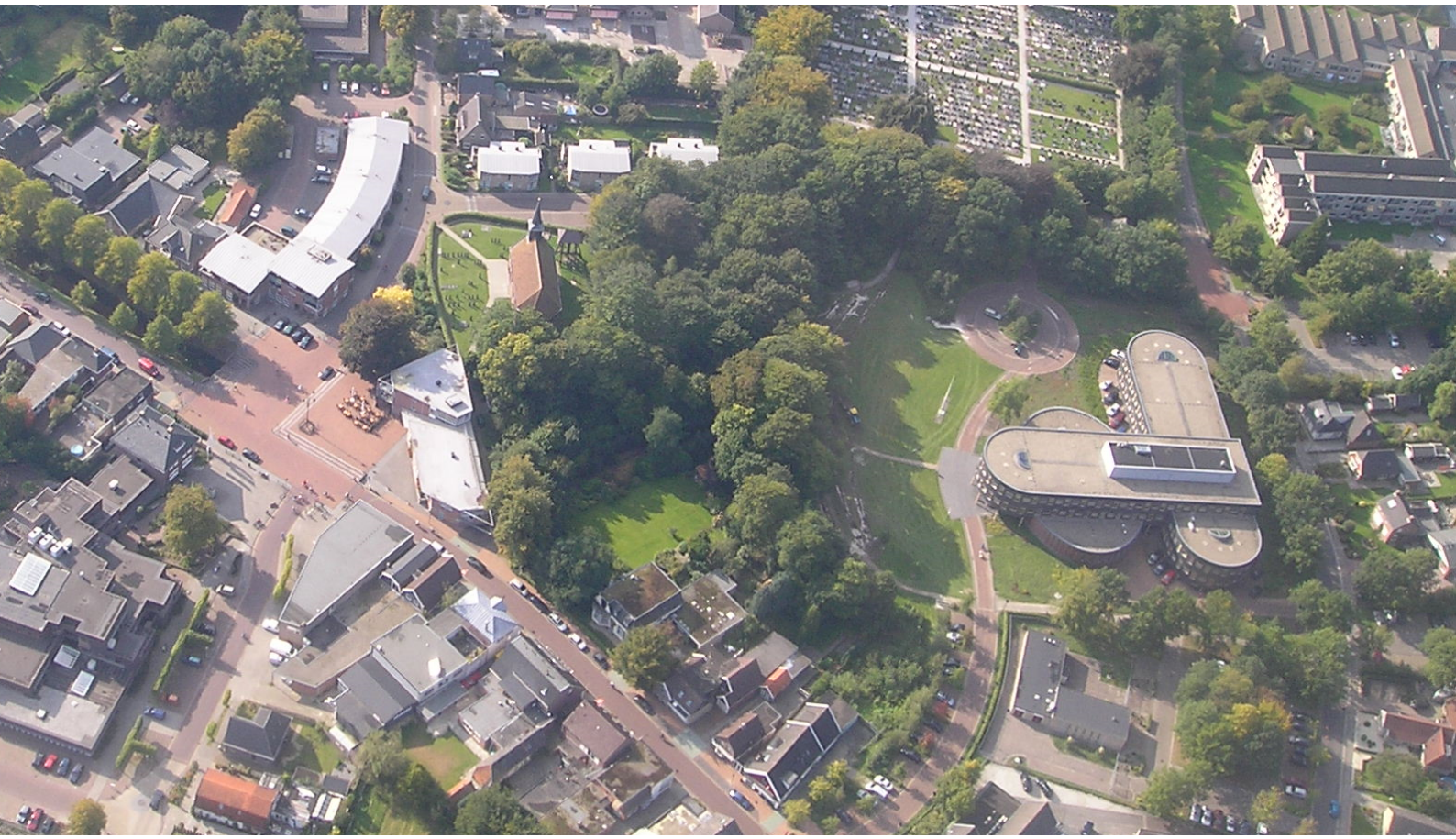
gemeente ooststellingwerf

Nota Grondbeleid Ooststellingwerf

Mei 2022



Colofon

Dit is een uitgave van de Gemeente Ooststellingwerf
Oosterwolde, april 2022

Afdeling Mens en Omgeving
Team Ruimte en Economie

Postadres:
Postbus 38
8430 AA Oosterwolde

Bezoekadres:
’t Oost 11
8431 LE Oosterwolde

Telefoonnummer:
14 0516

Internet:
www.ooststellingwerf.nl

Voorwoord

Voor u ligt de Nota Grondbeleid Ooststellingwerf 2022.

De Nota Grondbeleid

Met deze nota geeft de gemeente Ooststellingwerf richting aan een toekomstgericht grondbeleid.

Het gemeentelijk grondbeleid is aangepast aan de geldende wet- en regelgeving opgelegd door de andere overheden.

Gemeentelijk grondbeleid:
‘’Het gemeentelijk grondbeleid heeft tot doel de bestuurlijke en maatschappelijk gewenste ruimtelijke ontwikkelingen van de gemeente Ooststellingwerf mogelijk te maken door aankoop, exploitatie en uitgifte van gronden, dan wel door medewerking te verlenen aan ontwikkelingen van plannen door private personen, bedrijven en instellingen”.

Het gemeentelijk grondbeleid is één van de instrumenten voor het realiseren van de gemeentelijke beleidsdoelstellingen. Deze nota is geschreven als richtlijn en reiswijzer om invulling te kunnen geven aan deze doelstellingen. De basis daarvoor is de ruimtelijke planvorming, waarin (her)ontwikkeling van locaties, anticiperend op marktomstandigheden en marktvraag een grote rol speelt.

Grondbeleid is geen doel op zich, het is dienstbaar aan ruimtelijk beleid en sectoraal beleid voor Wonen, Werken en Recreëren. Om de gemeentelijke ambities op de beste wijze te verwezenlijken moet maatwerk worden geleverd.

Om optimaal maatwerk te kunnen leveren hanteren we een adaptief grondbeleid: actief waar het moet en facilitair waar het kan.

Inhoud

1.	Inleiding	**6**
2.	Aanleiding voor de Nota Grondbeleid 2022	**7**
3.	De principes in de Nota Grondbeleid	**9**
4.	Grondbeleid in haar context	**10**
5.	Grondbeleid: actief, facilitair, passief	**12**
6.	Werkwijze in de ontwikkeling	**15**
7.	Verwerving	**19**
8.	Vervreemding	**21**
9.	Organisatie	**26**

De bijlagen van de Nota Grondbeleid

•Bijlage 1. Wet en regelgeving

•Bijlage 2. Uitgangspunten grondexploitatie (BBV)

•Bijlage 3. Fasen van ontwikkeling

•Bijlage 4. Vervreemding en Didam-uitspraak

•Bijlage 5. Planvoorraad en planschade

•Bijlage 6. Kostenverhaal

•Bijlage 7. Inrichting openbare ruimte

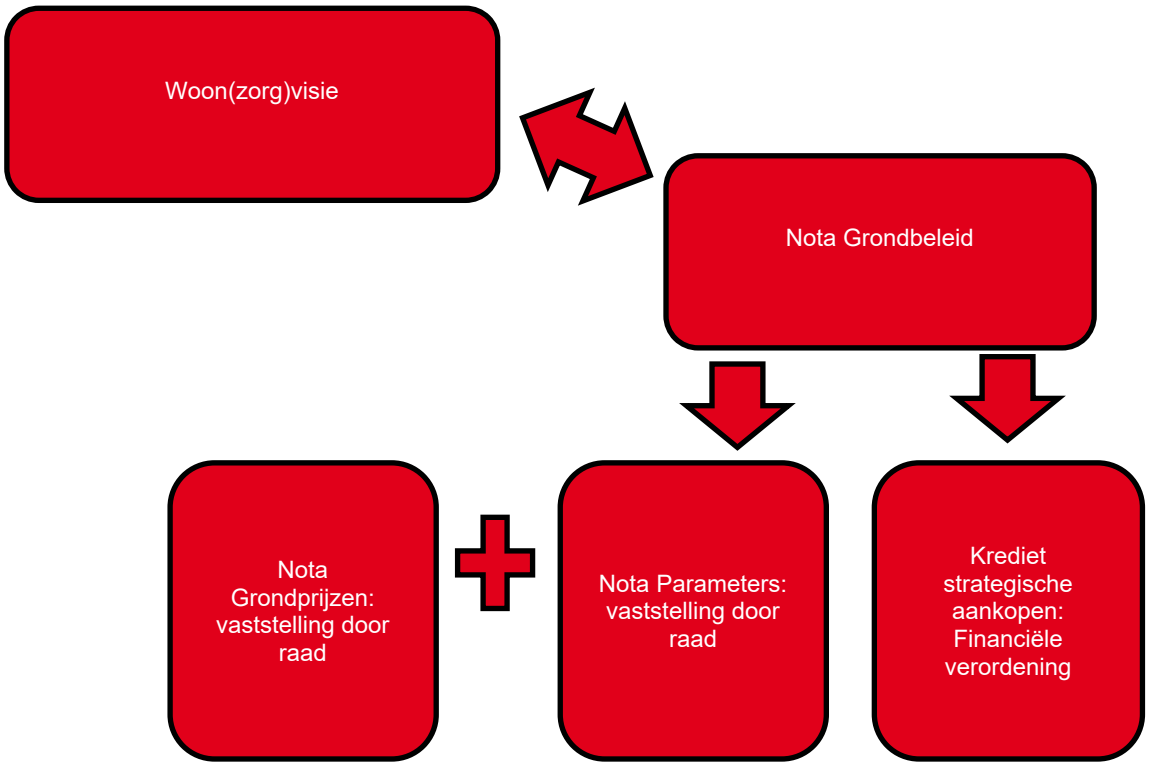
•Bijlage 8. Verjaring

1. Inleiding

De gemeente Ooststellingwerf is een aantrekkelijke woon- werk- en recreatie gemeente. Deze positie wil zij graag behouden. Om de kwaliteit en het karakter van ons gebied te bewaren, zijn we ons ervan bewust dat de mogelijkheden voor uitbreiding van wonen en werken noodzakelijk zijn maar dat ze een zorgvuldige afweging vergen. We zijn van mening dat kwaliteit boven kwantiteit moet gaan. Behoud van bestaande waarden is belangrijk. Waar het nodig is moet wel gebouwd worden voor de lokale woningbehoefte (Bron: Woon(zorg)visie 2022-2026).

