Raadsvoorstel

Voorstel aan de raad van de gemeente Noardeast-Fryslân

Jaartal + zaaknummer	:	2025 / 041065
Raadsvergadering d.d.	:	3 april 2025 (It Debat 20 maart 2025)
Portefeuillehouder	:	B. Koonstra
Programma	:	(5) Wenjen en Omjouwing
Programmaonderdeel	:	Grondbeleid
Naam opsteller	:	M. van der Kooi (E-mail: m.vanderkooi@noardeast-fryslan.nl)
Onderwerp	:	Het Programma Grondbeleid 2025-2028
Begrotingswijziging	:	Nee

Voorgesteld raadsbesluit

1. In te stemmen met de inhoud van het bijgaande Programma Grondbeleid 2025-2028.
2. De Reserve Woningbouwontwikkelingen vast te stellen, met een initiële omvang van € 1.000.000,-, gedekt door omzetting van de bestaande reservering binnen de Reserve Ontwikkelfonds voor woningbouw.
3. De Reserve Bedrijventerreinen vast te stellen, met een initiële omvang van € 0,-.
4. Vast te stellen van een plafond voor zowel de Reserve Woningbouwontwikkelingen als de Reserve Bedrijventerreinen op € 5.000.000,-.
5. Het mandaatbesluit zodanig te wijzigen dat het college een mandaat heeft voor strategische aankopen ten behoeve van woningbouw en (de uitbreiding van) bedrijventerreinen, elk tot € 2.500.000,-.
6. De financiële verordening in lijn met de voorgestelde wijzigingen aan te passen.

Inleiding

Het huidige grondbeleid van de gemeente Noardeast-Fryslân liep tot 2024. Dit betekent dat er nieuw grondbeleid moet worden vastgesteld. De inwerkingtreding van de Omgevingswet per 1 januari 2024 en juridische ontwikkelingen zoals het Didam-arrest, maken actualisatie ook noodzakelijk. Het nieuwe grondbeleid sluit aan bij actuele vraagstukken zoals woningbouwopgaven, energietransitie en klimaatadaptatie, en biedt de gemeente instrumenten om deze uitdagingen proactief aan te pakken. In lijn hiermee wordt een overgang gemaakt van een met name situationeel grondbeleid naar een meer actief grondbeleid. De wijzigingen ten opzichte van het vorige beleid worden expliciet toegelicht in dit voorstel.

Daarnaast biedt het nieuwe beleid juridische verankering om slagkrachtig te kunnen handelen bij strategische aankopen, met name in de context van de woningbouwopgave. Juridische en belastingtechnische afstemming heeft plaatsgevonden om te voldoen aan de vereisten van de Omgevingswet en de gemeentelijke financiële verordening.

Beoogd effect

Het grondbeleid 2025-2028 biedt een geactualiseerd en proactief kader voor grondverwerving, grondbeheer en gronduitgifte. Het ondersteunt de gemeentelijke beleidsdoelen op het gebied van wonen, werken, natuur, en recreatie. Door een actieve grondpolitiek kan de gemeente slagvaardiger opereren op de grondmarkt en beter inspelen op maatschappelijke en ruimtelijke opgaven. Dit voorkomt stroperige besluitvorming en zorgt voor vertrouwen bij externe partijen zoals grondeigenaren en ontwikkelaars.

Argumenten

1.1 Actualisatie grondbeleid

Het voorgestelde grondbeleid vervangt het beleid dat liep tot en met 2024. Door de inwerkingtreding van de Omgevingswet is het noodzakelijk om het juridische kader te actualiseren. Met dit beleid wordt ingespeeld op nieuwe wettelijke verplichtingen, zoals transparantie in grondtransacties door het Didam-arrest. Bovendien zijn economische, ecologische en demografische ontwikkelingen zoals de woningnood, klimaatverandering en vergrijzing meegenomen. Dit maakt het beleid toekomstbestendig. Een voorbeeld hiervan is het introduceren van een sociale grondprijs voor transacties met woningcorporaties.

1.2 Juridische en fiscale zekerheid

Het programma is juridisch en fiscaal afgestemd en er zitten geen risico's op fiscaal en juridisch gebied meer in. Er wordt ook voldaan aan de vereisten van de Omgevingswet en fiscale verplichtingen, zoals de

toepassing van BTW-regels en Vennootschapsbelasting-regels bij grondtransacties. Dit minimaliseert risico's van juridische en fiscale conflicten en boetes.

