Gemeente Leeuwarden

Beleidsprogramma grond

Januari 2026





Inhoud

Inleiding 4

Samenvatting 6

2 Grondbeleid: doel en positie, proces en partijen 8

3 Grondbeleid Leeuwarden en afwegingskader 10

Deel A – Actief grondbeleid 15

4 Actief grondbeleid: proces 16

5 Strategisch Verwervingsfonds 19

Deel B – Faciliterend grondbeleid 21

6 Kostenverhaal en financiële bijdragen 22

7 Bovenwijks kostenverhaal voor het casco van de stad en de dorpen 24

8 Financiële bijdrage vereveningsfonds sociale woningbouw 26

Deel C – Samenwerking 29

9 Samenwerking 30

Deel D – Taken en rollen, informeren en verantwoorden 35

10 Taken en rollen, informeren en verantwoorden 36

Deel E – Bijlagen 39

1 Instrumenten van grondbeleid 40

2 Grondverwerving 41

3 Uitgangspunten, budget en spelregels Strategisch Verwervingsfonds 42

4 Gronduitgifte en -prijsbeleid 44

5 Notitie erfpacht betaalbare nieuwbouw 54

6 Financiële spelregels 57

7 Soorten overeenkomsten bij kostenverhaal via overeenkomsten 60

8 Betalingen en zekerheidsstelling bij kostenverhaal via overeenkomsten 61

9 Uitwerking bovenwijks kostenverhaal 63

10 Vereveningsfonds sociale woningbouw, tarieven en spelregels 73

11 Snippergroen 78

Inleiding

De gemeente Leeuwarden investeert in de toekomst van de stad en de dorpen. Ze investeert in welzijn boven welvaart, in het sociale boven het materiële, mensen boven systemen en kwaliteit boven kwantiteit. Dit betekent onder andere dat de gemeente de fysieke leefomgeving zo inricht en onderhoudt dat de kwaliteit van leven van huidige én toekomstige generaties vergroot.

Hierin is een belangrijke rol voor het grondbeleid weggelegd. Om de genoemde ambities en doelstellingen te realiseren, herziet de gemeente het bestaande grondbeleid.
De aanleiding hiervoor is – naast het vergroten van de kwaliteit van leven –, de wens om de stad, de dorpen en haar omgeving verder te ontwikkelen, rekening houdend met belangrijke thema's zoals duurzaamheid, energietransitie, woningbouw, economie en sociale vraagstukken. Dit beleid is doorslaggevend om de unieke identiteit van Leeuwarden te behouden en te versterken, en om de rol van de stad als de "Brusplak fan Fryslân" (het bruisende middelpunt van Friesland) te waarborgen.

Die unieke identiteit kenmerkt zich onder andere door de historie van de fysieke leefomgeving van Leeuwarden, de regio en Fryslân. Met een sterke relatie tot het water en de kwaliteit van die omgeving. De inwoners worden gekenmerkt door een groot cultuurbesef, trots, mienskip en eigenzinnigheid. Deze kenmerken en eigenschappen willen we koesteren én inzetten bij de keuzes die gemaakt voor de fysieke leefomgeving. De omvang en de status van Leeuwarden (100.000+, hoofdstad van Fryslân, tweede stad van Noord-Nederland) zijn op meerdere manieren relevant. De uitstraling, de aantrekkingskracht en de centrumfunctie wordt gezien als een belangrijke verantwoordelijkheid.
Wij willen de positie van de gemeente versterken. Daarmee kan Leeuwarden zich onderscheiden. Niet als doel op zich, niet alleen ten gunste van Leeuwarden zelf, maar ook voor een leefbaar, florerend en economisch sterk verzorgingsgebied voor de regio en Fryslân breed.



Het beleid bouwt voort op de rijke geschiedenis, de relatie met water en de nadruk op kwaliteit die de fysieke omgeving van Leeuwarden kenmerken. Daarnaast wordt rekening gehouden met de waarden van de inwoners, zoals cultuurbesef, trots, mienskip (gemeenschapszin) en eigenzinnigheid. Door deze karakteristieken te koesteren en te gebruiken, wil de gemeente haar positie als hoofdstad van Fryslân en tweede stad van Noord-Nederland verstevigen. Het doel is niet alleen om Leeuwarden zelf te laten bloeien, maar ook om te zorgen voor een leefbaar en economisch krachtig verzorgingsgebied voor de hele regio.

Aanleiding voor het nieuwe beleid

De herziening van het beleidsprogramma is noodzakelijk omdat de vorige Nota grondbeleid uit 2020 verouderd is. Er hebben zich sindsdien belangrijke ontwikkelingen voorgedaan, waaronder:

- Het vaststellen van de Omgevingsvisie gemeente Leeuwarden 2020-2028 en de geplande herijking daarvan;
- Het coalitieakkoord 2022-2026;
- De invoering van de Omgevingswet op 1 januari 2024;
- Gesloten woondeals en regionale afspraken over sociale en betaalbare woningbouw;
- De dynamiek en effecten in de lokale- en wereldeconomie;
- Uitdagingen op het gebied van energietransitie, biodiversiteit, klimaatadaptatie en mobiliteit;
- De inzet van het Rijk op de modernisering van grondbeleid en de uitspraken van het Didam-arrest I en II.

In de op 21 januari 2025 door het college van B en W vastgestelde startnotitie werd grondbeleid geduid als een relevant en belangrijk onderwerp om de ruimtelijke doelen te behalen die zijn vastgelegd in de Omgevingsvisie. Het gaat hierbij niet alleen om grond, maar ook in gevallen om op grond aanwezig vastgoed. Het nieuwe beleidsprogramma is dan ook optimaal toegespitst op het realiseren van de Leeuwarder ambities op al deze thema's. Het Beleidsprogramma grond heeft de juridische status van een *programma* onder de Omgevingswet.

Leeswijzer

Het Leeuwarder grondbeleid is opgedeeld in een aantal delen, te weten:

- A Actief grondbeleid;
- B Faciliterend grondbeleid;
- C Samenwerking;
- D Taken en rollen, informeren en verantwoorden;
- E Technische bijlagen.

Voorafgaand wordt in *hoofdstuk 2* toegelicht wat het doel en de positie is van het grondbeleid, hoe het proces eruitziet en wie de betrokken partijen zijn. Er wordt inzicht gegeven in de kaders en de ontwikkelingen in het grondbeleid. In *hoofdstuk 3* wordt het type grondbeleid toegelicht. Het afwegingskader grondbeleid helpt bij de rolkeuze van de gemeente.

In *deel A Actief grondbeleid* wordt het proces van gebiedsontwikkeling behandeld wanneer de gemeente een actieve rol op zich neemt. Dit doen we in *hoofdstuk 4* aan de hand van vier stappen; planvorming en grondverwerving, bouwrijp maken, gronduitgifte en het bouwen. Eén van de drie nieuwe instrumenten, het Strategisch verwervingsfonds, wordt in *hoofdstuk 5* toegelicht.

In *deel B Faciliterend grondbeleid* wordt het proces van gebiedsontwikkeling behandeld wanneer de gemeente geen eigenaar is en een partij faciliteert bij de gebiedsontwikkeling. In *hoofdstuk 6* wordt weergegeven hoe kostenverhaal en financiële bijdragen werken en hoe hierover afspraken worden gemaakt. In dit deel worden ook de twee laatste nieuwe instrumenten geïntroduceerd. Dit zijn in *hoofdstuk 7* het Bovenwijks kostenverhaal voor het 'casco van de stad', voor de grote openbare werken. In *hoofdstuk 8* wordt tot slot het Vereveningfonds sociale woningbouw geïntroduceerd.

In *deel C Samenwerking* worden de samenwerkingsvormen van gebiedsontwikkeling behandeld.

In *deel D Taken en rollen, informeren en verantwoorden* is toegelicht hoe de taakverdeling tussen college en raad is.

Tot slot volgen in deel *E de Technische bijlagen* met achtergrondinformatie, spelregels, financiële uitwerkingen en randvoorwaarden van de grondbeleidsinstrumenten.

Samenvatting

Met dit Beleidsprogramma grond en een Addendum op de Omgevingsvisie geven het college en de raad uitvoering aan de ambities zoals verwoord in de Omgevingsvisie:

- Het is goed leven in Leeuwarden;
- Leeuwarden is het hart van een bijzondere groen-blauwe regio;
- Leeuwarden is een sterke economische regio.

Dit wordt en werd gedaan volgens drie leidende ontwikkelprincipes: vergroenen, verbinden en verwaarden.

Vergroenen: Grondbeleid is ondersteunend aan dit principe door bij verwerving, beheer en uitgifte te sturen op circulariteit, klimaatadaptatie en duurzame energie-infrastructuur. Het zorgt ervoor dat ruimtelijke ontwikkelingen zoveel mogelijk emissievrij, circulair en klimaatadaptief zijn.

Verbinden: Door het grondbeleid kan de gemeente fysieke verbindingen zoals fietsroutes en groene doorgangen creëren en sociale cohesie bevorderen door goed geplande openbare ruimtes en gemengde ontwikkelingen. Er wordt geïnvesteerd in het 'casco van de stad'. Dit wordt niet alleen gedaan, maar met bijdragen van marktpartijen, die net als de gemeentelijke organisatie en onze inwoners baat hebben bij investeringen in de leefomgeving.

Verwaarden: Grondbeleid stelt de gemeente in staat om voorrang te geven aan binnenstedelijke herontwikkeling en 'brede welvaart' toe te voegen door onderbenutte gebieden te transformeren, in plaats van uit te breiden in groene ruimtes. Dit zorgt ervoor dat waarde aan het geheel wordt toegevoegd. Dat gaat over meer dan alleen financieel rendement.

Kortom, grondbeleid is een onmisbaar instrument voor de gemeente Leeuwarden om de strategische ambities van de Omgevingsvisie te vertalen naar tastbare ruimtelijke ontwikkelingen. Zo wordt een duurzame, leefbare en economisch sterke toekomst gewaarborgd.

Grondbeleid omvat het geheel van middelen en acties waarmee een gemeente stuurt op het gebruik, de inrichting en de eigendom van grond, om zo maatschappelijke doelstellingen te verwezenlijken. Als gemeente Leeuwarden maken we gebruik van dit brede spectrum en we bekijken wat nodig is per opgave. Volgens de traditionele benaderingen wordt grondbeleid gebruikelijk ingedeeld naar actief, faciliterend of situationeel grondbeleid. Het gaat hierbij niet alleen om grond, maar in gevallen ook gebouwen.

Strategisch kiezen wij er dan ook voor om, tijdig en bewust een rol te kiezen met bijpassend de inzet van instrumenten. Om die reden typeren wij het Leeuwarder grondbeleid als *adaptief en maatwerkgericht.* Het beleid is dan ook opgebouwd vanuit drie centrale benaderingen:

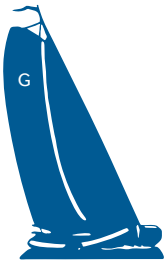
- **Actief grondbeleid:**
  De gemeente neemt de regie in eigen hand met strategische grond en vastgoed aankopen en -ontwikkeling, ondersteund door een speciaal daarvoor ingesteld fonds om de benodigde snelheid te waarborgen.
- **Faciliterend grondbeleid:**
  De gemeente faciliteert ontwikkelingen die het initiatief zijn van private partijen, waarbij de gemeente een regulerende en toetsende rol vervult.
- **Samenwerkend grondbeleid:**
  Dit betreffen hybride modellen, zoals publiek-private samenwerkingen, die een combinatie zijn van beide benaderingen.

Met het Addendum op de Omgevingsvisie en Beleidsprogramma grond staat een uitgebreide instrumentenkoffer klaar. Om de keuze voor het juiste instrument te maken is een *Afwegingskader grondbeleid* geformuleerd. Dit is een hulpmiddel om onszelf vragen te stellen met betrekking tot de noodzaak van de ontwikkeling, of sturing hierbij nodig of gewenst is, of de ontwikkeling voldoende potentie heeft en of het ons het eventuele risico waard is.

Gemeentelijke doelen en koers

Hoofdambities:

1. Goed Leven in Leeuwarden
2. Leeuwarden is het hart van een bijzondere groen-blauwe regio
3. Leeuwarden is een sterke economische gemeente



We opereren vanuit de 3 basisprincipes: vergroenen, verwaarden en verbinden

Naast eerdergenoemde onderwerpen is er aandacht voor de bestuurlijke afweging om, ondanks een (financieel) nadeel, tot actie over te gaan. De vraag óf de gemeente bereid is middelen beschikbaar te stellen is een politieke afweging. In deze situaties wordt een bestuurlijke afweging gemaakt tussen het financieel rendement en het maatschappelijk rendement. Niet alleen bij een financieel nadeel kan de bestuurlijke afweging gemaakt worden om een actieve rol te kiezen, maar ook bij een verwachte baat. Deze baat kan, in tegenstelling tot bij een private ontwikkeling, ten goede komen aan de maatschappelijke doelen van de gemeente.

Naast strategie is er binnen het Beleidsprogramma grond ook aandacht voor de technische instrumenten. Met andere woorden: met welke instrumenten maken we de juiste beleidskeuzes.

Naast de instrumenten waarvan al gebruik wordt gemaakt zoals grondexploitatie, gronduitgifte, anterieure contracteren en samenwerkingsvormen voeren we nieuwe instrumenten in. Dit zijn:

- Strategisch Verwervingsfonds;
- Bovenwijks kostenverhaal;
- Vereveningsfonds sociale woningbouw.

Strategisch Verwervingsfonds

De gemeente kan ervoor kiezen om op strategische plekken actief grond en vastgoed te verwerven. Met het *Strategisch Verwervingsfonds* wordt het mogelijk om bijvoorbeeld kansen te grijpen, snelheid te maken, te sturen, ontwikkelaars met een goed plan te faciliteren of om te investeren in het ruimtelijke 'casco' van de stad en onze dorpen.

Bovenwijks kostenverhaal

De ruimtelijke uitdagingen die voor ons staan zijn soms ingewikkeld en vragen om investeringen in het 'casco' van de stad. Kosten voor een groen openbaar gebied en goede infrastructuur volgens het STOMP[1]-principe worden met het instellen van het instrument Bovenwijks Kostenverhaal eerlijk verdeeld tussen de projectontwikkelaar en de belastingbetaler.

Vereveningsfonds sociale woningbouw

Ook draagt elk woningbouwplan naar rato en vermogen bij aan de opgave voor sociale huurwoningen. Als sociale huurwoningen echt niet passen op een locatie, wordt financieel bijgedragen aan compensatie elders. Dit is ingeregeld door middel van het instellen van een *Vereveningsfonds Sociale woningbouw.* Dit zorgt voor een financieel gelijker speelveld en stimuleert de realisatie van voldoende sociale huurwoningen.



Uitgangspunten voor het beleid

De ambities en uitgangspunten leiden tot keuzes voor het grondbeleid.

Leeuwarder grondbeleid

Bestaande uit:
- Addendum omgevingsvisie
- Beleidsprogramma grondbeleid

Met daarin de instrumenten zoals:
- Afwegingskader grondbeleid
- Verwervingsbeleid en Strategisch Verwervingsfonds
- Bovenwijks Kostenverhaal
- Vereveningsfonds sociale huur

[1] Stappen, Trappen, Openbaar vervoer, Mobility as a service, Privéauto; in volgorde van prioriteit

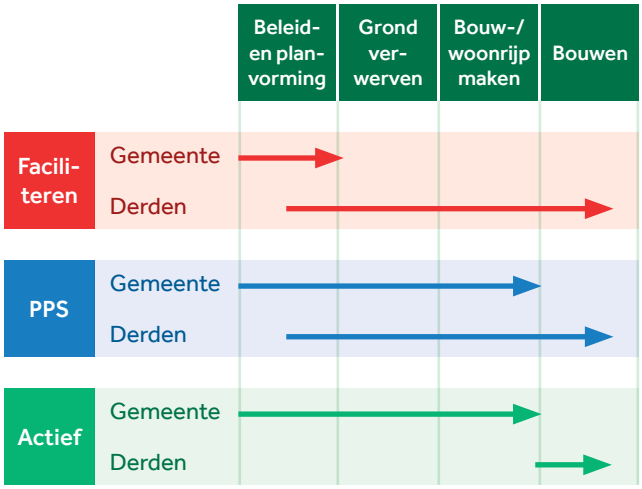
2 Grondbeleid: doel en positie, proces en partijen

In dit hoofdstuk wordt toegelicht wat grondbeleid is en waarvoor het dient. Het proces van plannen maken en uitvoeren en de daarbij betrokken partijen zijn daarbij sterk bepalend voor beleidskeuzes. Het grondbeleid is vooral een keuze uit juridische en financiële instrumenten. Deze komen uit de Omgevingswet en zijn in vogelvlucht opgenomen. De beleidskaders die de gemeenteraad in de Omgevingsvisie heeft gesteld, zijn weergegeven.

2.1 Doel en positie grondbeleid

Grondbeleid is een middel om de ruimtelijke beleidsdoelstellingen die de gemeente Leeuwarden zich stelt, te realiseren. De gemeente maakt plannen, bijvoorbeeld voor woningbouw, aanleg van bedrijventerreinen en de energietransitie. Het belangrijkste doel van het grondbeleid is dat grond in voldoende mate en tijdig ter beschikking komt om deze plannen uit te voeren.

Grondbeleid is een middel om doelen te bereiken. Het Addendum op de Omgevingsvisie en dit bijhorende Beleidsprogramma vormen een kader voor het handelen van de gemeente met betrekking tot de grond(-markt) en het verhalen van kosten van openbare voorzieningen op initiatiefnemers van bouwplannen. De gemeente spreekt zich hierin uit hoe en onder welke voorwaarden de instrumenten (zowel publiekrechtelijk en privaatrechtelijk) van grondbeleid worden ingezet om zo de ruimtelijke doelen te realiseren.



Figuur 1 - proces gebiedsontwikkeling
(bron: Handreiking grondeigendom Omgevingswet, 2022)

2.2 Proces en partijen

Het proces van gebiedsontwikkeling[2] (groot, multifunctioneel) of locatieontwikkeling (kleiner, monofunctioneel) is hieronder weergegeven.

Zie figuur 1

2.2.1 Proces

Het proces bestaat globaal uit de activiteiten beleids- en planvorming, grond verwerven, bouw- en woonrijp maken en het bouwen, realiseren van de gebouwen. Grondverwerving vindt soms ook wel eerder plaats dan beleids- en planvorming.

2.2.2 Partijen

De belangrijkste partijen zijn woningcorporaties, projectontwikkelaars, de gemeente en onderwijs-, commerciële en niet-commerciële maatschappelijke organisaties, andere overheden en natuurorganisaties. En ook bedrijven in uiteenlopende branches, agrariërs en particulieren die voor eigen gebruik bouwen.

2.3 Beschikbare instrumenten en vormen van grondbeleid

De gemeente heeft een aantal juridische en financiële instrumenten beschikbaar om het grondbeleid uit te voeren. Instrumenten zijn mogelijkheden die de wet biedt. Hierbij is er vanuit de wet onderscheid tussen grondbeleidsinstrumenten:

1. **Actief grondbeleid – Eigendom**
   Aankoop, voorkeursrecht, onteigening, gronduitgifte en beheer;
2. **Faciliterend grondbeleid – Kostenverhaal**
   Privaatrechtelijk – via een Anterieure overeenkomst;
   Publiekrechtelijk – via het Omgevingsplan.

[2] *'Gebiedsontwikkeling heeft tot doel een groter gebied met verschillende locaties en functies (fysiek, red.) te veranderen, waardoor commerciële en/of maatschappelijke meerwaarde ontstaat. De veranderingen gaan gepaard met risicodragende investeringen.'* – Leerstoel Gebiedsontwikkeling TU Delft

Dit zijn de uiterste vormen. Een tussenvorm is samenwerking tussen de gemeente en één of meer marktpartijen: publiek private samenwerking[3]. In bijlage 1 staan de instrumenten van grondbeleid met een toelichting.

2.4 Kaders grondbeleid uit de Omgevingsvisie

De gemeenteraad heeft voor het grondbeleid keuzes op hoofdlijnen vastgelegd in een losse toevoeging (addendum) op de bestaande Omgevingsvisie. Deze keuzes zijn:

- Grond en/of vastgoed en grondinstrumenten beter koppelen aan ruimtelijke visie. Grondbeleid wordt aan de voorzijde van projecten een onderwerp. Er wordt bijvoorbeeld bewust een keuze gemaakt of er wel of niet voorkeursrecht wordt gevestigd, voordat de start van een ruimtelijke visie openbaar wordt, om speculatie en te duur inkopen van de grond te voorkomen. Marktpartijen vragen hier ook om;
- Tijdig beschikbaar en betaalbaar hebben van grond en/of vastgoed om de ruimtelijke doelen van de gemeente Leeuwarden te behalen;
- Speculatie en patstelling door te duur gekochte gronden door een marktpartij voorkomen, of speculatief 'opknippen' van kavels;
- Kosten van ontwikkeling acceptabel houden door duidelijk te maken met welke kosten ontwikkelende partijen rekening moeten houden als ze in de gemeente Leeuwarden gaan bouwen;
- De binnenplanse kosten die de gemeente maakt voor de ontwikkeling van een derde partij te verhalen conform de staande praktijk van het kostenverhaal;
- De kosten van bovenwijkse voorzieningen en sociale huur eerlijk te verdelen over bouwplannen en grondeigenaren die van nieuwe bouwplannen profiteren;
- De gemeente kijkt waar en onder welke condities grond en vastgoed strategisch verworven kan worden;
- Het proces van onteigening wordt parallel opgestart bij minnelijke verwerving, als een noodzakelijke functie praktisch gezien op één locatie of maar een beperkt aantal locaties kan.

Binnen deze kaders heeft het college van B en W het grondbeleid uitgewerkt in dit Beleidsprogramma grond.

2.5 Wat is er veranderd?

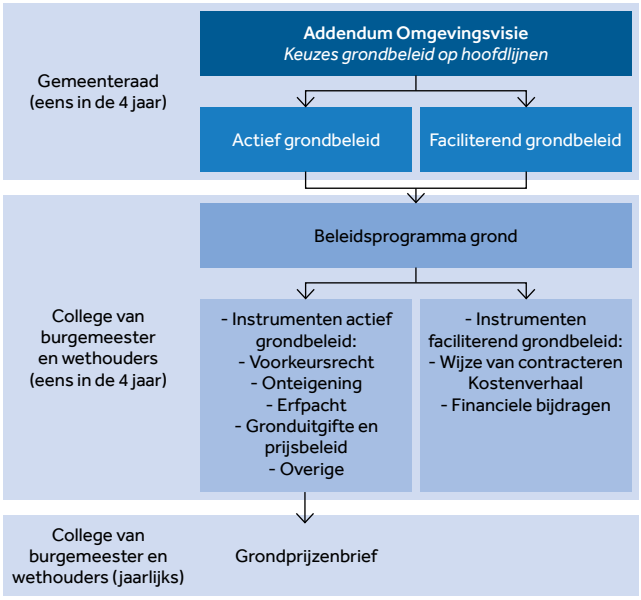
De volgende onderwerpen zijn nieuw of anders dan in de vorige Nota grondbeleid 2020.

- Een afwegingskader dat richting geeft aan de rol die het college in verschillende situaties aanneemt;
- Een strategisch verwervingsfonds waarmee het college binnen kaders snel en op logische momenten grond en/of vastgoed kan verwerven;
- Erfpacht als instrument voor betaalbaarder woningbouw, het houden van regie en het voor de maatschappij behouden van waardestijging;
- Het verhalen van kosten van bovenwijkse voorzieningen voor het 'casco van de stad' op private bouwplannen;
- Een vereveningsfonds sociale woningbouw, uitvoering van de motie 'Sturing op 30% sociale huur in nieuwbouwprogramma' en van het Beleidsprogramma wonen in de stad;
- Update operationeel beleid: het Didam arrest II en een beleidslijn voor *unsolicited proposals (*ongevraagde voorstellen) van ontwikkelaars op gemeentegrond, ofwel Private Ontwikkel Initiatieven (POI).

2.6 Overzicht van het grondbeleid

De gemeente legt het grondbeleid op drie plaatsen vast:

- Addendum op de Omgevingsvisie, raad, vierjaarlijks;
- Beleidsprogramma grond, college, vierjaarlijks;
- Grondprijzenbrief gemeentelijke gronduitgifte, college, jaarlijks.



In onderstaand overzicht is de samenhang weergegeven.
Figuur 2 - Structuur grondbeleid

2.7 Ontwikkelingen per thema

Beleidsdoelen in de fysieke leefomgeving die de gemeente wil realiseren staan onder andere in de beleids- en ontwikkelprogramma's zoals Wonen in de stad, Wonen in de dorpen, mobiliteit, biodiversiteit, energie, et cetera. Al deze beleidsdoelen hebben grond nodig en hebben daarmee een 'ruimteclaim'.

[3] Kortweg PPS

3 Grondbeleid Leeuwarden en afwegingskader

3.1 Adaptief en maatwerkgericht grondbeleid

Traditioneel gezien wordt door gemeenten een keuze gemaakt in het type grondbeleid dat men voert en focust ze zich op de risicobeheersing van de productie van grond ten behoeve van diverse beleidsdoelen.

De ontwikkelingen die voor ons liggen houden zich niet altijd aan de klassieke indeling en variëren per geval. Denk bijvoorbeeld aan de wens om actief grondbeleid te willen voeren, maar dat dit gewoonweg niet mogelijk is vanwege het recht op zelfrealisatie van de betreffende grondeigenaar. In dat geval is er slechts sturing mogelijk via het ruimtelijk beleid.

Anderzijds heeft een gemeente een indrukwekkende instrumentenkoffer tot haar beschikking om (bij) te sturen waar dat wenselijk is. Daarnaast is de overheid als geen andere partij, binnen bepaalde grenzen, in staat om voor een louter maatschappelijk rendement te kiezen. Terwijl marktpartijen dit gewoonweg (op termijn) niet overleven.

Om de gewenste doelen te behalen is het noodzakelijk om op strategisch niveau af te wegen welke mogelijkheden de gemeente heeft (publiekrechtelijk versus privaatrechtelijk). Dat vergt maatwerk en het aanpassen aan de specifieke situatie.

Beleidskeuze grondbeleid:
Op strategisch niveau kiest de gemeente voor grondbeleid dat adaptief en maatwerkgericht is. Instrumenten van de traditionele grondbeleidstyperingen worden allemaal, indien noodzakelijk of gewenst, ingezet om ruimtelijke doelen te behalen.

3.2 Afwegingskader: welke rol per situatie

In de praktijk betekent adaptief en maatwerkgericht grondbeleid dat de gemeentelijke rol per situatie verschilt. Per geval wordt een keuze gemaakt om het gewenste grondbeleid en bijbehorende instrumentaria te bepalen.

Als kapstok voor het maken van die keuze wordt het onderstaande afwegingskader gebruikt. Dit is een hulpmiddel bij de afweging. Andere criteria kunnen een rol spelen.

De volgende vragen worden gesteld:

1. Draagt realisatie van het initiatief bij aan de (beleids-) doelen van de gemeente en is er noodzaak om over te gaan tot handelen?
2. Is er een wens om meer dan planologisch te sturen (invloed) om onze doelstellingen te realiseren?
3. Is er sprake van een haalbare business case (potentie)?
4. Zijn de risico's draagbaar voor de gemeente (alleen)?

Zie figuur 3 voor het Afwegingskader op de volgende pagina.

3.2.1 Noodzaak

De aanleiding kan meerledig zijn: een initiatief vanuit de markt of een gemeentelijk initiatief.

In alle gevallen is het antwoord op vraag 1 relevant: Draagt realisatie van het initiatief bij aan de (beleids-)doelen van de gemeente en is er noodzaak toe? In dat verband is een inhoudelijke beoordeling aan de orde waarbij gestelde doelen uit de Omgevingsvisie en sectoraal beleid centraal staan. Hiermee wordt het maatschappelijk rendement onderbouwd. De beantwoording van deze vraag is een politieke afweging.

3.2.2 Sturing

Nadat is vastgesteld dat een plan of initiatief (on-)wenselijk is of voorrang heeft, komt de vraag aan de orde hoe de gemeente haar doelen het beste kan bereiken. De gemeente heeft hiervoor grofweg twee sturingsmogelijkheden:

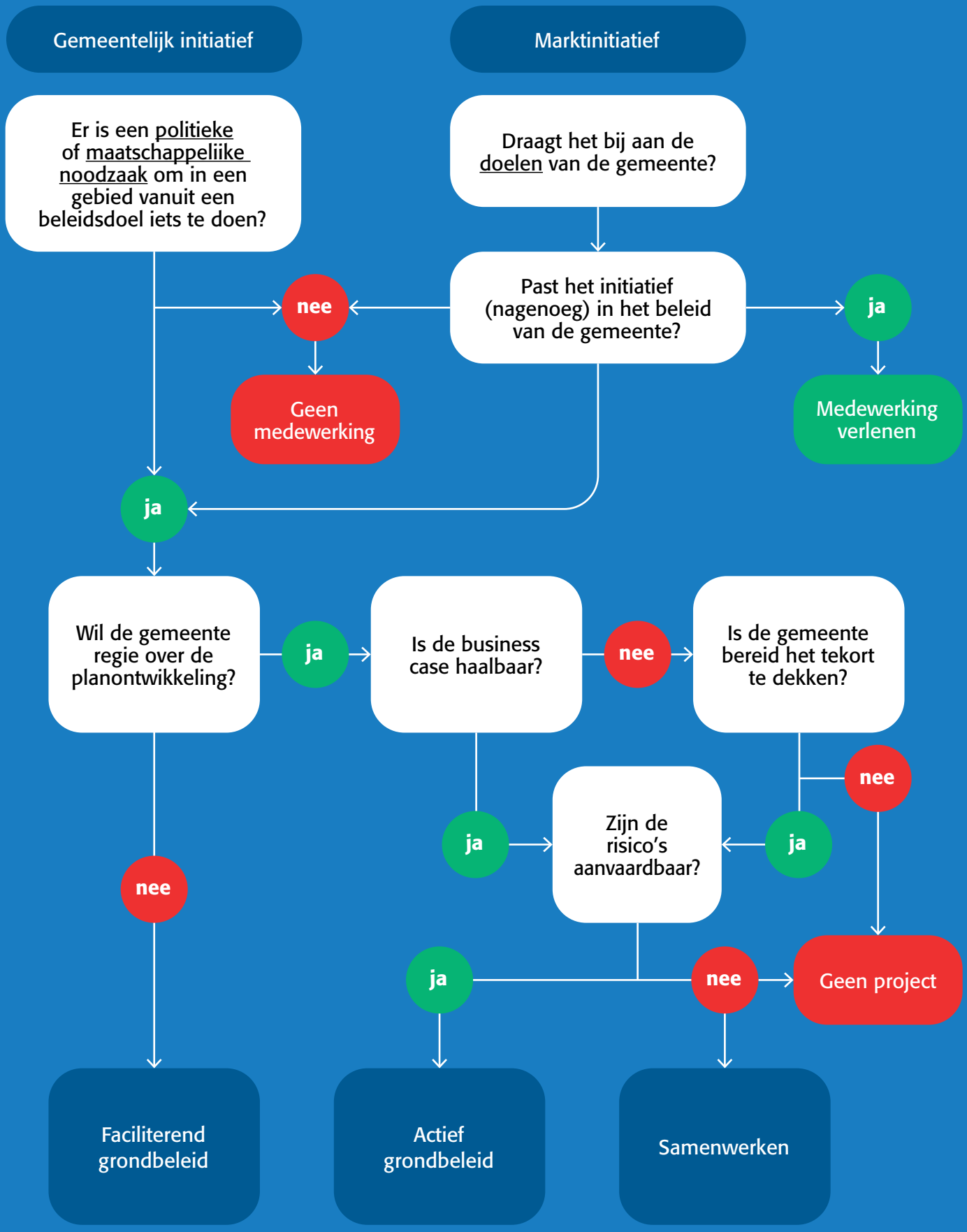
- Sturen via planologie (publiekrechtelijk);
- Sturen via grond (privaatrechtelijk).

Voorbereidingsbesluit
Een voorbereidingsbesluit is een anticiperend instrument dat de gemeente kan inzetten om ongewenste ontwikkelingen tegen te gaan. Met een voorbereidingsbesluit[4] wordt voorkomen dat een locatie minder geschikt wordt wanneer een omgevingsplan of omgevingsverordening in voorbereiding is.

Omgevingsplan
Dit betekent dat de gemeente haar plannen en doelen vastlegt in een omgevingsplan. In het omgevingsplan bepaalt de gemeente welke bestemmingen (bijvoorbeeld wonen, werken, natuur) op welke plekken zijn toegestaan.

Als een initiatiefnemer een project wil starten dat past binnen de gemeentelijke doelen, sluit de gemeente een overeenkomst met deze partij. Daarna wordt het omgevingsplan aangepast om het project mogelijk te maken.