Het gemeentelijk grondbeleid speelt een grote rol bij het realiseren van de bovenstaande ambitie. Grond is een belangrijk middel om het gemeentelijk beleid op het gebied van ruimtelijke ordening, volkshuisvesting, (gemeentelijke) ruimte vragende voorzieningen en economische zaken vorm te geven. De gemeentelijke taak is daarin beleidsinhoudelijk en financieel. Daarnaast moeten wij ons houden aan de geldende wet- en regelgeving. Belangrijk daarbij zijn de beginselen van “fair play” en transparantie.
Met de uitvoering van het grondbeleid wordt beoogd inbreidingslocaties, herstructureringsgebieden en functieveranderingslocaties te realiseren met een zo gunstig mogelijk maatschappelijk en financieel eindresultaat. Met het realiseren van uitbreidingslocaties voor woningbouw voldoet de gemeente aan de woningbehoefte. Gelet op de huidige ontwikkelingen zijn uitbreidingen op passende schaal wel noodzakelijk. Verder regelt de nota hoe de gemeente omgaat met de gronden bestemd voor industrie, snippergroen en grond voor overige ruimtelijke en maatschappelijke functies.

De nota Grondbeleid in de context met andere beleidsdocumenten:



2. Aanleiding voor de Nota Grondbeleid

Nota Grondbeleid 2011 is achterhaald.
De Nota Grondbeleid vervangt de Nota Grondbeleid 2011, vastgesteld door de gemeenteraad op 22 november 2011.
Gelet op de huidige ontwikkelingen op de woningmarkt zetten we in de Nota grondbeleid 2022 in op een actieve(re) rol van de gemeente voor de woningbouw. Dit kan door het voeren van een adaptief beleid waarbij de rol van de gemeente aangepast kan worden aan wat in de specifieke situatie noodzakelijk is.

De Nota Grondbeleid is aangepast aan nieuwe wetgeving en veranderende inzichten. De Nota Grondbeleid is een doorkijk naar nog in te voeren regelgeving (o.a. Omgevingswet).
Daarnaast is de koers die de gemeente vaart op het gebied van de woningbouwopgave veranderd. De nieuwe koers zet in op een actieve rol voor de gemeente op het gebied van woningbouw: Actief grondbeleid waar het moet, facilitair grondbeleid waar het kan.

Gemeentewet
Het artikel 212 Gemeentewet regelt dat de gemeente een financiële verordening moet hebben. In het artikel 16 van de Financiële verordening Ooststellingwerf van 16 december 2020 staat aangegeven dat de Nota Grondbeleid periodiek aan de raad ter besluitvorming wordt voorgelegd.

BBV
Art 9 BBV schrijft voor dat in de programmabegroting een paragraaf 7 moet worden opgenomen en in het artikel 16 BBV staan de minimale vereisten.

Ook de Woon(zorg)visie 2022-2026 geeft aan dat de Nota uit 2011 aan aanpassing toe is.
De Woon(zorg)visie 2022-2026 biedt de handvatten om de gemeentelijke ambities te realiseren.
Een belangrijke ambitie in de Woon(zorg)visie in relatie tot de Nota Grondbeleid is de volgende :
“We zetten in op de ontbrekende schakels op de woningmarkt. Zo stimuleren we doorstroom en benutten we de huidige voorraad optimaal. Dit betekent dat we nieuwbouw vooral inzetten om doorstroom op gang te krijgen. Aanvullend op het inspelen op de behoefte vanuit vooral starters en doorstromers, voegen we kleinschalig woonmilieus toe die in trek zijn bij vestigers (landschappelijk wonen in een groene omgeving), zodat er meer variatie komt in het woningaanbod in de gemeente en we een kapitaalkrachtige groep aan Ooststellingwerf binden”.
Daarbij ligt de nadruk op het uitvoeren van de wettelijke taken (volkshuisvesting en omgeving). Het klassieke “privaatrechtelijke” grondbedrijf heeft een duidelijk publiekrechtelijk karakter gekregen.

In de Woon(zorg)visie 2022-2026 is opgenomen:
Ooststellingwerf wil een fijne plek zijn voor iedereen, jong en oud. Een plek om te zijn en te blijven. Dat is nu niet altijd mogelijk. De druk op de woningmarkt neemt ook in Ooststellingwerf toe. De sterk gestegen huizenprijzen maken het voor bepaalde groepen steeds lastiger om een betaalbare en passende woning te vinden. Bovendien verandert de woningvraag. De gemeente heeft te maken met nieuwe woningmarktopgaven.
Zo vinden jongeren met vaak een beperkt inkomen door de gestegen huizenprijzen steeds moeilijker een woning. Tegelijkertijd is Ooststellingwerf steeds meer in trek bij mensen van buiten de gemeente vanwege de verbeterde bereikbaarheid en de kwaliteit van het landschap. Hierdoor neemt de schaarste aan woningen verder toe. Ook wonen meer mensen met een zorg- of ondersteuningsvraag langer of weer zelfstandig thuis. Dit vraagt levensloopgeschikte woningen, dorpen waar mensen er voor elkaar zijn, (ontmoetings-)voorzieningen en zorgaanbod. Verder ligt er een belangrijke opgave om de woningvoorraad te verduurzamen, voldoende standplaatsen te bieden aan woonwagenbewoners, adequate huisvesting te realiseren voor arbeidsmigranten, en voor het toenemend aantal statushouders.

Wat willen we bereiken:
De gemeente Ooststellingwerf wil deze opgaven aanpakken:
Thema 1: Inzetten op een passend groeiscenario
Thema 2: Mismatch tussen vraag en aanbod
Thema 3: Organiseren van wonen en zorg
Thema 4: Werken aan leefbaarheid en duurzaamheid

Waarom willen we dat:
Als gemeente betekent dit dat we op verschillende manieren invloed uitoefenen: vaak regisserend en stimulerend, soms meer faciliterend (waarmee we aansluiten bij onze roldefinitie in onze Visie op de samenleving).

Wat gaan we ervoor doen:
Bij de uitwerking van het woonbeleid werkt de gemeente samen met inwoners, corporaties, bouwbedrijven. Zij zijn primair de investeerders in een goed woonklimaat. De gemeente faciliteert hun zo nodig. De woonvisie vormt de basis waarop we met woningcorporaties en huurdersorganisaties (meer)jaarlijkse prestatieafspraken maken. We sturen via toetsing van woningbouwplannen het gewenste programma en ruimtelijke ontwikkeling van de gemeente. We kiezen daarbij waar nodig een sturende of regisserende rol. We richten ons daarbij op die thema’s en opgaven waar we invloed op kunnen uitoefenen. We onderscheiden de invloed van de gemeente op drie niveaus: wat kan de gemeente zelf doen, wat kan de gemeente in samenwerking met partners doen en wat kan de gemeente beïnvloeden? Op al deze niveaus speelt de gemeente een rol.

De woonvisie is daarnaast vooral actiegericht met concrete opgaven voor de komende jaren (looptijd tot en met 2026, met een doorkijk naar 2030). Aan deze opgaven wordt in de woonvisie een uitvoeringsprogramma gekoppeld.

3 De principes in de Nota Grondbeleid

De gemeente Ooststellingwerf heeft grote ambities op het gebied van de ruimtelijke ontwikkeling. Dit vraagt om ander grondbeleid, dat actief en faciliterend is. Nu de Omgevingsvisie gereed is, begint het dynamische proces om dieper in te gaan op het te voeren grondbeleid. In het grondbeleid gaat het om:

De rol van de gemeente

- Het grondbeleid is adaptief. Dit betekent dat er zowel actief grondbeleid als facilitair grondbeleid gevoerd wordt.
- Door het voeren van actief grondbeleid houden wij maximaal grip en regie op de ruimtelijke ontwikkeling.
- Door het voeren van een faciliterend grondbeleid sluiten wij aan bij initiatieven uit de markt.
- Afhankelijk van de situatie wordt ook bepaald: de mate van (burger)participatie, de tijdsinzet, sturing en de eventuele financiële bijdrage en daarmee het risico dat de gemeente loopt.

De inzet en doelstellingen

- De inzet is gericht op het bereiken van een optimale verhouding tussen de kwalitatieve inhoudelijke doelen en de beschikbare financiële middelen. Hierbij hoort een volwassen financiële bewustwording (risicomanagement).
- We houden rekening met het feit dat sommige investeringen (doelstelling), die een maatschappelijk gewenste impact hebben, soms niet of niet direct worden terugverdiend.
- Het grondbeleid staat niet op zichzelf, maar staat ten dienste van de doelstellingen van de gemeente.
- Het grondbeleid is nauw verweven met de ambities en doelstellingen uit de Woon(zorg)visie 2022-2026. Het grondbeleid is daarmee instrumenteel aan de volkshuisvestelijke opgave.

