samenwerkend en faciliterend grondbeleid.

De voorziening voor verliesgevende grondexploitaties als voorheen te bepalen op basis van eindwaarde.

Vasthouden aan het beslispunt over grondprijzen, met als aanvulling om ook gebruik te maken residuele waarde methode. Met deze methode wordt een marktconforme grondprijs bepaald passend bij een gewenste VON-prijs van de woning.