[4] Afdeling 4.2 Omgevingswet



Figuur 3 Afwegingskader grondbeleid

Dit noemen we "toelatingsplanologie": de gemeente kan alleen iets toestaan of verbieden via deze weg.
Als initiatieven goed aansluiten bij het beleid en er is voldoende steun voor in de samenleving, dan is deze manier van sturen (ook wel 'faciliterend grondbeleid' genoemd) vaak voldoende. De gemeente sluit dan een overeenkomst en zorgt ervoor dat de kosten die zij maakt, worden verhaald op de initiatiefnemer.

Soms voldoet een initiatief nog niet helemaal aan het beleid, maar gaat het wel de goede kant op. In dat geval kan de gemeente meer tijd en inzet (ambtelijke capaciteit) nodig hebben om het plan zo aan te passen dat het maatschappelijk aanvaardbaar wordt. Er worden dan afspraken met deze partij gemaakt over verwachtingen, uitgangspunten, inzet en kosten.

Sturen via grond
Als een initiatiefnemer of marktpartij niet bereid is om de gemeentelijke doelen te realiseren, moet de gemeente zelf actie ondernemen, eventueel samen met de initiatiefnemer. De gemeente neemt dan de regie in handen om de gewenste ontwikkeling tot stand te brengen.

In deze situaties is een actief grondbeleid nodig. Dit houdt in dat de gemeente zelf eigenaar wordt van de grond, of een samenwerking aangaat met de initiatiefnemer. Door zelf eigenaar te zijn, kan de gemeente via de planvorming en de uitgiftevoorwaarden extra eisen stellen om haar doelen te bereiken. Bovendien verzekert de gemeente zo dat het project ook daadwerkelijk wordt uitgevoerd. Een grondeigenaar die niet wil meewerken, kan dan worden vervangen door een partij die wel de gemeentelijke doelen wil realiseren. Het is alleen niet altijd mogelijk het eigendom te verkrijgen[5].

Hoe sterk de gemeente wil sturen om haar doelen te bereiken, is ook een politieke beslissing. Hoe belangrijker een situatie is en hoe groter de noodzaak tot actie in een gebied, hoe eerder de gemeente geneigd is om actief te sturen om het doel te verwezenlijken. In onderstaande tabel zijn de verschillende instrumenten ingedeeld naar type grondbeleid (rol van de gemeente) en of deze via het publiekrecht (planologie) of privaatrecht (grond) verlopen.

	Actief grondbeleid	**Actief en samenwerkend grondbeleid**	**Faciliterend grondbeleid**
Publiekrecht	Voorkeursrecht, onteigening, voorbereidings-besluit, kostenverhaal	Voorkeursrecht, onteigening, voorbereidingsbesluit, kostenverhaal	Omgevingsplan
Privaatrecht	(Strategische) verwervingen grondexploitatie gronduitgifte	(Intentie- en) anterieure overeenkomst, publiek-private samenwerking	(Intentie- en) anterieure overeenkomst

[5] Tevens tegen redelijke condities

3.2.3 Potentie

Als gemeente bestaan onze middelen uit gemeenschapsgeld. Bij de ontwikkeling stelt de gemeente dan ook de vervolgvraag of er sprake is van een haalbare business case. Als de ontwikkeling haalbaar is, kan de gemeente deze ontwikkeling zelf ter hand nemen. Een haalbare business case ontstaat als de opbrengsten de kosten van de ontwikkeling overstijgen en de risico's aanvaardbaar zijn. De berekening en inschatting van de haalbaarheid en risico's wordt uitgevoerd conform wet- en regelgeving en de uitgangspunten van het BBV[6].

Als er sprake is van een plan dat niet haalbaar is, zal het naar verwachting niet tot ontwikkeling komen. Bij marktpartijen moet er namelijk sprake zijn van een redelijke winst om over te gaan tot ontwikkeling.

De ontwikkeling kan wel wenselijk zijn. In het geval er geen haalbare business case mogelijk is kan de gemeente zich de vraag stellen of het ondanks de 'onrendabele top' toch de moeite waard is de ontwikkeling op zich te nemen. Uit de praktijk blijkt dat veel (binnen-)stedelijke ontwikkelingen onrendabel zijn. Deze ontwikkelingen gaan of niet door, of het tekort wordt afgedekt met publieke middelen. Juist de gemeente is in de positie om financieel niet sluitende ontwikkelingen toch te realiseren. Hiervoor zijn er regelmatig ook subsidies vanuit het Rijk beschikbaar. Daarbij is de bestuurlijke afweging: is dit het ons waard?

De vraag of de gemeente bereid is middelen beschikbaar te stellen is een politieke afweging. In deze situaties wordt een bestuurlijke afweging gemaakt tussen het *financieel rendement* en het *maatschappelijk rendement.*

3.2.4 Risico

Wanneer alle vragen beantwoord zijn, komt de vraag aan de orde of de gemeente de (financiële) risico's kan en wil dragen. Is dat het geval dan kan de gemeente zelfstandig de grondexploitatie voeren. Is dit niet het geval, dan kan ervoor gekozen worden om op zoek te gaan naar een samenwerkingspartner met wie zowel de lusten als de lasten worden gedeeld. Als dit zich voordoet zijn er diverse mogelijkheden voor samenwerking. Mocht toch blijken dat de risico's onaanvaardbaar zijn dan kan het project niet tot stand komen.

Samenvattend worden de volgende beleidskeuzes gemaakt om het grondbeleid te concretiseren.

Beleidskeuzes in het kort:

1. Tijdens visievorming en planvorming wordt het afwegingskader grondbeleid als een hulpmiddel gebruikt om de rol en het grondbeleid van de gemeente te kiezen. Aanvullende overwegingen kunnen een rol spelen;
2. Bij wenselijke ontwikkelingen met een voorzien financieel tekort wordt afgewogen of de te behalen doelstellingen het tekort waard zijn.

[6] Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten


Lynbaen
strjitte

Deel A – Actief grondbeleid

4 Actief grondbeleid: proces

4.1 Inleiding

In dit deel worden de beleidskeuzes beschreven als de gemeente voor een actieve rol kiest. Bij actief grondbeleid neemt de gemeente het initiatief, de regie en draagt het financieel risico om de beleidsdoelstelling te behalen.

Bij deze vorm van grondbeleid wordt grond aangekocht, van een ruimtelijk plan voorzien en weer verkocht. De gemeente kan de grond zelf bouwrijp maken en dan verkopen, of de grond in de huidige staat verkopen aan een ontwikkelaar met de verplichting om het gewenste plan te realiseren. Al dan niet met een uitvraag aan marktpartijen om met een goed plan te komen en een prijs voor de grond. Het kan hierbij zowel om grond als vastgoed gaan. Hierbij gelden voor de gemeente specifieke kaders zoals het Didam-arrest, de Wet Markt en Overheid en Europese regelgeving over staatssteun en marktconformiteit van grondprijzen.

4.2 Proces

Het proces van gebiedsontwikkeling is hiervoor weergegeven. De stappen zijn (met tussen haakjes de fasen van projectmatig werken):

- Planvorming (initiatiefase, haalbaarheidsfase, ontwerpfase);
- Anticiperen en verwerving;
- Bouwrijp maken (voorbereidingsfase, realisatiefase);
- Bouwen (realisatiefase).

In de volgende paragrafen worden de beleidskeuzes toegelicht.

4.3 Stap 1: Planvorming

Planvorming vindt op verschillende schaalniveaus plaats. Van een samenhangende visie op een groter gebied tot een uitgewerkt plan voor een kleinere locatie of een enkel gebouw. Voor de inzet van grondbeleid is het gewenst om bij visie- of planvorming een bewuste en goed geïnformeerde keuze te maken voor actief of faciliterend grondbeleid. Een financiële haalbaarheidsstudie tijdens de planvorming biedt inzicht, het zogenaamde 'rekenen en tekenen'. Vooral belangrijk is dat de keuze om zelf grond en/of het gebouw te willen verwerven wordt gemaakt, *voordat* het college een ruimtelijke visie openbaar maakt. *Na* het openbaar maken van een ruimtelijke visie of concreet plan voor een gebied kunnen marktpartijen positie innemen.

Voor planvorming in opdracht van een overheidsinstantie gelden daarnaast de juridische kaders van aanbesteding van diensten.

Beleidskeuze in het kort:
In de initiatieffase van een project wordt een advies opgesteld over de verwerving of een te nemen voorbereidingsbesluit. Dit vindt alleen plaats als actief grondbeleid wenselijk is volgens het afwegingskader grondbeleid. Het advies kan bestaan uit een verwervingsstrategie en een haalbaarheidsstudie.

4.4 Stap 2: Anticiperen en verwerving

Verwerving is financieel risicovol. Gronden en vastgoed kunnen in waarde toenemen maar ook afnemen. In deze paragraaf staat het beleid voor verwerving. Dit beleid gaat over verwerving van grond en ook eventueel daarop aanwezig vastgoed, niet uitsluitend grond, waarop in de toekomst ontwikkeling wordt voorzien. Het *beheren* van vastgoed en wanneer dit aan te houden of af te stoten, staat niet in dit grondbeleid. Dat is in ander beleid vastgelegd.

Zoals gesteld, het is vooral belangrijk dat de keuze om zelf te willen verwerven, wordt gemaakt *voordat* het college een ruimtelijke visie openbaar maakt. *Na* het openbaar maken van een ruimtelijke visie of concreet plan voor een gebied kunnen marktpartijen positie innemen. Mogelijk tegen prijzen die niet meer terugverdiend kunnen worden of zonder rekening te houden met bijvoorbeeld een aandeel betaalbare woningen of openbare voorzieningen. De locatie gaat daardoor langdurig op slot.

Verwerving kan voor verschillende doeleinden en in diverse fasen van planvorming of realisatie plaatsvinden. Om consistent met de financiering, beheer en verantwoording om te gaan zijn de verwervingen naar type en moment van verwerving ingedeeld. De typen zijn als volgt ingedeeld:

1. Verwervingen in realisatiefase: er is sprake van een vastgesteld projectgebied. De gronden zijn nodig voor realisatie van het plan;
2. Strategische verwervingen: er zijn geen of slechts beperkt kaders of visies bepaald. De verwerving is anticiperend van aard;

3. Incidentele verwervingen: het betreffen aankopen die geen deel uitmaken van een visie of project.

Een uitgebreidere omschrijving van de typen verwervingen zijn opgenomen in bijlage 2.

4.4.1 Instrumenten actief grondbeleid

Minnelijke grondverwerving
Minnelijke verwerving is het op minnelijke, niet gedwongen, wijze in eigendom verkrijgen van grond. Partijen zijn gelijkwaardig. Om ongeoorloofde staatsteun te voorkomen moet een grondtransactie passen binnen het kader van een onafhankelijke taxatie.

Voorkeursrecht
De Omgevingswet biedt de gemeente de mogelijkheid om af te dwingen dat een eigenaar, bij een voorgenomen verkoop, de grond eerst aan de gemeente moet aanbieden. Vervolgens moeten de eigenaar en de gemeente het eens worden over de prijs. Voorkeursrecht is een passief middel. Zolang de eigenaar de grond niet te koop aanbiedt, gebeurt er niets. Het Voorkeursrecht werkt daarom het beste als aanvullend instrument. Van het vestigen van een voorkeursrecht gaat ook een bepaald signaal uit. Het wekt vertrouwen en zekerheid bij een eigenaar. Het voorkeursrecht is daarmee ook niet vrijblijvend. Het inzetten moet zorgvuldig afgewogen worden.

Het college van burgemeester en wethouders kan een voorlopig voorkeursrecht vestigen voor 3 maanden. Daarna is het aan de gemeenteraad om een besluit te nemen over het vestigen van een voorkeursrecht voor de periode van 3 jaar. Er zijn verschillende mogelijkheden voor de gemeenteraad om daarna een opvolgend voorkeursrecht vast te stellen. In totaal kan een perceel ruim 16 jaar met een voorkeursrecht worden belast.

Onteigening
Het gedwongen ontnemen van eigendom is voor eigenaren en andere belanghebbenden ingrijpend. In dit geval wil een eigenaar niet of onder onredelijke voorwaarden meewerken. Het proces om te komen tot de inzet van dit instrument vraagt om zorgvuldigheid en afweging van belangen. Onteigening is alleen mogelijk als wordt aangetoond dat het publieke belang zwaarder weegt dan het persoonlijk belang. Het is ook een vereiste dat er eerst goede pogingen zijn gedaan tot minnelijke verwerving. Een onteigening duurt bij benadering 2,5-3 jaar.

Beleidskeuzes actieve grondbeleidsinstrumenten in het kort:
1. Bij voorkeur wordt er minnelijk verworven. Het instrument voorkeursrecht wordt indien wenselijk vooraf ingezet. Het instrument onteigening kunnen we parallel laten lopen, zodat bij vastlopende onderhandelingen minder tijdsverlies optreedt;
2. Voorkeursrecht zetten we (per locatie) in wanneer er noodzaak is tot regie. Deze afweging wordt in principe gemaakt vóórdat een visie/plan openbaar wordt gemaakt;
3. Het college vestigt een tijdelijk voorkeursrecht onaangekondigd. De raad kan vervolgens zelfstandig besluiten om het voorkeursrecht (blijvend) te vestigen;
4. Onteigening kan worden ingezet voor maatschappelijk belangrijke functies die maar op één of een beperkt aantal locaties mogelijk zijn, en als tenminste één concreet minnelijk aanbod is gedaan. Om geen onnodig tijd te verliezen, wordt tegelijk met het minnelijke traject ook onteigening opgestart. Gedurende het gehele traject wordt alsnog geprobeerd om tot minnelijke overeenstemming te komen;
5. De gemeente laat bij verwerving de ambtelijke planeconomie- en/of vastgoedfunctie een taxatie of advies uitbrengen over de marktwaarde. Als de overheid van een onderneming grond of vastgoed verwerft, is wettelijk ook een taxatie verplicht om ongeoorloofde staatsteun te voorkomen.

4.5 Prijsbepaling bij verwervingen

Verwerving vindt plaats tegen een marktconforme prijs. Dit is een voorwaarde om te voorkomen dat de gemeente ongeoorloofde staatssteun verstrekt.

Als de gemeente zich voorneemt te verwerven, wordt een verkenning gedaan naar de marktwaarde van het betreffende object. De ambtelijke planeconomie- en vastgoedfunctie stelt hiervoor een prijsonderbouwing op (benchmarking, eventueel een business case en/of haalbaarheidsstudie). Wanneer wettelijk vereist en/of gewenst wordt aanvullend een onafhankelijk taxateur ingeschakeld voor een taxatie met betrekking tot de waarde van het betreffende object.

Als de totale verwervingskosten hoger zijn dan de (getaxeerde) marktwaarde moet, afhankelijk van het type verwerving (zie bijlage 2 type verwervingen), een aanvullend besluit worden genomen over de verwerving door een bevoegd orgaan. Overige spelregels voor verwervingen staan in bijlage 2 en bijlage 3.

4.6 Stap 3: Bouwrijp maken en gronduitgifte

Het bouwrijp maken van de locatie betekent: het op de juiste hoogte brengen van bouwkavels en wegen, het uitgraven van waterpartijen, het aanleggen van de riolering en het maken van bouwwegen. Bouwrijp maken heeft zowel betrekking op het aanleggen van openbaar gebied (een overheidstaak) als op het maken van bouwkavels (een marktactiviteit).

4.6.1 Gronduitgifte- en prijsbeleid

In het geval van een gemeentelijke grondexploitatie worden na het bouwrijp maken de kavels verkocht aan een partij of persoon die de kavels bebouwt. Hiervoor worden de uitgangspunten gehanteerd zoals omschreven in het Grondprijs- en uitgiftebeleid in bijlage 4. Dit is al eerder vastgesteld beleid met een beperkt aantal wijzigingen, het is nu ondergebracht in dit beleidsprogramma.

4.6.2 Erfpacht voor betaalbare nieuwbouw

Het Uitvoeringsprogramma Betaalbaar Wonen 2025 geeft vier opgaven voor betaalbaar wonen in de gemeente Leeuwarden. Naar aanleiding hiervan is een verkenning gedaan of erfpacht helpt bij opgave C '*Betaalbare nieuwbouw*'. Uit deze verkenning blijkt dat erfpacht een aantal financiële voordelen heeft waardoor voor de particuliere woningkoper het kopen van een eigen woning een stap dichterbij kan komen. In bijlage 5 is de verkenning te vinden inclusief enkele rekenvoorbeelden op basis van een nieuwbouwwoning van € 310.000.

Kortweg is erfpacht een eigendomsvorm waarbij de gemeente grondeigenaar blijft. De erfpachter betaalt een jaarlijkse vergoeding voor het gebruik van de grond, de canon. De canon wordt marktconform bepaald, zowel de grondslag – de actuele marktconforme grondwaarde - als het percentage. De voordelen voor een woningkoper zijn:

- De betaling van de canon voor de grond is op het moment van schrijven fiscaal aftrekbaar. Dit maakt voor bijvoorbeeld starters op de woningmarkt de netto maandlasten lager;
- Omdat de grond niet gekocht hoeft te worden, is een lagere hypotheeklening nodig. Dit kan de groep helpen die net geen hypotheek kan krijgen.

Erfpacht en erfpachtvoorwaarden kunnen desgewenst worden ingezet voor betaalbaar wonen. Dit vraagt in sommige gevallen maatwerk.

4.7 Stap 4: Bouwen

Na het bouwrijp maken en de gronduitgifte wordt de grond bebouwd. Na de bouwfase wordt het openbaar gebied woonrijp gemaakt. Als de openbare ruimte is aangelegd door een ontwikkelaar, wordt deze overgedragen aan de gemeente.

4.8 Financiële spelregels

Het uitvoeren van actief grondbeleid waarbij de gemeente zelf de grond bouwrijp maakt en verkoopt, kan tot grote geldstromen en financiële risico's leiden. In bijlage 6 worden de interne financiële spelregels en een beknopte vertaling van regelgeving naar de praktijk weergegeven. Ook wordt de wijze van risicobeheersing beschreven.



5 Strategisch Verwervingsfonds

De gemeente kiest voor een strategisch verwervingsfonds. Dit fonds bestaat uit een krediet dat de gemeenteraad aan het college vrijgeeft en een set van uitgangspunten en spelregels. Het verschil met een reguliere kredietaanvraag is dat het college binnen het budget en de spelregels zelfstandig grond en vastgoed kan verwerven.

Grond is nodig voor al onze ambities, nu en in de toekomst. Daarbij kan de positie op de grondmarkt van belang zijn om de doelstellingen uit onze Omgevingsvisie te behalen. In de volgende gevallen is het Strategisch Verwervingsfonds nodig:

- Grond is schaars en locatie gebonden, sommige ontwikkelingen kunnen maar op één of een beperkt aantal plekken;
- Het wordt mogelijk om te anticiperen op kansen en voor de toekomst wordt geborgd dat doelen worden behaald;
- Er kan slagvaardig en vlot gehandeld worden op de vastgoedmarkt om kansen en/of mogelijkheden te pakken;
- Het cumulatief verschuiven van risico's naar de toekomst toe wordt voorkomen;
- Het wordt mogelijk aankopen te financieren;
- Speculatie wordt voorkomen.

Het fonds is een instrument voor de middellange en lange termijn.
Dit betekent dat het Strategisch Verwervingsfonds vooruitloopt op verwachte planvorming, proactief onroerende zaken verwerft en daarmee de regie op ontwikkeling neemt.

Het kan de verwerving van de volgende soorten gronden en/of vastgoed[7] betreffen:

- Verwerving van onroerend goed waarvoor nog geen beoogd ontwikkelperspectief bestaat, maar waarvan de locatie en andere eigenschappen wel een nieuw ontwikkelperspectief mogelijk maken;
- Verwerving van gronden waarop geen ontwikkeling wordt gedacht, maar die bijvoorbeeld geruild kunnen worden voor gronden waarop wel ontwikkeling verwacht wordt. Of als compensatie gebruikt kunnen worden om ontwikkeling elders mogelijk te maken. Voorbeelden zijn bedrijfsverplaatsing - al dan niet agrarisch, het voorkomen van speculatie, natuurcompensatie voor woningbouw, bedrijventerrein of energieopwekking of hinderzones van geur, geluid of gevaar wegnemen om nieuwbouw mogelijk te maken;

Beleidskeuzes Strategisch Verwervingsfonds in het kort:

1. Er wordt een strategisch verwervingsfonds ingesteld;
2. Het college is bevoegd om strategische aankopen te doen binnen het (eenmalige) krediet en de reikwijdte van de opgestelde spelregels waarvan de exploitatie van de aankopen budgettair neutraal is;
3. We verwerven in principe marktconform en houden wet- en regelgeving in acht bij verwerving.

De uitgangspunten, budget en de spelregels voor het fonds staan in bijlage 2.

[7] Al dan niet inclusief roerende zaken


tot maandag
De Friesland

Deel B – Faciliterend grondbeleid

6 Kostenverhaal en financiële bijdragen

6.1 Inleiding

Bij faciliterend grondbeleid ontvangt de gemeente een plan van een marktpartij en maakt de realisatie daarvan mogelijk. De gemeente is geen eigenaar van de grond. De grondverwerving en de kosten van het bouw- en woonrijp maken worden gedragen door de marktpartij. De gemeentelijke rol is beperkt tot het stellen van kaders en het toetsen van het plan, en het verhalen van de kosten op de initiatiefnemer.

Bij grotere of maatschappelijk belangrijke initiatieven werkt de gemeente vaak actief samen met de initiatiefnemer om het plan passend te maken binnen het beleid. De Omgevingswet gaat er van uit dat de marktpartij de participatie met stad of dorp zelfstandig uitvoert en het verslag aan de gemeente overhandigt samen met het ruimtelijk plan. In de praktijk voeren de initiatiefnemer(s) en de gemeente dit ook wel gezamenlijk uit. Dit kan voor alle betrokken partijen wenselijk zijn.

In de volgende paragrafen wordt het beleid bij kostenverhaal via overeenkomsten toegelicht. In paragraaf 6.2 wordt het kostenverhaal op basis van vrijwilligheid toegelicht. Vervolgens komt in 6.3 kostenverhaal via het Omgevingsplan aan de orde.

6.2 Kostenverhaal via overeenkomsten (privaatrecht, vrijwillig)

6.2.1 Partijen

Het uitgangspunt is dat elke indiener van een bouwplan of ander ruimtelijk plan gelijk wordt behandeld. Woningcorporaties vergoeden ook alle kosten die de gemeente maakt. Bij herstructureringsprojecten met woningcorporaties kunnen maatwerkafspraken gemaakt worden, als de gemeente en de corporatie beide fysieke investeringen in het gebied doen.

6.2.2 Voor welke plannen?

Het uitgangspunt is dat de kosten worden verhaald voor alle wettelijk benoemde bouwactiviteiten die in strijd zijn met het Omgevingsplan en die andere handelingen en begeleiding vragen, dan voorzien in de legesverordening. Dit zijn onder andere:

- Nieuwbouw van één of meer woningen;
- Nieuwbouw van één of meer gebouwen met een andere functie zoals bijvoorbeeld een bedrijfsgebouw, kantoor, horecagebouw;
- Verbouw van een bestaand pand tot tien of meer woningen;
- Substantiële uitbreiding of verbouw van een bestaand gebouw.

De exacte lijst met bouwactiviteiten waarvan de kosten (verplicht) worden verhaald staat in Artikel 8.13 Omgevingsbesluit.

6.2.3 Soorten overeenkomsten

Afhankelijk van de situatie wordt een passend type overeenkomst opgesteld. Soms worden er twee opvolgende overeenkomsten voor één initiatief gesloten, als een gefaseerde aanpak wenselijk is. De volgende soorten overeenkomsten worden gebruikt:

- Geen overeenkomst nodig (de uit te voeren werkzaamheden zijn voorzien in de legesverordening);
- Overeenkomst ambtelijke kosten met eventueel een overeenkomst voor afwenteling van nadeelcompensatie (voorheen planschade);
- Intentieovereenkomst;
- Anterieure overeenkomst.

Een uitwerking van de soorten overeenkomsten, wanneer deze van toepassing zijn en overige aspecten van privaatrechtelijk kostenverhaal staan in bijlage 7.

6.2.4 Zekerheidsstelling voor kostenverhaal en aanleggen openbare ruimte

De gemeente Leeuwarden sluit regelmatig anterieure overeenkomsten af met projectontwikkelaars. Zij hebben meestal 100% grondeigendom. De projectontwikkelaar bouwt in ieder geval de opstallen. De gemeente loopt in deze overeenkomsten vooral risico op:

- Aanleg van openbare ruimte door de ontwikkelaar, te beschouwen als een kostenverhaal dat wordt betaald in natura. De nieuwe bewoners en andere vastgoedgebruikers lopen ook het risico dat dit niet tijdig of niet goed wordt aangelegd;

- Overige kosten die de gemeente maakt:
  Onder andere planbegeleiding, participatie, communicatie, toetsing onderzoeken, nadeelcompensatie (voorheen planschade).

Beleidskeuze in het kort:
Openbaar gebied dat wij als gemeente gaan beheren en onderhouden, blijft de verantwoordelijkheid van de gemeente, ook als de gemeente het aanleggen daarvan via een overeenkomst doorlegt aan een ontwikkelende partij. In dat geval eist de gemeente voorafgaand aan de wijziging van het Omgevingsplan een financiële zekerheidsstelling voor het volledige woonrijp maken van het openbaar gebied, zodat de nieuwe bewoners tijdig en kwalitatief voldoende openbaar gebied krijgen.

Het beleid over betalingen en zekerheidsstelling van het kostenverhaal via overeenkomsten staat in bijlage 8.

6.3 Kostenverhaal via het Omgevingsplan (publiekrecht, onvrijwillig)

Het kan gebeuren dat de gemeente een belangrijke ontwikkeling op grondeigendom van een private partij wil doorzetten, maar niet tot een vrijwillige anterieure overeenkomst met deze partij komt. In dat geval kan de gemeente eenzijdig het Omgevingsplan wijzigen - of een afwijking toestaan met een vergunning - en de kosten op de grondeigenaar verhalen. Dit gebeurt met zogenoemde kostenverhaalsregels in het Omgevingsplan. Dit is de dwingende terugvaloptie, of 'stok achter de deur'. Als vervolgens de realisatie van het plan te lang uitblijft, kan er onteigend worden. De regels hiervoor zijn vrij strak vastgelegd in de wet. Er is geen noodzaak om deze optie in het grondbeleid verder uit te werken.



7 Bovenwijks kostenverhaal voor het casco van de stad en de dorpen

7.1 Inleiding

Het is in de inleiding al gezegd: de gemeente investeert in de toekomst van de stad en de dorpen. Ze investeert in welzijn boven welvaart, het sociale boven het materiële, mensen boven systemen en kwaliteit boven kwantiteit.

Investeren in de toekomst betekent ook dat de gemeente de vitaliteit en aantrekkingskracht van stad en dorpen versterkt en zorgt voor een groen en gezond leefklimaat voor mensen, dieren en planten. We richten onze fysieke leefomgeving zo in en onderhouden deze, zodat we de kwaliteit van leven van huidige én toekomstige generaties vergroten. Binnen de gemeente neemt het aantal woningen, bedrijfsgebouwen en ander vastgoed in de komende jaren toe. Een toenemend aandeel van de woningbouw wordt binnenstedelijk gerealiseerd, met private ontwikkelingen uit de markt.

Om de gemeente aantrekkelijk te houden voor wonen, werken, natuur en recreatie, investeren we in openbare voorzieningen. Bijvoorbeeld infrastructuur met de fiets op één, verbetering en herinrichting van de openbare ruimte in de stad en dorpen, ruimte voor natuur, groen en water rond gebouwen, sport en voor recreatie. Van grote openbare investeringen hebben meerdere nieuwe woon-, werk- of recreatielocaties profijt, soms zelfs de hele stad of het hele dorp. Dit zijn bovenwijkse voorzieningen op het niveau van het 'casco' van de stad of het dorp. Dan is het eerlijk als ontwikkelende marktpartijen meebetalen vanuit hun nieuwbouwplannen. Anders gezegd, dat deze kosten op winstgevende nieuwbouwplannen worden verhaald. Dit is een bovenwijks kostenverhaal.

Beleidskeuzes in het kort:
De gemeente verhaalt de bovenwijkse kosten voor het casco van de stad / de dorpen op de initiatiefnemers van bouwprojecten die er van meeprofiteren. De volgende uitgangspunten gelden hierbij:

1. Ontwikkelingen die profijt hebben van de bovenwijkse investeringen zijn de kernen Leeuwarden, Grou en Stiens;
2. Per type (woningbouw naar soort (huur-koop, goedkoop-duur), bedrijventerrein, kantoor, retail, sport en maatschappelijk) is de weging en verhouding per programmaonderdeel vertaald in een tarief per woning, per vierkante meter terrein of per vierkante meter BVO.

7.1.1 Doelen

In het grondbeleid wordt het kader vastgelegd voor de manier waarop de gemeente het kostenverhaal voor bovenwijkse voorzieningen toepast. Dit kader draagt bij aan de volgende doelen:



Leeuwarden
Voet-/fietsbrug Spoordok



Stiens
'Nieuwe 30km/u'



Leeuwarden
Fiets op 1 - fietsstraten

Figuur 4 Voorbeelden van bovenwijks kostenverhaal op het schaalniveau 'casco van de stad'

- *Eenduidigheid*
  Het kostenverhaal voor de opgenomen investeringen wordt op eenduidige en uniforme wijze toegepast bij gebiedsontwikkelingen in de gemeente;
- *Transparantie*
  Het kostenverhaal voor de opgenomen investeringen vindt op transparante en onderbouwde wijze plaats;
- *Duidelijkheid*
  Dit beleid geeft duidelijkheid over de bijdrage die de gemeente vraagt aan de in de nota opgenomen ingrepen, nog voordat een gebiedsontwikkeling start.

7.1.2 Uitgangspunten

De volgende uitgangspunten gelden voor het kostenverhaal van bovenwijkse voorzieningen.

- Toepassing van de wettelijke PPT-criteria: profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid;
- Alleen verhalen wat de gemeente netto betaalt, na aftrek van eventuele subsidies en bijdragen van andere partijen;
- Draagkracht: functies met een hogere opbrengst dragen meer bij dan die met een lagere opbrengstpotentie. De sterkste schouders dragen de zwaarste lasten.

7.1.3 Bestemmingsreserve en aanwending van de middelen

Ontvangen bedragen worden toegevoegd aan een specifieke bestemmingsreserve. Dit betreft zowel de bijdragen vanuit de private initiatiefnemers als vanuit (nieuwe) gemeentelijke grondexploitaties. Ontvangen bedragen aan kostenverhaal worden in de reserve gestort en vallen niet vrij in het exploitatieresultaat of de algemene middelen van de gemeente. De ontvangen bedragen aan kostenverhaal zijn uitsluitend bedoeld voor de specifieke investeringen zoals opgenomen in de lijst met bovenwijkse investeringen onderaan deze bijlage, en dan alleen voor de toekomstige investeringen – logischerwijs niet voor de al gepleegde investeringen. Het college doet voorstellen aan de raad over aanwending van de middelen.

7.1.4 Tarieven

De verdeling van de investeringen volgens de genoemde uitgangspunten resulteert in tarieven voor nieuwbouwplannen. De tarieven, een onderbouwing van de verdeling en een uitgebreide toelichting staan in bijlage 9.

7.1.5 Verantwoording

Het college van B en W verantwoordt de inkomsten, de stand en de uitgaven jaarlijks aan de raad, in de begroting en de jaarrekening.



8 Financiële bijdrage vereveningsfonds sociale woningbouw

8.1 Inleiding

Om een eerlijke financiële verdeling te verkrijgen tussen plannen met meer sociale woningbouw die minder renderen dan plannen met minder sociale woningbouw, stelt de gemeente een vereveningsfonds sociale woningbouw in. Het college heeft dit in april 2025 besloten met de vaststelling van het Uitvoeringsprogramma betaalbaar wonen. Daarmee is gevolg gegeven aan de motie 'meer sturing op 30% sociale huur in nieuwbouwprogramma', aangenomen op 13 november 2023 en het Beleidsprogramma wonen in de stad deel B, vastgesteld op 26 augustus 2025.

8.1.1 Werking

Dit betekent dat ontwikkelende partijen die minder dan 30% sociale huurwoningen bouwen, een financiële bijdrage betalen aan de gemeente. Omgekeerd verstrekt de gemeente aan ontwikkelende partijen een bijdrage per extra gerealiseerde sociale huurwoning die boven de 30% sociaal wordt gebouwd. Zo wordt financieel verevend tussen plannen met minder en plannen met meer dan het doelpercentage sociale huurwoningen.

8.1.2 Doel

Een vereveningsfonds sociale woningbouw neemt (een deel van) het financieel voordeel weg van alleen bouwen voor meer rendabele segmenten. Het fonds stimuleert de realisatie van het vereiste aandeel sociale huurwoningen in alle private bouwplannen waarin sociale huur praktisch mogelijk is. Ook maakt het plannen waar geen sociale huur gerealiseerd kan worden haalbaar. Ten slotte zorgt het voor een eerlijker financiële verdeling tussen plannen die wel bijdragen en die niet bijdragen aan de opgave voor betaalbaar wonen.