De werkwijze

- Het grondbeleid ziet toe op flexibiliteit en maatwerk. De uitvoering is daardoor in hoge mate situationeel. Per initiatief/project wordt bekeken wat de rol van de gemeente daarin moet zijn. Dit geldt voor het gehele spectrum dat het grondbeleid beslaat: zoals bij woningbouw, economisch grondbeleid en snippergroen.
- Om beleidsdoelstellingen te halen kunnen door de gemeente strategische aankopen worden gedaan.
- Het grondbeleid heeft bij marktinitiatieven als uitgangspunt te faciliteren, te stimuleren of te regisseren. De gemeente heeft in dat geval niet altijd de noodzaak om zelf grondposities in te nemen.
- Het faciliteren van initiatieven van derden betekent dat er (anterieure) afspraken gemaakt worden.
- Inbreidings-, vernieuwings- en herbestemmingslocaties zijn doorgaans kleine locaties, waar ook gewerkt kan worden met korte(re) exploitatieperioden, tijdelijke exploitaties en maatwerkoplossing ten behoeve van “behapbare en overzienbare” ontwikkelingen.
- De Omgevingswet biedt mogelijkheden voor organische gebiedsontwikkeling. De gebiedsontwikkeling verschuift van een projectmatige aanpak naar een organische aanpak. Daarmee komt voor de gemeente de focus meer te liggen op het proces.
- Het grondbeleid ziet er op toe dat er bij organische gebiedsontwikkeling rekening gehouden dient te worden met langjarige onzekerheden. Om hier grip op te krijgen zal er meer gewerkt worden met bandbreedtes en zullen meebewegende afspraken noodzakelijk gaan worden.

De context

- Het grondbeleid anticipeert op de nieuwe Omgevingswet. De beoogde invoering van de Omgevingswet is 1-1-2023.
- Het grondbeleid is kader stellend en de Nota Grondbeleid is een handelingsleidraad.

4 Grondbeleid in haar context

4.1 Algemeen

Wet en regelgeving
Het grondbeleid is niet iets dat op zichzelf staat. Er zijn wetten en regels waar op het gebied van grondbeleid rekening mee moet worden gehouden. De bestaande regels zijn:

- de Europese regels, zoals de "Aanbestedingsplicht voor werken, leveringen en diensten" en de "Staatssteunregeling bij vastgoedtransacties".
- De landelijke (formele wetgeving), provinciale en gemeentelijke wet- en regelgeving (materiele wetgeving).

Ook is er Nieuwe wetgeving te verwachten. De belangrijksten zijn:

- De Omgevingswet.

Deze wet zal naar verwachting begin 2023 worden ingevoerd. Daarnaast zijn sommige aanpassingswetten zijn al door de Tweede en Eerste Kamer bekrachtigd. Voor het grondbeleid is de belangrijkste aanpassingswet de Aanvullingswet grondeigendom.
In de bijlage 1 Wet en regelgeving wordt hier verder op in gegaan.

- Het BBV
- Op het gebied van financiën van het grondbeleid is de belangrijkste regeling het Besluit begroting en verantwoording (BBV) met de Notities van de commissie BBV.

Als gevolg van de landelijke beleidswijzigingen en de situatie op de vastgoedmarkt heeft de commissie Besluit Begroting en Verantwoording in 2019 haar notitie over grondexploitatie bijgesteld (paragraaf 2.1.1 notitie BBV) en zijn nieuwe richtlijnen opgesteld of aangescherpt voor het waarderen van gronden binnen het grondbedrijf, het nemen van verlies en het treffen van verlies voorzieningen.

In augustus 2019 heeft de commissie BBV de notitie “faciliterend grondbeleid” en “tussentijdse winstneming” samengevoegd in de notitie “grondbeleid in begroting en jaarstukken”. Hier gaat de commissie specifiek in op de financiële verslaglegging bij gemeentelijk grondbeleid.
Belangrijk is dat de eisen voor winstnemingen zijn gewijzigd: het Poc-beginsel.
Winstnemen op (meerjarige) grondexploitaties werden beheerst door het voorzichtigheidsbeginsel.
Dit beginsel is inmiddels vervangen door het beginsel “Percentage of completion” (Poc). Winst moet genomen worden als een bepaald gedeelte van de ontwikkeling is gerealiseerd.

Voor de begroting en verantwoording op het gebied van erfpacht is in februari 2013 door de commissie BBV een “notitie Erfpacht in het BBV” vastgesteld. De gemeente Ooststellingwerf heeft geen grond in erfpacht uitgegeven. Wel wordt gekeken of het instrument toepasbaar is als stimulans voor de realisatie van starterswoningen.

De aanscherping van de financiële regels van het BBV komt in de bijlage 2 Uitgangspunten grondexploitatie BBV verder ter sprake.

4.2 Het grondbedrijf en grondzaken

Het klassieke grondbedrijf bestaat niet meer. De taken zijn overgegaan naar de cluster grondzaken.
De cluster grondzaken beheert bouwgrond in de grondexploitatie en bebouwd en onbebouwd strategisch aangekocht vastgoed. De gemeente voert een grondexploitatie overeenkomstig de richtlijnen van het BBV. In de Materiele vaste activa (MVA) zijn de overige gronden en het openbaar gebied ingebracht. Het BBV is erop gericht een transparante exploitatie te hebben. Gemeentelijke (strategische/ voor woningbouw beoogde) gronden waarvoor geen directie plannen liggen, worden afgewaardeerd en aan de MVA toegevoegd.

Het cluster grondzaken heeft een belangrijke rol in de leefbaarheid en herontwikkeling van de woonkernen in de gemeente. Door goed (her)gebruik van het vastgoed behoudt de woon- en bedrijfsomgeving zijn veerkracht.

Samenspel met andere partijen
Het krachtenveld dat invloed uitoefent op de ontwikkeling van de (woon)omgeving verandert constant. De inzet van de gemeente is gericht op participatie. Inwoners willen meer inspraak in de (her)ontwikkeling van de directe omgeving waarin zij verblijven. Ook ondernemers willen participeren in de omgeving van bedrijfslocaties, omdat ze de uitstraling naar klanten belangrijk vinden.

4.3 Doelstellingen

Doelstelling van de gemeente is, om de volkshuisvestelijke doelen, die zijn benoemd in de Woon(zorg)visie 2022 2026 te bereiken. Het grondbeleid is één van de instrumenten om de resultaten te behalen.

Het grondbeleid biedt het instrument om in te spelen op kansen tot strategische verwerving van gronden en/of panden die passen binnen de toekomstvisie van de gemeente Ooststellingwerf (gebieds- en/of herontwikkeling). De gemeente Ooststellingwerf blijft inspelen op kansen tot strategische verwerving en aan- en verkopen tegen marktconforme voorwaarden bij gebiedsontwikkeling en herontwikkeling.

De gemeente heeft en houdt strategische gronden in bezit. De strategische gronden zijn overeenkomstig de voorschriften van het BBV ondergebracht in de “Niet in exploitatie gebrachte gronden” (NiEGG) en in de Materiele vaste activa (MVA). Wij gebruiken de grond nu als pauzelandschap (o.a. voor zonnepaneelvelden). De gemeente Ooststellingwerf doet aan risicobeheersing binnen alle in bezit zijnde gronden en overig vastgoed voor gebieds- en herontwikkeling.

Gemeentelijke vastgoedobjecten die geen breed maatschappelijk belang dienen en waarvan kan worden gesteld dat zij strategisch niet meer bestemd zijn voor gebiedsontwikkeling of herontwikkeling stoten we af.

Bijzondere ambities van de gemeente Ooststellingwerf moeten duidelijk worden ingekaderd en bij de initiatieffase van projecten aan ontwikkelende partijen worden meegegeven. We zien dit met name met betrekking tot de duurzaamheidsambities van de gemeente.

5 Grondbeleid: Actief, facilitair, passief

5.1 Strategie

In de vorige hoofdstukken zijn de vertrekpunten voor het grondbeleid van de gemeente weergegeven.
De strategie die de gemeente kan voeren op het gebied van grondbeleid wordt in dit hoofdstuk nader bekeken.
De gemeente Ooststellingwerf heeft een adaptief grondbeleid, wat inhoud dat geen van de mogelijkheden a priori wordt uitgesloten. Dit is in het onderstaande schema op hoofdlijn samengevat.