2.1 Overgang naar actief grondbeleid
Waar het vorige grondbeleid voornamelijk situationeel werd ingezet, maakt dit voorstel een duidelijke keuze voor een meer actief grondbeleid. Om ook daadwerkelijk actief grondbeleid te kunnen voeren wordt voorgesteld een nieuwe reserve in te stellen, waarmee strategische grondverwervingen kunnen worden gedekt. Hierdoor neemt de regie op ruimtelijke ontwikkelingen aanzienlijk toe en kan de gemeente actief werken aan de realisatie van haar beleidsdoelen in plaats van passief te reageren op ontwikkelingen van en door externe partijen.

2.2 Reserve Woningbouwontwikkelingen
De Reserve Woningbouwontwikkelingen wordt ingezet om winsten en verliezen te verrekenen, evenals om kosten te dekken die worden gemaakt voor het actief verwerven van gronden. Deze kosten, zoals rente, kunnen niet worden toegerekend aan een exploitatie totdat de grond in een exploitatie wordt gebracht. Door de kosten te dekken uit deze reserve, blijft de aankoop budgetneutraal in de staat van baten en lasten. Dit biedt een financieel solide basis voor strategische grondaankopen en voorkomt negatieve impact op de begroting.

2.3 Focus op woningbouwontwikkeling
Het voorgestelde beleid versterkt de focus op woningbouw, waarmee wordt ingespeeld op de huidige en toekomstige vraag naar woningen in de regio. Het gebruik van de reserve is specifiek gericht op het versnellen van woningbouwprojecten door het veiligstellen van strategische locaties.

3.1 Verwachte winsten bedrijventerreinen
Voor het komende jaar wordt er voor de lopende exploitaties voor bedrijventerreinen winst verwacht. Om deze winst te benutten zodat in de toekomst ook snelle strategische aankopen voor bedrijventerreinen kunnen worden gedaan, wordt voorgesteld hier ook een reserve voor vast te stellen. Totdat deze reserve voldoende is gevuld zal het college voor budget naar uw gemeenteraad moeten om de lasten rond de verwervingen te dekken.

4.1 Financiële borging en slagkracht
De invoering van de Reserve Woningbouwontwikkelingen maakt het mogelijk om sneller en flexibeler te handelen bij strategische grondverwervingen Dit voorkomt gemiste kansen, bijvoorbeeld door vertragingen bij onderhandelingen, en biedt de mogelijkheid om concurrerend op te treden op de grondmarkt. Voorgesteld wordt om de reserve een plafond van € 5.000.000,- te geven, om de financiële risico's beheersbaar te houden, met duidelijke rapportage en controlemechanismen. Deze borging wordt gecombineerd met transparante besluitvorming over uitgaven boven € 2.500.000, waarvoor expliciete goedkeuring van uw gemeenteraad nodig is. Dit ter dekking van:

- Afwaardering van lagere boekwaarde bij aankopen tegen marktwaarde zolang er nog geen bestemmingsplan is, waarbij de waarde tijdelijk wordt afgeboekt naar de landbouwwaarde (voorziening Materiële Vaste Activa).
- Omslagrente van de strategische grondaankopen voor een periode van maximaal 10 jaren die nog niet in exploitatie zijn genomen (omslagrente = gewogen gemiddelde van de rente over het eigen vermogen en het vreemde vermogen).
- Verliezen op grondexploitaties ten laste van deze Reserve Woningbouwontwikkelingen.

NB: Hetgeen boven het plafond uitkomt, komt ten gunste van de algemene reserve (bij vaststelling van de jaarrekening via een balansmutatie). In de paragraaf grondexploitatie wordt dit onderbouwd.

De Reserve Bedrijventerreinen heeft dezelfde doelen en zal wanneer gevuld, op dezelfde wijze benut worden. Voorgesteld wordt hiervoor eenzelfde plafond en bedrag voor mandaat in te stellen.

4.2 Hoogte van het plafond en aanvulling reserve
Voorgesteld wordt het plafond vast te stellen op € 5.000.000,- en er daarmee voor te zorgen dat:

- een buffer opgebouwd kan worden, waardoor ook verliezen door uitgifte met hantering van de sociale grondprijs of een financieel minder positieve periode opgevangen kunnen worden;
- de lasten van gronden die langer dan verwacht niet ontwikkeld kunnen worden, mogelijk in verband met minder financiële draagkracht, kunnen worden gedragen.

Voor de Reserve Bedrijventerreinen wordt eenzelfde plafond voorgesteld, om dezelfde redenen en ook om een eenduidigheid te creëren.

De winsten van grondexploitaties komen ten gunste van de Reserve Woningbouwontwikkelingen c.q.