8.1.3 Voorwaarde: locaties met meer dan 30% sociale huur

Om het aandeel sociale huurwoningen in de toekomstige woningvoorraad te behalen, zijn er compensatielocaties nodig. Dat zijn gebieden of locaties waar méér dan 30% sociale huur wordt toegevoegd. Dat is ook een voorwaarde voor het succesvol functioneren van een vereveningsfonds. Als deze er niet zijn komen er alleen bijdragen in het fonds en kan er nooit uitgekeerd worden. De locaties of gebieden waar compensatie mogelijk is, worden de komende tijd aangewezen.

8.1.4 Spelregels

De tarieven, de spelregels en de juridische grondslag van het vereveningsfonds sociale woningbouw staan in bijlage 10.

8.1.5 Verantwoording

Het college van burgemeester en wethouders verantwoordt de inkomsten, de stand en de uitgaven jaarlijks in de begroting en de jaarrekening, in de paragraaf grondbeleid.

Beleidskeuzes in het kort:
De gemeente stelt een vereveningsfonds sociale woningbouw in met op hoofdlijnen de volgende spelregels.

1. Van partijen wordt gevraagd om in het plan te voldoen aan het beleidspercentage sociale huurwoningen;
2. Als dat niet kan, wordt aan partijen de gelegenheid gegeven om eerst zelf elders in de gemeente de niet gebouwde sociale huurwoningen extra te realiseren. Als waarborg wordt tot de realisatie van de compenserende sociale huurwoningen wel afgedragen aan het fonds, de afdracht wordt na realisatie elders weer terugbetaald;
3. Voor iedere sociale huurwoning die volgens het streefpercentage voor dat gebied gebouwd had moeten worden, maar niet wordt gebouwd, worden de volgende bedragen aan het fonds afgedragen:
   a. € 22.500 voor grondgebonden woningen;
   b. € 15.500 voor appartementen;
4. Voor iedere sociale huurwoning die boven het streefpercentage voor dat gebied wordt gebouwd, worden deze zelfde bedragen per woningtype uit het fonds uitgekeerd, als ook wordt voldaan aan de spelregels van het Vereveningsfonds sociale woningbouw;

5. De regeling geldt alleen voor netto nieuw toegevoegde bouwtitels die nog niet bij recht bestonden in het Omgevingsplan;
6. De regeling geldt niet voor al gesloten overeenkomsten of vergevorderde onderhandelingen;
7. Het college stelt de tarieven vast en kan het tarief periodiek herzien.




VONDEL PARCK
25

Deel C – Samenwerking

9 Samenwerking

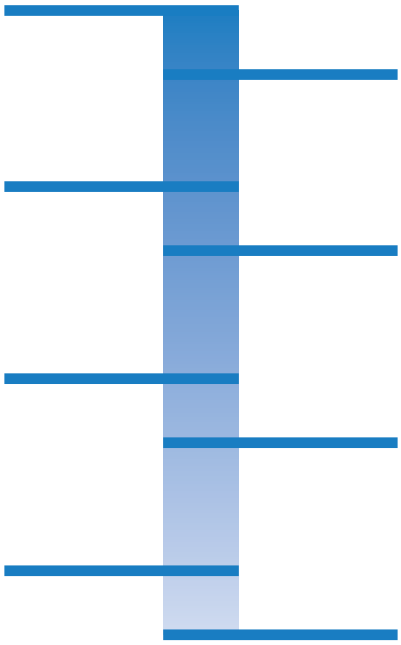
9.1 Inleiding

Naast de uitersten van volledig actief of volledig faciliterend grondbeleid is er in de praktijk een breed spectrum van tussenvormen, waarbij de gemeente Leeuwarden samen met marktpartijen, woningcorporaties, maatschappelijke instellingen of andere overheden optrekt in de ontwikkeling van stad en dorpen. De opgaven waarvoor de gemeente zich gesteld ziet, zijn soms te ingewikkeld om enkel door de gemeente of enkel door de markt tot stand te laten komen. De opgaven variëren van de toevoeging van voldoende en betaalbare woningen tot de herstructurering van bestaande wijken. En van de energietransitie tot de vergroening en klimaatadaptatie van onze leefomgeving. Samenwerking is daarom een wezenlijke pijler van het grondbeleid.

Het uitgangspunt is dat iedere vorm van samenwerking bijdraagt aan de drie ontwikkelprincipes die als leidraad dienen voor de uitvoering van de Omgevingsvisie: het vergroenen van de stad en de dorpen, het verbinden van mensen en functies in de fysieke leefomgeving, en het verwaarden van de bestaande kwaliteiten door deze op een duurzame wijze toekomstbestendig te maken. Samenwerking is in die zin nooit een doel op zichzelf, maar een instrument om maatschappelijke en ruimtelijke doelstellingen gezamenlijk te realiseren.

9.2 Samenwerkingsvormen van grondbeleid

De gemeente Leeuwarden kiest voor situationeel maatwerk: per project of gebiedsontwikkeling wordt bepaald welke vorm van samenwerking het meest passend is, waarbij de aard van de opgave, de kracht van de betrokken partners en de verdeling van verantwoordelijkheden, risico's en opbrengsten leidend zijn. In de praktijk kan dit variëren van relatief eenvoudige en kortdurende afspraken, zoals



Volledig actief
Het volledig verkrijgen/hebben van eigendom en sturing.

Overheid als financier
Het ondersteunen van een gebiedsontwikkeling als financier met risico voor financiering.

'Stimulerend +' verbetering openbare ruimte
Overheid investeert in de buitenruimte ten behoeve van de gebiedsontwikkeling.

Faciliteren, coördineren of regisseren
Overheid verkent gebiedspotentie door te participeren als gesprekspartner en andere partners met elkaar in gesprek te brengen.

Dominant actief
Een dominante grondpositie verkrijgen/hebben (om in te brengen in entiteit).

Strategische posities
Overheid koopt strategische posities en/of ontwikkelt publieke voorzieningen op essentiële locaties.

Stimulerend
Financiële, fiscale of publiekrechtelijke maatregelen of prikkels vanuit de overheid, bijv. subsidies of gerichte onteigening.

Alleen faciliterend (regulerend)
Vormen en/of reguleren van gebiedsontwikkeling. Alleen inzetten op publiekrechtelijke verantwoordelijkheid (beleid en wetmatig).

Figuur 5 Vormen van grondbeleid, bron: Reiswijzer gebiedsontwikkeling 2019

een anterieure overeenkomst waarin afspraken over planvorming en het kostenverhaal worden vastgelegd, tot intensieve publiek-private samenwerkingen waarin de gemeente en private partijen gedurende langere tijd risicodragend optrekken. Bijvoorbeeld door middel van een gezamenlijke grondexploitatie of de oprichting van een ontwikkelmaatschappij.

De keuze voor een bepaalde samenwerkingsvorm is steeds gebaseerd op proportionaliteit: de complexiteit van de samenwerkingsstructuur moet in verhouding staan tot de schaal en het belang van de opgave. Daarmee wordt voorkomen dat onnodig zware of bureaucratische constructies worden opgetuigd, terwijl tegelijkertijd voldoende zekerheid wordt geboden om investeringen en maatschappelijke meerwaarde te realiseren.
In de praktijk zijn er tussen actief grondbeleid en faciliterend grondbeleid vele tussenvormen voor de rol die de gemeente kan aannemen. Op de vorige bladzijde in figuur 5 zijn er enkele mogelijkheden weergegeven, ter inspiratie. Voor elke situatie komen er enkele mogelijkheden in aanmerking.

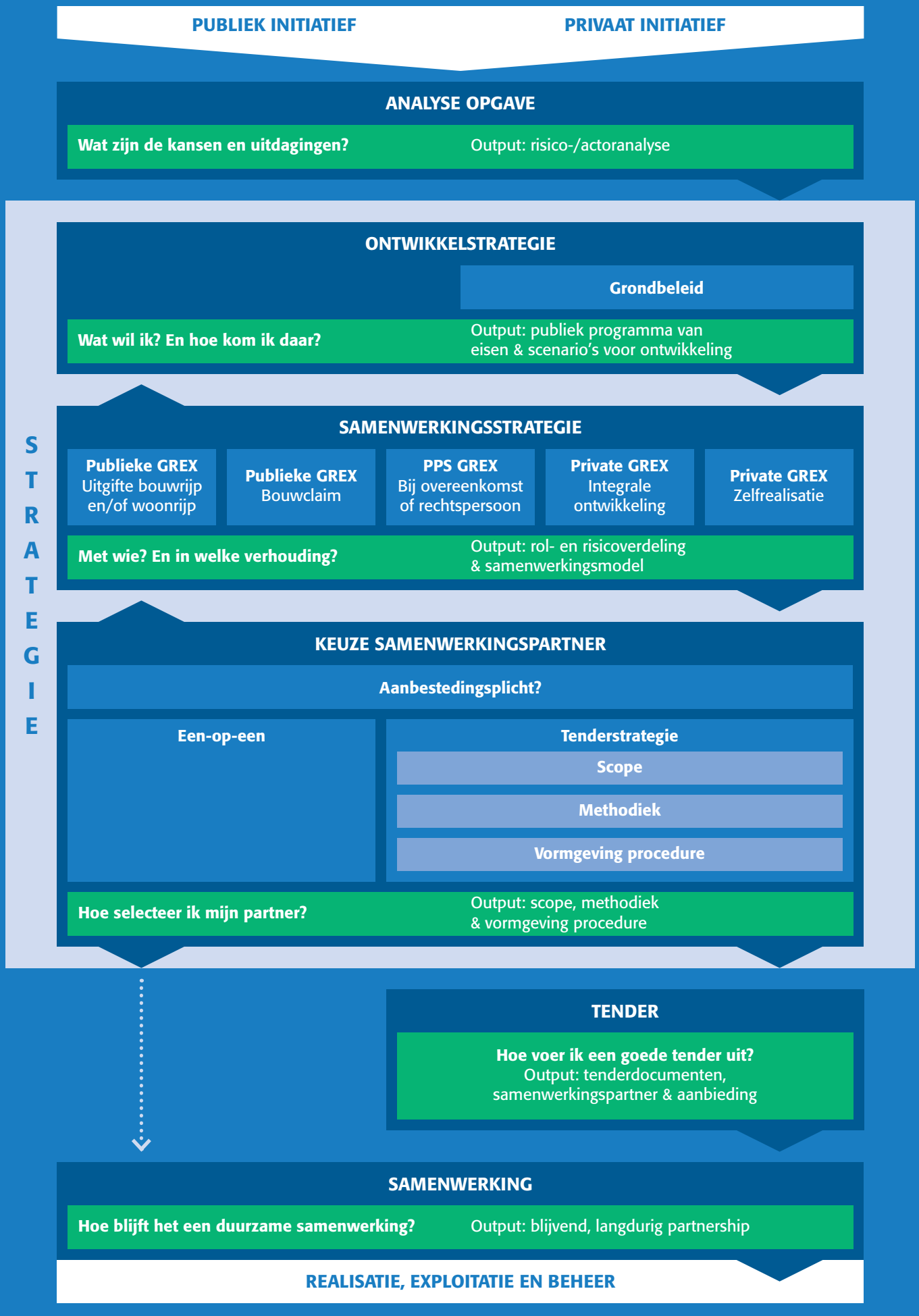
9.3 Proces om te komen tot een passende samenwerkingsvorm

Om tot een passende vorm van samenwerking te komen, doorloopt de gemeente een afwegingsproces. In eerste instantie wordt de maatschappelijke urgentie van de opgave vastgesteld: welke publieke belangen zijn er, welke doelen uit de Omgevingsvisie moeten worden gerealiseerd, en welke urgentie ervaren inwoners, partners en de gemeenteraad? Vervolgens wordt beoordeeld welke rol de gemeente zelf op zich neemt en welke bijdrage van andere partijen verwacht wordt. Daarbij staat steeds de vraag centraal hoe kennis, capaciteit en middelen zo effectief mogelijk gebundeld kunnen worden.

Het proces bestaat uit een verkenning van belangen en mogelijkheden, het gezamenlijk ontwerpen van een passende vorm van samenwerking en het vastleggen van afspraken in overeenkomsten of in een gezamenlijke rechtspersoon. In dit traject wordt nadrukkelijk aandacht besteed aan de verdeling van taken, verantwoordelijkheden, risico's en financiële verplichtingen. Ook wordt in een vroeg stadium bepaald hoe eventuele knelpunten of geschillen kunnen worden opgelost, en op welke wijze partijen elkaar aanspreken op het nakomen van afspraken.

Het overzicht van figuur 6 op de volgende bladzijde kan een praktische kapstok zijn bij het komen tot een samenwerkingsvorm die goed past bij de opgave, de betrokken partijen en eventueel beperkende randvoorwaarden zoals geld en capaciteit.





Figuur 6 Processchema samenwerking (bron: reiswijzer gebiedsontwikkeling 2019)

9.4 Waar zijn wij en onze partners goed in?

De gemeente Leeuwarden vervult in samenwerkingen een aantal karakteristieke rollen die passen bij haar publieke taak en positie. Zo agendeert de gemeente maatschappelijke urgentie en publieke belangen, geeft sturing aan initiatieven die door de markt niet vanzelf worden opgepakt en fungeert ze als de partij die uiteenlopende belangen bijeenbrengt en bewaakt dat het proces in evenwicht blijft. Daarnaast heeft de gemeente een unieke positie om kosten en opbrengsten op een evenwichtige wijze te verevenen, subsidies en rijksbijdragen aan te trekken en de aanleg en het beheer van openbaar gebied te waarborgen. Indien noodzakelijk beschikt de gemeente bovendien over publiekrechtelijke instrumenten die ingezet kunnen worden om de voortgang of het publieke belang veilig te stellen.

Tegenover deze rol van de gemeente staat de ontwikkelkracht, investeringsbereidheid en specifieke expertise van marktpartijen, woningcorporaties en maatschappelijke organisaties. Het succes van samenwerking is daarmee afhankelijk van de mate waarin partijen erin slagen elkaars kwaliteiten en belangen op een evenwichtige wijze te verbinden. De gemeente ziet het als haar verantwoordelijkheid om dit proces zorgvuldig te begeleiden en te zorgen voor een transparante en voorspelbare context, waarin partners weten waar zij aan toe zijn.

Een vraag die goed is om aan het begin van een project regelmatig te stellen: waar is de gemeente goed in? En waar zijn de andere betrokken partijen goed in? Voor de gemeente kan gedacht worden aan:

- Initiëren op risico, later de kosten weer verhalen;
- Ontwikkelingen oppakken die de markt niet uit zichzelf oppakt;
- De partij in het midden zijn;
- Verevenen en verdelen van kosten en opbrengsten;
- Langdurig betrokken blijven;
- Subsidies aantrekken;
- Openbaar gebied aanleggen en beheren;
- Als nodig: publiekrechtelijke middelen inzetten als een partij verstek laat gaan;
- Een nieuwe regionale markt opzetten, de vraag naar gewenste producten en diensten stimuleren.

9.5 Risico's

Samenwerking in gebiedsontwikkeling gaat onvermijdelijk gepaard met risico's, zeker bij langlopende projecten waarin economische en maatschappelijke omstandigheden kunnen wijzigen. Om te voorkomen dat de gemeente als enige partij achterblijft wanneer private partners zich terugtrekken of wanneer zich financiële tegenvallers voordoen, is het essentieel dat vooraf duidelijke afspraken worden gemaakt over verantwoordelijkheden, financiële zekerheden en zogenoemde exitscenario's. Deze afspraken waarborgen dat partijen ook bij tegenslagen op een ordelijke en evenwichtige manier uit de samenwerking kunnen treden, zonder dat de continuïteit van de ontwikkeling of de bescherming van publieke belangen in gevaar komt.

De gemeente Leeuwarden kiest er nadrukkelijk voor om samenwerkingsvormen zo eenvoudig en transparant mogelijk te houden en tegelijkertijd voldoende robuust te maken om bestand te zijn tegen tegenslagen. Door deze balans te zoeken, kan de gemeente ruimte geven aan initiatief en innovatie, terwijl tegelijk de publieke belangen en de kwaliteit van de leefomgeving beschermd worden.

Beleidskeuze:
De gemeente Leeuwarden kiest voor situationeel maatwerk bij de inrichting van samenwerkingen in het grondbeleid. Samenwerkingsvormen worden zo eenvoudig mogelijk gehouden en zorgvuldig vastgelegd, met expliciete aandacht voor risicoverdeling, verantwoordelijkheden en mogelijke exit scenario's. Samenwerking wordt gezien als een instrument om ruimtelijke ontwikkelingen te realiseren die niet alleen financieel haalbaar zijn, maar die vooral bijdragen aan brede welvaart, duurzaamheid en de leefkwaliteit van huidige én toekomstige generaties.


Greydanusbrêge

Deel D – Taken en rollen, informeren en verantwoorden

10 Taken en rollen, informeren en verantwoorden

10.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staan de taken en rollen van de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders. De wettelijke taak- en rolverdeling tussen de gemeenteraad en het college is uitgewerkt voor het grondbeleid. Ook wordt in dit hoofdstuk weergegeven hoe het college de gemeenteraad informeert en zich naar de raad verantwoordt.

10.2 Taken en rollen

De gemeenteraad stuurt op hoofdlijnen en stelt de kaders. Het college voert het beleid uit binnen de gestelde kaders. De raad controleert vervolgens in hoeverre de uitvoering van het grondbeleid door het college binnen de vastgestelde kaders heeft plaatsgevonden. In onderstaand overzicht is de taak- en verantwoordelijkheidsverdeling voor wat betreft het grondbeleid weergegeven.

Taak	**Gemeenteraad**	**College van burgemeester en wethouders**
Grondbeleid vaststellen	Omgevingsvisie	Beleidsprogramma grond
Actief grondbeleid: grondexploitaties	Eerste vaststelling nieuwe grondexploitaties en bijbehorende kredieten	Uitvoeren grondexploitaties
	Jaarlijks vaststellen herziene grondexploitaties en bijbehorende kredieten	
Grond verwerven	• Voorkeursrecht vestigen; • Instellen strategisch verwervingsfonds; • Vaststellen kredieten overige verwervingen; • Onteigeningsbesluit	• Tijdelijk voorkeursrecht vestigen; • Grond verwerven, koopovereenkomsten
Grond verpachten	Kaders stellen en bestemmen inkomsten	Pachtovereenkomsten
Grond verkopen	Kaders stellen en bestemmen inkomsten	Verkoopovereenkomsten
Grondprijzen vaststellen (jaarlijks)	Kaders stellen	Vaststellen
Position paper met parameters herziening grondexploitaties (jaarlijks)		Vaststellen

Taak	Gemeenteraad	College van burgemeester en wethouders
Faciliterend grondbeleid	Vaststellen kredieten bij grote bedragen aan faciliterend grondbeleid / kostenverhaal	Kostenverhaal via intentieovereenkomsten en anterieure overeenkomsten
	Vaststellen publiekrechtelijk kostenverhaal via een wijziging of adviesrecht bij een BOPA[8]	Uitvoeren publiekrechtelijk kostenverhaal via een wijziging of kostenverhaalsregels vaststellen in een BOPA
Begroting en verantwoording grondbeleid	Vaststellen	Paragraaf grondbeleid bij begroting en jaarrekening: • Grondexploitaties; • Faciliterende grondcomplexen, overeenkomsten; • Bovenwijks kostenverhaal; • Vereveningsfonds sociale woningbouw

10.3 Planning- en controlcyclus

Via de begroting en jaarrekening stelt de raad kaders en controleert achteraf. De verantwoording door het college over het grondbeleid is onderdeel van de jaarlijkse planning- en controlcyclus. Het college informeert de raad op twee momenten per jaar over de uitvoering van het grondbeleid, in de begroting en in de jaarrekening. Dit gebeurt in de verplichte paragraaf Grondbeleid, volgens de regels van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV).

[8] Buitenplanse omgevingsplanactiviteit: een vergunning in afwijking van het omgevingsplan. Het college mag deze verlenen. De raad heeft zichzelf bindend adviesrecht gegeven voor een aantal soorten plannen met grotere ruimtelijke impact en maatschappelijke belangen.

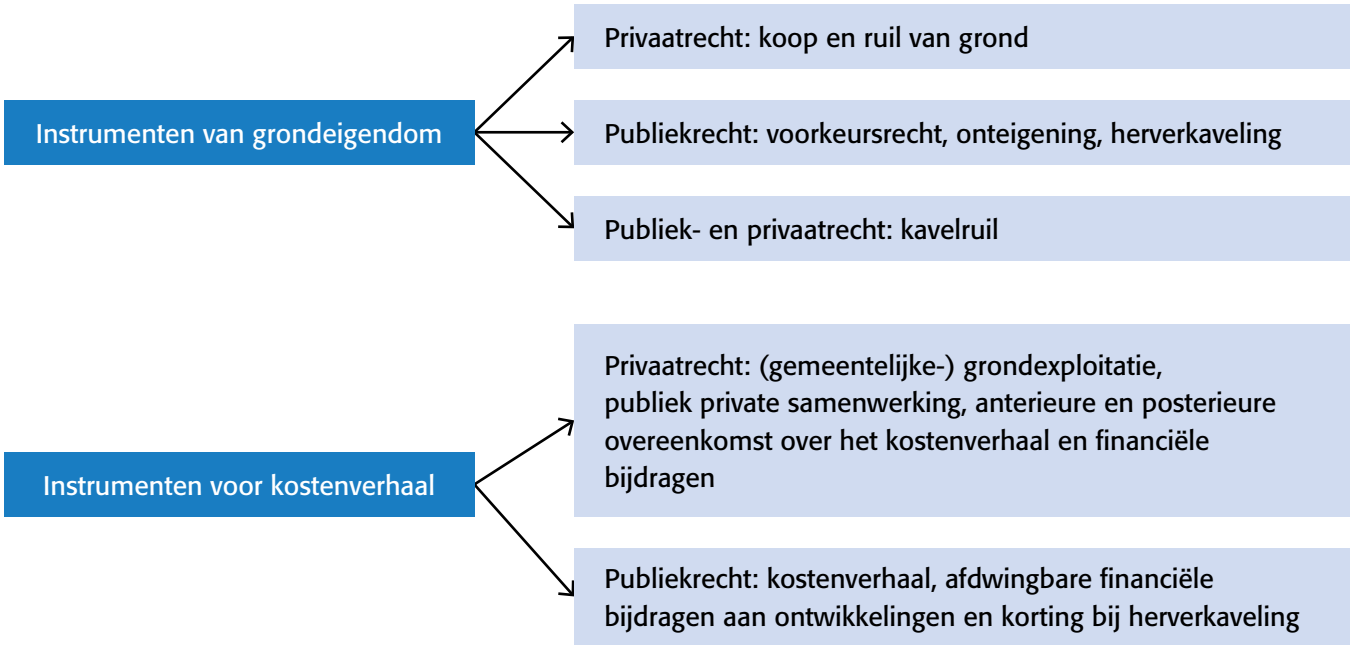


Deel E – Bijlagen

1 Instrumenten van grondbeleid

In deze bijlage zijn de instrumenten van grondbeleid weergegeven met een beknopte toelichting. Meer informatie is te vinden in de Handreiking grondeigendom Omgevingswet, Hoofdstuk 1.

De beschikbare instrumenten zijn in de onderstaande afbeelding weergegeven.



Bron: *Handreiking grondeigendom Omgevingswet*, 2022

De instrumenten komen voort uit de Omgevingswet en het Burgerlijk Wetboek, dit zijn:

a. Voorkeursrecht;

b. Onteigening;

c. Kostenverhaal;

d. Afdwingbare financiële bijdrage;

e. Kavelruil;

f. Inrichtingsprogramma, inrichtingsbesluit, ruilbesluit en besluit geldelijke regelingen;

g. Gedoogplicht;

h. Grondverwerving en gronduitgifte;

i. Grondexploitatie.

Ad a. Voorkeursrecht
Na vestiging van voorkeursrecht op een perceel moet de eigenaar het eerst aan de gemeente te koop aanbieden. Voorbeeld: Spoordok.

Ad b. Onteigening
Gedwongen eigendomsontneming door de overheid, alleen voor het algemeen belang, als noodzakelijk en tegen volledige schadeloosstelling. Veelal ingezet als een functie uitsluitend mogelijk is of optimaal functioneert op een specifieke plek.

Ad c. Kostenverhaal
De gemeente is verplicht de kosten voor werken, werkzaamheden en maatregelen te verhalen op de grondeigenaar die daar profijt van hebben. Dit heet kostenverhaal. Bij voorkeur door een anterieure overeenkomst te sluiten en als dat nodig is dwingend, via het omgevingsplan of een vergunning in afwijking van het omgevingsplan.

Ad d. Afdwingbare financiële bijdrage
Aanvullend op c. Kostenverhaal kan de gemeente een afdwingbare financiële bijdrage aan kwaliteitsverbetering van de fysieke leefomgeving opleggen. Voorbeelden zijn investeringen in extra groen, fietspaden en compensatie voor niet gebouwde sociale huurwoningen. Alleen op te leggen aan private initiatiefnemers van bouwplannen.

Ad e. Kavelruil – stedelijk en landelijk
Voor een nieuw plan moeten soms percelen grond van verschillende eigenaren opnieuw worden ingedeeld. In stad of dorp bijvoorbeeld op een verouderd bedrijventerrein waar een nieuw woningbouwplan wordt ontwikkeld. In landelijk gebied bijvoorbeeld bij een efficiëntere indeling van landbouwpercelen. Dit is kavelruil. Landelijke kavelruil bestond al. Het instrument stedelijke kavelruil is nieuw. Stedelijke kavelruil is een zaak tussen grondeigenaren onderling, de gemeente zelf kan ook grondeigenaar zijn. De gemeente kan dit wel aanjagen en faciliteren.

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 is in de Omgevingswet het instrument gedoogplicht voortgezet en gestroomlijnd: een eigenaar moet toestaan dat een ander gebruik mag maken van de grond.

Ad h. Grondverwerving en gronduitgifte
De gemeente kan zelf net als een private partij 'minnelijk' zonder onteigening grond aankopen en weer verkopen, nadat de gewenste functie op de grond is vastgelegd in het omgevingsplan.

Ad i. Grondexploitatie
Grondexploitatie is het aankopen van grond of gebouwen, slopen en bouwrijp maken, de bouwkavels verkopen en het openbaar gebied woonrijp maken. Voorbeeld: Zuidlanden/ Middelsee.

2 Grondverwerving

In deze bijlage is het beleid voor grondverwerving uitgewerkt.

2.1 Typen verwervingen

We onderscheiden de volgende typen verwervingen:

- *Verwervingen in de realisatiefase:*
  Dit zijn verwervingen binnen de kaders van het vastgestelde projectgebied. Deze gronden zijn opgenomen in een door de gemeenteraad vastgestelde grondexploitatie, er is verwervingsbudget voor begroot. De gronden zijn vereist om het vastgestelde planontwerp te kunnen realiseren. Als er geen overeenstemming wordt bereikt kan onteigening een volgende stap zijn.
- *Strategische verwervingen:*
  Dit zijn aankopen waarvoor de gemeenteraad geen of slechts beperkte kaders of visies heeft bepaald. Ook gelegenheidsaankopen kunnen hier onder vallen. De gelegenheidsaankoop kan ook de aanleiding zijn voor de ontwikkeling van de visie of het plan. In dit geval kan of wil de gemeentegrondposities verwerven met het oog op de te verwachten mogelijkheden voor (her)ontwikkeling van deze gebieden. Zowel gronden als opstallen kunnen worden verworven voor compensatiedoeleinden of voor het wegnemen van belemmerende factoren voor andere ontwikkelingen. Het innemen van strategische grondposities loopt vooruit op de keuze welke rol de gemeente bij de toekomstige ontwikkeling wil innemen. Strategische verwerving vindt over het algemeen plaats als een eigendomspositie te koop komt of te koop staat. Daarnaast kan de gemeente ook zelf het initiatief nemen, als vanuit de kennis van het gebied kansen worden gezien of de gemeente op een andere manier wordt getipt.
- *Incidentele verwerving:*
  Een aankoop die op zichzelf geen project vormt of deel uitmaakt van een project. Redenen hiervoor zijn bijvoorbeeld:
  - Een extra impuls geven aan een bestaand project;
  - De openbare ruimte verbeteren;
  - Een onwenselijke situatie aanpakken.

2.2 Prijsbepaling bij verwervingen

We gaan uit van verwerving tegen een marktconforme prijs. Dit is een vereiste om te voorkomen dat de gemeente ongeoorloofde staatssteun verstrekt.

2.2.1 Waardering en interne overdracht van gronden

Het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) schrijft onder andere voor:

- Hoe aangekochte gronden moeten worden gewaardeerd;
- Onder welke categorie ze op de gemeentelijke balans geplaatst worden;
- Tegen welke waarde ze intern mogen worden overgedragen.

Hier onder is een samenvatting weergegeven om snel te kunnen handelen.

Waardering en plaatsing op de balans
Het BBV geeft regels hoe gemeenten grond moeten waarderen. Dit heeft direct financieel gevolg bij aankoop van grond. Voor de snelheid van handelen wordt hier een kort overzicht gegeven. Als de gemeente een plus bovenop de marktwaarde heeft betaald, kan het zijn dat deze direct na aankoop als verlies moet worden genomen. Afhankelijk van de doelstelling van het grondbezit zijn er de volgende categorieën gronden:

- *Materiële vaste activa*
  - ‘Koude’ gronden
    Grond niet in een transformatieproces naar wonen of bedrijventerrein en zonder vastgestelde visie. De grond wordt opgenomen tegen de verkrijgingsprijs plus de aankoopkosten, of de marktwaarde van het huidige gebruik als die lager is.
  - ‘Warme’ gronden
    Grond waarop de raad al een omgevingsvisie of het college van burgemeester en wethouders een programma heeft vastgesteld maar nog zonder vastgestelde grondexploitatie. Deze hebben soms een hogere marktwaarde dan bij het huidige gebruik. Deze gronden mogen onder voorwaarden tegen een warme grondprijs worden gewaardeerd. Verlies nemen tot aan de waarde van het huidige gebruik, direct na aankoop, is dan niet nodig.
- *Onderhanden werk, bouwgrond in exploitatie (BIE)*
  Grond in een vastgestelde grondexploitatie. Deze is in een transformatieproces naar wonen of bedrijventerrein. De grond wordt opgenomen tegen de verkrijgingsprijs en bijkomende kosten. Kosten voor bijvoorbeeld planvorming en bouwrijp maken mogen hier worden bijgeschreven (geactiveerd).
- *Voorraad grond*
  Deze grond staat op de lijst af te stoten of te ruilen tegen gronden waar wel bebouwing op komt. Deze grond wordt gewaardeerd tegen de verkrijgingsprijs. Als de actuele marktwaarde lager is, moet verlies worden genomen.

2.2.2 Interne overdracht van gronden

Als er binnen de gemeente gronden van de Materiële Vaste Activa naar de Bouwgrond In Exploitatie worden overgedragen dan zijn de regels:

- Grond met de functie openbare ruimte of openbaar groen kan alleen worden overgedragen als deze kan worden herontwikkeld. Als bestaande openbare ruimte wordt overgedragen aan een grondexploitatie, gebeurt dit zonder vergoeding.
- Andere terreinen, inclusief voormalige schoollocaties, worden intern overgedragen tegen boekwaarde, waarbij een bovengrens geldt. Er wordt ten hoogste een prijs betaald om budgettair neutraal te kunnen ontwikkelen. De percelen worden overgedragen naar het grondbedrijf en verrekend nadat een planologische procedure is voltooid.

Andersom, als er binnen de gemeente van de Bouwgrond In Exploitatie naar de Materiële Vaste Activa gronden worden overgedragen dan zijn de regels:

- Na oplevering van de openbare ruimte gaat deze zonder vergoeding over, het betrokken team verzorgt het onderhoud;
- De ondergrond van sportterreinen gaat over tegen kostprijs. De betrokken sector of het betrokken team zorgt vervolgens op eigen budget voor aanleg van velden en andere terreinvoorzieningen.

Uitgeefbare grond, behalve sportterreinen, gaan over tegen een uitgifteprijs die het betreffende complex Bouwgrond In Exploitatie voor de grond ook gehanteerd zou hebben richting derden, zijnde marktconform gezien de bestemming.

3 Uitgangspunten, budget en spelregels Strategisch Verwervingsfonds

In deze bijlage staan het budget en de spelregels voor het Strategisch Verwervingsfonds.