	Actief grondbeleid	Passief grondbeleid	Faciliterend grondbeleid	samenwerking
Ambitie doelstelling	Ja	Nee	Ja	Ja
Maatschappelijk/ financieel rendement	Ja	Nee	Ja	Ja
Marktinitiatief	Nee	Ja	Ja	Ja
Grondpositie	gemeente	markt	markt	gemeente/markt
Delen van Expertise, regie en/of risico	Nee	Ja	Ja	ja
Rol en houding gemeente	Gemeente is of wordt door de inzet van instrumenten eigenaar van de grond treedt op als grondproducent en is regisseur van de ontwikkeling. Gemeente bepaalt primair de uitkomst.	Gemeente treedt puur publiekrechtelijk op: Toetsend op wet en regelgeving en hanteert kostenverhaal (Wro). Markt heeft het initiatief.	Gemeente ondersteunt het marktinitiatief en bepaalt samen met de markt de gewenste aanpak en uitkomst. Zet stimuleringsmaatregen in en neemt (beperkt) financiële risico's.	Volledige samenwerking Uitkomst gezamenlijk te bepalen. Volledig delen van het risico.
Rand-voorwaarden	Risico beheers-instrumenten, ontwikkelstrategie, projectorganisatie.	De ontwikkeling schaadt belang van de gemeente niet. De ontwikkeling is voor de gemeente kostenneutraal	Rol van de gemeente vooraf bepaald: -participatie -ontwikkelstrategie -risico inventarisatie.	Risico beheers-instrumenten Ontwikkelstrategie Projectorganisatie

Evenwichtige situatie of noodzakelijk ingrijpen

De gemeente voert grondbeleid binnen de context van de markt en de planologische situatie. Vraag naar ontwikkeling en beschikbare ruimte voor ontwikkeling zijn idealiter in balans. Als de markt sterk is en er voldoende ruimte is voor ontwikkeling, spreken we van een evenwichtige situatie.

Als er evenwicht tussen de markt en de planologische situatie is, hoeft de gemeente niet in te grijpen. De gemeente kan zich dan beperken tot passief grondbeleid. Daarnaast kan ze voorwaarden scheppen (faciliterend) reageren op ruimtelijke initiatieven die vanuit de private sector komen. Het samenspel van markt en de planologische situatie kan tot onevenwichtige en ongewenste situaties leiden. Dan is de gemeente genoodzaakt om actie te ondernemen. In deze situaties heeft de gemeente de verantwoordelijkheid om haar instrumentarium op het gebied van grondbeleid in te zetten om verbeteringen te realiseren. Dit betekent dat de gemeente dan actief beleid moet voeren om haar volkshuisvestelijke doelstellingen te realiseren en om maatschappelijk rendement te behalen.

Actief of facilitair

Bij een evenwichtige situatie op de markt kan de gemeente een afwachtende houding aannemen en een facilitair grondbeleid voeren in de vorm van voorwaarden scheppend beleid. Is de marktsituatie niet in evenwicht dan kan het een taak van de gemeente zijn om in te grijpen en een actief grondbeleid te voeren door het voortouw te nemen bij planontwikkeling en/of gronden uit te geven.

Het is echter ook mogelijk om aanvankelijk actief regie te voeren en vervolgens een facilitaire houding aan te nemen bij de planontwikkeling en andersom. Er moet dan ook onderscheid worden gemaakt in de regierol en de productierol. De gemeente past haar rol aan gelet op de situatie.

5.2. Actief Grondbeleid: De actieve regierol

Traditioneel is de gemeente de partij die het voortouw neemt bij de planontwikkeling van locaties. In een actieve regierol koopt de gemeente locaties aan wanneer zij daarin kansen ziet om haar doelstellingen te bereiken of wanneer een onevenwichtige situatie ontstaat in de markt waarbij de gemeente zich genoodzaakt ziet in te grijpen. De gemeente heeft in dat geval veel invloed op het behalen van de door haar gestelde doelstellingen en heeft de regie volledig in handen.

De voordelen van een actieve productierol zijn:	De nadelen van een actieve productierol zijn:
Een goede marktpositie; De grootst mogelijke sturing op doelstellingen en planontwikkeling is mogelijk Veel sturing op de termijnen waarbinnen het project gerealiseerd wordt; De gemeente bepaalt de fysieke invulling; De gemeente zorgt zelf voor evenwicht in aanbod en de vraag naar bouwgrond. Winst op de grondexploitatie is voor de gemeente; Het kostenverhaal via gronduitgifte.	Er is financiële ruimte nodig; De productie moet aansluiten bij de vraag; De risico’s in de initiatief- en ontwerpfase. Bij afnemende vraag is het risico dat de gemeente met de bouwrijp gemaakte grond blijft zitten; De gemeente draagt de financiële risico's die de planontwikkeling en de planrealisatie met zich meebrengen; het afzetrisico blijft bij gemeente Er is veel tijd, kennis, kunde en capaciteit vereist.

De uiterste vorm van actief grondbeleid is de onteigening. De gemeente heeft tot nu toe geen onteigeningsprocedures gevoerd. De inzet is er steeds op gericht geweest om minnelijk te verwerven.

5.3. Facilitair Grondbeleid: De faciliterende rol

Bij een facilitaire rol beperkt de gemeente zich tot het faciliteren van voorwaarden scheppend beleid en het voeren van de ruimtelijke procedures. Ook ondersteuning van initiatieven uit de markt, passend binnen de wettelijke mogelijkheden (staatssteun) en het vigerende beleid, behoort hierbij tot de gemeentelijke activiteiten. De facilitaire rol vergt nog wel capaciteit en een ondersteunende houding van het ambtelijk apparaat.
Ook met facilitair grondbeleid moet het kostenverhaal worden geregeld. Weliswaar niet zo uitgebreid als met een actieve regierol, maar veel van de gemeentelijke kosten worden verhaald door het aangaan van een anterieure overeenkomst. Het kostenverhaal zal ook opgenomen worden in de Omgevingswet.

5.4. Passief Grondbeleid: Samenwerking en “Derden laten ontwikkelen”.

De ontwikkeling van de gemeentelijke woonkernen is een opgave die de gemeente ook in een samenwerking met externe partijen tot stand kan brengen. Samenwerkingsvormen worden onder anderen aangaan wanneer:
•De ruimtelijke ontwikkeling door de gemeente is geprogrammeerd en bij de realisatie een samenwerking wordt aangegaan.
•De eigendomsverhoudingen hiertoe aanleiding geven. Denk hierbij aan de situatie dat een grondeigenaar zelf in staat is een door de gemeente beoogde ontwikkeling te realiseren

•Door samenwerking doelstellingen van de gemeente kunnen worden bereikt;
•De gemeente er behoefte aan heeft om de risico’s te delen (Joint venture).

De passieve productierol.

De voordelen van een passieve productierol zijn:	De nadelen van een passieve productierol zijn:
De ontwikkeling van de locaties aan externe partijen overgelaten. De gemeente loopt geen financiële risico's. De gemeente loopt geen ontwikkelrisico's. De gemeente laat de gehele ontwikkeling over aan één of meerdere private partij(en).	Geen grip op de ontwikkeling van de locaties die aan externe partijen zijn overgelaten. De gemeente profiteert niet van eventuele winsten die op de locatieontwikkeling kunnen worden behaald. De gemeente heeft weinig tot geen invloed op de daadwerkelijke ontwikkeling van de locatie. Als een ontwikkelaar het toekomstige plangebied lange tijd braak laat liggen, heeft dit een negatief effect op de fysieke omgeving. Tevens laat het schaarse bouwrechten onbenut. Er is nog steeds veel kennis, kunde en capaciteit vereist bij het maken van de afspraken over de kwaliteit van de door de gemeente over te nemen openbare ruimte de eindcontrole of het werk volgens afspraak en naar behoren is verricht.

Alle vormen van samenwerking worden beheerst door de Algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Dit wordt ook verder besproken in Hoofdstuk 8 bij het Didam-arrest.

Er zijn verschillende samenwerkingsvormen.

Bouwclaim
Private grondeigenaren kunnen grond verkopen aan de gemeente in ruil voor een bouwclaim (compenserend bouwvolume). De gemeente voert voor haar rekening en risico de grondexploitatie en verplicht zich tot uitgifte van bouwrijpe grond aan dezelfde partijen. Bij dit model is de manier waarop de grond gewaardeerd wordt en de methodiek die vervolgens gebruikt wordt om de grond weer uit geven aan de ontwikkelaar van groot belang.

Joint-venture
Wanneer in een gebied diverse partijen grondeigendom hebben, kunnen zij besluiten samen te gaan werken door het sluiten van samenwerkingsovereenkomsten dan wel door voor de samenwerking een aparte rechtspersoon op te richten, bijvoorbeeld een Grond Exploitatie Maatschappij (GEM). De gronden worden uitgegeven aan de partijen die deelnemen in de GEM. De risico's van de grondexploitatie worden gedragen door alle deelnemende partijen. De gemeente behoudt haar publiekrechtelijke verantwoordelijkheden.

Concessie
Heeft de gemeente grond in handen dan is het ook mogelijk het concessiemodel te hanteren: bijvoorbeeld via openbare aanbesteding, prijsvraag, etc. De gemeente kan dan met behulp van een prijsvraag of bieding de locatie verkopen aan een ontwikkelaar. In een dergelijke prijsvraag of bieding zullen bindende voorwaarden worden opgenomen. In een samenwerkingsovereenkomst worden dan vervolgens de afspraken vastgelegd.

Indien de gemeente de ontwikkeling uit handen geeft zal er ook een leidraad moeten zijn hoe we de openbare ruimte ingericht willen hebben. Hiervoor zal een handboek voor de inrichting openbare ruimte worden opgesteld. Dit uitvoeringshandboek zal worden vastgesteld door het college. Zie hiervoor de bijlage 7 Inrichting openbare ruimte.

6 Werkwijze in de ontwikkeling

6.1 Algemeen

In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe de gemeente Ooststellingwerf haar rol bij ontwikkelingen kan bepalen en hoe deze kan worden versterkt door het hanteren van een goede ontwikkelstrategie en met welke inzichten rekening gehouden dient te worden.