Reserve Bedrijventerreinen. Het gaat hier dan om de winst bij verkoop. Daarnaast komen de opbrengsten van huur en pacht van de (op termijn) nog in exploitatie te nemen gronden ook ten gunste van de betreffende reserve. Met deze opbrengsten worden de reserves aangevuld.

5.1 Voorgesteld wordt het college te mandateren voor strategische aankopen tot € 2.500.000,-
Bij het bepalen van dit bedrag is rekening gehouden met:
- De hoogte van de grondwaardes; aankopen van strategische gronden lopen al gauw op tot het grensbedrag.
- De slagvaardigheid; uit ervaring blijkt dat bij een lager mandaat voor strategische grondaankopen de gemeenteraad vaak om budget zal moeten worden gevraagd, dit zou er toe leiden dat wij kansen mislopen. Recente aankopen, zoals bijvoorbeeld de aankopen voor bedrijventerreinen in Wânswert van ongeveer € 1.200.000 en € 1.500.000 laten al zien dat aankoopbedragen hoog kunnen oplopen. Belangrijk hierbij is dat dit om aankopen voor bedrijventerreinen ging, het is te verwachten dat deze voor woningbouw hoger zullen liggen. Door het college te mandateren tot € 2.500.000,- wordt voldoende ruimte gegeven aan het college voor strategische aankopen, het zou zonde zijn als de gemeente kansen misloopt door dit mandaat lager te houden.
- Landelijke politiek; gezien de opdrachten die wij meekrijgen vanuit het huidige politieke klimaat, kan het nodig zijn dat wij op korte termijn veel agrarische gronden en eventueel het bijbehorende woonhuis aan moeten kopen, om dit werkbaar te houden, is minimaal dit bedrag vereist.

Voor de Reserve Bedrijventerreinen, gelden dezelfde argumenten, daarnaast wordt voor hetzelfde bedrag gekozen om eenduidigheid te creëren.

6.1 Aanpassen Financiële verordening
Voor de uitvoering van het meer actieve grondbeleid dient het college te kunnen besluiten over strategische grondverwervingen ten behoeve van woningbouw. Hiervoor dient artikel 5 van de Financiële verordening aangepast te worden, zodat het college de bevoegdheid heeft te beschikken over betreffende aankopen tot € 2.500.000,-. Dit bedrag zorgt dat de risico's beheersbaar blijven maar het is daarnaast hoog genoeg om verwervingen van enige betekenis mogelijk te maken.

Hoewel de bevoegdheid van het college wordt uitgebreid, blijft er een mechanisme van verantwoording en transparantie, het college moet namelijk steeds rapporteren over de gedane uitgaven en investeringen in de tussentijdse rapportages. Daarnaast wordt de raad bij elke verwerving binnen maximaal 3 maanden na het collegebesluit geïnformeerd.

Naast artikel 5, dienen ook artikel 15 en 26 van de Financiële verordening aangepast te worden.
Artikel 15 wordt zodanig aangepast dat dit aansluit bij de nieuw vast te stellen reserves en de daarbij nodige bevoegdheden.
Bij artikel 26 dienen de aanhef van lid 2, en sub b en c van hetzelfde lid aangepast te worden. In de aanhef staat nu dat het college ten minste eens in de 4 jaar een nota grondbeleid aan de raad aanbiedt en dat de raad deze vaststelt. Zoals eerder aangegeven is het grondbeleid nu een programma onder de Omgevingsvisie, welke vastgesteld wordt door het college. De tekst van dit lid moet worden aangepast zodat dit hierbij aansluit. Daarnaast dienen sub b en c van dit lid verwijderd te worden, in deze leden staat namelijk dat in het grondbeleid de te ontwikkelen en in ontwikkeling genomen projecten en het verloop van de grondvoorraad moeten worden opgenomen. Het is niet mogelijk dergelijke zaken op te nemen in het grondbeleid, en hier is het grondbeleid ook niet voor bedoeld. De Raad periodiek informeren over projecten en het verloop van de grondvoorraad kan beter worden gedaan bij de begroting en jaarrekening (onze reguliere P&C rapportages). Bij een beleidsnota of programma zou de raad namelijk eens per vier jaar worden geïnformeerd, bij rapportage via deze reguliere P&C rapportages wordt dat tweemaal per jaar gedaan.
Tevens is artikel 13 aangevuld met sub 3 tot en met sub 7, deze subs waren in de vorige versie opgenomen in de bijlage bij de financiële verordening, maar horen thuis bij dit artikel 13.