3.1 Krediet

Aan de gemeenteraad wordt een krediet gevraagd (verwacht € 6.000.000) voor zelfstandige grondverwerving door het college. De financiële dekking van grond- en vastgoedaankopen bestaat uit het op de balans bijschrijven van deze bezittingen[1]. Het uitgangspunt is voorlopig dat de kosten van het grond- en vastgoedeigendom worden gedekt door inkomsten van verpachting of verhuur en daarom budgetneutraal zijn. Alleen verwervingen waarvoor dit aannemelijk is, vallen dan binnen het krediet van het college. Op een later moment kan aanvullend een budget gevraagd (verwacht € 1.000.000) voor grondverwervingen die niet budgetneutraal verworven en aangehouden kunnen worden.

3.2 Bevoegdheden

In het beleidsprogramma grond is besloten uit te gaan van een adaptief en maatwerkgericht grondbeleid. Afhankelijk van

[1] Boekhoudkundig activeren, een vorm van financiële dekking. De bezittingen kunnen op elk moment voor de marktwaarde weer worden verkocht. Jaarlijks zijn er wel rentelasten, onderhouds- en administratiekosten en eventueel afschrijving.

de situatie en de context wordt voor de meest passende vorm van grondbeleid gekozen. Om te helpen bij deze keuze is het Afwegingskader grondbeleid opgesteld.

Met betrekking tot (strategische) verwervingen zal in een zo vroeg mogelijk stadium met het college worden besproken of actieve grondverwerving aan de orde is.

Als er voldoende inzicht is om een keuze voor het grondbeleid te bepalen kan het college bij de vaststelling van de Omgevingsvisie, de afzonderlijke gebiedsvisies/ ontwikkelkaders, uitvoeringsprogramma's of besluiten met ruimtelijke impact betrekken bij de keuze van het te voeren verwervingsbeleid c.q. aankoopbeleid voor het desbetreffende gebied.

Het college informeert de raad over de strategische aankopen die hierbuiten vallen zo spoedig mogelijk nadat het aankoopbesluit door het college is genomen. De aankopen ten laste van het strategisch verwervingsfonds voldoen aan de uitgangspunten van het geldende grondbeleid.

Op grond van artikel 160 lid e, Gemeentewet is het college bevoegd tot het besluiten en het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen binnen de door de raad gestelde kaders. Omdat openbaarmaking van voornemens tot verwerving schade kan toebrengen aan de economische en financiële belangen van de gemeente Leeuwarden, worden deze voornemens conform artikel 25, lid 2 Gemeentewet onder oplegging van de geheimhoudingsplicht zo mogelijk vooraf overgelegd.

3.3 Uitgangspunten

De uitgangspunten van het fonds zijn:

- Het Strategische Verwervingsfonds betreft een eenmalig krediet. Verwervingen zijn bij aanvang kostenneutraal. Dit betekent dat bij aankoop de verwachte exploitatie een neutraal resultaat laat zien. Het college van burgemeester en wethouders heeft de bevoegdheid om strategische aankopen te doen met behulp van het Strategisch Verwervingsfonds en met de inachtneming van deze uitgangspunten en spelregels.
- Op iedere aankoop van onroerend goed ligt een juridische check ten grondslag. Naast een juridische check wordt ook de financiële haalbaarheid van de aankoop inzichtelijk gemaakt door middel van een tentatieve grondexploitatieopzet, dan wel door middel van een rendementsberekening, waarbij zo nodig ook alternatieve scenario's worden betrokken. Hierbij houden we de omschreven verwervings- en taxatie-uitgangspunten aan.
- Verwerving vindt plaats tegen marktconforme condities;
- Waardering als *materieel vast activum* tegen taxatiewaarde op basis van de huidige bestemming;
- We beoordelen of een aanbod passend is bij onze beleidsdoelen;
- Proactief gaan we op zoek naar kansen die passend zijn bij onze beleidsdoelen;
- Strategische verwervingen worden afgewogen met het afwegingskader grondbeleid;
- We monitoren periodiek de verwervingen in de bestaande planning- en control cyclus.

3.4 Spelregels

De spelregels waar het college zich aan houdt zijn als volgt:

1. Onder het Strategisch Verwervingsfonds wordt verstaan een krediet, waarmee aankopen in onroerende zaken en roerende opstallen worden bekostigd en de bijbehorende beheers- en exploitatielasten;
2. De middelen geadministreerd in het Strategisch Verwervingsfonds kunnen enkel worden aangewend voor de verkrijging van onroerende zaken en roerende opstallen en de bijbehorende beheers- en exploitatielasten.
3. Gebruik van het Strategisch Verwervingsfonds zal plaatsvinden, voor zover verwacht mag worden dat de verkrijgingprijs voor de onroerende zaak en roerende opstallen, de marktwaarde, met inachtneming van de huidige bestemming, niet zal overstijgen.
4. Onder marktwaarde moet in deze spelregels worden verstaan het geschatte bedrag waartegen vastgoed zou worden overgedragen op de waardepeildatum tussen een bereidwillige koper en een bereidwillige verkoper in een zakelijke transactie, na behoorlijke marketing en waarbij de partijen zouden hebben gehandeld met kennis van zaken, prudent en niet onder dwang.
5. Bij een aankoop wordt de financiële haalbaarheid van het tijdelijk gebruik en het verwachte eindgebruik inzichtelijk gemaakt. Hierbij kunnen alternatieve scenario's worden betrokken en moet er zicht zijn op dekking van de exploitatiekosten van het tijdelijk gebruik en de verkrijgingsprijs bij verwacht eindgebruik. Als het niet mogelijk is om een dergelijke berekening op te stellen, kan hiervan gemotiveerd worden afgeweken en wordt een risico inschatting opgesteld.
6. In de situatie als het gaat om een aankoop voor een (toekomstig) investeringsproject, waarbij geen sprake is van een verkrijgingsprijs bij eindgebruik en geen grondexploitatie zal worden opgesteld, dienen de kosten van de aankoop gedekt te kunnen worden door de financiering van het (toekomstige) investeringsproject.
7. De voor financiering door middel van het Strategisch Verwervingsfonds in aanmerking komende aankoop van onroerende zaken en roerende opstallen zijn passend binnen het vigerende grondbeleid. Het college maakt per verwerving een afweging over de aankoop op basis van het Afwegingskader grondbeleid.
8. Het college zal de raad zo spoedig mogelijk informeren nadat het college het besluit over de aankoop heeft genomen.
9. De informatieverstrekking aan de raad uit hoofde van lid 8 zal conform artikel 25, lid 2 Gemeentewet onder oplegging van de geheimhoudingsplicht plaatsvinden.

10. In de administratie zal per onroerende zaak of roerende opstal zowel de boekwaarde als ook de marktwaarde bij huidige bestemming worden verantwoord.
11. De in lid 10 vermelde waarden zullen tenminste jaarlijks worden gerapporteerd aan de raad.
12. Door middel van het Strategisch Verwervingsfonds gefinancierde onroerende zaken en roerende opstallen komen in aanmerking voor inbreng in een grondexploitatie, (toekomstige) overige investeringsprojecten, dan wel uitgifte aan derden.
13. Uitgifte aan derden vindt plaats tegen marktconforme voorwaarden.
14. De boekwaarde mag de marktwaarde, met inachtneming van de huidige bestemming, niet overstijgen.
15. Als de boekwaarde de marktwaarde onder de huidige bestemming overstijgt, wordt een verliesvoorziening getroffen.
16. Rentekosten en andere direct toe te rekenen kosten worden jaarlijks onder aftrek van de direct toe te rekenen opbrengsten ten laste gebracht van het door de raad jaarlijks beschikbaar gestelde budget.
17. Jaarlijks wordt bij de begroting, bij de herziening van de grondexploitaties, gerapporteerd aan de raad over de administratie van het Strategisch Verwervingsfonds.
18. De in lid 17 genoemde rapportage bevat de weergave van de boekwaarden in Strategisch Verwervingsfonds geadministreerde onroerende zaken en roerende opstallen op de rapportage datum en de omvang van inbreng en uitname van gronden ten opzichte van de laatste rapportage alsmede een toelichting op de inbreng en uitname in het Strategisch Verwervingsfonds.

4 Gronduitgifte en -prijsbeleid

4.1 Inleiding

In het gronduitgifte- en prijsbeleid legt de gemeente Leeuwarden haar beleid vast voor:

1. Gronduitgiftebeleid, de wijze van gronduitgifte en grondprijsvorming;
2. Grondprijsbeleid, de methoden voor bepaling van grondprijzen.

Deze twee komen samen bij elke gronduitgifte die de gemeente uitvoert. Daarom is dit beleid samengevoegd in één document.

Ad 1. Gronduitgiftebeleid: Deel 1
Het gronduitgiftebeleid is herzien vanwege het Didam-arrest van 26 november 2021. Gemeenten moeten mededingingsruimte bieden bij vervreemding[2] van grond en vastgoed. Uitzonderingen worden benoemd. Er is aangesloten bij de Handreiking (...) arrest Didam (...) (november 2022), BZK, NEPROM, VNG, VvG. Op 15 november 2024 is het Didam-II-arrest gewezen: hieruit blijken de regels van het Didam-II-arrest ook van toepassing op eerder gesloten overeenkomsten. Overeenkomsten zijn niet om die reden ongeldig maar mogelijk ontstaat wel een plicht tot schadevergoeding.

Ad 2. Grondprijsbeleid: Deel 2, 3 en 4
Hier worden methoden vastgelegd voor prijsbepaling van bouwrijpe grond die de gemeente zelf verkoopt, voor verschillende ruimtelijke functies.

Doel
Het doel van deze nota is een eenduidige werkwijze, om te komen tot:

- Toetsbare, objectieve en redelijke gronduitgiften;
- Marktconforme grondprijzen.

Toepassingsbereik en geldigheidsduur
Deze nota is van toepassing op alle te vervreemden[3] grond. Het beleid geldt niet voor vastgoed. Deze nota is geldig tot de vaststelling van gewijzigd beleid.

Bevoegdheid en hardheidsclausule
Het college van burgemeester en wethouders is bevoegd tot het vaststellen van het gronduitgifte en -prijsbeleid. Grondprijswijziging met groot financieel gevolg in een gemeentelijke grondexploitatie behoeft instemming van de raad. Bij onredelijke benadeling van een persoon of partij door toepassing van dit beleid, is het college bevoegd om ervan af te wijken.

4.2 DEEL 1 - Gronduitgifte

Het gronduitgiftebeleid is herzien vanwege het Didam-arrest van 26 november 2021. Gemeenten moeten sindsdien mededingingsruimte bieden bij vervreemding van grond en vastgoed. Er is een aantal uitzonderingen, deze worden benoemd. Er is aangesloten bij de Handreiking implementatie van het arrest Didam in het gemeentelijke grond(uitgifte) beleid ten behoeve van vastgoed en gebiedsontwikkeling (november 2022), BZK, NEPROM, VNG, VvG.

[2] Onder vervreemding en uitgifte wordt hier behalve eigendomsoverdracht op basis van koop en ruil onder andere ook verstaan het vestigen van zakelijke rechten (erfpacht en opstalrecht) en het in gebruik geven van onroerende zaken (huur, bruikleen en pacht).

[3] Zie [2]

4.2.1 Eerste afweging

De eerste afweging die de gemeente maakt, is tussen:

1. een selectieprocedure, de regel, zie hierna, of;
2. een-op-een grondverkoop, de uitzondering.

4.2.2 TOR-principe

In het geval van een selectieprocedure selecteert de gemeente een koper op basis van TOR-criteria:

- *Toetsbaar*
  De selectiecriteria moeten kunnen worden getoetst door rechter. Dit vraagt om consistente toepassing.
- *Objectief*
  Ondubbelzinnige en duidelijke formulering verzekert onpartijdige behandeling en voorkomt willekeur. Het is niet toegestaan toe te schrijven naar één bepaalde gegadigde.
- *Redelijk*
  Niet meer of zwaardere eisen opleggen dan nodig voor het doeleinde van het te verkopen vastgoed en/of de grond.

4.2.3 Passende mate van openbaarheid

De gemeente zal een passende mate van openbaarheid verzekeren met betrekking tot:

1. De beschikbaarheid van de onroerende zaak;
2. De selectieprocedure;
3. Het tijdschema;
4. De selectiecriteria.

Een belangrijke voorwaarde is dat met het stellen van privaatrechtelijke selectiecriteria de publiekrechtelijke kaders vastgelegd in wet- en regelgeving niet worden doorkruist.

4.2.4 Publicaties

De gemeente zal een openbare publicatie doen bij grondverkoop.

- *Bij bieden van mededingingsruimte:*
  publicatie met uitnodiging tot bieding (voorbeeld: tender woningbouw) of inschrijving (voorbeeld: eerste uitgifte bedrijfskavels);
- *Bij één serieuze gegadigde:*
  Publicatie met voornemen tot verkoop en motivering daarvoor.

Publicatie op de gemeentelijke website volstaat in ieder geval, publicatie in andere media is mogelijk.

4.2.5 Selectiecriteria en gunningscriteria

Er kan onderscheid gemaakt worden tussen selectiecriteria, deze gaan over de partij zelf, en gunningscriteria, deze gaan over het aanbod van de partij. Vaak wordt eerst het aantal gegadigden tot een beperkt aantal teruggebracht met de selectiecriteria. Dan hoeft daarna slechts een beperkt aantal biedingen te worden opgesteld door partijen en te worden beoordeeld door de gemeente. Het beoordelen gebeurt met de gunningscriteria.

Selectiecriteria zijn bijvoorbeeld:

- Financiële en economische draagkracht en aantoonbare kennis van en ervaring met bepaalde ontwikkelactiviteiten. Dit betekent echter niet dat het is toegestaan om toe te schrijven naar één bepaalde gegadigde;
- Uitsluitingscriteria zoals het verkeren in staat van faillissement of liquidatie;
- Bibob[4]-toets.

Gunningscriteria zijn bijvoorbeeld:

- De kwaliteit van het stedenbouwkundig plan;
- De kwaliteit van de bebouwing;
- Kwaliteit van de openbare ruimte;
- De mate van duurzaamheid;
- Inpassing in de omgeving;
- Toevoeging van extra werkgelegenheid;
- Passend binnen beoogde beleidsdoelstellingen.

Hierna worden voor de leesbaarheid 'selectiecriteria' en 'selectieprocedure' gebruikt voor de selectie- en gunningscriteria en het toepassen daarvan.

De eerste vraag bij het formuleren van selectiecriteria is: kiest de gemeente voor kwaliteit met een hoog grondbod, voor een hoge kwaliteit/duurzaamheid met een lager bod of voor een hoge kwaliteit met een onafhankelijk getaxeerde vaste grondprijs? Bij een gunning op prijs en kwaliteit is het belangrijk om vooraf te bepalen hoe deze twee zich tot elkaar verhouden.

Het kan nuttig zijn om de markt vooraf te verkennen om de haalbaarheid van de voornoemde criteria en de toetsbaarheid achteraf te onderzoeken. Dit kan bijvoorbeeld ook met een kennisgeving vooraf, in de vorm van een vooraankondiging. Let op: dit is een andere kennisgeving dan de 'Didam-publicatie' die een gemeente moet plaatsen als zij denkt dat een-op-een vervreemd kan worden.

4.2.6 Categorieën gronduitgifte

In het gronduitgiftebeleid worden de volgende categorieën van gronduitgifte onderscheiden:

1. Particuliere woningbouw (vrije kavels);
2. Projectmatige woningbouw;
3. Bedrijventerrein;
4. 'Losse' initiatieven;
5. Groen- en reststroken (snippergroen);
6. Situaties waarin er slechts één serieuze gegadigde is.

[4] Bibob: wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur

Deze categorieën worden hieronder toegelicht.

Particuliere woningbouw (vrije kavels)
De procedure wordt voorafgaand aan elke kaveluitgifte gepubliceerd. Bij kaveluitgiftes aan particulieren wordt met een loting gewerkt of een inschrijving bij hoogste bod. De manier waarop invulling wordt gegeven aan de loting en/of inschrijving kan naderhand door de gemeente worden bepaald. Voor vrije kavels geldt dat nadat de uitgifteprocedure is doorlopen eventuele daarna nog beschikbare kavels kunnen worden uitgegeven volgens het criterium 'wie het eerst komt, het eerst maalt'.

Projectmatige woningbouw
De procedure wordt voorafgaand aan elke uitgifte gepubliceerd. Bij uitgifte voor projectmatige woningbouw kan met verschillende selectiemethoden worden gewerkt. Er wordt geselecteerd op prijs en als het plan en/of de kwaliteit nog niet vastliggen, op kwaliteit, ook omvattend duurzaamheid. De manier waarop de selectie plaatsvindt kan vooraf door de gemeente worden bepaald.

Bedrijventerrein
Voorafgaand aan de eerste kaveluitgifte op een nieuw bedrijventerrein wordt de verkoopprocedure gepubliceerd en gevolgd. Bij uitgifte van bedrijfskavels kan met verschillende selectiemethoden worden gewerkt. Bijvoorbeeld loting of de toepassing van selectiecriteria zoals duurzaamheid of aantal arbeidsplaatsen. Kavels die na de uitgifteprocedure nog niet zijn verkocht, worden verkocht aan 'wie het eerst komt, het eerst maalt'.

'Losse' initiatieven
Bij deze procedure gaat het vaak om partijen die zelf met een bepaald idee bij de gemeente komen en in dit kader gemeentegrond willen gebruiken of kopen. Ook in deze gevallen is het niet toegestaan om direct onderhands gemeentegrond uit te geven aan een initiatiefnemer. De gemeente dient de grond openbaar aan te bieden met daarbij vermeld het doel waarvoor de grond kan worden gebruikt. Als andere initiatiefnemers kenbaar maken mee te willen dingen voor het aangeboden perceel grond, dan zal de gemeente een selectieprocedure houden om te bepalen aan wie de grond wordt uitgegeven. De selectiemethode en criteria worden gepubliceerd op het moment dat de grond wordt aangeboden.

Groen- en reststroken (snippergroen)
Bij de verkoop van groen- en/of reststroken zal er bijna altijd sprake zijn van slechts één serieuze gegadigde. Een procedure met selectiemethode is hierom niet nodig. Wel wordt de verkoop vooraf gepubliceerd en wordt er na publicatie kort gewacht met de verkoop. Als er twee of meer serieuze gegadigden zijn om een groen- en/of reststrook te kopen of te gebruiken, dan zal de gemeente grond in overleg met de bewoners op een eerlijke manier verdelen. De uitgangspunten voor de toetsing van uitgifte van snippergroen zijn te vinden in bijlage 11.

4.2.7 Situaties met slechts één serieuze gegadigde

Hieronder staan gevallen waarin er sprake is van slechts één serieuze gegadigde. De onderstaande lijst is niet limitatief.

Aan de hand van toetsbare, objectieve en redelijke criteria zal de gemeente beoordelen of een partij volgens haar redelijkerwijs de enige serieuze gegadigde is voor de uit te geven grond.

- **Integrale planvorming**
  Hierbij is er binnen een plangebied sprake van grondeigendom van zowel een ontwikkelende partij als de gemeente.

  > "Kortom: het bestaan van een belemmerende grond- of *vastgoedpositie van marktpartijen voor de realisatie van (een of meer zelfstandig te realiseren delen van) het stedenbouwkundige plan, die slechts door middel van onteigening kan worden verkregen, kan worden aangemerkt als een objectief, toetsbaar en redelijk criterium op grond waarvan de gemeente met deze marktpartijen een samenwerking kan aangaan. (Handreiking ... Arrest Didam ... (2022)"*

  Ook bij andere gevallen van wederzijdse afhankelijkheid op de verschillende grondeigendommen kan er daardoor praktisch sprake zijn van slechts één serieuze gegadigde.
- **Bouwclaims**
  De gemeente en een ontwikkelende partij hebben een bouwclaimovereenkomst: de gemeente heeft grond gekocht van de ontwikkelende partij, daarvoor in ruil heeft de partij het exclusieve recht om bouwkavels terug te kunnen kopen, dit kan zijn in hetzelfde of in een ander plangebied.
- **Compensatie met vervangende grond en kavelruil**
  Voorbeeld: bedrijfsverplaatsing. Voor het verplaatsen van een bedrijf naar een beschikbare bedrijfskavel, kan deze kavel een-op-een worden verkocht. Voorbeeld: kavelruil binnen een plangebied, om tot ontwikkelbare percelen te komen, die samenvallen met de nieuwe bebouwing en openbare ruimte.
- **Specifiek vastgoed op een specifieke locatie**
  Voorbeeld: als gemeentelijke grond opnieuw moet worden uitgegeven die al jarenlang door een natuurlijke- of rechtspersoon wordt gebruikt op basis een overeenkomst voor een maatschappelijke doeleinde of sportvereniging. Voorbeeld: sociale huurwoningen door woningcorporaties op basis van prestatieafspraken. Voorbeeld: een groep zorgverleners die gezamenlijk een gebouw of bouwperceel kopen. Voorbeeld: grond voor nutsvoorzieningen.
- **Grond grenzend aan één bestaand perceel, uitbreiding**
  Voorbeeld: een strook gemeentegrond achter iemands tuin waaraan geen andere bewoner grenst. Voorbeeld: een strook gemeentegrond die grenst aan een bedrijfskavel.
- **Vervreemding aan overheidsinstanties of voor uitvoering van een eigen gemeentelijke wettelijke taak**
  Andere overheidsinstanties, semi-overheden of organisatie die een overheidstaak uitvoert, zoals het verwerken van afval of netbeheerders. Voorbeeld: huisvesting van bepaalde doelgroepen door de gemeente.

- **Privaat ontwikkelinitiatief (POI), passend binnen beleid en werkelijk uniek**

Een POI of *unsolicited proposal*, is een initiatief van een marktpartij op grondeigendom of in een gebouw van de

gemeente. Om te zien of een-op-een verkoop van de grond zonder openbare selectieprocedure toetsbaar, objectief en redelijk is, toetst zij op twee criteria:

1. Past het initiatief bij gemeentelijk beleid?
2. Is het werkelijk een uniek idee dat geen enkele andere marktpartij heeft?

4.2.8 Uitgifteprocedure per categorie

Hieronder wordt de procedure weergegeven per categorie gronduitgifte.

Particuliere woningbouw (vrije kavels)

a. Publicatie van kaveluitgifte. Alle kavels die worden uitgegeven komen met verkoopprijs en oppervlaktes in een passend publicatiemedium te staan;

b. Per uitgifte wordt een inschrijvings- en lotingsreglement vastgesteld.

c. Reglement van inschrijving en lotingsprocedure worden vooraf bekendgemaakt via dezelfde media. Ook wordt er bekend gemaakt gedurende welke termijn gegadigden zich kunnen inschrijven voor de kaveluitgifte;

d. Voor elk type kavel (vrijstaand, twee-onder-één-kap of tussenwoning) geldt een andere lotingpoule;

e. Na afloop van de inschrijftermijn worden alle inschrijvingen gecontroleerd met het vooraf opgestelde reglement;

f. Van goedgekeurde inschrijvingen worden loten gemaakt die worden getrokken door een notaris of een vergelijkbare onafhankelijke derde;

g. De afgekeurde inschrijvingen krijgen bericht met motivering;

h. De notaris of vergelijkbare onafhankelijke derde trekt per lotingpoule alle loten, zodat er een volgorde ontstaat;

i. De volgorde van trekking bepaalt de volgorde van kavelkeuze en de volgorde op de reservelijst; als er geen reservelijst (meer) is, wordt verkocht aan 'wie het eerst komt, het eerst maalt' zonder publicatie.

Projectmatige woningbouw

a. Publicatie van voorgenomen verkoop. De gemeente zet grond met een woonbestemming (meerdere woningen) in de markt met aanvullende informatie over de minimale koopsom, oppervlakte, beeldkwaliteitsplan, omgevingsplan en/of afwijking daarop, bodemkwaliteit en dergelijke. De handelwijze in geval van slechts één gegadigde, zoals vermeld onder d., wordt ook kenbaar gemaakt. Daarnaast geeft de gemeente criteria mee waaraan de partij en het plan moet voldoen.

b. De voorgenomen verkoop staat een periode openbaar in de verkoop, passend bij de complexiteit en vereiste inspanning om een redelijk onderbouwd bod en/of plan aan te bieden. Degene die in staat is het plan uit te voeren kan zich binnen deze termijn melden bij de gemeente op de in de publicatie gemelde wijze.

c. Als er meer dan één gegadigde is voor het perceel grond, dan dient de gemeente een keuze te maken aan wie zij de grond verkoopt. De gemeente maakt de keuze om aan één van de gegadigden te verkopen op basis van vooraf bepaalde selectiecriteria en gunningscriteria.

d. Als slechts één gegadigde zich meldt en aan de selectiecriteria voldoet, kan daaraan verkocht worden tegen diens bieding, als het dat hoger is dan de vooraf bepaalde minimumprijs. De prijs is dan tot stand gekomen in de markt en daarmee marktconform.

e. Nadat de gemeente de koper heeft gekozen, stelt de gemeente alle gegadigden in kennis van de uitkomst van de selectieprocedure.

f. Na dit bericht wacht de gemeente nog 20 kalenderdagen op een eventuele reactie van de niet-gekozen partijen alvorens de gemeente de koopovereenkomst aangaat met de geselecteerde partij.

Bedrijventerrein

a. Publicatie van kaveluitgifte. Alle kavels die worden uitgegeven komen met verkoopprijs, oppervlaktes, bodemkwaliteit en staat van de toegelaten bedrijven volgens het omgevingsplan in een passend publicatiemedium te staan. Daarnaast publiceert de gemeente de selectiecriteria op basis waarvan de kavel aan een bedrijf wordt toegewezen.

b. Bedrijven kunnen zich gedurende een vooraf bepaalde termijn inschrijven voor een bepaalde bedrijfskavel.

c. Als er meer bedrijven zijn die zich hebben ingeschreven voor dezelfde kavel, dan bepaalt de gemeente aan de hand van selectiecriteria of loting wie in aanmerking komt voor een bepaalde bedrijfskavel.

d. Als niet alle bedrijfskavels verkocht zijn na de eerste uitgifteperiode, dan blijven de kavels te koop staan via een passend publicatiemedium en verkocht aan 'wie het eerst komt, het eerst maalt', zonder publicatie.

'Losse' initiatieven

a. Een initiatiefnemer meldt zich bij de gemeente om specifiek een bepaald perceel te kopen met een specifieke bedoeling. Het gaat om een daar nog niet bestaande, ruimtelijk nog niet toegestane functie. Denk aan de realisatie van een camping, een bedrijfsloods of een sportaccommodatie. De initiatiefnemer geeft aan dat hij de grond wil kopen of dat hij een ander recht op de grond wil verkrijgen.

b. Publicatie van voorgenomen uitgifte. De gemeente zet een kavel met een bepaald doel in de markt met aanvullende informatie over oppervlakte, omgevingsplan, bodemkwaliteit en dergelijke. Daarnaast publiceert de gemeente de selectiecriteria op basis waarvan wordt bepaald aan wie de grond wordt uitgegeven.

c. De voorgenomen uitgifte staat gedurende de gekozen termijn in een passend publicatiemedium. Andere belangstellenden die de grond willen gaan gebruiken overeenkomstig het door de gemeente gewenste doel, kunnen zich binnen deze periode melden bij de gemeente. Een belangstellende dient aan te geven waarom hij óók de grond overeenkomstig het doel dat de gemeente voor ogen heeft wil gaan gebruiken. Als andere belangstellenden de grond met een ander doel willen gaan gebruiken dan waarvoor de gemeente het in de markt zet, dan worden zij niet als een gegadigde gezien.

d. Als er meer dan één gegadigde is voor het perceel grond, dan dient de gemeente een keuze te maken aan wie zij de grond verkoopt. De gemeente maakt de keuze om aan één van de gegadigden te verkopen op basis van vooraf

bepaalde selectiecriteria, waarbij de oorspronkelijke initiatiefnemer bij een gelijke score de voorrang geniet.

e. Nadat de gemeente de keuze heeft gemaakt om de grond aan een bepaalde partij te verkopen, zal de gemeente alle gegadigden in kennis stellen van de gemaakte keuze.

f. Na dit bericht wacht de gemeente nog 20 kalenderdagen op een eventuele reactie van de niet-gekozen partijen alvorens de gemeente de koopovereenkomst aangaat met de geselecteerde partij.

Groen- of reststroken (snippergroen), zie ook de bijlage 11 'snippergroen'

a. Alleen als de groenstrook grenst aan meerdere percelen, of wordt ingeschat dat er meerdere geïnteresseerden zijn, vindt publicatie van voorgenomen uitgifte plaats. De prijs, oppervlakte en bestemming worden gepubliceerd. Als de groenstrook aan een enkel perceel grenst, of anderszins is te onderbouwen dat er één gegadigde is, wordt niet gepubliceerd.

b. Als een groenstrook tussen het perceel van aanvrager en een perceel van een ander ligt, dan zal de gemeente de aanvrager vragen om van zijn buren een akkoord op de verkoop te vragen.

c. Na publicatie zal de gemeente 20 kalenderdagen wachten op een eventuele reactie van een andere geïnteresseerde alvorens de gemeente de koopovereenkomst aangaat met de aanvrager.

d. De gemeente beoordeelt of een gegadigde ook een belang heeft bij de groenstrook. Hiervoor is in ieder geval vereist dat het perceel van de aanvrager de aanvrager rechtstreeks grenst aan de aangevraagde groen- of reststrook.

e. Mochten er meerdere belangstellenden zijn voor een perceel groen- en/of reststroken, dan kan de gemeente de grond in gedeelten verkopen aan de meerdere belangstellenden; of via een loting, als opdelen niet logisch of wenselijk is.

Slechts één serieuze gegadigde: algemeen

a. Publicatie van mededeling van gronduitgifte. In de publicatie staat informatie over oppervlakte, omgevingsplan, bodemkwaliteit en dergelijke. In de publicatie is daarnaast onderbouwd waarom bij voorbaat vaststaat of redelijkerwijs mag worden aangenomen dat er slechts één serieuze gegadigde in aanmerking komt.

b. In de publicatie wordt een termijn van 20 kalenderdagen opgenomen waarbinnen eventuele andere gegadigden zich kenbaar kunnen maken.

c. Melden zich geen andere serieuze gegadigden naar aanleiding van de publicatie, dan wordt de koopovereenkomst gesloten.

d. Melden zich wel andere gegadigden dan zal eerst worden beoordeeld of deze gegadigde(n) een serieuze gegadigde(n) is. De criteria die aanvankelijk hebben geleid tot de conclusie dat er slechts één serieuze gegadigde was, worden op de andere gegadigde(n) toegepast. Wanneer dan blijkt dat er toch meerdere serieuze gegadigden zijn, wordt de selectie- en gunningsprocedure toegepast zoals eerder globaal beschreven. Als de nieuwe gegadigden niet aan die criteria voldoen, dan is een selectieprocedure niet nodig en kan de overeenkomst worden gesloten met de enige serieuze gegadigde.

Slechts één serieuze gegadigde: Privaat ontwikkelinitiatief (POI)

De situatie kan zich voordoen dat er sprake is van een uniek initiatief vanuit de markt. Om zeker te zijn dat het initiatief daadwerkelijk uniek is en past binnen het beleid van de gemeente wordt een Privaat ontwikkelinitiatief (kortweg POI) getoetst op a. passendheid binnen het gemeentelijk beleid en b. op het uniek karakter van het initiatief. Deze twee onderwerpen worden onder andere conform de volgende criteria getoetst:

a. Passendheid bij gemeentelijk beleid op thema's zoals wonen en duurzaamheid en eventuele ambities voor de locatie, bijvoorbeeld een vastgesteld ontwikkelkader.
   - Ruimtelijke inpassing:
     i. Stedenbouwkundige kwaliteit;
     ii. Verschijningsvorm, welstand;
   - Planologische strijdigheid;
   - Beschikbaarheid van grondposities door de gemeente en vaststellen van een gewenste grondopbrengst;
   - Beperkingen zoals historische afspraken of afspraken met bouwclaimhouders.

b. Toets op uniek karakter van het initiatief, bundeling schriftelijk advies van onder andere:
   - Stedenbouwkundige;
   - Jurist;
   - Planeconoom;
   - De initiatieventafel (in een adviesrol).

c. De toetsing op het unieke karakter onder a. inclusief het bedoelde advies onder b. wordt ter besluitvorming voorgelegd aan het college van burgemeester en wethouders.

d. Bij een positief besluit wordt overeenkomstig de termijnen onder ´Slechts één serieuze gegadigde: algemeen' gepubliceerd.

e. Indien zich een andere serieuze gegadigden melden, wordt de beoogde locatie alsnog via een tender opengesteld met in ieder geval dezelfde criteria die in eerdere instantie als uniek beoordeeld zijn.

Het bepalen van de verkoopprijs gebeurt via een onafhankelijke taxatie en een intern planeconomisch/ grondzakenadvies. Er wordt naar gestreefd om minimaal eens per jaar mede op basis van grondprijs een geschikte partij te selecteren in een openbare selectieprocedure, om gevoel bij de markt te houden.