Het krachtenveld dat invloed uitoefent op de ontwikkeling van onze dorpen wordt steeds complexer. Bestaande en toekomstige inwoners, ondernemers, ontwikkelaars, beleggers en corporaties willen actief betrokken worden bij bijna elke ontwikkeling en krijgen daarin ook een steeds grotere inbreng.
Dit vraagt om een goede regie van het ontwikkelingsproces en alles wat daarmee te maken heeft.
Voor de sociale woningbouw heeft de wet prestatieafspraken voorgeschreven. De prestatieafspraken worden gemaakt tussen de gemeente, woningcorporaties en huurdersbelangenorganisaties.
Jaarlijks doen de woningcorporaties een bod waarin ze aangeven hoe en wat ze bijdragen aan de gemeentelijke volkshuisvestelijke opgave.

6.2 Participatie

Participatie en communicatie spelen een steeds grotere rol bij planontwikkeling. Potentiële kopers willen betrokken worden bij de planontwikkeling. Om dit te bewerkstelligen is de gemeente bezig met het opstellen van participatiebeleid.

Burgerparticipatie
Het gaat om meepraten, meedenken en meebeslissen in het publieke domein. Burgerparticipatie zorgt ervoor dat beslissingen niet volledig in handen vallen van het bestuur maar juist in samenwerking met inwoners wordt genomen.

Overheidsparticipatie
Hier is sprake van een omgekeerde samenwerking. De overheid participeert in bestaande initiatieven van burgers die al initiatief nemen in het publieke domein, geeft deze de ruimte en verbindt deze waar mogelijk met elkaar.

De overheid als aanjager en stimulator
Niet alle maatschappelijk gewenste ontwikkelingen zijn wettelijk voor te schrijven, te borgen of af te dwingen. Dat betekent dat wij in dat geval de inwoner ervan moeten overtuigen om vrijwillig mee te werken. Dit vereist een constante dialoog en aanpassingen in het proces. Hier ligt een rol voor procesmanagement.

6.3 De gemeentelijke regierol

De regierol omvat een hele kluwen aan invalshoeken en taken waarvan de belangrijkste hier zijn samengevat:
− vaststellen van ruimtelijke, kwalitatieve, financiële en programmatische kaders voor gebiedsontwikkeling;
− zorgen voor toegesneden besluitvormingsprocedures (openbaar bestuur);
− tot stand brengen van een éénduidige rolverdeling tussen partijen in een gebied of project;
− vaststellen van onderlinge relaties tussen deelprojecten (financieel, logistiek, afstemming);
− (mede) zorgen voor een proces dat leidt tot planvorming, draagvlak en realisatie;
− inzetten van beschermingshulpmiddelen op planologisch gebied zoals voorbereidingsbesluiten;
− hanteren van het wettelijke grondbeleid instrumentarium (Grondexploitatiewet, locatie eisen, gemeentelijk voorkeursrecht, onteigening, verwerving en vervreemding).

Grondzaken en MJP.
Bijsturing zal vanuit de projectleiding plaats vinden en worden gerapporteerd in de voortgangsrapportages en in het meerjarenperspectief (MJP). Paragraaf 7 Grondexploitatie is een verplicht onderdeel van de jaarstukken waarin in het kort jaarlijks de stand van de grondexploitaties staat vermeld.

De ontwikkeling
De ontwikkelingen zijn doorgaans gefundeerd op drie pijlers, behoefte, ruimtelijke kwaliteit en financiën.

Behoefte
Er bestaat geen eenduidige definitie van “behoefte” aan woningen. De simpelste versie van de definitie is: ”Het aantal woningen, gespecificeerd naar soort en locatie, dat nodig is om aan de vraag te voldoen.” Daarnaast varieert de behoefte aan woningen ook in de tijd.

Termijn strategie
Het uitgangspunt is om de toegekende capaciteit strategisch te benutten. De dorpen staan in dat opzicht niet “op slot”. Er dient ruimte te zijn voor nieuwbouw, onder de voorwaarden, dat er behoefte is en het gelet op de Woon(zorg)visie 2022-2026 een gewenste ontwikkeling is. Daarbij houden we de planvoorraad goed in het oog. Dit heeft een tweeledig doel: dat de beschikbare planvoorraad optimaal wordt gebruikt en als nevendoel dat vooraf kenbare planvorming de kans op planschade verminderd.
Zie bijlage 5 Planvoorraad en planschade.

Ruimtelijke Kwaliteit

Locatiestudie
De allocatie van een ontwikkeling moet gebaseerd zijn op een “goede ruimtelijke ordening”.
Dit betekent dat er altijd een afweging gemaakt moet worden tussen mogelijke locaties. Het is een wezenlijk onderdeel van de ruimtelijke onderbouwing. Bij bezwaren tegen een bepaalde ontwikkeling wordt namelijk steeds gesteld waarom niet voor een andere locatie is gekozen.

Duurzame stedenbouw
Duurzame stedenbouw is in onze gemeente voor het eerst toegepast in de wijk Oosterwolde-Prandinga II, Biezenkamp.
“Onder duurzame stedenbouw wordt verstaan: een vorm van stedenbouw die in alle stadia van het planproces kansen en mogelijkheden benut om een hoge ruimtelijke kwaliteit in combinatie met een lage milieubelasting tot stand te brengen. En die beide in de tijd weten te handhaven, zodat ook toekomstige generaties daarin delen”.

De volgende inrichtingsprincipes in het kader van duurzame stedenbouw zijn o.a. bij het ontwerp van de wijk gehanteerd:
− oriëntatie van de kappen van de te bouwen woningen zoveel mogelijk op het zuiden;
− de verkaveling is zoveel als mogelijk noord-zuid gericht;
− onderlinge afstand van de woningen voor optimaal gebruik van passieve zonne-energie;
− beperking van het aantal m2 verharding;
− hemelwaterafvoer vindt veelal bovengronds plaats.
− respecteren van de aanwezige landschapselementen;
− zoveel mogelijk water in de wijk vast te houden, laten circuleren;
− natuurvriendelijke oevers aanleggen;
− waar mogelijk recreatief medegebruik van het water toepassen;
− ecologische verbindingen maken met natuurlijke eenheden in aansluitend gebied;
− vermijden van snippergroen; optimaal grondgebruik;
− zoveel mogelijk natuurlijke erfafscheidingen;
− streven naar een gesloten grondbalans.

De watertoets
De watertoets omvat het afstemmingproces tussen de planontwikkelaar en de waterbeheerder.
Dit is nodig om eventuele negatieve effecten op de waterhuishouding te voorkomen en kansen voor een betere waterhuishouding te benutten. De meest belangrijke onderdelen van de watertoets zijn: een advies van de waterbeheerder bij ruimtelijke ontwikkelingen en een waterparagraaf.
De waterparagraaf bevat:
- de voor het plan belangrijkste relevante beleidsstukken;
- beschrijving van het (huidige) watersysteem;
- wat de effecten van een ontwikkeling zijn op de waterhuishouding in het gebied;
- hoe deze effecten worden beperkt;
- verplicht advies van de waterbeheerder.

Hittestress
Bij hitte(golven) wordt stedelijk gebied het zwaarst getroffen. Dat komt door het typisch stedelijk land- en materiaalgebruik: veel wegen en gebouwen, minder groen en water, minder wind. Hierdoor blijft de warmte er langer hangen en blijft de temperatuur hoger dan in het omringende landelijke gebied. Duurzame stedenbouw moet rekening houden met hittestress. Voorbeelden van verkoelende maatregelen zijn gerichte oriëntatie van woningen zodat de wind warmte beter kan meevoeren, aanbrengen van meer water en groen in het plan.

Pas
Het stikstofbeleid (Pas) van de Nederlandse overheid was niet in overeenstemming met de Europese Habitat-richtlijn. Dit leidde tot de zogenoemde stikstofcrisis. De stikstofcrisis heeft de Nederlandse landbouw in het

centrum van de maatschappelijke aandacht geplaatst. Veel aandacht gaat uit naar de stikstofemissies van de veehouderij, de akkerbouw, het verkeer en de bouw. De ambities zijn nu om de stikstofneerslag (of stikstofdepositie) op termijn overal in Nederland onder de risiconormen voor stikstofgevoelige natuur te brengen. Ook onze gemeente heeft te maken met de gevolgen van dit beleid. Het Planbureau voor de Leefomgeving pleit bij de regering voor een strikte en primair gebiedsgerichte aanpak. In enkele recente gerechtelijke uitspraken zien we dat rondom stikstof onherroepelijke vergunningen onzeker zijn geworden.
Zie ook bijlage 1 Wet en regelgeving.

Pfas
Nieuw is de plicht om onderzoek te doen naar Pfas. Pfas zijn een groep chemische stoffen die door mensen zijn gemaakt en van nature niet voorkomen in het milieu. Pfas kunnen een negatief effect hebben op milieu en gezondheid. Gebleken is dat deze stoffen veelal in de toplaag van de bodem voorkomen.
Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat heeft in januari 2020 besloten een nieuwe tijdelijke norm vast te stellen voor Pfas in grond en bagger. Gronden met een hogere Pfas-waarde mogen niet zonder vergunning worden vervoerd. Hiertoe dienen partij-keuringen worden uitgevoerd. We streven naar een gesloten grondbalans. Werken met een gesloten grondbalans betekent dat er geen grond verplaats wordt en is een kosten besparende maatregel (geen keurings- en transportkosten). Ook geeft dit minder milieubelasting door het uitblijven van transportbewegingen. Indien er wel transporten plaatsvinden biedt een bodembeheerkaart een oplossing. Als onderdeel van het bodembeheersplan is in OWO-verband in april 2020 een geactualiseerde bodembeheerkaart, inclusief Pfas, vastgesteld.