Toetsing aan Omgevingsvisie
Het Programma Grondbeleid 2025-2028 biedt middelen en gereedschappen voor het behalen van de kernopgaven in de Omgevingsvisie en sluit hier dan ook op die wijze bij aan. Door strategische inzet van het grondbeleid kan dit bijdragen aan levendige dorpen, een gezonde en veilige leefomgeving en een toeristisch-recreatief aantrekkelijke gemeente waarbij rekening kan worden gehouden met energieneutraliteit, klimaatbestendigheid en biodiversiteit.

Kanttekeningen en risico's

1. *Risico's van niet-instemming*
   Indien uw gemeenteraad niet kan instemmen met het nieuwe grondbeleid en het college het programma niet kan vaststellen, blijft de gemeente werken volgens het oude grondbeleid, wat niet actueel en minder actief is. De gemeente zal namelijk niet slagvaardig kunnen handelen op de grondmarkt, in verband met stroperige besluitvorming en de daaruit voortvloeiende onzekerheid. Verkopers zitten hier niet op te wachten, wat ertoe kan leiden dat de gemeente kansen misloopt. Met het nieuwe grondbeleid en de nieuwe reserve kunnen wij verkopers wel snel duidelijkheid geven en actief optreden op de grondmarkt.

2. *Reserve Woningbouwontwikkelingen niet beschikbaar voor strategische aankopen ten behoeve van andere ontwikkelingen.*
   Met de Reserve Woningbouwontwikkelingen wordt alleen de mogelijkheid gegeven om snel aan strategische grondverwerving ten behoeve van woningbouw te doen. Deze reserve kan niet ingezet worden voor andere ontwikkelingen, zoals bijvoorbeeld voor de uitbreiding van een bedrijventerrein, de aanleg van infrastructuur of het realiseren van sociale voorzieningen. Na een jaar zal geëvalueerd worden of het systeem goed werkt en een dergelijke reserve breder moet worden ingezet op andere terreinen.

3. *Ontoereikendheid reserves*
   In het geval dat de betreffende reserves ontoereikend zijn voor de afwaardering van een aankoop, heeft het college toestemming nodig van uw gemeenteraad voordat de aankoop kan plaatsvinden. De reserve kan namelijk geen negatieve waarde hebben. Deze toestemming van uw gemeenteraad is in ieder geval noodzakelijk voor strategische aankopen voor (de uitbreiding van) bedrijventerreinen totdat de Reserve Bedrijventerreinen is aangevuld.

4. *Pacht en biodiversiteit*
   Naar aanleiding van een vraag vanuit uw gemeenteraad is onderzocht of een pachtbeleid zoals dat van de provincie Fryslân, dat een puntensysteem hanteert om biodiversiteit te stimuleren, ook in onze gemeente toegepast zou kunnen worden. Vanuit de vakafdeling wordt geadviseerd dit beleid niet één op één over te nemen. Door dit beleid is de kans groot dat we inkomsten mislopen, daarnaast zal het ons geld kosten in verband met de ambtelijke capaciteit die nodig is voor de uitvoering.

   Bij de provincie worden selectiecriteria gehanteerd voor het selecteren van de pachter, waarbij onder andere wordt gelet op de nabijheid, het beschikken over een SKAL-certificaat. Bij ons gaat de pacht naar de hoogste bieder, de kans is dan ook aanwezig dat de pachtprijzen hierdoor lager uit zullen vallen en wij hier minder inkomsten uit kunnen halen. Hoeveel dit ongeveer zal zijn, is niet in te schatten.

   De provincie hanteert ook kortingscriteria, waarmee per hectare € 75,- korting wordt gegeven. De korting wordt gegeven bij een uitgesteld maaibeleid, geen gebruik van pesticiden en deelname aan een eco-regeling. Dit betekent dat er per hectare € 225 euro minder pacht binnen zou kunnen komen. Als dit voor al onze verpachte hectares zou gelden, zou dit betekenen dat we ongeveer € 20.000 minder aan inkomsten zouden hebben. Omdat deze kortingsmaatregelen niet onder de SKAL gecontroleerd worden, zal hier ambtelijke capaciteit voor moeten komen. Handhaving van de kortingsmaatregelen zal ook praktisch gezien ingewikkeld zijn.

   Gelet op bovenstaande wordt op dit moment nog verder uitgezocht of er met stukjes uit dit beleid enige invulling kan worden gegeven aan biodiversiteit in ons pachtbeleid. Hier is nog enige tijd voor nodig om met een goed voorstel te komen dat past bij onze gemeente.