4.2.9 Termijnen

Bij het stellen van termijnen, waarbinnen mededingers vragen kunnen stellen of kunnen reageren, wordt rekening gehouden met het doel en de complexiteit van de gronduitgifte. Voorbeeld: een tender voor projectmatige woningbouw vereist een langere termijn dan de uitgifte van een stuk snippergroen, vanwege de tijd en inspanning voor het rekenen en tekenen door ontwikkelende partijen. Er worden twee standaardtermijnen gehanteerd:

- Korte termijn: 20 kalenderdagen;
- Lange termijn: zes weken.

4.3 DEEL 2 - Methoden van grondprijsbepaling

4.3.1 Inleiding

Grondprijzen kunnen op verschillende manieren worden bepaald. De best passende methode verschilt per situatie. In dit hoofdstuk wordt een toelichting gegeven op de mogelijke methoden binnen de gemeente Leeuwarden. De beleidskeuze welke methoden voor welke functie worden gebruikt, is weergegeven in de tabel op het einde van *hoofdstuk 3*.

4.3.2 Marktconformiteit

De primaire doelstelling van het grondprijsbeleid is komen tot marktconforme grondprijzen.

4.3.3 Eerste afweging

De eerste afweging die de gemeente maakt, is tussen:

1. een selectieprocedure, de regel, of;
2. een-op-een grondverkoop, de uitzondering.

Ad. 1
Sinds het Didam-arrest uit 2021 is voor veel grondverkopen een openbare en transparante selectieprocedure noodzakelijk. Dit is de prijsvormingsmethode *Tender*, hieronder beschreven. Een tender kan met bieding op de onderdelen prijs, kwaliteit en duurzaamheid in de gewenste verhouding. Een tender kan ook met een vaste prijs en gunning op criteria zoals kwaliteit en duurzaamheid. Voor het bepalen van de vaste prijs worden dan de andere grondprijsmethoden in dit hoofdstuk gebruikt.

Ad. 2
Bij een-op-een grondverkopen worden de andere grondprijsmethoden dan *Tender* gebruikt.

4.3.4 Methoden voor het bepalen van de grondprijs

Vergelijkingsmethode of benchmarking
Bij deze methode worden grondprijzen vastgesteld aan de hand van qua stand en ligging vergelijkbare locaties. De prijs wordt vastgesteld aan de hand van actueel gerealiseerde transacties. Deze methode is alleen geschikt voor eenvoudige functies die per vierkante meter grond kunnen worden gewaardeerd, zoals bijvoorbeeld agrarische grond of bedrijventerrein. Voor complexe(re) waardebepalingen leidt benchmarking niet tot een marktconforme grondprijs. Voorbeeld: grond onder appartementen is een complexe(re) taxatie; verschillende bouwprogramma's en de parkeeroplossing leiden tot grote verschillen in grondwaarde.

Bij de residuele grondwaardebepaling wordt benchmarking wel gebruikt, om de marktwaarde van het vastgoed (VON-prijzen of beleggerswaarde) te bepalen.

Grondquotemethode
Bij deze methode wordt de grondprijs bepaald aan de hand van het nemen van een bepaald percentage van de commerciële waarde (VON-prijs) van het te realiseren onroerend goed. In het percentage dat genomen wordt zit een bepaalde bandbreedte. De grondquote wordt vooraf bepaald met behulp van meerdere residuele grondwaardebepalingen, en kan daarna snel en eenvoudig worden toegepast.

Residuele grondwaardemethode
De residuele grondwaarde is de marktconforme waarde van het te realiseren vastgoed, de grond en opstallen, minus de bouwkosten en de bijkomende en ontwikkelkosten inclusief winst en risico. Het verschil, het residu, is de waarde van de grond. Bij deze berekeningsmethode wordt voor het bepalen van de vastgoedwaarde van koopobjecten de vergelijkingsmethode gebruikt. Voor het bepalen van de vastgoedwaarde van huurobjecten wordt een beleggerswaarde gebruikt, op basis van de huurprijs en het rendement.

Complexwaardemethode
Een 'complex' is een plangebied met daarbinnen verschillende functies zoals bijvoorbeeld te bebouwen grond en parkeren. Bij de complexwaardemethode worden alle te maken kosten en opbrengsten om te komen tot de nieuwe situatie, verrekend. Het saldo wordt gedeeld door het oppervlak van het complex. Elke vierkante meter van het complex heeft dan dezelfde complexwaarde. Voorbeeld: een vierkante meter parkeerplaats, benodigd voor een supermarkt, heeft dezelfde complexwaarde als een vierkante meter onder het supermarktgebouw waar de parkeerplaats bijhoort.

Vast bedrag
Voor functies voornamelijk in de maatschappelijke sfeer kan er voor de uit te geven grond een vast bedrag per m^2 worden gerekend. Ook kan bij verkoop van snippergroen een vaste prijs per m^2 worden gehanteerd.

Kostprijsmethode
Hierbij wordt de uitgifteprijs bepaald op basis van de totale grondkosten, te weten verwerving, bouw- en woonrijp maken en overige kosten. Al deze kosten moeten minimaal terugverdiend worden uit de verkoop van gronden.

Onafhankelijke taxatie
Onafhankelijke taxatie op zichzelf is niet een prijsbepalingsmethode, maar wordt gevraagd om objectiviteit in de prijsbepaling te bereiken. Een onafhankelijke taxatie wordt uitgevoerd door een taxateur die niet in dienst van de gemeente is. De taxateur krijgt de van toepassing zijnde prijsmethode(n) voor de betreffende functies mee. Daarnaast kan hij ook andere, niet genoemde methoden gebruiken, mits dit tot een marktconforme prijs leidt. Verkopen boven taxatiewaarde mag, verkopen eronder niet.

Tender
Dit is naast een methode om tot prijsvorming te komen, ook een manier van markt(partij)selectie. Bij een tender of openbare biedprocedure worden meerdere partijen uitgenodigd om in concurrentie een bod te doen op bouwgrond.

Bij een tender komt de prijs tot stand door meerdere biedingen op de onderdelen grondprijs, de kwaliteit en de duurzaamheid van het stedenbouwkundig plan en/of bouwplan, in de gewenste verhouding. Bij de gunningscriteria kan worden gevarieerd met de percentages prijs, kwaliteit en duurzaamheid van het plan.

De gemeente Leeuwarden bepaalt een minimale grondprijs en publiceert deze in de tenderdocumenten. Dit om (het moeten beoordelen van) onzinnige biedingen te voorkomen.

Om tot een marktconforme grondprijs te komen wordt een van twee sporen gehanteerd:

1. Er wordt (onder andere) op prijs gegund:
   In dat geval wordt de prijs voor minimaal 25% opgenomen in de gunningscriteria. Dit om tot een marktconforme prijs te komen.
2. Er wordt niet op prijs gegund:
   Als de prijs helemaal niet wordt meegewogen vindt geen prijsvorming plaats in de markt. In dat geval laat de gemeente altijd een onafhankelijke taxatie uitvoeren, in combinatie met intern advies door een adviseur planeconomie en/of vastgoed. Dit om de marktconformiteit te onderbouwen en aan te kunnen tonen, en staatssteun uit te sluiten. Verkopen boven taxatiewaarde mag, verkopen eronder niet.

4.3.5 Staatssteun

Verboden staatssteun kan een risico zijn bij verkoop aan een onderneming. Projectontwikkelaars en bouwbedrijven zijn ondernemingen. Staatssteun kan worden voorkomen door:

- een openbare biedprocedure, zie boven, onder *Tender*, of;
- taxatie en benchmarking[5].

Taxatie / benchmarking
Een onafhankelijke taxatie of benchmarking is nodig in de volgende gevallen:

- een-op-een grondverkoop (uitzondering op het Didam-arrest);
- tender zonder prijs in de gunningscriteria.

Dit om tot een marktconforme grondprijs te komen. Er vindt bij een-op-een verkoop immers geen prijsvorming plaats via een openbare biedprocedure in de vrije markt. Dat geldt ook voor een tender waarbij de prijs geen onderdeel uitmaakt van de gunningscriteria.
Naast een onafhankelijke taxatie is *Benchmarking* ook toegestaan om de marktwaarde te onderbouwen. Deze methode is alleen geschikt voor eenvoudige functies die per vierkante meter grond kunnen worden gewaardeerd, zoals bijvoorbeeld agrarische grond of bedrijventerrein. Voor complexe(re) waardebepalingen leidt benchmarking niet tot een marktconforme grondprijs. Bijvoorbeeld: grond onder appartementen is een complexe(re) taxatie; verschillende bouwprogramma's en de parkeeroplossing leiden tot grote verschillen in grondwaarde.

Taxatie wordt ook gebruikt voor bijvoorbeeld:

- Periodiek onafhankelijk inzicht in marktconforme grondprijzen;
- Specialistische grondwaardebepalingen, bijvoorbeeld grondverkoop voor een tankstation of elektrisch laadstation.

4.3.6 Aanbesteding

Grondverkopen door de gemeente, waarbij de koper/ontwikkelaar onder andere openbare ruimte moet aanleggen en terugleveren aan de gemeente, bevatten een opdracht die de overheid moet aanbesteden. In dat geval moet de grondverkoop ook worden getenderd zoals hierboven beschreven. De kosten voor het aanleggen van openbaar gebied worden veelal expliciet als te beprijzen onderdeel opgenomen in de tender. Middels een openbare en transparante selectieprocedure wordt de grond in de markt gezet, volgens de aanbesteding wet en/of het gemeentelijk inkoop- en aanbestedingsbeleid.

4.4 DEEL 3 - Methoden per functie

4.4.1 Toepassingsbereik van dit hoofdstuk

Sinds het Didam-arrest uit 2021 is voor grondverkopen in beginsel een openbare en transparante selectieprocedure noodzakelijk. In dat geval komt de prijs tot stand door meerdere biedingen op de onderdelen prijs, kwaliteit en duurzaamheid in de gewenste verhouding. Dit is de methode Tender met bieding op onder andere de grondprijs, hiervoor beschreven.

De grondprijsmethoden in dit hoofdstuk worden alleen gebruikt voor een-op-een verkopen in één van de uitzonderingssituaties, of voor het bepalen van een minimumbod bij een tender.

[5] https://europadecentraal.nl/onderwerp/staatssteun/beleidsterreinen/grondtransacties/

4.4.2 Methoden

Als meerdere methoden worden genoemd, betekent dit toepassing van meerdere methoden tegelijkertijd, om tot een betere benadering van de marktwaarde te komen.

4.4.2.1 Woningbouw

Bouwkavels voor woningbouw worden aangeboden als 'vrije kavels' voor particulieren of als 'projectmatige bouw' aan ontwikkelaars, beleggers en woningcorporaties.

Woningbouw vrije kavels
Individuele vrije kavels kunnen via de vergelijkingswaarde (per m^2 grond) en de residuele methode worden bepaald. Bij de residuele methode wordt voor het bepalen van de vastgoedwaarde, de VON-prijs, de vergelijkingsmethode gebruikt. Dit op basis van een redelijkerwijs te verwachten woning binnen de planologische ruimte. Hierbij wordt de prijs gedifferentieerd naar de kwaliteit: ligging, oriëntatie, bezonning en grootte van de kavel.

Woningbouw projectmatige bouw
De grondprijzen voor projectmatige bouw zijn afhankelijk van het te realiseren programma. Hierin kunnen segmenten worden onderscheiden zoals sociale huur, goedkope koop, midden-, hoog- en topsegment.

Woningbouw grondgebonden woningen projectmatig koop
Voor grondgebonden woningen wordt de grondprijs bepaald met de vergelijkingswaardemethode en de residuele methode.

Voor gepubliceerde en gecontracteerde verkopen is nog gebruik gemaakt van de grondquotemethode. Nieuwe uitgiften worden getenderd, tenzij één van de uitzonderingen op het Didam-arrest van toepassing is.

De grondquote wordt in koopovereenkomsten gebruikt voor financiële verrekening van meeroppervlakten, of als de gerealiseerde VON- of huurprijzen hoger blijken te zijn dan in de koopovereenkomst is vastgelegd als basis. Zie verder in *4.5 Condities bij gronduitgifte*.

Woningbouw appartementen projectmatig koop
Voor koopappartementen wordt de grondprijs bepaald met de vergelijkingswaardemethode en de residuele methode.

Woningbouw projectmatig huur, grondgebonden en appartementen
Bij de uitgifte van grond voor grondgebonden woningen en appartementen in de geliberaliseerde huur wordt de grondwaarde residueel berekend, waarbij de commerciële waarde wordt bepaald door de jaarhuur gedeeld door het voor dit segment actuele marktconforme bruto aanvangsrendement[6] (BAR). Daadwerkelijke uitponding na 15 jaar kan in een hogere grondwaarde op huidig prijspeil resulteren. Een methode die hier bijvoorbeeld recht aan doet is de discounted cashflow benadering (DCF), deze kan toegepast worden.

Voor het geval deze woningen of appartementen binnen een periode van 15 jaar worden uitgepond, wordt in de koopovereenkomst de afspraak vastgelegd dat er aan de gemeente een nabetaling wordt gedaan over de grondwaarde. Het bedrag van de nabetaling wordt bepaald als het verschil tussen de grondwaarde als koopobject en de grondwaarde onder hetzelfde object in verhuurde staat. Dit is altijd een positief bedrag, een betaling van de koper aan de gemeente. Alleen als de gemeente een beleidsdoelstelling wil vastleggen - het moeten huurwoningen of huurappartementen blijven - wordt naast de nabetaling ook een boetebeding opgenomen, om zo de prikkel tot uitponding weg te nemen.

Woningbouw betaalbare koopwoningen projectmatig
Vereniging Eigen Huis ziet een koopwoning die is te financieren met 1,5 keer het modale inkomen als 'betaalbaar'. De grondprijs wordt bij betaalbare koopwoningen residueel berekend. Met de projectontwikkelaar, bouwbedrijf of woningcorporatie wordt contractueel vastgelegd tegen welke prijs de woning met de grond wordt verkocht.

Woningbouw sociale huurwoningen en -appartementen
Het uitgangspunt is dat de huurwaarde omgezet wordt in een investeringswaarde voor de te bouwen woning (inclusief grondkosten) middels een op dat moment marktconform bruto aanvangsrendement (BAR). De grondkosten zijn een vast percentage van 15% van de aldus berekende investeringswaarde inclusief btw. Voor het geval de sociale huurwoningen binnen een periode van 25 jaar[7] worden uitgepond, wordt in de koopovereenkomst de afspraak vastgelegd dat er aan de gemeente een nabetaling wordt gedaan over de grondwaarde. Het bedrag van de nabetaling wordt bepaald als het verschil tussen de grondwaarde als koopobject en de grondwaarde onder hetzelfde object in verhuurde staat. Dit is altijd een positief bedrag, een betaling van de koper aan de gemeente.
Alleen als de gemeente een beleidsdoelstelling wil vastleggen - het moeten in deze periode beslist sociale huurwoningen blijven - wordt naast de nabetaling ook een boetebeding opgenomen, om zo de prikkel tot uitponding weg te nemen.

Voorbeeldberekening grondprijs sociale huurappartement:

Uitgangspunten:

- BAR 5%[8]
- Maandhuur € 647

Berekening:

Maandhuur € 647 x 12 x grondquote 15% = € 23.292 incl. btw
BAR 5%

Grond voor sociale huurwoningen wordt bij voorkeur verkocht aan woningcorporaties, toegelaten instellingen. De reden hiervoor is dat zij door wet- en regelgeving zijn gereguleerd en er toezicht is op hun toewijzingsbeleid, er geen selectie is

[6] BAR: de verhouding tussen de jaarhuur van het eerste jaar en de aankoopwaarde van het vastgoed.

[7] Met de termijn van 25 jaar wordt hier alvast de instandhoudingstermijn van een sociale huurwoning uit de komende Wet versterking regie volkshuisvesting opgenomen. Indien de wet niet in werking treed of in gewijzigde vorm in werking treed en de 25-jaars termijn niet van toepassing is, wordt in principe een instandhoudingstermijn gehanteerd van 15 jaar.

[8] Dit is een voorbeeld, geen norm

van alleen de beste huurders, er uitsluitend wordt toegewezen tot een maximaal inkomen, en de maximale huurprijzen voor hen vastliggen. Bij uitzondering kan worden verkocht aan andere organisaties die aantoonbaar sociale huur zonder winstoogmerk als primair doel hebben.

4.4.2.2 Bedrijventerreinen
De grondprijs wordt voor bedrijventerreinen bepaald met de vergelijkingswaardemethode. Bij de prijsstelling wordt onderscheid gemaakt in verschillende segmenten: representatief, modern gemengd of watergebonden. De doelgroep 'representatief' zijn hoogwaardige en dienstverlenende bedrijven. 'Modern gemengd' zijn bedrijven tot en met milieucategorie 4.2, dienstverlenende bedrijven en detailhandel. 'Watergebonden' zijn bedrijven die een ligging aan het water nodig hebben.

Een differentiatie binnen de bandbreedte wordt veroorzaakt door de ligging van de kavel, bijvoorbeeld een zichtlocatie, en specifieke omstandigheden die het gebruik beperken.

4.4.2.3 Kantoren
De grondprijs voor kantoren wordt met de residuele en de vergelijkingswaardemethode bepaald. Hierbij vindt differentiatie plaats op basis van locatie, stand en ligging van de kavel.

4.4.2.4 Winkels, horeca en commerciële ruimte
De grondprijzen voor deze categorieën worden bepaald met de vergelijkingsmethode en de residuele methode. Supermarktgrond wordt in geval van een-op-een verkoop altijd getaxeerd, vanwege de hoge waarde.

4.4.2.5 Parkeren
Parkeren bij woningen
Het uitgangspunt is dat alle benodigde parkeerplaatsen op eigen terrein worden gerealiseerd. Als de gemeente dit vanwege omstandigheden op een locatie (ook) niet wenselijk vindt, kunnen parkeerplaatsen worden afgekocht, voor de aanleg en beheer van die parkeerplaats. Als de te realiseren parkeeroplossing ten koste gaat van uitgeefbaar terrein, zullen aan de koper de geldende grondprijs en eventueel door de gemeente betaalde realisatiekosten in rekening worden gebracht in plaats van een afkoopsom voor parkeren in het openbaar gebied. In bestaande stedelijke gebieden en bij stedelijke vernieuwing zijn de kosten van het realiseren van extra parkeerplaatsen doorgaans hoger. Per geval zal de kostprijs worden bepaald en doorgerekend aan de afnemer.

Parkeren overig
Bij bestaand vastgoed kan extra bouwvolume of intensiever gebruik worden gefaciliteerd door de gemeente. Er zijn dan soms extra parkeerplaatsen nodig, en dat past niet altijd op het eigen terrein van de initiatiefnemer. De gemeente kan dan omliggende grond uitgeven. De grondprijs daarvan wordt bepaald met de complexwaardemethode en/of de residuele methode. Daarin worden ook kosten betrokken voor bijvoorbeeld het verleggen van kabels en leidingen, of compensatie van groen of bomen.
Voorbeeld: een supermarkt wordt uitgebreid. Daarvoor is ook een stuk grond van de gemeente nodig, voor extra parkeerplaatsen. Deze vierkante meters worden dan gewaardeerd als de complexwaarde van de uitbreiding van het supermarktgebouw.

4.4.2.6 Bijzondere doeleinden
Onder bijzondere doeleinden wordt verstaan gronden voor sport en recreatie en maatschappelijke doeleinden. Het gaat hierbij om zowel commerciële als niet-commerciële voorzieningen. Onder de noemer sport en recreatie vallen sportvelden en recreatiegebieden en -gebouwen. Onder maatschappelijke doeleinden vallen de gronden voor schoolgebouwen, gebouwen voor cultuur en religie, gebouwen voor huisvesting van maatschappelijke functies en bouwwerken voor nutsvoorzieningen.

Sport en recreatie, gemeente
De grond is in eigendom van de gemeente, evenals de sportvelden. De clubhuizen zijn eigendom van de sportclub via een opstalrecht. De kleedkamers zijn veelal van de gemeente, dit verschilt per club. Het groot onderhoud wordt uitgevoerd door de gemeente, klein onderhoud door de B.V. Sport of de club zelf.

Sport en recreatie, particulier
Gemeentegrond die nodig is voor een particulier initiatief voor één van de bovengenoemde functies, wordt bij voorkeur verkocht. De grondprijzen variëren afhankelijk van bedrijfsuitoefening, stand en ligging. Als koop niet haalbaar is, is erfpacht een mogelijkheid.

Cultuur, godsdienst en maatschappelijke doeleinden
Grondprijsbepaling voor één van de bovenstaande functies vindt op verschillende manieren plaats. Elke keer wordt nagegaan voor welk doel de gronden beoogd zijn, wie de initiatiefnemer is wat het belang is voor de gemeente dat een dergelijke functie wordt gerealiseerd. Uitgiftemethoden variëren van tegen kostprijs, voor een symbolisch bedrag, residueel en tegen marktprijs.

Agrarische gronden en restpercelen met ontwikkelpotentie
Voor agrarische gronden wordt de grondprijs individueel, project specifiek bepaald. Om de minimale verkoopprijs te bepalen wordt een taxatie van de marktwaarde uitgevoerd door een onafhankelijk taxateur.

Snippergroen met en zonder bouwmogelijkheid
Zowel snippergroen voor tuinuitbreiding door particulieren als snippergroen met bouwmogelijkheid wordt verkocht voor een vaste prijs per m². In het grondbeleid zijn richtlijnen opgenomen over snippergroen.

4.4.3 Samenvatting methoden per functie
In de onderstaande tabel staan de gebruikte methoden voor gronduitgifte en grondprijs.

4.5 DEEL 4 - Condities bij gronduitgifte

4.5.1 Optievergoeding
Gronden kunnen in optie gegeven worden ten einde

Type	Uitgiftemethode	Grondprijsmethode
Woningbouw		
Projectmatig: grondgebonden en appartementen, koop en vrije sectorhuur	Tender	Residueel, vergelijking */**
Vrije kavels	Loting of scoring op selectiecriteria	Residueel, vergelijking*
Grondgebonden		
Zuidlanden/Middelsee bestaande overeenkomsten		Grondquote
Zuidlanden/Middelsee nieuwe overeenkomsten	Tender	Residueel, vergelijking*
Wirdum, vrije kavels		Residueel, vergelijking*
Sociale huurwoningen**		Grondquote
Vrije sectorhuur	Tender	Residueel, vergelijking*
Appartementen		
Koop	Tender	Residueel, vergelijking*
Vrije sector huur	Tender	Residueel, vergelijking*
Sociale huur	Een-op-een	Gekapitaliseerde huur + grondquote
Bedrijventerrein		
De Zwette IV en V		Vergelijking
Frisia		Vergelijking
Kantoren		
De Werp (de Zuidlanden)	Tender	Residueel, vergelijking*
Commerciële ruimte en horeca		
Commerciële ruimte en horeca	Tender	Residueel, vergelijking*
Bijzondere doeleinden		
Sport en recreatie aan particulieren		Vergelijking
Cultuur, godsdienst, maatschappelijk		Van symbolisch tot residueel
Nutsvoorzieningen		Vergelijking
Snippergroen onbebouwd		Vergelijking
Snippergroen bebouwd		Vergelijking

* *Middels onafhankelijke taxatie i.c.m. eigen grondprijsbepaling indien geen prijsvorming plaatsvindt in een tender via bieding op onder andere de prijs*
* *Vergelijking: vergelijkingswaardemethode of comparatieve methode*
** *Bij btw-vrijgestelde huur wordt de grondprijs inclusief btw*

exclusiviteit in de onderhandeling te bieden, mits dit is toegestaan vanuit het Didam-arrest. De optie wordt contractueel vastgelegd in een optieovereenkomst. Er wordt een optievergoeding overeengekomen. Bij definitieve contractvorming wordt de optievergoeding verrekend met de uiteindelijke grondprijs.

4.5.2 Indexatie

Alle grondprijzen worden in principe vanaf het vastgelegde prijspeil in de contracten maandelijks geïndexeerd conform de consumentenprijsindex van het CBS of een andere onafhankelijke en objectieve index, tot het moment van de vastgelegde afname- en betaaldatum van de (bouwrijpe) grond. Voor grote tenders kan maatwerk worden toegepast. Indexatie kan nooit tot een lagere prijs leiden dan de initiële grondprijs. Wordt de grond later afgenomen en betaald dan is afgesproken, dan is de afgesproken rente van toepassing. Indexatie tussen twee prijspeildata en vergoeding van gederfde rente zijn twee verschillende dingen.

4.5.3 Grondquote voor meeropbrengsten in de koopovereenkomst

De grondquote wordt in koopovereenkomsten gebruikt voor financiële verrekening van meeroppervlakten, of als de gerealiseerde VON- of huurprijzen hoger blijken te zijn dan in de koopovereenkomst is vastgelegd als basis. Het komt vaak voor dat een ruimtelijk plan meer bouwvolume mogelijk maakt dan waar in de koopovereenkomst is uitgegaan. Het risico is dan dat de gemeente een beneden marktconforme grondwaarde ontvangt als het bouwplan groter is of duurder wordt verkocht, dan waarvan is uitgegaan bij de grondprijs.

Voorbeeld: in de koopovereenkomst staat een grondwaarde van € 800.000 exclusief btw voor 1.600 m2 BVO appartementen voor gemiddeld € 4.000 VON per m2 GO. Daarbij wordt in de overeenkomst ook opgenomen dat de koper aan de gemeente 20% grondquote nabetaalt, als de appartementen voor gemiddeld meer dan € 4.000 worden verkocht, of als het oppervlak meer dan 1.600 m2 BVO is (het ruimtelijk plan biedt meestal meer ruimte). Er wordt zowel op meerprijs als op meeroppervlak verrekend.

5 Notitie erfpacht betaalbare nieuwbouw

Deze notitie is bedoeld om op informatieve wijze in te gaan op de werking van het instrument erfpacht en of het helpend kan zijn om betaalbare nieuwbouw een stap dichterbij te zetten voor woningkopers. Achtereenvolgens gaan we in deze notitie in op de volgende vragen:

- Wat zijn de kenmerken van erfpacht ten opzichte van eigendom voor een woningkoper?
- Wat is het financiële voordeel voor een koper bij erfpacht?
- Welke kanttekeningen dienen hierbij geplaatst te worden?

5.1 De verschillen tussen erfpacht en eigendom

Bij het volle eigendom is men niet alleen eigenaar van de woning, maar ook van de grond waarop de woning staat. Een eigenaar heeft de volledige zeggenschap over het perceel binnen de geldende wet- en regelgeving.

Bij erfpacht is men wel de eigenaar van woning, maar de grond blijft eigendom van een derde partij, de zogenaamde ‘erfverpachter’. Men heeft dan het recht om de woning op deze grond te houden voor een bepaalde periode. Voor dit recht is men de canon verschuldigd welke gebaseerd is op de waarde van de grond, rendement en/of risico en de kosten voor uitgifte en beheer van het erfpachtrecht. Over het algemeen is dit voor wonen voor de lange termijn (onbepaalde tijd of eeuwigdurend) als er geen wens is tot herstructurering.

In onderstaande tabel zijn per onderwerp welke relevant zijn voor woningkopers weergegeven:

Onderwerp	Volle eigendom	Erfpacht
Juridisch eigendom	Eigenaar van zowel de woning als de grond.	Eigenaar van de woning, maar huurt de grond van een erfverpachter
Aankoopprijs	Hoger, omdat de waarde van de grond is inbegrepen.	Lager, omdat alleen het huis wordt gekocht en de grond niet.
Maandelijkse lasten	Hogere hypotheeklasten, omdat er een hoger bedrag wordt geleend.	Lagere hypotheeklasten, maar daarnaast betaling erfpachtcanon.

Onderwerp	Volle eigendom	Erfpacht
Waardevastheid	Over het algemeen waardevaster en stijgt mee met de marktwaarde van huis én grond.	De waarde van de woning kan minder snel stijgen. De grond draagt niet bij aan de opbouw van eigen vermogen.
Verkoopbaarheid	Doorgaans gemakkelijker, omdat kopers vaak de voorkeur geven aan volle eigendom.	Soms lastiger, omdat niet alle kopers bereid zijn om erfpacht te accepteren.
Vrijheid	Volledige zeggenschap over het perceel (binnen de geldende regels).	Beperkte vrijheid, men is gebonden aan de voorwaarden in de erfpachtakte.
Fiscale aftrek	De hypotheekrente is fiscaal aftrekbaar.	De hypotheekrente én de erfpachtcanon zijn fiscaal aftrekbaar.
Leencapaciteit	De maximale hypotheek is gebaseerd op het inkomen en overige lasten.	De maandelijkse canon verlaagt de maximale leencapaciteit, omdat de bank dit ziet als een extra last
Afkoop	Niet van toepassing.	Mogelijkheid om de canon af te kopen voor een langere periode.

5.2 Financiële verschillen

Naast de feitelijk verschillen is onderzocht wat de financiële verschillen zijn tussen erfpacht en eigendom als het gaat om financieringsmogelijkheden en concreet het verschil in de maandlasten. Hiervoor hebben we enkele rekenvoorbeelden gemaakt waarbij de volgende uitgangspunten zijn gehanteerd:

Koopsom	€ 310.000
Grondwaarde	€ 68.000
Rentevoet	3,5%
Canon per jaar	€ 2.380
Herzieningsperiode canon	10 jaar
Hypotheekrente	4,25%
Rentevast periode	10 jaar

In dit voorbeeld is een nieuwbouwwoning van € 310.000 vermoedelijk een seriematig grondgebonden product met een gebruiksoppervlakte van 74 m2 en beschikt over 2 slaapkamers.

Criterium	Volle eigendom	Erfpacht	Verschil in € t.o.v. eigendom
Koopsom woning (totaal)	€ 310.000	€ 310.000	-
Grondwaarde	€ 68.000	€ 68.000	Niet van toepassing
Hypotheekbedrag	€ 310.000	€ 242.000	€ 68.000
Bruto maandlasten	€ 1.523	€ 1.389	- € 134
Netto maandlasten	€ 1.118	€ 999	- € 119
Belastingvoordeel1	€ 405	€ 390	+ € 15
Totaal voordeel per maand			€ 238
Totaal voordeel per jaar			**€ 2.856**

5.2.1 Invloed op de hoogte van de financiering

Vuistregel: Banken hanteren vaak een vuistregel waarbij de maximale hypotheek wordt verlaagd met een factor van ongeveer 20 tot 25 keer de jaarlijkse erfpachtcanon.

In ons voorbeeld met een jaarlijkse erfpachtcanon van € 2.376 (12 maanden x € 198):

Maximale hypotheekverlaging: € 2.376 x 20 = € 47.520
Maximale hypotheekverlaging: € 2.376 x 25 = € 59.400
Dit betekent dat je, om de erfpachtcanon te kunnen betalen, al snel € 47.520 tot € 59.400 minder kunt lenen voor de aankoop van een woning

5.2.2 Invloed op opbouw vermogen

In de huidige woningmarkt komt dikwijls doorstroming tot stand doordat een woningkoper in staat is om een stap te zetten in haar woon carrière. Het kunnen zetten van deze stap is in ieder geval afhankelijk van de mogelijkheid tot financieren van deze stap. De mogelijkheid tot financieren kan enerzijds bestaan uit het vergroten van de inkomsten (maandelijks), verkleinen van schulden en/of het opbouwen van eigen vermogen (beleggingen, sparen en overwaarde). Overwaarde / vrij te maken eigen vermogen voor de aankoop van een volgende woning kan de mogelijkheid om een stap te maken naar een andere betere of grotere woning vergroten. Om die reden is ook gerekend aan de theoretische overwaarde.

Overwaarde bij volle eigendom
Bij volle eigendom stijgt de totale waarde van het huis én de grond.
Startwaarde woning: € 310.000
Jaarlijkse waardestijging: 3%
Waarde na 5 jaar: € 310.000 × (1,03)^5 = € 359.324
Resterende hypotheekschuld na 5 jaar: Bij een annuïteitenhypotheek van € 310.000 met een rente van 4,25% is de schuld na 5 jaar ongeveer € 273.000.
Overwaarde na 5 jaar: € 359.324 - € 273.000 = € 86.324

Overwaarde bij erfpacht
Bij erfpacht stijgt de waarde van het huis, maar de waarde van de grond stijgt los daarvan. De marktwaarde van een woning met erfpacht is doorgaans 10 tot 20% lager dan die van een vergelijkbare woning in volle eigendom, omdat de grond niet in jouw bezit is. Voor deze benadering gebruiken we een waardevermindering van 15%.
Startwaarde woning (zonder grond): € 242.000
Jaarlijkse waardestijging (huis): 3%
Waarde huis na 5 jaar: € 242.000 × (1,03)^5 = € 280.457
Waarde grond: De waarde van de grond stijgt ook, maar omdat je de grond niet bezit, draagt deze stijging niet bij aan jouw vermogen. De waarde van de grond is na 5 jaar € 68.000 × (1,03)^5 = € 78.867. De totale marktwaarde van de woning (huis + grond) is dus € 280.457 + € 78.867 = € 359.324.
De verkoopwaarde van jouw woning met erfpacht ligt echter lager. De verkoopwaarde is de marktwaarde, verminderd met de kosten van erfpacht.