Financiën

Vroegtijdig kostenverhaal
Nieuwe projecten en initiatieven die zijn ingediend worden ambtelijk onderzocht op wenselijkheid en haalbaarheid. Niet alle initiatieven zijn wenselijk en/of haalbaar en ontwikkelaars haken soms weer af.
Blijkt uit de eerste toetsing dat het plan haalbaar is, dan kan het initiatief verder worden uitgewerkt. Vaak volgt dan een startgesprek. Met de ontwikkelaar wordt afgesproken dat de kosten van het plan, doorgaans de kosten van de openbare ruimte en ondergrondse infrastructuur, inclusief de mogelijke planschade, voor rekening van de ontwikkelaar komen.
De hoofdlijn is dat door middel van minnelijke onderhandelingen tot een overeenkomst wordt gekomen. Dit private spoor uit de Wro leidt dan tot een anterieure overeenkomst. Het sluiten van een anterieure overeenkomst met ontwikkelaars heeft, zowel voor de gemeente als voor een particuliere eigenaar, een aantal voordelen.
De gemeente en private partijen krijgen door het sluiten van een overeenkomst vroeg in het proces helderheid en zekerheid over:
•De voorgestane ontwikkeling van de locatie;
•De te ontvangen respectievelijk te betalen (exploitatie)bijdrage;
•Het te realiseren programma;
•Hoe om te gaan met (toekomstige) openbare ruimte.
•Bijzondere locatie-eisen en fasering die mogelijk van toepassing zijn op de locatie.

Om de transparantie van het grondbeleid te bevorderen, is in de Wro bepaald dat gemeenten in gemeentelijke huis-aan-huisbladen melding moeten maken van gesloten anterieure overeenkomsten. Daarbij volstaat een zakelijke beschrijving.
De Wro geeft aan dat het sluiten van een anterieure overeenkomst niet verplicht is. Dit gaat ook gelden in de Omgevingswet. Hoe het kostenverhaal wordt geregeld vindt u in bijlage 6 Kostenverhaal.

De Vennootschapsbelasting (VPB)
Per 1 januari 2016 is de vrijstelling vennootschapsbelasting voor gemeenten vervallen. Commerciële activiteiten van overheden worden daarom op dezelfde manier belast als die van ondernemers. Dit geldt dus ook voor de bouwgrond exploitatie van de gemeente.
Hoe de vennootschapsbelasting is geregeld vind u in bijlage 1 Wet en regelgeving.

De Algemene Reserve Grondexploitatie (ARG)
Elke ontwikkeling moet op zichzelf vitaal zijn. Dit houdt in dat het financiële lot van een project niet afhankelijk mag zijn van een ander project. Ieder project wordt afzonderlijk beoordeeld op haar haalbaarheid. In de praktijk kan het voorkomen dat, wanneer projecten financieel van elkaar afhankelijk zijn, een probleem bij één project kan leiden tot een domino-effect naar andere ontwikkelingen.
De gemeente voorkomt dit domino-effect door het verwachte planresultaat van een ontwikkeling niet direct in te zetten als dekking voor een volgend project, maar door alle afzonderlijke resultaten van de afzonderlijke projecten via de Algemene reserve grondexploitatie (Arg) te laten lopen.

Financiële tegenvallers in projecten hebben op deze wijze alleen gevolgen voor het financiële resultaat van het project en op de Arg en niet ook nog eens op andere projecten. Op deze wijze is ook inzichtelijk hoe geldstromen lopen. Daardoor kan tevens beter sturing gegeven worden aan de besteding van de beschikbare gemeenschapsgelden per project. Dit bevordert de transparantie bij grondzaken.

Beperkte rol voor subsidies
Subsidies dienen als steun voor een nog in ontwikkeling te nemen project. Subsidies mogen per definitie niet het karakter hebben van een leidend motief om projecten te ontwikkelen. Dit omdat het teveel risico met zich meebrengt.

7 Verwerving

7.1. Algemeen

Wanneer de gemeente eigenaar is van gronden heeft zij de mogelijkheid om maximale invloed uit te oefenen op de gewenste ontwikkeling van de locatie. Omdat de gemeente niet altijd alle gebieden in handen kan krijgen waar zij graag zou willen (her)ontwikkelen, dient zij zorgvuldige selecties te maken van nog aan te kopen gronden om die later op de juiste wijze strategisch in te zetten. Om slagvaardig te kunnen optreden heeft het college van burgemeester en wethouders een budget beschikbaar (krediet) voor het doen van strategische aankopen. In de afgelopen jaren zijn sporadisch aankopen van dit budget gedaan.

Redenen voor verwerving

Wanneer de gemeente voor een project een actieve regierol en een actieve of samenwerkende productierol kiest, zijn er diverse manieren hoe tot verwerving van vastgoed kan worden over gegaan.

Reguliere verwerving

Reguliere verwerving omvat verwerving van gebieden of gebiedsdelen waarvoor een grondexploitatie-begroting door de gemeenteraad is vastgesteld met de bedoeling om een ingezette of nog in te zetten ontwikkeling mogelijk te maken.

Anticiperende verwerving

Anticiperende verwerving wil zeggen dat gronden en strategisch verworven vastgoed worden ingezet voor bestaande doelstellingen die op een relatief korte termijn gerealiseerd kunnen worden. Voor deze gebieden is nog géén grondexploitatiebegroting vastgesteld.

Strategische verwerving

Strategische verwerving vindt plaats in gebieden waarvoor de gemeenteraad nog geen definitieve uitspraak heeft gedaan over toekomstige ontwikkelingen. Vooruitlopend op deze uitspraak wil de gemeente een positie verwerven omdat de verwachting aanwezig is dat zich op langere termijn mogelijk ontwikkelingsperspectieven en -mogelijkheden voordoen.
Aankoop van compensatiegronden of het voorkomen van ongewenste ontwikkelingen kunnen motieven zijn om te kiezen voor strategische verwerving van gronden en/of vastgoedobjecten.
Door het ontbreken van druk voor aankopen, zoals bij reguliere en anticiperende verwerving wel het geval is, heeft de gemeente bij strategische aankoop de tijd om door middel van interne analyses een afgewogen beslissing te nemen over een mogelijke aankoop. Omdat ontwikkelmogelijkheden zich op langere termijn pas manifesteren, kunnen strategische aankopen vaak tegen gunstigere voorwaarden plaatsvinden, dan bij reguliere- of anticiperende verwerving. De “zuivere” strategische aankopen worden in de financiële administratie ondergebracht in de Materiele vaste activa (MVA).

Marktconformiteit

De gemeente verricht de verwerving tegen marktconforme waarde. Hierbij hanteert de gemeente de handreiking richtlijnen voor verkrijg- en inbrengwaarde voor vastgoed en gronden zoals opgesteld door het ministerie. De afhandeling van de aankopen van onroerende zaken vinden plaats via de cluster grondzaken. Om snel en slagvaardig te kunnen acteren bij aankopen heeft het college van de raad een mandaat om aankopen (tot een maximum) te doen. Dit is geregeld in artikel 16 lid 3 financiële verordening Ooststellingwerf.

7.2. Verwervingsinstrumenten

De instrumenten in te zetten bij de verwerving van onroerende zaken(grond en overige (strategische) vastgoedobjecten) zijn: Minnelijke verwerving; Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) en Onteigening (Onteigeningswet).

Minnelijke verwerving

Minnelijke verwerving wordt in elk aankoopproces in alle gevallen als eerste actie uitgevoerd. Hierbij probeert de gemeente door middel van onderhandelingen met de verkopende partij gronden en/of vastgoed te verwerven. De grondslag hiervoor is de koopovereenkomst uit het Burgerlijke wetboek.
De meest gunstige situatie is wanneer gronden uit eigen initiatief van de eigenaar worden aangeboden aan de gemeente.

Stedelijke kavelruil

Stedelijke kavelruil is het op vrijwillige basis ruilen van onroerende zaken in stedelijk gebied en zal in de Omgevingswet geregeld worden.

Bij stedelijke kavelruil bepalen de eigenaren zelf, op vrijwillige basis, hoe hun omgeving eruit komt te zien. In onderling overleg kunnen ze de grenzen van hun grondbezit aanpassen, voor bijvoorbeeld wonen, bedrijvigheid of detailhandel. Of ze kunnen grond of gebouwen ruilen, zodat bijvoorbeeld winkeliers in gebieden met leegstand naar een levendig winkelgebied kunnen verhuizen en de achtergebleven panden tot woningen omgebouwd kunnen worden. Iedereen die eigenaar is van onroerend goed in een stedelijk gebied kan het initiatief nemen om samen met andere eigenaren en de overheid plannen te maken en uit te voeren.
Stedelijke kavelruil is voor iedereen mogelijk, van particuliere huizenbezitters tot winkeliersverenigingen en van bedrijvenverenigingen en lokale overheden tot woningcorporaties.

Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg)
De Wvg kan worden toegepast op alle ontwikkellocaties en kan voor meerdere doeleinden worden ingezet. De Wvg geeft de gemeente het wettelijke recht (het is geen plicht) van voorrang op de verwerving van onroerend goed. Voorwaarde voor het toepassen van de Wvg is dat de gemeente een ontwikkelvisie heeft op het te ontwikkelen gebied en dit planologisch heeft onderbouwd of kan onderbouwen.