Financiën

De Reserve Woningbouwontwikkelingen vormt de kern van het financiële kader van dit nieuwe grondbeleid. Deze reserve wordt gefinancierd door een herschikking van bestaande middelen: een bedrag van € 1.000.000 wordt overgeheveld uit de bestemmingsreserve (binnen deze reserve is dit al gereserveerd). Dit voorkomt druk op de algemene middelen en waarborgt dat het budget specifiek wordt ingezet voor woningbouw gerelateerde grondaankopen.

De reserves kennen een maximumomvang van € 5.000.000. Een maximale omvang van € 5.000.000 is vanuit financieel oogpunt het maximaal haalbare. Deze grens geeft een goede balans tussen slagkracht en financiële beheersbaarheid. De reserves worden aangewend voor strategische grondaankopen, en zijn bedoeld voor de afwaardering van gronden en omslagrente voor strategische grondaankopen ter dekking voor de komende 10 jaren (zijnde maximale termijn voor de BBV / binnen deze termijn moet je een bestemmingsplan hebben om de gronden te exploiteren). Daarnaast worden kosten die voorafgaand aan

exploitatie worden gemaakt, zoals rente en voorbereidende onderzoeken, gedekt door de Reserve Woningbouwontwikkelingen of de Reserve Bedrijventerreinen. Dit zorgt ervoor dat de aankoop budgetneutraal blijft tot het moment dat de grond in exploitatie wordt gebracht.

Dit beleid heeft geen effect op de Algemene Reserve.

Volgens het voorstel valt uitvoering van grondaankopen tot € 2.500.000 onder het mandaat van het college, dat hierover binnen drie maanden rapporteert aan de raad. Dat is aan de forse kant, maar de restrictie daarbij is dat binnen de voorgestelde reserves voldoende geld moet zijn om de rentelasten van de strategische grondaankopen die nog niet in exploitatie zijn, te dekken voor de komende 10 jaren. Voor aankopen boven dit bedrag is dan voorafgaande goedkeuring van de raad vereist. Een bedrag van € 2.500.000 met deze restrictie waarborgt de beperking van risico's zonder afbreuk te doen aan de noodzakelijke slagkracht.

De reserve wordt beheerd binnen de kaders van de financiële verordening, die wordt aangepast om de juridische en financiële borging te waarborgen. Dit omvat onder andere een jaarlijkse evaluatie van de reserve en de bijbehorende risico's, die worden vastgelegd in de Meerjarenprognose Grondexploitaties (MPG).

Vervolg en planning

Nadat uw gemeenteraad heeft ingestemd met het programma grondbeleid, eventueel aangevuld met uw wensen en bedenkingen, zal het college het programma vaststellen.

Communicatie + Participatie

Na vaststelling zal het Programma Grondbeleid 2025-2028 worden gepubliceerd op Overheid.nl.

Bijlagen

1. Programma Grondbeleid 2025-2028 (ter instemming);
2. Gewijzigde Financiële Verordening (ter vaststelling);
3. Aanpassingen van de Financiële Verordening (ter toelichting).

Dokkum, 25 februari 2025

Burgemeester en wethouders van de gemeente Noardeast-Fryslân,

de secretaris, H.J.C.M Verbunt MBA

de burgemeester, mr. J.G. Kramer

Raadsbesluit

2025 / -

De raad van de gemeente Noardeast-Fryslân,

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders d.d. 25 februari 2025;

gelet op het bepaalde in de artikelen 2.2 van de Omgevingswet en artikel 147 en 189 van de Gemeentewet;

Besluit:

1. In te stemmen met de inhoud van het bijgaande Programma Grondbeleid 2025-2028.
2. De Reserve Woningbouwontwikkelingen vast te stellen, met een initiële omvang van € 1.000.000,-, gedekt door omzetting van de bestaande reservering binnen de Reserve Ontwikkelfonds voor woningbouw.
3. De Reserve Bedrijventerreinen vast te stellen, met een initiële omvang van € 0,-.
4. Vast te stellen van een plafond voor zowel de Reserve Woningbouwontwikkelingen als de Reserve Bedrijventerreinen op € 5.000.000,-.
5. Het mandaatbesluit zodanig te wijzigen dat het college een mandaat heeft voor strategische aankopen ten behoeve van woningbouw en (de uitbreiding van) bedrijventerreinen, elk tot € 2.500.000,-.
6. De financiële verordening in lijn met de voorgestelde wijzigingen aan te passen.

Aldus besloten door de raad van de gemeente Noardeast-Fryslân in zijn openbare vergadering d.d. 3 april 2025.

De raad voornoemd,

de griffier,	de voorzitter,
mr. S.K. Dijkstra	mr. J.G. Kramer