Verkoopwaarde van woning met erfpacht:
€ 359.324 x (1 - 15%) = € 305.425.
Resterende hypotheekschuld na 5 jaar:
Bij een annuïteitenhypotheek van € 242.000 met een rente van 4,25% is de schuld na 5 jaar ongeveer € 214.000.
Overwaarde na 5 jaar: € 305.425 - € 214.000 = € 91.425

In dit specifieke voorbeeld is de overwaarde van de woning met erfpacht na 5 jaar iets hoger. Dit komt doordat de lagere hypotheek (geen lening voor de grond) sneller wordt afgelost, waardoor de schuld sneller daalt. Tegelijkertijd stijgt de waarde van het huis. Echter, dit is een benadering. De werkelijke waardevermindering van een woning met erfpacht ten opzichte van een vergelijkbare woning in volle eigendom kan sterk variëren. Dit hangt onder andere af van de voorwaarden van het erfpachtcontract en de regio.

5.3 Conclusie

Uit de analyse blijkt dat erfpacht per maand op basis van het rekenwerk voordeliger is dan in geval van eigendom. De onzekerheid met betrekking tot de ontwikkeling van de canon en daarmee verbandhoudend de grondwaarde en gehanteerde rentevoet zijn echter van grote invloed op dit voordeel.

Erfpacht kan onder specifieke omstandigheden financieel ongunstiger worden dan volle eigendom. Dit gebeurt wanneer de maandelijkse lasten van erfpacht (hypotheek + canon) de lasten van volle eigendom overstijgen. Er zijn twee belangrijke kengetallen die hierbij de doorslag geven: een hoge grondwaarde en een hoog canonpercentage.

5.4 Kanttekeningen

5.4.1 Rol van de gemeente

Bij erfpacht wordt het component grond niet overgedragen aan een ontwikkelende partij. Het rendement dat bij ontwikkeling van grond wordt behaald is grotendeels de dragende factor voor de business case voor de projectontwikkelaar. De traditionele benadering van grondproductie en marktpartijen uitvragen lijkt dan ook minder passend om erfpacht te kunnen benutten. Dit vergt mogelijk een verschuiving van de rol van de gemeente waarbij niet louter de grond wordt geproduceerd, maar ook de opstal.

Wanneer er echter geen sprake is van een gewenst rendement op de grond bij bijvoorbeeld een samenwerking en/of medeopdrachtgeverschap, een collectief particulier ontwikkelinitiatief of de uitgifte van individuele kavels is erfpacht direct inzetbaar.

5.4.2 Erfpacht is een onbekend product voor woningkopers

De woningkoper is met name gericht op eigendom en niet op erfpacht. Dit heeft als effect dat erfpacht onbekend is bij de gemiddelde woningkoper. Daarnaast is dan ook het sentiment groter voor een woning met eigen grond dan een woning met erfpachtgrond.

5.4.3 Geen oplossing voor onvoldoende inkomen

Erfpacht biedt geen oplossing voor de categorie woningkopers welke onvoldoende inkomen hebben om een woning te financieren. Vanwege het niet hoeven financieren van de grondwaarde is de eenmalig te financieren last lager. Echter de canon heeft invloed op de hoogte van de te verkrijgen lening.

5.4.4 Ontwikkeling van de canon van invloed op de betaalbaarheid

Zoals weergegeven kan erfpacht door factoren duurder worden dan eigendom. Als dit het doel voorbijschiet, dient het beleid omtrent erfpacht hier voldoende op ingericht te zijn. Denk hierbij aan beleid t.a.v. afkoop, bepaling van de rentevoet en bepaling van de grondwaarde maar ook de financiële impact die het beheer van erfpacht met zich meebrengt voor de ambtelijke organisatie.

6 Financiële spelregels

In deze bijlage worden voor actief grondbeleid de interne financiële spelregels en een beknopte vertaling van regelgeving naar de praktijk weergegeven. Ook wordt de wijze van risicobeheersing beschreven.

6.1 Grondexploitaties (Bouwgrond In Exploitatie)

Grondbeleid draagt bij aan de uitvoering van het ruimtelijk beleid. Actief grondbeleid is een **strategie waarbij de gemeente gronden aankoopt**. Deze grond wordt ontwikkeld tot een bouwrijpe staat, ze worden bebouwd en ten slotte woonrijp gemaakt. Bij gebiedsontwikkeling onderscheiden we de volgende fasen, vanuit het oogpunt van projectmatig werken:

- *Initiatie*
  Probleemomschrijving en projectafbakening, passendheid binnen de Omgevingsvisie en thematisch beleid, bestuurlijk gedragen.
- *Haalbaarheid*
  Verhouding tot Omgevingsplan, mogelijke kosten en opbrengsten, wensen belanghebbenden, verwachte bezwaren, programma van eisen.
- *Ontwerp*
  Ontwikkelen stedenbouwkundig plan en doorlopen van planologische procedures
- *Voorbereiding* en *Realisatie*
  Het voeren van een actieve grondexploitatie.
- *Beheer*
  Het beheren en onderhouden van het openbaar gebied.

6.2 Per fase

Voor nieuwe projecten worden de aanloopkosten in de initiatiefase gedekt uit een doorlopend budget dat door de raad beschikbaar is gesteld. Als deze middelen niet meer toereikend zijn en nieuwe planontwikkeling toch noodzakelijk wordt gevonden, wordt de raad bij de begrotingsbehandeling

of met een afzonderlijke aanvraag om aanvullende middelen gevraagd.

Voor kleine ontwikkelingen wordt jaarlijks een krediet opgenomen in de paragraaf grondbeleid en bij de vaststelling van de begroting door de raad beschikbaar gesteld.

Aan het einde van de haalbaarheidsfase wordt een voorlopige grondexploitatie opgesteld. Deze heeft als belangrijkste functie het aantonen van de financiële haalbaarheid van het project. Bij een verliesgevende grondexploitatie wordt ook de financiële dekking van het tekort aangegeven. Hierbij wordt een krediet bij de raad aangevraagd worden voor het opstellen van een stedenbouwkundig plan. Tijdens de ontwerpfase wordt een stedenbouwkundig plan opgesteld en eventueel vastgesteld door de raad. De ontwerpfase eindigt met een raadsbesluit tot wijziging van het en de vaststelling van een grondexploitatie. In de grondexploitatie wordt een afgewogen keuze gemaakt in de toe te passen materialen in relatie tot de onderhouds- en beheerkosten. Na de vaststelling wordt voor de grond exploitatie administratief een Bouwgrond In Exploitatie (BIE) geopend.

6.3 Grondexploitatie

Een grondexploitatie (afgekort als grex) is van belang voor het beoordelen van de haalbaarheid, voor risicobeheersing, voor scenarioanalyse en voor budgetbeheersing. De financiële uitkomsten van een grondexploitatie zijn van belang, omdat bij een negatief plansaldo dekking moet worden gevonden voor het treffen van een financiële voorziening. Bij een positief plansaldo kan winst worden genomen. Dit kan tussentijds of bij afsluiting van het plan. De winst wordt aan de Reserve grondexploitaties toegevoegd.

Een grondexploitatie is een raming van de kosten en opbrengsten van de gebiedsontwikkeling gedurende het verwachte tijdsverloop van de exploitatie. Onderstaand volgt een opsomming van kosten en opbrengsten die tot een grondexploitatie worden gerekend:

- Grond- en vastgoedverwerving;
- Plankosten
  Planontwikkeling, participatie, voorbereiding en toezicht;
- Milieukosten
  Bodem- en geluidsonderzoek, bodemsaneringskosten;
- Bouwrijp maken
  Kosten voor sloop, grondwerk, waterpartijen, bouwwegen, riolering, kunstwerken;
- Werken buiten het plangebied
  De kosten van werken buiten plangebied die voldoen aan de criteria van profijt, proportionaliteit en causaliteit;
- Gronduitgifte (netto uitgeefbare vierkante meters voor verschillende functies zoals wonen, bedrijven, kantoren etc.);
- Woonrijp maken
  Wegen, voet- en fietspaden, groen, speel- en straatmeubilair, bruggen en tunnels;
- Bijdragen en subsidies
  Subsidiebeschikking, voorwaarden.

6.4 Herziening grondexploitaties

Elke grondexploitatie wordt één keer per jaar herzien. Bij de herziening wordt de boekwaarde geactualiseerd, de ramingen worden vergeleken met de werkelijk gemaakte kosten en opbrengsten uit het voorgaande jaar en het lopende jaar. Het prijspeil van de grondexploitatie wordt aangepast en eventuele inhoudelijke planwijzigingen worden doorgevoerd. Na de vaststelling van de jaarrekening is de herziene grondexploitatie het financiële kader voor het project. Belangrijke wijzigingen zullen tussentijds gerapporteerd worden. Substantiële planwijzigingen kunnen apart aan de raad worden voorgelegd. De herziene exploitaties worden ter vaststelling aan de raad voorgelegd.

6.5 Afsluiten grondexploitaties

Als 90% van de geprognosticeerde werkzaamheden is uitgevoerd en nagenoeg alle van de uit te geven gronden zijn verkocht kan de grondexploitatie door de gemeenteraad worden afgesloten. Afsluiting van een grondexploitatie gaat altijd via de gemeenteraad en gebeurt met de vaststelling van de jaarrekening. De nog te realiseren kosten worden overgeboekt naar een afzonderlijke voorziening.
De grondexploitatie De Zuidlanden/Middelsee bestaat uit deelprojecten die samen een geheel vormen. Een deel van de plannen heeft een historie van meer dan 25 jaar. De komende tijd onderzoekt de gemeente of bepaalde deelprojecten binnen De Zuidlanden/Middelsee kunnen worden afgesloten.

6.6 Rente

In november 2023 is de nieuwe Notitie rente 2023 van de commissie BBV gepubliceerd. In deze notitie is opgenomen dat vanaf 2025 gemeenten de rente-omslag ook moeten gebruiken voor de rentetoerekening aan de grondexploitaties.

6.7 Verliesvoorziening

Jaarlijks worden de calculaties van de grondexploitaties bijgesteld. Als bij de hercalculaties blijkt dat voor een exploitatie een bijstelling van de negatieve uitkomst wordt verwacht, wordt voor deze exploitatie de financiële voorziening voor het verlies aangepast naar de grootte van het verwachte tekort. Dit gebeurt op basis van de contante waarde. De aanpassing van de voorziening wordt verrekend met de reserve grondexploitatie, zowel bij voordeel als bij nadeel. Als de reserve grondexploitatie niet toereikend is om deze aanpassingen op te vangen zal een beroep worden gedaan op de algemene reserve. Op deze wijze wordt recht gedaan aan het voorzichtigheidsprincipe, dat verwachte verliezen direct tot uitdrukking komen in een voorziening. De voorziening wordt als een waardecorrectie op de balans in mindering gebracht op de boekwaarde van de betreffende exploitatie.

6.8 Tussentijdse winstneming

Op een grondexploitatie moet tussentijds winst worden genomen naarmate wordt voldaan aan de volgende voorwaarden:

1. Het resultaat op de grondexploitatie kan betrouwbaar worden ingeschat en;
2. De grond of het deelperceel moet zijn verkocht en;
3. De kosten zijn gerealiseerd.

Winstneming vindt plaats op basis van de *percentage-of-completion* (POC) methode. Door toepassing van deze methode wordt naar rato van de voortgang van een project tussentijds winst genomen. Als bij een grondexploitatie de mogelijkheid tot winstneming wordt voorzien wordt dit bij de begroting in de paragraaf grondbeleid aangegeven. Bij de jaarrekening wordt de winstneming bepaald en ook in de paragraaf grondbeleid verantwoord. Winstnemingen worden toegevoegd aan de reserve grondexploitatie.

6.9 Risicomanagement en weerstandsvermogen

Bij grondexploitaties lopen we als gemeente risico's. Deze zijn het gevolg van de langdurige looptijd van projecten. Grondexploitaties zijn langdurige processen, die onderhevig zijn aan financiële en andere risico's. Bij het opstellen van

een plan moeten allerlei aannames worden gedaan en het is de vraag of de uitgangspunten werkelijkheid worden. Grondexploitaties kunnen grote nadelige effecten hebben op de begroting of het weerstandsvermogen van de gemeente. Het vooraf bepalen van de financiële risico's is daarom een belangrijk onderdeel in alle fasen van het project. Om risico's te onderkennen en inzichtelijk te krijgen is risicomanagement noodzakelijk.

Risicomanagement is het proces van identificeren en beheersen van risico's. Risicomanagement is geen eenmalige exercitie. Het in beeld krijgen, monitoren, beheersen en verantwoorden van en over risico's is een steeds terugkerend proces. Bij alle activiteiten in een grondexploitatie zijn telkens andere risico's mogelijk, die op verschillende momenten optreden en ieder hun eigen mate van invloed hebben. Risico's in grondexploitaties hangen samen met:

- Een lange looptijd van projecten;
- Afhankelijkheid van marktomstandigheden, derde partijen en veranderlijke wetgeving;
- Detaillering van de plannen
  De opzet van plannen gaat zowel inhoudelijk als financieel van grof naar fijn.

De inschatting van de risico's per project vormen de input voor de risicoanalyse. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van software. Het gebruikte risicoanalysemodel is een instrument dat zowel voor momentopnames als voor het proces van risicomanagement gebruikt kan worden.

- Continue monitoring van de financiële kansen en risico's in alle fasen van het planproces (van initiatief tot realisatie);
- Informatie voor beleidsbeslissingen en goedkeuren van budgetten;
- Onderbouwing voor het opstellen van het weerstandsvermogen van het 'grondbedrijf';
- Bepalen van onderhandelingsposities ten opzichte van andere actoren in een project.

Met behulp van dit rekenmodel kunnen de ingeschatte kansen en risico's worden uitgedrukt in geld. Dit levert het meest waarschijnlijke eindresultaat op en geeft aan op welke onderdelen van de grondexploitatie de meeste risico's liggen. Daarnaast geeft het model inzicht in de kans dat van het meest waarschijnlijke eindresultaat wordt afgeweken en hoe groot het financiële gevolg daarvan is. Op basis van deze gegevens kan vervolgens een uitspraak worden gedaan over de benodigde weerstandscapaciteit.

Om risico's te beperken die samenhangen met zeer lang lopende grondexploitaties, mag de looptijd van een grondexploitatie maximaal tien jaar bedragen. Deze 10 jaar is een richtlijn die voortschrijdend moet worden bezien en waarvan alleen gemotiveerd kan worden afgeweken. Een gemotiveerde afwijking houdt in dat deze is geautoriseerd door de raad en verantwoord in de begroting en de jaarstukken. De motivering moet zijn voorzien van risicobeperkende beheersmaatregelen om de onzekerheden en risico's die gepaard gaan met de langere looptijd te verminderen.

Voor De Zuidlanden/Middelsee geldt een looptijd van meer dan tien jaar. In de grondexploitatie is de beheersmaatregel genomen om geen indexering van de grondopbrengsten na tien jaar toe te passen.

6.10 Reserve grondexploitaties

De reserve grondexploitaties wordt gebruikt voor:
- Opvangen verliezen grondexploitaties;
- Afdracht winsten grondexploitaties;
- Afdekking van risico's in grondexploitaties.

Bij het opstellen van de jaarrekening wordt het risicoprofiel van het grondbedrijf berekend. De hoogte van de reserve grondexploitaties moet voldoende zijn om dit te kunnen opvangen. Bij een surplus in de reserve wordt dit afgedragen aan de algemene middelen en bij een tekort wordt dit weer aangevuld uit de algemene middelen.

6.11 Vennootschapsbelasting

In 2016 is de Wet modernisering Vennootschapsbelasting overheidsondernemingen in werking getreden. Gemeenten worden belastingplichtig als zij een onderneming in fiscale zin drijven. Leeuwarden heeft volgens de voorgeschreven systematiek geen winstoogmerk, zodat geen vennootschapsbelastingplicht ontstaat. Over deze systematiek is inmiddels overeenstemming bereikt met de Belastingdienst. Jaarlijks wordt opnieuw beoordeeld of sprake is van vennootschapsbelastingplicht door het uitvoeren van een quickscan.

7 Soorten overeenkomsten bij kostenverhaal via overeenkomsten

Deze bijlage geeft een overzicht van de soorten overeenkomsten, wanneer deze van toepassing zijn en overige aspecten van kostenverhaal via overeenkomsten.

In het overzicht hier onder staat wanneer welk soort overeenkomst passend is.

Soort overeenkomst	Situatie	Op welk moment	Welke kosten	Financiële dekking
Geen overeenkomst nodig	Geen verhaalbare openbare werken, uitsluitend een inrit en een nutsaansluiting		De ambtelijke uren worden gedekt uit de leges	
Overeenkomst ambtelijke kosten, evt. planschade-overeenkomst	Bij initiatieven zonder grondoverdracht/ aanleg openbaar gebied	Na principe akkoord Initiatieventafel	Ambtelijke uren Aanvullende kosten op de reguliere leges[9] ivm toetsen rapporten, interne afstemming, overleg met de buurt; RO, stedenbouw, parkeren: boven 1.000 euro een standaardmodel overeenkomst.	Permanente begrotingspost
Intentie-overeenkomst	Bij 'grotere' projecten in haalbaarheidsfase waarmee serieuze ambtelijke inspanning wordt gevraagd.	Na principe akkoord Initiatieventafel	Ambtelijke uren en haalbaarheidsonderzoek Toetsen rapporten, interne afstemming (ambtelijk en bestuurlijk), inzet vanuit ro, stedenbouw, verkeer en wonen.	Permanente begrotingspost
Anterieure overeenkomst	Bij veelal grotere projecten, waarbij nieuw openbaar gebied wordt aangelegd, hetzij door initiatiefnemer, hetzij door de gemeente (initiatiefnemer vergoedt de kosten)	Voordat het ruimtelijk besluit in procedure gaat	Ambtelijke uren Toetsen rapporten, interne afstemming (ambtelijk en bestuurlijk) inzet vanuit ro, stedenbouw, verkeer, wonen, maar ook GEO ivm grondoverdracht en CT in verband met bestekstoetsing, overdracht van de grond naar de gemeente en supervisie op het werk.	Kredietaanvraag bij de raad, tegelijk met het ruimtelijk besluit, of: Permanente begrotingspost

Meerdere overeenkomsten voor één initiatief achter elkaar zijn mogelijk. Bij grotere projecten met veel werkuren tot aan het ruimtelijk besluit wordt eerst een intentieovereenkomst gesloten. Daarmee is het risico ondervangen dat het initiatief later wordt ingetrokken en de gemeente de uren niet vergoed krijgt. De initiatiefnemer heeft hier vaak ook baat bij, vanwege de zekerheid van serieuze inspanning en onderzoeksplicht door de gemeente. Vervolgens wordt de anterieure overeenkomst gesloten, voorafgaand aan het opstarten van de ruimtelijke procedure.

De afweging welke overeenkomst(en) te sluiten, ligt bij de projectleider in afstemming met de opdrachtgevers, met advies van de jurist en/of de planeconoom.

7.1.1 Financiële dekking voorbereidingskosten

De gemeente maakt kosten voor het begeleiden van private bouwplannen. Hiervoor moet de raad budget of krediet beschikbaar hebben gesteld, zelfs als de kosten verhaald worden op de initiatiefnemer. De wijze van financiële dekking is vermeld in de bovenstaande tabel.

7.1.2 Inhoud overeenkomsten

Geen overeenkomst
De gemeente *mag* formeel wettelijk afzien van kostenverhaal:

1. Bij minder dan € 10.000 verhaalbare kosten;
2. Er zijn geen kosten voor openbare voorzieningen;
3. Als er alleen kosten zijn voor de aansluiting op de openbare ruimte of nutsvoorzieningen.

[9] Op basis van de geldende legesverordening

Echter, omdat er jaarlijks veel kleine plannen worden behandeld, vraagt dit in totaal een serieuze inspanning. Daarom zien we nooit af van kostenverhaal, tenzij de werkzaamheden zijn voorzien in de legesverordening.

Overeenkomst ambtelijke kosten
Eenvoudige overeenkomst voor het verhalen van de kosten van ambtelijke uren. Op basis van de legesverordening.

Intentieovereenkomst
Eenvoudige overeenkomst voor het verhalen van de kosten van ambtelijke uren. Met afgebakende beëindigingsdatum of -gebeurtenis. Wederzijdse plicht tot onderzoek van de ruimtelijke en financiële haalbaarheid. Werkzaamheden door de partijen ieder voor zich en gezamenlijk worden benoemd.

Anterieure overeenkomst
Overeenkomst voor het verhalen van de kosten van ambtelijke uren en veel andere mogelijke afspraken over het plan en de uitvoering. Onder andere over het bouwprogramma, doelgroepen en betaalbaarheid van woningen, de openbare ruimte, grondtransacties, planning, fasering, vergoeding van nadeelcompensatie en financiën.

7.1.3 Soorten kosten

Bijna alle denkbare kosten die de gemeente voor een initiatief maakt, kunnen worden verhaald op de initiatiefnemer via een overeenkomst. Deze zijn in twee wettelijke categorieën verdeeld.

1. Kostenverhaal
   De toegestane soorten kosten staan op de kostensoortenlijst, Omgevingsbesluit bijlage IV[10], dit komt neer op praktisch alle mogelijke kosten die een overheid voor de grondexploitatie van een private partij kan maken. Veelal zijn dit voor de hand liggende kosten zoals voor wegen en riolering. Op Kostenverhaal moeten de criteria profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid en worden toegepast om tot een bedrag te komen, de zogenaamde PPT-criteria.
2. Financiële bijdragen
   De toegestane soorten bijdragen staan in Omgevingsbesluit artikel 8.21, onder andere een vereveningsbijdrage voor niet gebouwde sociale huurwoningen. Ook bijvoorbeeld natuurcompensatie door de exploitant van een zonnepark. De PPT-criteria zijn niet van toepassing.

In overeenkomsten worden bedragen voor kostenverhaal en voor financiële bijdragen apart opgenomen.

Veelal geeft de initiatiefnemer zelf opdracht voor de openbare voorzieningen en betaalt deze, met overdracht aan de gemeente 'om niet'. Deze kosten heeft de initiatiefnemer zelf betaald en hoeven dan niet meer te worden verhaald.

7.1.4 Ambtelijke en externe advieskosten

De kosten van kaderstelling, planbegeleiding en toetsing door de gemeente worden uniform begroot met een Leeuwarder variant op de Plankostenscan. Dit is een bij ontwikkelaars bekend en geaccepteerd format. De enige wijziging ten opzichte van de Plankostenscan is dat de feitelijke uurtarieven van de gemeente Leeuwarden zijn opgenomen, in plaats van de landelijk uniforme uurtarieven.

In overeenkomsten wordt voor ambtelijke kosten een forfaitair bedrag afgesproken: zonder verrekening op werkelijke kosten achteraf. Het voordeel of nadeel achteraf is voor de gemeente. Dit betekent minder administratieve lasten. Er wordt wel een verrekenafspraak gemaakt. Als activiteiten meer dan één keer uitgevoerd moeten worden (bijvoorbeeld telkens nieuwe varianten op hetzelfde plan moeten toetsen door alle adviseurs), kan de gemeente medewerking opschorten totdat er afspraken over aanvullend kostenverhaal zijn vastgelegd. Dit stimuleert goed doordachte plannen en betere afstemming.

8 Betalingen en zekerheidsstelling bij kostenverhaal via overeenkomsten

De gemeente Leeuwarden sluit regelmatig anterieure overeenkomsten af met projectontwikkelaars. Zij hebben veelal 100% grondeigendom. Daarbij bouwt de projectontwikkelaar het vastgoed. De gemeente loopt in deze overeenkomsten met name risico op:

- Aanleg van openbare ruimte door de ontwikkelaar;
- Overige kosten die de gemeente maakt:
  Onder andere planbegeleiding, participatie, communicatie, toetsing onderzoeken, nadeelcompensatie (voorheen planschade).

Openbare ruimte
De gemeente is in principe verantwoordelijk voor de aanleg van de openbare ruimte en zou het grondeigendom van de wegen, groen en water en aanlegbudget van de projectontwikkelaar moeten krijgen. Dit is juridisch het uitgangspunt. Hierbij maakt het niet uit wie de grond bezit: de gemeente is er verantwoordelijk voor dat er tijdig en kwalitatief voldoende openbare ruimte komt.

Dat is vaak niet praktisch in de uitvoering. Gemeenten leggen om die reden de verantwoordelijkheid voor de openbare

[10] Artikel 8.15 Omgevingsbesluit: https://wetten.overheid.nl/BWBR0041278/2024-07-01/0#BijlageIV

ruimte meestal door aan de projectontwikkelaar, middels een anterieure overeenkomst. De openbare ruimte wordt door de gemeente in eigendom en onderhoud overgenomen als die door de projectontwikkelaar is aangelegd volgens de specificaties van de gemeente. Nadat de overeenkomst is ondertekend, wijzigt de gemeenteraad het . Het kan dan nog meer dan een jaar duren voordat de projectontwikkelaar kan bouwen, als iemand beroep tegen het instelt.

Financieel risico gemeente
Het kan gebeuren dat de projectontwikkelaar of (veelal) een dochter-B.V. failliet gaat, of dat hij wel het vastgoed realiseert maar niet de openbare ruimte afmaakt, of dit kwalitatief ondermaats uitvoert. Dan kan het zijn dat de gemeente uiteindelijk de openbare ruimte moet afmaken. Of dat de gemeente moet procederen om de huidige of een opvolgende grondeigenaar dat te laten doen. De gemeente kan via de rechter afdwingen dat de overeenkomst wordt nagekomen. De proceskosten krijgt de gemeente dan echter lang niet altijd allemaal terug. Bewoners kunnen dan jarenlang in een 'bouwput' zitten, omdat de gemeente niet voldoende waarborgen in de overeenkomst heeft opgenomen.

Bij de aanleg van openbare voorzieningen zoals wegen gaat het vaak om substantiële kosten. Om dat risico bij de ontwikkelaar te laten, eisen gemeenten een zekerheidsstelling, meestal een bankgarantie[11]. De gemeente ontvangt een bankgarantie van de bank van de ontwikkelaar. Als de gemeente dat nodig vindt, kan zij de bankgarantie inroepen. Zij ontvangt van de bank zonder opgave van reden het geldbedrag en kan hiermee de openbare ruimte aanleggen. Naderhand wordt nagegaan of de garantie terecht is ingeroepen.

Belang van bewoners
Wellicht nog belangrijker dan het financiële risico is dat de gemeente de nieuwe bewoners of andere vastgoedgebruikers van het plan zo snel mogelijk kan voorzien van openbare ruimte. Een eventueel opvolgende grondeigenaar/projectontwikkelaar zal de openbare ruimte waarschijnlijk ook graag aan de gemeente overlaten. Een goede zekerheidsstelling is uiteindelijk in het belang van de bewoners.

Overige kosten die de gemeente maakt
Voor de vergoeding van de overige kosten aan de gemeente wordt ook een zekerheidsstelling geëist, als die niet net vóór de vaststelling van het plan wordt betaald.

Beleid
Zekerheidsstellingen kosten een ontwikkelaar geld. Indicatief 1,25-1,50% van het bedrag van de zekerheidsstelling en bevriezing van het bedrag op de rekening van de ontwikkelaar. Om die reden is de zekerheidsstelling regelmatig onderwerp van gesprek. Om dit risico bij de initiatiefnemer te laten en de nieuwe vastgoedgebruikers een tijdig aangelegde en kwalitatief voldoende openbare ruimte te garanderen, hanteren we als beleid:

- Voor de begrote kosten van:
  - o de aanleg van openbare voorzieningen door een ontwikkelaar, voor 100% van het begrote bedrag voor het woonrijp maken;
  - o de aanleg van openbare voorzieningen door de gemeente uitsluitend of deels voor dit ene plan;
  - o bovenwijks kostenverhaal casco stad of dorp;
  - o nadeelcompensatie.

wordt een bankgarantie geëist met indexatie tot datum verwachte realisatie. Deze moet in het bezit van de gemeente zijn voordat het ruimtelijk plan op route naar het college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad gaat voor vaststelling.

- *Plankosten door de gemeente:*
  Betaling binnen zes weken na het besluit tot wijziging of afwijking van het omgevingsplan. In dat geval is geen bankgarantie nodig. Als latere betaling overeen wordt gekomen, wordt een bankgarantie voor het volledige bedrag geëist.
- *Bankgarantie, geen concerngarantie:*
  Het concern kan ook niet-nakomen of failliet gaan. Naast een bankgarantie zijn gelijkwaardige zekerheidsstellingen ook goed. Bijvoorbeeld een (rentegevend) depot bij een notaris of tijdelijke storting op een rekening van de gemeente zelf. Hierna wordt de zekerheidsstelling bankgarantie genoemd.
- *Afbouw:*
  De bankgarantie wordt afgebouwd naarmate het woonrijp maken vordert of naarmate de exploitatiebijdrage is betaald. Na elke oplevering woonrijp maken of betaling exploitatiebijdrage stuurt de ontwikkelaar een verzoek met bewijs aan de gemeente. De gemeente geeft aan de bank akkoord tot verlaging.

Alternatief: bankgarantie net voor start bouw
Regelmatig verzoekt een ontwikkelende partij om niet net voor vaststelling van het ruimtelijk besluit de bankgarantie te stellen, maar net voor de start van de bouw. Veelal is er dan al vastgoed (voor)verkocht en zijn er middelen en zekerheden aanwezig.

Met een bankgarantie net voor start bouw gaat de gemeente alleen akkoord als er in het omgevingsplan - of de vergunning in afwijking van het omgevingsplan - kostenverhaalsregels zijn of worden opgenomen. Deze kostenverhaalsregels waarborgen de betaling van het geraamde bedrag voor het woonrijp maken. In de kostenverhaalsregels zelf wordt opgenomen dat de kosten van openbare voorzieningen, die de ontwikkelaar op eigen rekening aan laat leggen, door de gemeente worden vergoed. De ontwikkelaar betaalt in natura: met openbare ruimte.

In de anterieure overeenkomst wordt opgenomen dat de ontwikkelaar zich er van bewust is dat voorafgaand aan het bouwen een kostenverhaalsbeschikking gevraagd en gekregen moet worden om te kunnen bouwen.

[11] Het gaat hier *niet* om een bankgarantie die de gemeente van een aannemer vraagt als die een werk gegund krijgt. Zo'n bankgarantie dient een ander doel: het dekken van de extra kosten van aanbesteding en uitvoering als een andere aannemer onverhoopt het werk moet afmaken.

Vanuit de Omgevingswet artikel 13.12 geldt in dat geval een bouwverbod tot dit bedrag is betaald. Dit is de zekerheid voor de gemeente[12]. Op grond van artikel 13.19 lid 1 Omgevingswet mag de gemeente in een kostenverhaalsbeschikking bepalen dat er in termijnen wordt betaald, mits er aanvullende zekerheden worden verschaft voor betaling van het begrote bedrag. In zulke gevallen geldt het genoemde bouwverbod niet.

Zodra de ontwikkelaar kan en wil starten met bouwen, vraagt hij de omgevingsvergunning aan. Naast de omgevingsvergunning vraagt de ontwikkelaar ook om een kostenverhaalsbeschikking. Vooraf wordt overlegd over de kostenverhaalsbeschikking, de ontwikkelaar kan kiezen:

- het bedrag voor het woonrijp maken wordt eenvoudig geheel als zekerheidsstelling vooruit betaald aan de gemeente (of bijvoorbeeld een rentegevend depot bij een notaris) en hij krijgt het terug na overdracht van het woonrijpe openbaar gebied, of;
- hij geeft een bankgarantie af voor het in het omgevingsplan begrote bedrag woonrijp maken en er worden één of meer betalingstermijnen opgenomen.

Eerst moet dan de laatste termijn van de hele verschuldigde geldsom betaald zijn. De ontwikkelaar legt de openbare ruimte aan en levert die samen met de ondergrond aan de gemeente. De gemeente vergoedt de aanlegkosten van de openbare ruimte en de koopsom van de ondergrond. Dit tot het geraamde bedrag in de kostenverhaalsregels. Na afronding van het openbaar gebied, oplevering aan de gemeente, de verwerking van de bedoelde vergoeding en betaling van het overige kostenverhaal, wordt de bankgarantie teruggegeven, dit alles eventueel in fasen.

Maatwerk
Maatwerk en win-win is soms mogelijk. Voorbeeld: de gemeente is eigenaar van een stuk grond dat nog aan de ontwikkelaar verkocht moet worden en waar de enige wegontsluiting voor het bouw op komt. Dan kan de gemeente door haar grondeigendom de bouw tegenhouden tot ontvangst van de bankgarantie. Een later in de tijd afgegeven bankgarantie, bij start bouw, leidt dan niet tot meer risico. Dit wordt dan in de anterieure overeenkomst vastgelegd.