Onteigening
Onteigening is het meest vergaande verwervingsinstrument. Bij grondverwerving wordt het instrument onteigening als laatste te hanteren middel beschouwd.
Onteigening vindt alleen plaats wanneer dit het algemeen belang dient en tegen vooraf verzekerde schadeloosstelling.
Onteigening behoort niet tot de mogelijkheden indien de betreffende grondeigenaar kan aantonen dat hij bereid en in staat is zelf de ontwikkeling ter hand te nemen conform de door de gemeente gestelde randvoorwaarden en uitgangspunten.

8. Vervreemding

8.1 Criteria voor het vervreemden van vastgoed.

De hoofdregel van het grondbeleid is om efficiënt en effectief met vastgoed om te gaan. Onder de gemeentelijke vastgoedobjecten kunnen facilitaire, maatschappelijke, strategische en commercieel verhuurde en verpachte gebouwen en terreinen vallen.

Het bezit van vastgoed is voor de gemeente geen doel op zich. De gemeente zal vastgoed aanhouden wanneer wordt voldaan aan een aantal criteria, te weten:
•Indien het onderdeel vormt van een ruimtelijke ontwikkeling;
•Wanneer het naar verwachting onderdeel kan gaan uitmaken van toekomstige ruimtelijke voorgestane ontwikkelingen;
•Wanneer een breed maatschappelijk belang gediend wordt.

In alle andere gevallen is het vastgoedobject niet interessant. Vaak kost het de gemeente meer dan het oplevert. Als niet voldaan wordt aan de criteria wordt het college geadviseerd het betreffende vastgoedobject af te stoten. Dit al dan niet met een (beoogde) gewijzigde bestemming.

Verkoop van gronden
De verkoop van grond is een rechtshandeling naar privaatrecht. De uitspraak van het Didam-arrest geeft aan dat de algemene beginselen van behoorlijk bestuur uit het publiek recht ook gelden voor privaatrechtelijk verkoophandelingen van de overheid. Dus ook van de gemeente.
Dit betekent dat de gemeente bij verkoop extra zorgvuldig moet zijn in het kader van transparantie en fair play. De eisen waar de gemeente bij vervreemding aan moet voldoen zijn verder uitgewerkt in de bijlage 4 Vervreemding en de Didam-uitspraak.

Algemene Voorwaarden
De gemeente Ooststellingwerf biedt derden regelmatig gronden en/of strategisch aangekochte vastgoed-objecten voor verkoop aan. Hierbij worden de "Algemene voorwaarden voor de verkoop van onroerende zaken zijnde woningbouw” en "Algemene voorwaarden voor de verkoop van onroerende zaken zijnde niet-woningbouw” door de gemeente Ooststellingwerf" gehanteerd.

Algemene reserve grondexploitatie
Na het besluit wordt de vervreemding van onroerende zaken uitgevoerd door grondzaken. De resultaten van de verkopen binnen de grondexploitatie komen ten gunste van de betreffende gebiedsexploitatie en bij afsluiting van het complex komen de resultaten ten gunste van de Algemene reserve grondexploitatie (Arg). Verkopen buiten de grondexploitatie komen ook ten gunste van de Algemene Dienst.

Grondprijsbeleid
De wijze van vaststelling van de hoogte van grondprijzen wordt bepaald in de Nota Grondprijzen.
Conform de uitgangspunten van de Europese en nationale wetgeving is subsidie op gronden of verkoop onder de marktwaarde niet toegestaan. De gemeente hanteert bij vervreemding van onroerende zaken marktconforme prijzen. (zie: handreiking Staatssteun voor de overheid, Min BiZa versie 2017).
In de Nota Grondprijzen staan de m2-prijzen per woningcategorie en het systeem van waardering op basis van een residuele grondwaarde. Verder zijn de prijzen aangegeven voor industriegrond, groen en speciale vastgoed objecten. Indien de markt daar aanleiding toe geeft kan het college de raad voorstellen om de grondprijzen eerder te herzien. Hiertoe is in het verleden nog geen aanleiding geweest.

Verbod op Staatssteun
Aan- en verkopen die niet markconform zijn kunnen onder staatssteun vallen. Het geven van staatssteun is aan (Europese) regels onderhevig. Indien hier niet aan gehouden wordt is de staatssteun ongeoorloofd en kan de Europese Commissie de gegeven steun laten terugvorderen.
De Tweede Kamer heeft op 1 februari 2018 de Wet terugvordering staatssteun aangenomen. De Eerste Kamer heeft daarop de wet op 20 februari 2018 aangenomen (wetsvoorstel 34.753). De wet geeft aan dat als de Commissie heeft bepaald dat steun moet worden teruggevorderd het bestuursorgaan, dat het besluit tot steunverlening heeft genomen, verplicht is de steun inclusief rente terug te vorderen.

Sociale woningbouw
Een belangrijk aandachtspunt is de waardebepaling van grond voor sociale woningbouw. De grondprijs trachten we laag te houden. Echter, indien we onder de marktprijs komen, worden ook de woningcorporaties met staatssteun geconfronteerd. Met een lage prijs beogen we een stimulans aan sociale woningbouw te geven ten behoeve van de beoogde doelgroep. In de prestatieafspraken met de woningcorporaties wordt hier ook aandacht aan geschonken.

Maatschappelijke voorzieningen

Er is sprake van maatschappelijke functie wanneer wordt voldaan aan de volgende voorwaarden:
•Het gaat om maatschappelijke doeleinden die van belang zijn voor de gemeente Ooststellingwerf;
•De organisatie voorziet in een belangrijke sociale functie;
•De organisatie voorziet in een duidelijk publieke behoefte;
•De voorziening correspondeert in aard, vorm en inhoud met vastgesteld gemeentelijk beleid of vloeit voort uit de gemeentelijke doelstellingen en ambities of is het gevolg van een wettelijke verplichting;
•De organisatie is in de gemeente Ooststellingwerf gevestigd of behoort er gevestigd te worden.

Voor maatschappelijke functies hanteert de gemeente vastgestelde grondprijzen. Daarbij wordt onderscheid gemaakt in maatschappelijke functies die wél en maatschappelijke functies die geen commerciële doeleinden nastreven. Bij maatschappelijke functies die geen commerciële doeleinden nastreven waarborgt de gemeente dat het eigendom naar de gemeente terug kan komen als de functie wordt beëindigd.
Juridische terug-levering van de grond vindt plaats “om niet” (economisch claimrecht), tenzij anders overeengekomen in de akte. Wanneer de gemeente de grond met opstal weer wil overnemen, wordt de opstal tegen de actuele boekwaarde overgenomen. Afhankelijk van de bestemming worden de grond en de opstal opgenomen in de Algemene Dienst of in de Grondexploitatie.

Onderwijshuisvesting

De gronden zijn, of komen door de wettelijke regeling uit de onderwijs wetgeving, in eigendom van de gemeente. Deze gronden worden ondergebracht in de Algemene Dienst. De middelen die de gemeente ontvangt in het gemeentefonds voor onderwijshuisvesting zijn niet bestemd voor de aankoop van nieuwe locaties en aanvullende voorzieningen, zoals parkeerplaatsen, voorzieningen, enz. Om die reden zullen de kosten voor nieuwe initiatieven moeten worden gedekt uit de algemene middelen. Bij aanvang van het initiatief moet inzichtelijk zijn welke kosten gemaakt zullen gaan worden en moet krediet aangevraagd worden. Ook voor het beheer van de extra voorzieningen worden geen middelen ontvangen van het rijk. Voor het beheer van deze voorzieningen zal dan eveneens een beroep moeten worden gedaan op de algemene middelen. De opbrengsten komen derhalve ook ten gunste van de Algemene Dienst. Tot heden heeft de gemeente Ooststellingwerf alle overtollige vastgoed, dat is toegekend uit onderwijswetgeving, in herontwikkeling kunnen brengen en afgestoten.

Conformiteit

De gemeente heeft de beleidslijn dat we grond verkopen voorzien van een bodemonderzoek. Dit voorkomt “vervelende verassingen achteraf” als blijkt dat de grond niet geschikt is om op te bouwen en er een gedwongen bodemsanering moet volgen.
Hetzelfde geldt voor objecten met asbest. De gemeente heeft als uitgangspunt geen vastgoed met asbest te verkopen. Vooraf aan verkoop vindt een asbestinventarisatie plaats. Is asbest aangetroffen dan wordt het eerst door een asbest-gecertificeerd bedrijf verwijderd.

Anti-speculatiebeding

Betaalbare woningbouw wordt gerealiseerd ten behoeve van starters met de achterliggende gedachte dat zij met een hoger inkomen en gezinsuitbreiding de woning na een aantal jaren weer zullen verlaten. Doorstroming is belangrijk, maar een goedkope koopwoning, gerealiseerd met behulp van een lage grondprijs, moet geen speculatieobject worden waarmee snel winst gemaakt wordt door de woning direct weer te verkopen.
Echter, we moeten de doorstroming ook niet op slot zetten door het hanteren van langlopende anti-speculatiebedingen. Ter voorkoming van speculatie van (sociale) koopwoningen hanteert de gemeente een anti-speculatiebeding waarbij we in beginsel een termijn van 5 jaar opleggen. Woningen die verkocht worden door ontwikkelaars, middels particulier opdrachtgeverschap, zullen deze bedingen doorgaans niet hebben. Ook bij de door de gemeente uit te geven industriekavels wordt een anti-speculatie beding gehanteerd van 5 jaar.