9 Uitwerking bovenwijks kostenverhaal

In deze bijlage wordt het bovenwijks kostenverhaal van het casco van de stad en het dorp onderbouwd en toegelicht

9.1 Leeswijzer

In Deel 1 staat een toelichting op de belangrijkste juridische kaders. Deel 2 presenteert de tarieven die de gemeente via kostenverhaal in rekening brengt voor bovenwijkse voorzieningen, de daarvoor gehanteerde uitgangspunten en de berekeningswijze. Deel 3 bevat overige uitgangspunten en kaders.

9.2 DEEL 1: Wettelijke kaders

Gemeenten zijn verplicht om kosten die zij maken om nieuwe bouwactiviteiten mogelijk te maken, te verhalen op de partij die daar het profijt van ondervindt. Het kostenverhaal vindt plaats binnen een bestaand wettelijk kader. Dat kader is afdeling 13.6 van de Omgevingswet.

In deze onderbouwing gaat het om kostenverhaal voor openbaar toegankelijke voorzieningen die onderdeel uitmaken van het zogeheten casco van een kern, zoals de mobiliteits- en groenstructuur. Het verhalen van kosten voor zulke openbaar toegankelijke voorzieningen is alleen mogelijk bij bouwactiviteiten die deze mede noodzakelijk maken en er profijt van ondervinden. Wat er als openbare voorziening geldt, is vastgelegd in bijlage IV van het Omgevingsbesluit. Aan het eind van deze bijlage staat de lijst met investeringen die de gemeente doet. Grofweg zijn opgenomen alle investeringen in het openbaar gebied die nodig zijn om een gebied te kunnen laten functioneren. Bijvoorbeeld de aanleg van groen, water, verharding, openbare verlichting en riolering.

Behalve kosten voor openbaar toegankelijke voorzieningen die onderdeel uitmaken van het casco, verhaalt de gemeente ook andere kosten op gebiedsontwikkelingen. Hieronder worden de verschillende typen kostenverhaal die de gemeente toepast toegelicht:

- *Binnenplanse kosten*
  Dit betreft kosten die voor 100% toerekenbaar zijn aan één specifieke gebiedsontwikkeling[13]; alleen die ene gebiedsontwikkeling veroorzaakt de kosten en profiteert ervan. Een goed voorbeeld betreft een buurtontsluitingsweg die nodig is om alleen de in een plangebied gelegen nieuwbouwwoningen te ontsluiten of bijvoorbeeld gemeentelijke plankosten om een specifieke wijziging van het in procedure te brengen.

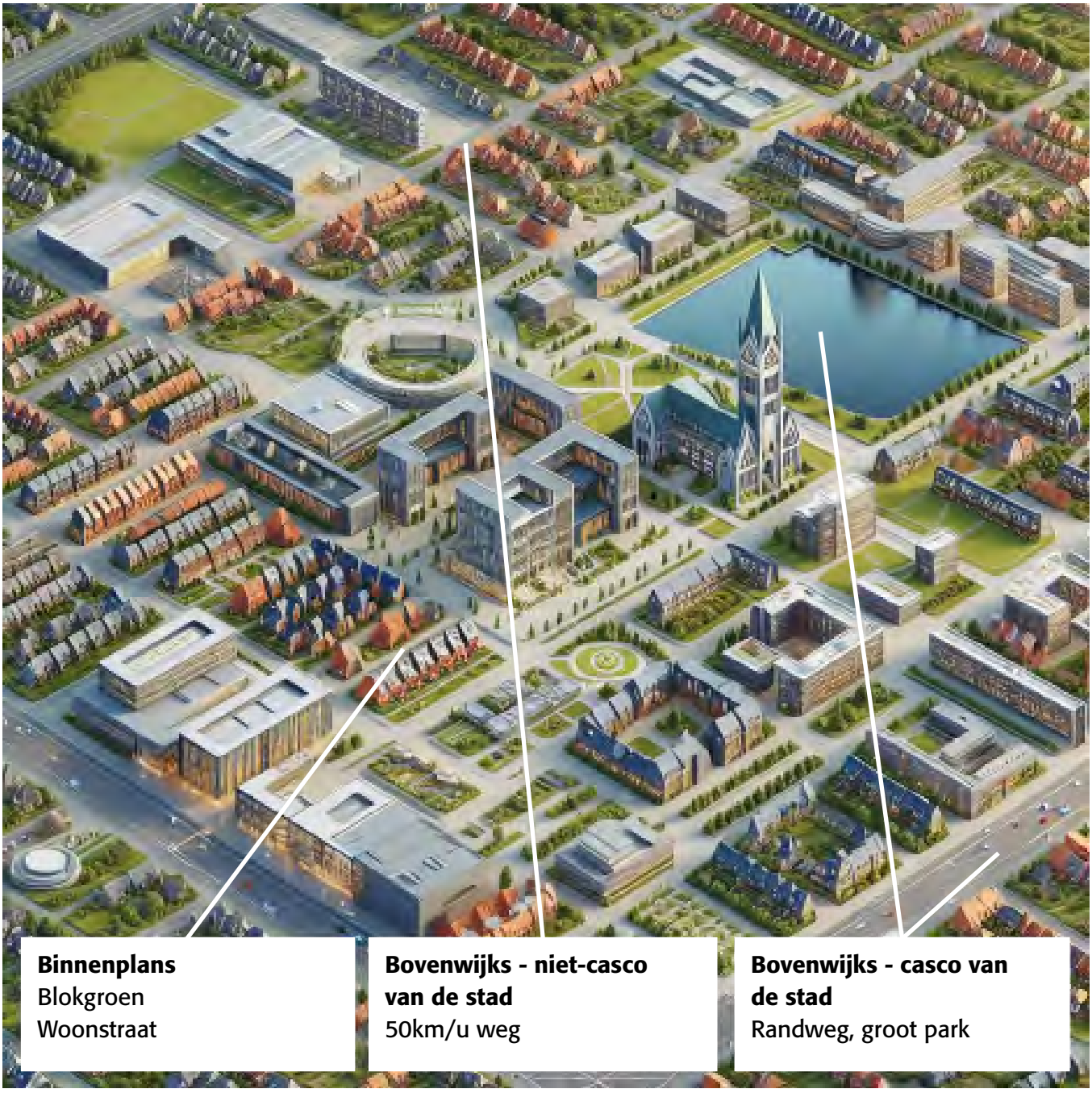
[12] Het kostenverhaal en het bouwverbod gelden ook voor iedere opvolgende grondeigenaar

[13] Hoewel de naam anders suggereert, kunnen deze investeringen zowel binnen als buiten de plangrens van een gebiedsontwikkeling gelegen zijn

Deze binnenplanse kosten worden per gebiedsontwikkeling begroot en daar worden ze altijd volledig in rekening gebracht.

- *Bovenwijkse kosten schaalniveau niet-casco*
  Sommige voorzieningen zijn niet voor alle gebiedsontwikkelingen in een kern gezamenlijk benodigd, maar wel bijvoorbeeld voor twee specifieke gebiedsontwikkelingen. Een goed voorbeeld is een rotonde die twee specifieke woonwijken ontsluit. De rotonde is dan een bovenwijkse voorziening ten opzichte van die twee woonwijken, maar het is geen bovenwijkse voorziening op het schaalniveau van het casco van de gehele kern. De kosten van investeringen waarvan meerdere gebiedsontwikkelingen profiteren worden "bovenwijkse kosten" genoemd. De kosten van dit type bovenwijkse voorzieningen worden afzonderlijk begroot en ze worden bij de betreffende gebiedsontwikkelingen in rekening gebracht.
- *Bovenwijkse kosten schaalniveau casco*
  Dit zijn investeringen in het openbaar gebied waarvan *alle* gebiedsontwikkelingen in een kern mede de oorzaak zijn en profiteren. Juist omdat dit kosten betreft die noodzakelijk zijn vanwege alle gebiedsontwikkelingen in een kern tezamen, willen we borgen dat ook alle gebiedsontwikkelingen dan op eenduidige en transparante wijze bijdragen aan de kosten. De kosten van de bovenwijkse voorzieningen op het schaalniveau van een dergelijke kern worden nooit volledig in rekening gebracht bij gebiedsontwikkelingen. De wet bepaalt dat het profijt ook toegerekend moet worden aan de bestaande woningen en voorzieningen in een kern. In dit beleidsprogramma zijn bijdragen berekend voor gebiedsontwikkelingen die worden gerealiseerd in de kernen Leeuwarden, Stiens en Grou omdat daar investeringen zijn voorzien waar die gehele kern van profiteert.

Hieronder is het onderscheid in schaalniveaus geïllustreerd.



Het kostenverhaal door de gemeente omvat de drie bovengenoemde typen kosten gezamenlijk. Dit beleidsprogramma onderbouwt alleen de bijdrage aan de bovenwijkse kosten op het schaalniveau van het casco van de kernen Leeuwarden, Stiens en Grou. Onderstaande tabel vat een en ander samen.

Kosten	Begroting en toerekening van kosten	Is dit beleid van toepassing?
Binnenplans	Projectspecifiek	Nee
Bovenwijks, niet-casco	Projectspecifiek	Nee
Bovenwijks, casco van de kernen Leeuwarden, Stiens en Grou	Per kern	Ja

9.2.1 Toepassing in anterieure overeenkomsten en kostenverhaalsregels

Dit beleid kostenverhaal bovenwijkse voorzieningen is toepasbaar op beide manieren waarop kostenverhaal in de praktijk wordt geregeld met ontwikkelende partijen: via de *privaatrechtelijke* route en via de *publiekrechtelijke* route. Ook is het toepasbaar in gemeentelijke grondexploitaties. Kostenverhaal via de *privaatrechtelijke* route vindt plaats middels een overeenkomst tussen de gemeente en een marktpartij (anterieure overeenkomst, voorafgaand aan een wijziging van het). In de *publiekrechtelijke* route wordt kostenverhaal geregeld middels door de gemeenteraad vast te stellen kostenverhaalsregels in het [14].

De privaatrechtelijke (vrijwillige) route voor kostenverhaal heeft de voorkeur. Dit is een route die uitgaat van het maken van afspraken over het kostenverhaal op vrijwillige basis. Die afspraken tussen de gemeente en de ontwikkelende partij worden dan vastgelegd in een anterieure overeenkomst. Dit is een overeenkomst gesloten vóór het nemen van het planologisch besluit dat de bouwactiviteit mogelijk maakt.

Als partijen niet op vrijwillige basis tot een overeenkomst komen, kan kostenverhaal publiekrechtelijk worden afgedwongen. De wettelijke basis hiervoor is vastgelegd in de Omgevingswet. De publiekrechtelijke variant van kostenverhaal is de spreekwoordelijke stok achter de deur. Deze is vastgelegd in afdeling 13.6 Ow. De publiekrechtelijke variant gaat uit van de verplichting voor gemeenten om kostenverhaalsregels vast te stellen. Pas als partijen er niet vrijwillig uitkomen en de gebiedsontwikkeling is wel wenselijk, bestaat er een noodzaak om dergelijke regels vast te stellen. Hiermee wordt op afdwingbare, publiekrechtelijke wijze het kostenverhaal geregeld.

9.2.2 Criteria kostenverhaal

PPT-criteria

De kosten van bovenwijkse voorzieningen mogen, net als de overige kostensoorten, alleen worden verhaald voor zover wordt voldaan aan de PPT-criteria. Dit zijn:

- Profijt:
  De locatie waar de bouwactiviteiten gerealiseerd worden, moet nut ondervinden van de te realiseren bovenwijkse voorziening;
- Proportionaliteit:
  Als meerdere locaties profijt ondervinden van een voorziening worden de kosten naar rato verdeeld;
- Toerekenbaarheid:
  Er bestaat een causaal verband tussen de gebiedsontwikkeling en de realisatie van de bovenwijkse voorziening.

Voor deze nota betekent dit het volgende:

- Profijt:
  De investeringen in openbaar toegankelijke voorzieningen dragen bij aan een prettige en groene leefomgeving en aan gezond en sociaal stedelijk leven. Een investering in de kwaliteit van die leefomgeving heeft een waardeverhogend effect op het vastgoed, in dit geval op het niveau van een hele kern;
- Proportionaliteit:
  Het gaat in deze nota om investeringen op het schaalniveau waarvan een hele kern profiteert. De investeringen worden dan ook aan die hele kern toegerekend, ook aan de bestaande woningen en voorzieningen in die kern. Ook bestaande inwoners hebben immers profijt van investeringen in het casco van de kern. Om die reden wordt dan ook een deel van de totale investeringen toegerekend aan de bestaande kern. Dit gedeelte van de kosten draagt de gemeente zelf. Ook wordt een proportioneel deel toegerekend aan nieuwe gebiedsontwikkelingen.
- Toerekenbaarheid:
  Bij een uitbreiding van het aantal woningen en ander vastgoed zijn investeringen nodig in groen- en mobiliteitsstructuren in de openbare ruimte, ook op het niveau van het casco van een kern;

9.2.3 Subsidies en bijdragen: alleen de gemeentelijke kosten kunnen worden verhaald

Na toepassing van de PPT-criteria mogen kosten alleen in rekening worden gebracht voor zover daar geen andere bijdragen of subsidies door de gemeente voor worden ontvangen. Alleen het gemeentelijke aandeel in de investeringskosten kan in het kostenverhaal worden betrokken. De kosten van de bovenwijkse voorzieningen zijn

[14] Of kostenverhaalsvoorschriften bij een afwijkvergunning van het omgevingsplan

daarom, voor het bepalen van de kostenbijdrage, verminderd met eventueel te ontvangen subsidies en bijdragen van andere overheden. In de gepresenteerde gemeentelijke investeringskosten zijn deze subsidies en bijdragen al verrekend.

9.2.4 Draagkracht

Nadat via bovenstaande route kosten zijn toegerekend aan een gebiedsontwikkeling vindt er een verdeling plaats naar de verwachte nieuwbouw van woningen, bedrijfspanden en ander vastgoed. Hiervoor geldt het draagkrachtbeginsel: programmaonderdelen met een hogere opbrengstpotentie dragen meer bij dan programmaonderdelen met een lagere opbrengstpotentie. De sterkste schouders dragen de zwaarste lasten. Hierna wordt ook de toepassing van dit criterium toegelicht.

9.3 DEEL 2: Tarieven en berekeningswijze

In het voorgaande deel is ingegaan op de noodzaak tot het realiseren van diverse bovenwijkse voorzieningen en op het belang van de PPT-criteria bij het kostenverhaal. In dit hoofdstuk wordt toegelicht hoe de algemene wettelijke criteria voor het kostenverhaal van bovenwijkse voorzieningen zijn vertaald naar een berekening van de te verhalen kosten.

9.3.1 Samenstellen lijst bovenwijkse voorzieningen

Er is geïnventariseerd welke bovenwijkse voorzieningen binnen de gemeente Leeuwarden voor welke kern de komende jaren gerealiseerd zullen worden of gerealiseerd zijn. In de lijst zijn alleen investeringen opgenomen die voldoen aan de volgende voorwaarden:

- De openbare voorziening voldoet aan de wet, bijlage IV Omgevingsbesluit;
- De voorziening is toerekenbaar aan de gebiedsontwikkelingen in een kern;
- Er is voldoende zekerheid over de uitvoering ervan.

Bovenstaande inventarisatie heeft geresulteerd in een lijst met actuele bovenwijkse voorzieningen.

9.3.2 Investeringskosten per bovenwijkse voorziening

Per bovenwijkse voorziening is vervolgens bepaald wat op basis van bekende gegevens de investeringskosten bedragen. Beschikbare of verwachte externe bijdragen en subsidies zijn hiervan afgetrokken, hetgeen resulteert in een netto investeringsbedrag per bovenwijkse voorziening. De lijst van bovenwijkse voorzieningen met investeringsbedragen is opgenomen aan het einde van deze bijlage.

9.3.3 Toedeling investeringskosten naar kernen

Er is geanalyseerd welke kern profijt heeft van de voorziene bovenwijkse investering. Daaruit volgt dat de lijst met investeringen profijt opleveren voor de kernen Leeuwarden, Stiens of Grou.

9.3.4 Inventarisatie programma

Per kern is het programma aan woningen, kantoren, commerciële functies en bedrijventerreinen geïnventariseerd. Daarbij is het verwachte nieuwbouwprogramma tot en met 2035 meegenomen. Tevens is voor de betreffende kernen het bestaande aantal woningen, kantoren, commerciële functies en bedrijventerreinen in beeld gebracht. Het programma van de verschillende functies anders dan wonen is vertaald in woonequivalenten (1 woonequivalent = 100 m² BVO[15]), onderverdeeld in nieuw en bestaand programma. Het programma is opgenomen aan het eind van deze bijlage.

9.3.5 Gewichten per functie en per woonkern

Met de voorgaande stappen is per kern een deel van de investeringen toegerekend aan de nieuwbouw. Per kern verschilt de verhouding tussen bestaande bouw en nieuwbouw. Dit geeft de onderstaande verhoudingen:

- Leeuwarden: 10% toerekening aan nieuwbouw;
- Stiens: 14% toerekening aan nieuwbouw;
- Grou: 10% toerekening aan nieuwbouw.

In de onderstaande tabel staat de verdeling bestaand-nieuw. Hierin is m² BVO het gebouwoppervlak en weq is een woningequivalent.

[15] Bruto vloeroppervlak, de buitenomtrek van een gebouw opgeteld over alle bouwlagen

Bestaande bouw en nieuwbouw

Kern	Leeuwarden	Grou	Stiens
Aantal bestaande woningen	53.190	3.926	3.781
Aantal bestaand overig (m² BVO)	5.628.678	652.900	202.400
Aantal bestaand overig (woningequivalenten weq)	56.287	6.529	2.024
Totaal aantal weq bestaand	109.477	10.455	5.805

Nieuwe woningen en overig per kern

Nieuwbouw tot 2035

Kern	Leeuwarden	Grou	Stiens
Aantal nieuwe woningen	8.606	173	714
Aantal nieuw overig (m² BVO)	359.241	100.000	25.000
Aantal nieuw overig (weq)	3.592	1.000	250
Totaal aantal weq nieuw tot 2035	12.198	1.173	964

Verhouding bestaand/nieuw

Nieuwbouw tot 2035

Kern	Leeuwarden	Grou	Stiens
Bestaand aantal weq (%)	90%	90%	86%
Nieuw aantal weq (%)	10%	10%	14%
Totaal (%)	100%	100%	100%

De laatste stap is de vertaling van de bijdrage per woningequivalent per kern naar de programmaonderdelen. Om aan het draagkrachtbeginsel te voldoen is per functie een wegingsfactor vastgesteld (zie tabel op de volgende bladzijde). De wegingsfactoren zijn gebaseerd op de grondwaarde per programmaonderdeel en de verhouding van dit programmaonderdeel in het totaal beoogde nieuwbouwprogramma per kern.

Draagkracht wegingsfactoren	Gewichten		
	Nieuwbouw Leeuwarden	Nieuwbouw Grou	Nieuwbouw Stiens
Woningbouw			
Appartementen			
Huur			
Sociaal	0,51	0,32	0,39
Vrije sector	0,88	0,55	0,68
Koop			
Goedkoop	0,68	0,43	0,52
Betaalbaar	0,86	0,54	0,66
Midden	1,35	0,85	1,04
Duur	1,66	1,04	1,27
Grondgebonden			
Huur			
Sociaal	0,51	0,32	0,39
Vrije sector	0,88	0,55	0,68
Koop			
Goedkoop	0,82	0,51	0,63
Betaalbaar	1,02	0,64	0,78
Rijwoning	1,41	0,88	1,08
2^1 kap	2,30	1,45	1,76
Vrijstaand	3,25	2,04	2,49

Draagkracht wegingsfactoren	Gewichten		
	Nieuwbouw Leeuwarden	Nieuwbouw Grou	Nieuwbouw Stiens
Andere functies			
Bedrijventerrein	0,63	1,00	1,00
Kantoor	1,59		
Retail	1,48		
Maatschappelijk	0,70		

9.3.6 Kostenverhaal per functie en per kern

Aan de hand van voorgaande stappen zijn de concrete bijdragen per kern per functie bepaald. Onderstaande tabel presenteert de resultaten.

Tarieven in euro's				
	Eenheid	Nieuwbouw Leeuwarden	Nieuwbouw Grou	Nieuwbouw Stiens
Woningbouw				
Appartementen				
Huur				
Sociaal	Woning	1.068,44	86,88	178,90
Vrije sector	Woning	1.843,05	149,87	308,61
Koop				
Goedkoop	Woning	1.431,71	116,42	239,73
Betaalbaar	Woning	1.789,63	145,52	299,66
Midden	Woning	2.831,36	230,23	474,09
Duur	Woning	3.472,42	282,36	581,43
Grondgebonden				
Huur				
Sociaal	Woning	1.068,44	86,88	178,90

Tarieven in euro's				
Vrije sector	Woning	1.843,05	149,87	308,61
Koop				
Goedkoop	Woning	1.709,50	139,01	286,24
Betaalbaar	Woning	2.136,87	173,76	357,80
Rijwoning	Woning	2.938,20	238,92	491,98
2^1 kap	Woning	4.807,96	390,96	805,06
Vrijstaand	Woning	6.784,57	551,69	1.136,03
		Nieuwbouw Leeuwarden	Nieuwbouw Grou	Nieuwbouw Stiens
Andere functies				
Bedrijventerrein	m² terrein*	13,08	2,70	4,57
Kantoor	m² BVO	33,26		
Retail	m² BVO	30,83		
Maatschappelijk	m² BVO*	14,58		

** Een m² terrein is gelijk gesteld aan een m² BVO, uitgangspunt is een floor space index (totaaloppervlak gebouw over alle bouwlagen, gedeeld door oppervlak kavel) van 1*

Bovenstaande bedragen kennen prijspeil 1 januari 2025 en worden, totdat een integrale actualisatie van deze nota plaatsvindt, geïndexeerd met de GWW-index conform het CBS.

9.4 DEEL 3: Algemene uitgangspunten

In het voorgaande deel is de rekenmethodiek toegelicht en het bijbehorende resultaat gepresenteerd. In dit hoofdstuk volgen enkele algemene uitgangspunten die bij de toepassing van deze nota van belang zijn.

9.4.1 Alleen netto toevoeging van woningen en ander vastgoed

Met deze nota brengen we alleen kosten in rekening voor de *toevoeging* van vastgoed. Dus als er tien woningen worden gesloopt en er worden in het nieuwe twaalf woningen mogelijk gemaakt, dan wordt de bijdrage alleen berekend over de *toevoeging* van twee woningen. Dit geldt ook voor andere typen vastgoed.

Als er meer vastgoed wordt gesloopt dan er nieuw mogelijk wordt gemaakt, wordt geen bijdrage verhaald. Er wordt ook geen negatieve bijdrage berekend. Er kan dus geen sprake zijn van een bouwactiviteit die een bijdrage terugkrijgt omdat er eventueel sprake is van een negatief bouwprogramma. Bij het bepalen van de compensatie wordt rekening gehouden met het segment vastgoed dat gesloopt en nieuw gerealiseerd wordt conform de berekende kostenbijdragen per segment. Voorbeeld: bij sloop van goedkope woningen en het terugbouwen van dure woningen kan een bijdrage verschuldigd zijn.

9.4.2 Verrekening met investeringen in het casco van een kern

Er zijn gevallen denkbaar waarin een ontwikkelende partij investeringen doet waarvan het profijt niet voornamelijk aan de eigen gebiedsontwikkeling kan worden toegerekend, maar waarbij het profijt moet worden toegerekend aan de gehele kern, en waarbij de investering het casco van de kern betreft. Dit kan gaan om investeringen die genoemd worden op de investeringenlijst. In dergelijke gevallen is het mogelijk het kostenverhaal voor bovenwijkse voorzieningen te verrekenen met de investering die de ontwikkelende partij doet in het casco van de kern.

9.4.3 Toerekening aan gemeentelijke grondexploitaties

Niet alle nieuwbouwontwikkelingen worden gerealiseerd door particuliere partijen. De gemeente kent ook gebiedsontwikkelingen waar de gemeente zelf een actieve risicodragende rol heeft, gemeentelijke grondexploitaties. Ook voor die ontwikkelingen geldt via dezelfde rekenmethodiek een kostenbijdrage aan de bovenwijkse voorzieningen.

9.4.4 Termijn tien jaar

De bovenwijkse investeringen en de nieuwbouwontwikkelingen zijn beschouwd over een termijn van tien jaar, 2025-2035.

9.4.5 Actualisatie

De gemeente is vrij om beleid over kostenverhaal bovenwijkse voorzieningen op te stellen. Ook herziening of actualisatie van het beleid is in eerste instantie een vrije keuze. Actualisatie is echter noodzakelijk als sprake is van een wijziging in aantal of omvang van de bovenwijkse voorzieningen en/of de nieuwe gebiedsontwikkelingen waarover een deel van de kosten wordt verhaald. Beide aspecten hebben enerzijds een effect op de maximaal in rekening te brengen bijdragen en anderzijds op dat deel van de kosten van bovenwijkse voorzieningen dat op een andere wijze gedekt moet worden. Er is daarmee sprake van een dynamisch beleid dat wordt geactualiseerd als daarvoor op basis van bovenstaande criteria noodzaak is.

9.4.6 Spelregels voor bestedingen en overige toelichting

Bestemmingsreserve
Ontvangen bedragen worden toegevoegd aan een specifieke bestemmingsreserve. Dit betreft zowel de bijdragen vanuit de private initiatiefnemers als vanuit gemeentelijke grondexploitaties. Ontvangen bedragen aan kostenverhaal worden in de reserve gestort en vallen niet vrij in het exploitatieresultaat of de algemene middelen van de gemeente.

Aanwending van de middelen

De ontvangen bedragen aan kostenverhaal zijn uitsluitend bedoeld voor de specifieke investeringen zoals opgenomen in de lijst met bovenwijkse investeringen onderaan deze bijlage, logischerwijs alleen voor nog te plegen investeringen. De reserve mag niet worden gebruikt voor andere investeringen. Het college doet voorstellen aan de raad over aanwending van de middelen.

Verantwoording
Het college van burgemeester en wethouders verantwoordt de inkomsten, de stand en de uitgaven jaarlijks in de begroting en de jaarrekening, in de paragraaf grondbeleid.
Deze nota is geen investerings- of nieuwbouwagenda
Dit beleid is niet bedoeld om een investerings- of nieuwbouwagenda te presenteren of vast te stellen. Daadwerkelijke uitvoering van de opgenomen investeringen en nieuwbouwontwikkelingen vraagt veelal nog aanvullende besluitvorming door de gemeenteraad. Het vaststellen van deze nota door de raad staat dus niet gelijk aan het instemmen van de raad met alle in deze nota opgenomen investeringen.

Het beleid kostenverhaal bovenwijkse voorzieningen is een beleidsdocument waarin de onderbouwing is opgenomen van de gevraagde bijdrage voor bovenwijkse voorzieningen op het schaalniveau van een gehele kern. Er is daarbij gerekend met een onderbouwde investeringslijst en een onderbouwd aangenomen nieuwbouwprogramma. Over sommige investeringen in de investeringslijst heeft al besluitvorming plaatsgevonden in de gemeenteraad, over andere (nog) niet.

9.5 BIJLAGE 1 - Lijst met bovenwijkse investeringen ‘casco stad’

In de onderstaande tabel zijn de bovenwijkse investeringen weergegeven voor het casco van de stad of het dorp, die toerekenbaar zijn aan nieuwe bouwplannen.

Bedragen in euro’s	Gerealiseerd	Leeuwarden	Grou	Stiens
Investeringen tot 2035				
MOBILITEIT				
Passerelle Spoordok		15.400.000		
Brug Halbertsmaterrein			1.100.000	
Herinrichting wegen naar 30 km/u Grou en Stiens			632.063	367.937
Stationsplein	ja	10.000.000		

Bedragen in euro's	Gerealiseerd	Leeuwarden	Grou	Stiens
Drachtsterweg e.o.	ja	15.106.484		
Europaplein	ja	13.028.795		
Westelijke invalsweg fase 1 en 2	ja	26.311.909		
Onderdoorgangen Werpsterhoeke	ja	1.400.000		
Parkeergarage Tesselschadestraat	ja	1.200.000		
Overijsselselaan	ja	15.197.285		
Inrichting openbare ruimte WTC gebied		12.200.000		
Fietsenstalling onder voormalig V&D		1.960.000		
Gerbrandyweg	ja	5.168.500		
P&R Swettehus		5.500.000		
P&R Werpsterhoek		5.500.000		
Fietsstraten binnen bebouwde kom		5.861.900		
Fietsstraten buiten bebouwde kom		4.755.447		30.553
Doorfietsroute Leeuwarden Zuid		4.340.843		
Fietspad Middelsee		711.892		
Revitalisering centrum Stiens				2.695.680
Vergroening stationsgebied, Zuiderplein en Schrans met tunnel		86.000.000		
Uitvoering ontbrekende schakels voetganger- en fietsnetwerk deel 1		9.300.000		
Uitvoering ontbrekende schakels voetganger- en fietsnetwerk deel 2		6.300.000		
Realisatie transformatie en herinrichting diverse straten en flankerende maatregelen		3.000.000		
GROEN EN WATER				
Vergroening bomenplan		5.675.000		

Bedragen in euro's	Gerealiseerd	Leeuwarden	Grou	Stiens
Waterfront Grou	ja		1.412.510	
Park Spoordok		415.613		
TOTAAL		**254.333.667**	**3.144.573**	**3.094.170**

10 Vereveningsfonds sociale woningbouw, tarieven en spelregels

In deze bijlage staan de tarieven, de spelregels, een toelichting per onderdeel en een juridische onderbouwing van het vereveningsfonds sociale woningbouw. Het fonds is financieel-technisch als een *reserve* ingesteld. Het is uitsluitend bedoeld voor sociale huurwoningen, niet voor sociale koopwoningen.

10.1 Tarieven

De tarieven worden als volgt vastgesteld. De onderbouwing van de tarieven en een rekenvoorbeeld staan in de toelichting verderop.

- Voor iedere sociale huurwoning die volgens het streefpercentage voor dat gebied gebouwd had moeten worden, maar niet wordt gebouwd, worden de volgende bedragen aan het fonds afgedragen:
  - o € 22.500 voor grondgebonden woningen;
  - o € 15.500 voor appartementen;
- Voor iedere sociale huurwoning die boven het streefpercentage voor dat gebied wordt gebouwd, worden deze zelfde bedragen per woningtype uit het fonds uitgekeerd, als ook wordt voldaan aan de spelregels zoals verderop genoemd;
- Het tarief kan periodiek worden herzien door het college.

Kenmerken van het tarief:

- Er is geen btw van toepassing. De afdracht of uitkering is een overheidsdienst, geen belaste prestatie voor de omzetbelasting;
- Het tarief wordt niet geïndexeerd.

10.2 Spelregels

Voor bijdragen aan het fonds en uitkeringen vanuit het fonds zijn er de volgende spelregels. De onderbouwing en een uitleg van de spelregels staat in de toelichting verderop.

10.2.1 Volgorde

De gemeente hanteert een bepaalde volgorde ten aanzien van het bereiken van de beleidspercentages voor sociale huur:

- Zelf realiseren
  Uitgangspunt is dat het beleidspercentage sociale huur in ieder nieuwbouwplan wordt gerealiseerd;
- Zelf elders compenseren
  Als de gemeente een uitzondering toestaat op dit uitgangspunt, mag de ontwikkelende partij zelf de sociale huurwoningen elders binnen de gemeente compenseren. Voorwaarde is dat dit contractueel wordt vastgelegd. Het tarief per niet gebouwde sociale huurwoning wordt dan in het fonds gestort. Zodra de zelf elders gecompenseerde sociale huurwoningen zijn gerealiseerd, wordt het bedrag terugbetaald;
- Afdragen
  Als niet elders gecompenseerd kan worden, wordt het tarief in het fonds gestort.

10.2.2 In gebieden waar beleidsmatig geen toevoeging van sociale huur wenselijk is, wordt wel een financiële bijdrage aan het vereveningsfonds sociale woningbouw gedaan

10.2.3 Geen ondergrens voor het aantal woningen

Ieder plan van één of meer woningen draagt bij aan de opgave van voldoende sociale huurwoningen. Voor een plan met één woning of een aantal dat niet op hele aantallen sociale huurwoningen uitkomt, wordt naar rato afgedragen.

10.2.4 Uitkering alleen voor echte sociale huurwoningen

Uitkering uit het fonds vindt alleen plaats voor woningen die voldoen aan de definitie van sociale huur uit de (op het moment van schrijven nog niet van kracht zijnde) Wet versterking regie volkshuisvesting[16].

10.2.5 Uitkering uit het fonds is mogelijk voor niet-woningcorporaties

Ook dan geldt dat uitkering uit het fonds alleen plaatsvindt voor woningen die voldoen aan de definitie van sociale huur uit de (komende) Wet versterking regie volkshuisvesting.

10.2.6 De regeling geldt alleen voor netto nieuw toegevoegde bouwtitels die nog niet bij recht bestonden in het Omgevingsplan

10.2.7 De regeling geldt niet voor al gesloten overeenkomsten of vergevorderde onderhandelingen

10.2.8 Het fonds mag uitsluitend voor het doel worden gebruikt waarvoor het is ingesteld.

10.2.9 Mogelijk wordt te zijner tijd voorgesteld om een startkapitaal in het fonds te storten (verwacht € 525.000), circa 30 woningen maal het tarief.

10.2.10 Als het fonds leeg is, is de gemeente niet verplicht om uit te keren, 'op is op'. Als de reserve een overschot begint te vertonen, kan de gemeente het voorgefinancierde bedrag weer terugnemen.

10.2.11 Terugbetaling

Als na tien jaar bijdragen nog niet zijn aangewend voor de doelstelling van het fonds – dus nog in het fonds zitten, worden ze aan de bijdragende partij terugbetaald. Hiertoe wordt per bijdrage bijgehouden welke partij ze op welk tijdstip heeft betaald. Hierbij houdt de gemeente rekening met het door haar bij de start van het fonds voorgefinancierde bedrag.

10.2.12 Opheffing van het fonds

Als het fonds wordt opgeheven geldt hetzelfde. Het door de gemeente bij de start voorgefinancierde bedrag valt weer terug aan de gemeente voor zover dat bedrag nog in de reserve aanwezig is.

10.3 Toelichting en juridische onderbouwing

10.3.1 Toelichting op de tarieven

De keuze is een vast tarief per woning, ongeacht de prijssegmenten in het woningbouwplan. Een plan met dure koopwoningen en een plan met betaalbare rijwoningen betalen evenveel per niet gebouwde sociale huurwoning.

Het tarief is onderbouwd als het verschil in grondwaarde tussen een woningbouwplan zonder sociale huurwoningen en de grondwaarde wanneer er het vereiste aandeel sociale huurwoningen in zou zitten. Hierbij zijn meerdere varianten doorgerekend om tot een redelijk gemiddelde te komen. Voor de grondwaarde voor sociale huurwoningen is daarbij uitgegaan van het gemeentelijke gronduitgifte- en prijsbeleid. Er is rekening gehouden met een redelijk percentage winst en risico voor de ontwikkelaar.

Hierbij maken we echter wel onderscheid in grondgebonden woningen en appartementen. Hierin zit duidelijk verschil in grondwaarde.

10.3.2 Toelichting op de spelregels

De bovengenoemde spelregels worden hierna toegelicht.

Volgorde
De gemeente hanteert een bepaalde volgorde ten aanzien van het bereiken van de beleidspercentages voor sociale huur:

- Zelf realiseren: uitgangspunt is dat het beleidspercentage sociale huur in ieder nieuwbouwplan wordt gerealiseerd. De intentie is niet dat het fonds een afkoopmiddel wordt;
- Zelf elders compenseren
  De gemeente kan in bepaalde gevallen een uitzondering op dit uitgangspunt toestaan. Wanneer zij planologisch instemt met een plan met een klein aantal woningen, van bijvoorbeeld tien eenheden, is het in de regel niet realistisch te verwachten dat het beleidspercentage voor sociale huur dan feitelijk gerealiseerd kan worden. Daarvoor is dan meestal geen exploitant te vinden. Als de gemeente dan een uitzondering toestaat, mag de ontwikkelende partij zelf de sociale huurwoningen elders binnen de gemeente compenseren. Voorwaarde is dat dit contractueel wordt vastgelegd. Het tarief per niet gebouwde sociale huurwoning wordt dan in het fonds gestort. Zodra de zelf elders gecompenseerde sociale huurwoningen zijn gerealiseerd, wordt het bedrag terugbetaald. Dit is bedoeld om te voorkomen dat er een vrijblijvendheid zou ontstaan

[16] 1°. een huurwoning:
- met een aanvangshuurprijs onder de grens, bedoeld in artikel 13, eerste lid, onder a, van de Wet op de huurtoeslag;
- die bij aanvang van de huurovereenkomst wordt verhuurd aan huurders met een inkomen onder de inkomensgrens, bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de Woningwet; en
- met een in een omgevingsplan, een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit of een verordening als bedoeld in artikel 8.2.15a van het Invoeringsbesluit Omgevingswet gestelde of anderszins verzekerde instandhoudingstermijn van ten minste vijfentwintig jaar of, als het gaat om huurwoningen die in gebruik zijn genomen voor inwerkingtreding van deze afdeling, een kortere instandhoudingstermijn; of

2°. een huurwoning in beheer bij een toegelaten instelling als bedoeld in artikel 1 van de Woningwet en vallend onder de diensten van algemeen economisch belang als bedoeld in artikel 47 van de Woningwet;

met het voldoen aan het uitgangspunt. Ook is het bedoeld om te voorkomen dat realisatie van sociale huurwoningen elders (te ver) naar de toekomst wordt verschoven;

- Afdragen
  Als ook niet elders gecompenseerd kan worden, wordt het tarief in het fonds gestort. Het fonds is dus bedoeld als restcategorie, de fysieke compensatie gaat voor.

In gebieden waar geen toevoeging van sociale huur wenselijk is, wordt wel een financiële bijdrage aan het vereveningsfonds sociale woningbouw gedaan
In het *Beleidsprogramma wonen in de stad* zijn gebieden benoemd waar de woningvoorraad al uit meer dan 30% sociale huur bestaat, daar is toevoeging van sociale huurwoningen niet wenselijk. Voor nieuwe woningbouwplannen in die gebieden wordt wel een bijdrage aan het vereveningsfonds sociale woningbouw gedaan.

Geen ondergrens voor het aantal woningen
Ieder plan van één of meer woningen draagt bij aan de opgave van voldoende sociale huurwoningen. Hiermee wordt opportunistische planontwikkeling[17] voorkomen. Voor een plan met één woning of een aantal dat niet op hele aantallen sociale huurwoningen uitkomt, wordt naar rato afgedragen.

Voorbeelden
Een plan met één vrijstaande grondgebonden woning, beleidspercentage sociale huur 30%. De bijdrage is:
30% × 1 woning × € 22.500 tarief grondgebonden woning is € 6.750

Een plan met vijf grondgebonden tussen- en hoekwoningen aaneengesloten / onder één kap, beleidspercentage sociale huur 30%. De bijdrage is:
30% × 5 woningen × € 22.500 tarief grondgebonden woning is € 33.750

Een plan met tien appartementen in één blok, beleidspercentage sociale huur gemeentebreed 30%, maar ligging in binnenstad of een wijk met al meer dan 30% sociale huur – daarom geen sociale huur in het plan zelf vereist (zie Beleidsprogramma Wonen in de Stad, deel B). De bijdrage is:
30% × 10 appart. × € 15.500 tarief appartement is € 46.500

Bij voorbaat is al bekend dat woningcorporaties:

a. Soms niet een gedeelte van een appartementenblok willen exploiteren, vanwege gedeelde zeggenschap met ander eigenaren in een VvE over beheer en onderhoud;
b. Soms niet al te kleine complexen woningen willen exploiteren, vanwege de (nog) lagere efficiëntie.

Ook in deze situaties wordt afgedragen aan het fonds.

Uitkering alleen voor echte sociale huurwoningen
Kleine woningen kunnen in de gemeente Leeuwarden tegen marktconforme huurprijzen worden verhuurd voor huurprijzen onder de liberalisatiegrens. Dit zijn alleen om die reden nog geen sociale huurwoningen. Vaak wordt niet getoetst op het inkomen, wordt een hoge inkomenseis gesteld of worden hoge servicekosten in rekening gebracht naast de kale huur. Uitkering uit het fonds vindt alleen plaats voor woningen die voldoen aan de definitie van sociale huur uit de (op het moment van schrijven nog niet van kracht zijnde) Wet versterking regie volkshuisvesting. De gemeente handelt wat die definitie betreft dus alsof die wet al in werking was getreden.

Uitkering uit het fonds is mogelijk voor niet-woningcorporaties
Ook dan geldt dat uitkering uit het fonds alleen plaatsvindt voor woningen die voldoen aan de definitie van sociale huur uit de (komende) Wet versterking regie volkshuisvesting.

De regeling geldt alleen voor netto nieuw toegevoegde bouwtitels die nog niet bij recht bestonden in het Omgevingsplan
Wettelijk is een financiële bijdrage alleen te koppelen aan nieuwe bouwmogelijkheden. In het geval van sloop-nieuwbouw met netto toevoeging van woningen wordt alleen afgedragen aan het fonds of uitgekeerd uit het fonds voor de netto toegevoegde woningen.

De regeling geldt niet voor al gesloten overeenkomsten of vergevorderde onderhandelingen
Gesloten overeenkomsten kunnen niet met terugwerkende kracht een andere inhoud krijgen. Voor onderhandelingen die net voor het moment van ondertekening van een overeenkomst zitten, wordt niet op het laatste moment een nieuwe afspraak voorgesteld met substantieel financieel gevolg.

De reserve mag uitsluitend voor het doel worden gebruikt waarvoor het is ingesteld
Als de gemeente compensatiebijdragen verhaalt, mogen exploitanten die zulke bijdragen betalen ook verwachten dat de gemeente die bijdragen gebruikt voor de bedoelde feitelijke compensatie. Vandaar ook dat in de spelregels uitgegaan wordt van terugbetaling als de betaalde bijdragen niet (meer) benut worden.

[17] Sommige gemeenten hanteren een ondergrens voor het aantal woningen. Onder dat aantal woningen is een initiatiefnemer vrijgesteld van het voldoen aan het beleidspercentage sociale huur of aan het doen van een afdracht aan de vereveningsreserve voor sociale huurwoningen. Met opportunistische planontwikkeling wordt bedoeld dat een initiatiefnemer net op de ondergrens gaat zitten met het aantal woningen in een (deel) plan zodat geen sociale huur vereist is en ook geen bijdrage hoeft te worden betaald.

Mogelijk wordt te zijner tijd voorgesteld om een startkapitaal in het fonds te storten (verwacht € 525.000), circa 30 woningen maal het tarief
De reden hiervan is dat de gemeente niet gelijk al bij de eerste verzoeken om bijdragen uit de reserve zou moeten weigeren omdat er nog geen kapitaal in de reserve is. Wanneer zulke weigeringsbesluiten genomen zouden moeten worden zou dit contraproductief zijn voor het doel van de reserve, namelijk om elders feitelijk te kunnen compenseren. In feite is het storten van een startkapitaal een manier van voorfinancieren. Bij eventuele opheffing van de reserve moet hier dan ook rekening mee worden gehouden.

Als het fonds leeg is, is de gemeente niet verplicht om uit te keren, 'op is op'
Daarbij moet dan bedacht worden dat de gemeente op termijn al een startkapitaal heeft voorgefinancierd om te voorkomen dat de gemeente in de beginfase van de werking van de reserve weigeringsbesluiten moet nemen. Als de reserve een overschot begint te vertonen, kan de gemeente het voorgefinancierde bedrag weer terugnemen. De reserve werkt dan als gevolg van de gedane stortingen. De voorfinanciering is niet bedoeld om in plaats te treden van bijdragen vanuit de ontwikkellocaties; het is niet bedoeld als subsidie.

Terugbetaling
Als na tien jaar bijdragen nog niet zijn aangewend voor de doelstelling van de reserve – dus nog in de reserve zitten, worden ze aan de bijdragende partij terugbetaald. Hiertoe wordt per bijdrage bijgehouden welke partij ze op welk tijdstip heeft betaald. Zie de toelichting op de spelregel '*De reserve mag uitsluitend voor het doel worden gebruikt waarvoor het is ingesteld*'.

Opheffing van het fonds
Als het fonds wordt opgeheven geldt hetzelfde. Zie de toelichting op de spelregel '*De reserve mag uitsluitend voor het doel worden gebruikt waarvoor het is ingesteld*'.

10.3.3 Juridische onderbouwing

De juridische basis van het fonds is artikel 13.22 Omgevingswet (Ow). Dit artikel heeft betrekking op afspraken over financiële bijdragen in anterieure overeenkomsten. Het fonds wordt ingesteld voor bijdragen die de gemeente verkrijgt en voor bijdragen die de gemeente verstrekt op basis van zulke overeenkomsten. Dit wordt ook wel de *minnelijke route* van financiële bijdragen genoemd.

De Ow kent ook een *afdwingbare route*, in artikel 13.23 Ow. De afdwingbare route wordt geactiveerd door in het omgevingsplan een bepaling op te nemen dat een partij die bouwactiviteiten verricht, verplicht is om een financiële bijdrage te betalen. Een bouwactiviteit is bijvoorbeeld de realisatie van één of meer woningen, bedrijfspanden of kantoren.

Er zijn veel soorten investeringen waaraan gemeenten dergelijke bijdragen kunnen besteden. Voor de vereveningsreserve sociale huurwoningen is alleen de categorie relevant waarbij aan de ene kant bijdragen in rekening worden gebracht bij woningbouw met minder dan het door de gemeente gehanteerde beleidspercentage aan sociale huurwoningen wordt gerealiseerd en aan de andere kant financiële bijdragen aan ontwikkelende partijen worden verstrekt die meer dan het beleidspercentage realiseren.

Doelen vanuit de wet
Het doel van het instrument is alleen het verkrijgen van een eerlijke verdeling van financieel 'zoet en zuur' tussen de betreffende ontwikkelingen. Plannen met meer sociale woningbouw zijn financieel onaantrekkelijker dan plannen met minder sociale woningbouw. De gemeente fungeert bij die verevening als doorgeefluik tussen de plannen en de partijen die de plannen realiseren.

Het instrument is niet bedoeld om te bepalen wáár meer of minder dan de gemeentelijke norm aan sociale huurwoningen gerealiseerd kan of moet worden. Ook leidt het instrument er in de basis niet toe dat meer of minder dan de norm aan sociale huurwoningen in een plan wordt gerealiseerd. Die voorwaarden en bijbehorende percentages worden immers vastgelegd in een wijziging van het Omgevingsplan voor een bepaalde locatie dan wel in een vergunning voor een BOPA. Het instrument leidt er wel toe dat áls de norm niet in ieder plan wordt gerealiseerd er financiële verevening tussen plannen kan ontstaan.

Het instrument is daarbij afhankelijk van het voorafgaand vastleggen van die percentages in beleid en, na het aangaan van de anterieure overeenkomst in het Omgevingsplan of in de vergunning voor de BOPA.

Varianten en wettelijke vereisten
In het voorgaande kwam al aan de orde dat er van het instrument twee varianten beschikbaar zijn.

- Artikel 13.22 Ow: minnelijke variant;
- Artikel 13.23 Ow: afdwingbare variant[18].

Per variant gelden verschillende voorwaarden waar als gemeente aan voldaan moet worden om het instrument te kunnen benutten.
Voorwaarden minnelijke variant
In de minnelijke variant gelden niet veel voorwaarden om bijdragen in rekening te kunnen brengen. Artikel 13.22 Ow geeft aan dat bijdragen in rekening kunnen worden gebracht op grond van een Omgevingsvisie of Programma. Uit de toelichting op artikel 13.22 Ow blijkt dat daarin de samenhang benoemd moet zijn tussen enerzijds de gebiedsontwikkeling waar de gemeente een bijdrage in rekening wil brengen en anderzijds waar ze die aan wil besteden. Er is niet vastgelegd hoe die samenhang moet worden gemotiveerd en ook niet hoe gedetailleerd dit zou moeten. Maar de bedoeling is wel duidelijk: de samenhang, ook in de gemeente Leeuwarden, is dat de gemeente voor de hele gemeente een percentage sociale huurwoningen wil bereiken. Dat is wat hiervoor 'het

[18] De afdwingbare variant kan alleen in het omgevingsplan worden geregeld, niet in de vergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA)

beleidspercentage' of 'de gemeentelijke norm voor sociale huurwoningen' is genoemd. Om over de hele linie van de gemeente dit daadwerkelijk te kunnen bereiken is voor elke sociale huurwoning die op enige ontwikkellocatie te weinig wordt gerealiseerd elders een compenserende sociale huurwoning nodig. Aangezien de realisatie van sociale huurwoningen gepaard gaat met een onrendabele top is voor elke compensatie dus de financiële compensatie van die onrendabele top nodig.

De beleidspercentages sociale huur zijn vastgelegd in het Beleidsprogramma wonen in de stad. Het is niet nodig concreet op locatieniveau te duiden waar minder dan wel meer dan de norm aan sociale huurwoningen wordt gerealiseerd. Wel is het nodig te constateren dát er gebiedsontwikkelingen gaan ontstaan met meer dan wel minder dan de gehanteerde norm.

Een tweede voorwaarde volgt uit de wettelijke toelichting op het instrument van de financiële bijdrage. Daarin is opgenomen dat aangetoond moet worden dat de plannen waarbij een bijdrage in rekening wordt gebracht nog wel financieel uitvoerbaar zijn. In de toelichting is echter niet opgenomen wat er nu concreet verwacht wordt van gemeenten op dit punt. We hanteren de stelling dát plannen in de regel financieel uitvoerbaar zijn. Als een initiatiefnemer stelt dat dit, als gevolg van het in rekening brengen van de financiële bijdrage, niet zo is, zal een berekening overlegd moeten worden waarin deze stelling financieel wordt onderbouwd, die de gemeente zal (laten) toetsen. Aan de opzet en achtergrond van die berekening kunnen voorwaarden verbonden worden.

Voorwaarden afdwingbare variant
In de afdwingbare variant gelden meer voorwaarden:

- Er moet sprake zijn van een functionele samenhang tussen de ontwikkelingen. In dit geval is dat niet echt een andere voorwaarde dan het aantonen van samenhang bij de minnelijke variant. De samenhang heeft immers betrekking op de functie sociale woningbouw;
- Anders is wel dat de gemeente in het Omgevingsplan of -programma de locaties aanwijst waar compensatie gaat plaatsvinden. Dit lijkt een lastige voorwaarde omdat dit vaak in een vroeg stadium nog niet goed mogelijk is. Potentieel kan bijvoorbeeld gebruik worden gemaakt van één bekende locatie waar ruim voldoende sociale huurwoningen worden gerealiseerd. Die locatie wordt dan aangewezen als compensatielocatie voor verschillende plannen. Bij actualisaties kunnen dan de laatste inzichten worden verwerkt;
- Naar aanleiding van het voorgaande dient rekening te worden gehouden met regelmatige actualisaties. Het vastleggen in een programma is dan het meest praktisch omdat het college bevoegd is wijzigingen vast te stellen;
- In de afdwingbare variant kunnen bijdragen in principe alleen in rekening worden gebracht als hierdoor op de compenserende locatie een tekort op de grondexploitatie of de kostenverhaalsuitkomst of een groter tekort ontstaat. Op het moment dat dit concreet aan de orde is, moet dit dus in het Omgevingsplan onderbouwd worden. Dit vereist enig rekenwerk van de gemeente;
- In de afdwingbare variant wordt ook een regel voor eindafrekening opgenomen met een termijn wanneer die plaatsvindt. Als er op dat moment bijdragen zijn ontvangen, die nog niet besteed zijn, wordt er terugbetaald. In de minnelijke variant is een dergelijke afspraak niet nodig. In de afdwingbare variant is ook opgenomen dat periodiek publieke verantwoording moet worden afgelegd over de bestedingen uit de reserve. Ons inziens kan hiertoe worden aangesloten bij de reguliere planning- en controlcyclus;
- In de afdwingbare variant geldt ook het principe van de macro-aftopping: een plan hoeft niet meer af te dragen dan het financieel kan dragen.

De regels voor de afdwingbare variant kunnen alleen in een Omgevingsplan worden opgenomen en niet als voorschrift in een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA). Het lijkt wel mogelijk de vergunning voor een BOPA te weigeren als de financiële bijdrage dan niet minnelijk overeengekomen wordt zonder dat sprake is van zogeheten 'betaalplanologie'.

Gelet op de extra vereisten van de afdwingbare route ten opzichte van de minnelijke route wordt nu gekozen voor de minnelijke route.

Geldstromen en risico's
Het voorspellen en bewaken van de geldstromen is van belang. Het risico dat de gemeente meer moet betalen dan er in het fonds zit, is ondervangen door de spelregel 'op is op'. Aan de andere kant zal het risico dat de gemeente 'nee' moet verkopen vanwege een leeg fonds, op termijn zijn ondervangen door een startkapitaal in het fonds te storten. Aan de hand van de actuele woningbouwplanning wordt periodiek gekeken hoe het fonds functioneert en of bijsturing nodig is. Verantwoording wordt afgelegd in de planning- en controlcyclus.

11 Snippergroen

In deze bijlage wordt het beleid voor uitgifte van snippergroen beschreven.

11.1 Toetsing

11.1.1 Omschrijving snippergroen

Snippergroen ontstaat door verschillende redenen. Dit kan zijn als gevolg van in het verleden uitgevoerde projecten of van veranderde inzichten en/of herinrichtingen van openbaar gebied.

Als een perceel openbaar groen aan particuliere percelen grenst, blijft er steeds druk bestaan vanuit particulieren om delen van dit openbaar groen te kopen of in gebruik te nemen.

Definitie uitgeefbaar snippergroen:
Uitgeefbaar snippergroen is een perceel groen dat geen directe openbare functie heeft. Dat wil zeggen dat het perceel grond geen verkeersgroen, gebruiksgroen of beeldbepalend groen is en/of dat er in het perceel groen geen belangrijke kabels/ leidingen en/of rioleringen zitten.

Hieronder volgt een nadere uitwerking van de in de definitie van snippergroen geformuleerde termen.

Verkeersgroen:
Groen gelegen aan wegen met een ontsluitingsfunctie (gebiedsontsluitingsweg), groen gelegen aan wegen met een buurtverzamelingsfunctie (belangrijke erftoegangsweg), groen gelegen aan alle andere erftoegangswegen en groen gelegen aan langzaam verkeersroutes.

Gebruiksgroen:
Groen op en rondom sportvelden, speelterreintjes en trapveldjes en groen met overig recreatief gebruik (vijver, dorpsrand, park, etc.).

Beeldbepalend groen:
Sfeerversterkend c.q. structuurversterkend groen en groen met een afschermende functie.

Snippergroen is reststroken zonder een directe functie. Het verkopen van dergelijke groenstroken aan de direct aangrenzende eigenaar tast de groenstructuur en de belevings- en gebruikswaarde van de omgeving niet aan.

Ook van de percelen die momenteel zijn verhuurd, in gebruik zijn gegeven of ongewenst in gebruik zijn genomen, moet bij beëindiging van de verhuurovereenkomst, dan wel bij het einde van het gebruik worden bepaald of er al dan niet sprake is van snippergroen.

11.1.2 Criteria uitgifte snippergroen

Om een duidelijk en eenduidig beleid inzake de uitgifte van snippergroen te waarborgen, wordt elk verzoek getoetst aan vooraf vastgestelde criteria. Er kan bij de beoordeling van de mogelijkheid en wenselijkheid om tot uitgifte over te gaan gebruik worden gemaakt van vooraf vastgestelde 'verkoop- en handhavingstekeningen'. Dit is geen vereiste.

Uitgifte van snippergroen is alleen mogelijk als:

a. een strook snippergroen direct grenst aan het eigendom van de aanvrager;
b. de strook snippergroen geen directe openbare functie heeft;
c. er geen verkeerskundige bezwaren zijn;
d. er geen belangrijke nutsvoorzieningen/riolering in het betreffende perceel aanwezig zijn;
e. er geen omgevingsbezwaren zijn;
f. er geen onderhoudsbezwaren zijn;
g. er geen stedenbouwkundige bezwaren zijn;
h. er geen omgevingsplantechnische bezwaren zijn;
i. er geen milieutechnische bezwaren zijn.

Het college van burgemeester en wethouders is bevoegd tot het stellen van nadere regels en kan in voorkomende gevallen, mits voldoende beargumenteerd, afwijken van bovenstaande criteria of kan nieuwe criteria toevoegen.

Ieder verzoek wordt op gelijke wijze getoetst aan het nieuw vastgestelde beleid.

In het verleden verkochte dan wel verhuurde of anderszins uitgegeven percelen die volgens het nieuwe beleid niet (meer) voor uitgifte in aanmerking komen, vormen geen aanleiding om in een vergelijkbare situatie (waarin dus niet wordt voldaan aan de nu gestelde criteria) tot verkoop over te gaan.

11.1.3 Nadere omschrijving snippergroencriteria

Als een perceel op basis van de definitie snippergroen wordt aangemerkt als snippergroen, komt het in principe in aanmerking voor verkoop. Er kunnen echter bepaalde feitelijke omstandigheden zijn die verkoop onwenselijk maken. De bovengenoemde criteria geven hier de kaders voor aan. Hieronder wordt op onderdelen een nadere toelichting op de criteria gegeven.

Verzoeker moet eigenaar zijn van het aangrenzende perceel (criterium sub a)
Snippergroen wordt alleen verkocht aan de eigenaren van een aangrenzend perceel. Er wordt niet verkocht aan huurders.

Snippergroen mag geen directe openbare functie hebben (criterium b)
Denk aan hondenuitlaatplaatsen of speelveldjes.

Verkeerskundige bezwaren (criterium sub c)
Snippergroen wordt niet uitgegeven als:

- uitgifte leidt tot belemmering van het zicht op de weg of andere verkeerstechnische problemen;

- er parkeervoorzieningen verdwijnen;
- er in de omgeving een hoge parkeerdruk is en er mogelijk nieuwe parkeervoorzieningen aangelegd worden;
- er in de directe omgeving een aanpassing van wegen, voet- en of fietspaden noodzakelijk is.

Aanwezigheid van belangrijke kabels/leidingen en/of riolering (criterium sub d)
Als zich in, op of onder de groenstrook belangrijke kabels, leidingen of riolering bevindt moet de gemeente beoordelen of een groenstrook voor verkoop in aanmerking komt. Bij verkoop van een groenstrook waarin zich nutsvoorzieningen bevinden wordt deze alleen verkocht onder vestiging van een recht van opstal voor de desbetreffende belanghebbende. De eventueel verbonden kosten (zoals kosten voor vastlegging van de afspraken met de nutsbedrijven, de notariële, fiscale en kadastrale lasten) zijn voor rekening van de koper.

Omgevingsbezwaren (criterium sub e)
Uitgifte van snippergroen mag niet leiden tot een sociaal onveilige situatie. Voor de leefbaarheid van de woonomgeving is een veilig gevoel voor de bewoners van groot belang. Vooral in de donkere periodes van avond en nacht kunnen onoverzichtelijke situaties leiden tot een onveilig gevoel. Als te verwachten is dat verkoop leidt tot het ontstaan van sociaal onveilige locaties, wordt niet tot verkoop overgegaan.

Uitgifte mag geen overlast voor buren of andere derden met zich meebrengen.

Een ander belangrijk aspect is een eventuele toekomstige ontwikkeling. Bijvoorbeeld nieuwe bouwlocaties (zowel inbreiding als uitbreiding), een (langzaam) verkeersontsluiting tussen een nieuw te ontwikkelen woonwijk en de bestaande wijk, een toekomstig voetpad of toekomstige parkeerplaatsen. Het spreekt voor zich dat gemeentelijke percelen die nodig zijn voor een toekomstige ontwikkeling niet voor verkoop in aanmerking komen.

Onderhoudsbezwaren (criterium sub f)
Er mag geen snippergroen ontstaan doordat slechts een deel van een bredere groenstrook naast een perceel wordt verkocht. Uitgangspunt is dat uitsluitend tot uitgifte van aaneengesloten groen wordt overgegaan als het groen is gelegen tussen de particuliere erfgrens en de openbare verharding.

Door uitgifte van snippergroen mag geen nieuw snippergroen of versnippering van openbaar groen ontstaan. Als een groenstrook wordt gekwalificeerd als snippergroen, dient ook gekeken te worden of er eventueel delen openbaar groen resteren. De maatvoering van het resterende openbaar groen is hierbij van belang, omdat te kleine restpercelen kunnen leiden tot een arbeidsintensieve onderhoudssituatie. Deze arbeidsintensivering is te voorkomen door het bepalen van een minimale maatvoering voor de grootte van een vak. Uitgangspunt voor deze maatvoering is dat de beplanting zijn natuurlijke vorm kan ontwikkelen en dat het beheer niet arbeidsintensief wordt. Dit heeft tot gevolg dat een potentiële koper de gehele strook dient aan te kopen of dat de strook in zijn geheel niet wordt verkocht, als slechts een kleine reststrook overblijft.

Uitgangspunt is dat groenstroken die langs meerdere percelen lopen in één keer worden uitgegeven. Als één of meerdere bewoners geen belangstelling heeft/hebben, wordt aan de hand van de feitelijke situatie bezien of al dan niet verkocht wordt.

Ook van belang is dat niet onderbroken stroken worden verkocht. Bevat een aan te kopen groenstrook een in- of uitrit dan dient de gehele strook dus inclusief de in-/uitrit te worden verkocht. Per geval dient dit te worden bekeken.

Aanliggende sloten of groenvoorzieningen moeten bereikbaar voor onderhoud en beheer blijven. Er mag door uitgifte geen situatie ontstaan waardoor niet of onder zeer moeilijke omstandigheden onderhoud gepleegd kan worden.

Als er monumentale of beschermwaardige bomen op de groenstrook staan of binnen een bepaalde afstand van de groenstrook (afhankelijk van de kroonprojectie van de boom) kan het verzoek om aankoop worden afgewezen. De kroonprojectie is de zone waarbinnen zich de meeste wortels bevinden van de desbetreffende boom.

Stedenbouwkundige bezwaren (criterium sub g)
Snippergroen wordt niet uitgegeven wanneer er sprake is van beeldbepalend groen of wanneer de beplanting een wezenlijk onderdeel vormt van een gezichtsbepalend totaalgroenplan.

Groen rondom sportvelden, speelterreintjes en trapveldjes of ander recreatief gebruik, bijvoorbeeld een vijver, dorpsrand of park, wordt niet uitgegeven.

Als er sprake is van groen gelegen aan wegen met een ontsluitingsfunctie of aan belangrijke toegangswegen tot de wijken wordt niet tot uitgifte van de groenstrook overgegaan.

Omgevingsplantechnische bezwaren (criterium sub h)
Snippergroen krijgt in een omgevingsplan meestal de benaming ‘verkeer’ of ‘verkeer – verblijf’. Dit maakt aanpassingen van het openbaar gebied mogelijk. Als de openbare ruimte aangepast wordt, bijvoorbeeld voor optimalisatie van het aantal parkeerplaatsen of het verplaatsen van een klein plantsoen, kan dit juridisch-planologisch gezien. Het omgevingsplan vormt hierin geen beperking.

Alleen structuurbepalend groen krijgt de bestemming ‘groen’.

Uitgifte moet in principe passen binnen het geldende bestemmingsplan. Per verzoek wordt bekeken of een herziening van het omgevingsplan na verkoop wenselijk is.

Milieutechnische bezwaren (criterium sub i)
Uitgifte is alleen mogelijk als er geen vermoeden van vervuiling is en/of er geen hoge saneringskosten aan de uitgifte of het toekomstige gebruik van het perceel verbonden zijn.

11.2 Vormen van uitgifte

11.2.1 Algemene uitgangspunten

Bij de uitgifte van gemeentelijke groenstroken gelden de volgende algemene uitgangspunten. Voor nieuwe situaties geldt:

- Niks voor niks;
- Alle gebruik wordt vastgelegd;
- Er wordt gehandhaafd; legaliseren heeft de voorkeur;
- Er gelden heldere uitgiftecriteria.

Zie ook het gronduitgifte- en prijsbeleid.

11.2.2 Huurovereenkomst

De bestaande huurovereenkomsten van reststroken worden omgezet in verkoop, voor zover de nieuwe snippergroencriteria de verkoop niet in de weg staan. Wanneer de huidige gebruiker niet wil kopen, wordt de bestaande ingebruikgeving omgezet in een huurovereenkomst (met uitsterfconstructie). Een nieuwe bewoner/eigenaar kan geen huurovereenkomst meer afsluiten.

Wanneer het betreffende perceel op basis van de toetsing aan de genoemde criteria niet wordt aangemerkt als uit te geven snippergroen of wanneer de nieuwe bewoner/eigenaar het betreffende perceel niet wenst te kopen als het wel voldoet aan de criteria dan wordt het gebruik van het perceel beëindigd en door de gemeente terug in onderhoud genomen.

Bij beëindiging van de huursituatie of gebruikssituatie moet de grond weer worden teruggebracht in de originele staat, dat wil zeggen dat de grond openbaar moet worden ingericht, meer specifiek dat het perceel vrij van hekwerken, palen, tegels en/of andere bebouwing en vrij van door huurder/gebruiker aangebrachte beplantingen (voor zover de verwijdering van bomen niet onderhevig is aan een kapvergunning) moet worden opgeleverd.

11.2.3 Legalisering (ongewenst) gebruik

Uitgangspunt is dat ongewenst in gebruik genomen gronden worden teruggevorderd. Mocht de grond volgens de uitgifte criteria te koop zijn dan ontvangt de eigenaar een koopaanbieding. Als de grond niet voldoet aan de uitgiftecriteria of de eigenaar reageert niet op de koopaanbieding, dan wordt er een handhavingsprocedure gestart.



Gemeente Leeuwarden