Vervreemding door uitgifte in erfpacht
Erfpacht bij de uitgifte van woningbouwkavels door de gemeente Ooststellingwerf is tot heden niet gebruikt. De erfpacht mogelijkheden bij uitgifte van woningbouwkavels worden onderzocht.

8.2 Kavelverkoop, inclusief Didam-uitspraak

Bij kaveluitgifte verkoopt de gemeente de kavels. In het verleden was deze rechtshandeling naar privaatrecht nagenoeg vormvrij. In het zeer recente Didam uitspraak heeft de Hoge Raad regels voor alle onroerende zaken door de overheid, dus ook de gemeentelijke kavelverkoop, aangescherpt.
De uitspraak heeft voor de gemeente Ooststellingwerf beperkte consequenties omdat de door de rechter toegeschreven benadering nagenoeg al werd gevolgd.

Uitgiftebeleid woonkavels

De Didam-uitspraak geeft aan dat de gemeente beleid moet hebben met betrekking tot de verkoop van onroerende zaken, inclusief de uitgifte van kavels. Het maakt niet uit of dit woon- of industriekavels betreft.

Op dit moment hanteert de gemeente Ooststellingwerf een manier van kaveluitgifte gebaseerd op de beginselen van fair play en transparantie. De huidige werkwijze voldoet daarmee nagenoeg aan de Didam-uitspraak. Om geheel te gaan voldoen aan de Didam uitspraak zullen wij bij nieuwe kaveluitgiften het uitgifte moment officieel laten starten door een door het college van burgemeester en wethouders te nemen openstellingsbesluit.

Het openstellingsbesluit geeft aan wanneer de inschrijving voor kavels start, alsmede wat de procedure voor de toewijzing behelst. Ook maken we per plan een brochure zodat de potentiele koper weet wat te verwachten is. We sluiten aan bij de huidige werkwijze:

1. Het openstellingsbesluit wordt gepubliceerd op de daarvoor gebruikelijke wijze.
2. Het geeft de datum aan waarop de inschrijving start en wanneer de inschrijvingsperiode is geëindigd. Normaliter sluiting na een periode van 3 weken.
3. De gemeente kijkt na de sluiting op welke kavels is ingeschreven.

Hierbij kunnen 3 situaties zich voordoen:

a. Er is geen belangstelling voor de kavel
b. Er is één belangstellende voor de kavel
c. Er zijn meerdere belangstellenden voor de kavel

In het geval dat er na de inschrijvingsperiode geen belangstelling is voor de kavel gaat de kavel de “vrije markt” op. Dat betekent dat als op een later moment één gegadigde komt de kavel dan wordt verkocht. In het geval dat er één belangstellende voor de kavel is wordt de kavel aan deze belangstellende verkocht.
In het geval dat er meerdere belangstellenden voor de kavel zijn dan wordt er geloot (onder notarieel toezicht).

Publicatie
Naar aanleiding van de Didam-uitspraak heeft Pels (de landsadvocaat) de navolgende werkwijze aangeraden. In de gevallen dat er gemeentelijk eigendom wordt verkocht terwijl er maar één gegadigde is dient de gemeente dit te motiveren en te publiceren dat de gemeente voornemens is tot verkoop. In de overeenkomst wordt hiervoor een contractuele bepaling (voorbehoud) opgenomen.

8.2.1 Industriekavels

Uitgifte industriekavels
Bij de uitgifte van industriekavels moet op basis van de Didam-uitspraak dezelfde handelswijze worden gehanteerd als eerder beschreven na het nemen van het openstellingsbesluit.
Daarbij kan het college extra voorwaarden stellen voor het bereiken van haar doelstellingen binnen de aan de overheid toekomende beleidsruimte. (zie ook de paragraaf vrije beleidsruimte bij verkoop).

Bedrijfsterreinen
De gemeente heeft nog beperkt kavels op bedrijfsterreinen beschikbaar. Wij zijn op zoek naar uitbreidingsmogelijkheden. Daarbij ligt het zwaartepunt op Oosterwolde. Daarnaast zijn er bedrijventerreinen in Haulerwijk en Donkerbroek. Bedrijfsgrond in Donkerbroek wordt door een particulier uitgegeven. De gemeente heeft op de bedrijfsterreinen geen gebouwen (dit bezit is inmiddels verkocht).

Een nieuwe ontwikkeling is de realisatie van bedrijfsverzamelgebouwen. Hierin worden doorgaans kleine bedrijven gevestigd. Bedrijfsverzamelgebouwen zijn ideaal voor starters om te beginnen met een bedrijf. Binnen de gemeente zijn inmiddels meerdere bedrijvenverzamelgebouwen gevestigd. De ontwikkeling van bedrijvenverzamelgebouwen heeft ook in het kader van revitalisering van bestaande bedrijventerreinen aandacht. Omdat het hier veelal “omvormen” van bestaande locaties betreft, betekent dit dat de markt hierin zelf het voortouw moet gaan nemen. De gemeente heeft hierin een faciliterende rol.
Binnen Zuidoost Friesland zijn regionale afspraken gemaakt over de ambities en het ruimtebeslag voor bedrijventerreinen. Op dit moment wordt gewerkt aan een actualisering van de afspraken 2010-2020 en krijgt dit een bestuurlijk vervolg, inclusief besluitvorming.
Als onderdeel van de regionale afspraken is ook gekeken naar het faciliteren van nieuw-vestigers, waarbij de grote grondgebruikers zich met name zullen richten op Heerenveen en Drachten. Zodoende kunnen wij ons blijven richten op onze lokale en regionale ondernemers.

Ecomunity-park
Het Ecomunity-park is geen standaard bedrijventerrein. Het is een hoogwaardig ecologisch werklandschap waar innovatie, ondernemerschap en het delen van kennis en faciliteiten centraal staan. De ambitie is om het duurzaamste bedrijvenpark van Nederland te worden. De speciale aandacht die de Gemeente Ooststellingwerf levert om de realisatie van dit park te bereiken sluit aan bij de gemeentelijke doelstellingen om in 2030 een duurzame gemeente te zijn. Kernbegrippen daarbij zijn de biobased en circulaire economie.

8.3 Verkoop van andere onroerende zaken

Het gemeentelijke beleid is dat in beginsel onroerende zaken die niet (of niet meer) van belang zijn voor de gemeentelijke taakuitoefening worden afgestoten.
Ook voor deze objecten wordt aansluiting gezocht bij hiervoor beschreven werkwijze gebaseerd op de beginselen van fair play en transparantie. Al naar gelang het object wordt ook gekeken wat de resterende vrije beleidsruimte bij verkoop is. Wederom kan het college extra voorwaarden stellen voor het bereiken van haar doelstellingen binnen de aan de overheid toekomende beleidsruimte.

8.4 Inzet instrumenten bij tijdelijke en starterswoningen

De raad van de gemeente Ooststellingwerf heeft in de vergadering van 9 november 2021 een motie aangenomen om de start op de woningmarkt te vergemakkelijken.
De motie geeft aan:
- actief werk te maken van de realisatie van meer starterswoningen;
- de gemeentelijke gronden, als er behoefte is, voor de duur van maximaal 10 jaar, in erfpacht, huurkoop of huur met recht op koop uit te geven aan starters op de woningmarkt. Hierdoor worden de lasten voor starters op de woningmarkt in de eerste jaren beperkt".

8.4.1 Erfpacht bij (starters)woningen

Voor (starters)woningen op basis van erfpacht, huurkoop of huur zal dit op basis van een marktconforme vergoeding moeten plaatsvinden. De manier waarop de instrumenten erfpacht, huurkoop en huur worden ingezet is hieronder verder uitgewerkt.
Het is wel noodzakelijk aan te sluiten bij de door de markt gehanteerde parameters. Deze parameters worden jaarlijks vastgesteld door de gemeenteraad in de bijlage parameters grondexploitatie van de Nota Grondprijzen.
Overeenkomstig het rapport Tijdelijke Woningen inventarisatie Ooststellingwerf, september 2021 van KAW, is het college voornemens (2022-2023 een pilot "starterswoningen en erfpacht" te starten op het Muldersveld te Makkinga. Hier wordt bekeken op welke wijze tijdelijke woningen voor starters gerealiseerd kunnen worden, als de ondergrond in erfpacht wordt uitgegeven.
Daarbij is het noodzakelijk dat er een correcte prijsbepaling voor de erfpacht wordt vastgesteld.
Het uitgangspunt bij erfpacht is dat de uitgifte door de gemeente op een marktconforme wijze plaatsvindt. De vergoeding (de canon) kan jaarlijks worden geheven of er kan een afkoopsom worden overeengekomen. De waarde van de canon en de afkoopsom dient marktconform te zijn.

8.5 Huurkoop

De raad van de gemeente Ooststellingwerf heeft in de vergadering van 9 november 2021 een motie aangenomen om de start op de woningmarkt te vergemakkelijken. Onderdeel van de motie is het gebruik van huurkoop bij uitgifte van gemeentelijke gronden.
De regeling huurkoop onroerende zaken is per 1 januari 2017 in werking getreden. De huurkoop van (onroerende) woonruimte door particulieren is geregeld in de artikelen 7:113 e.v. BW. Artikel 7:117 BW bepaalt van welke bepalingen niet of niet ten nadele van de huurkoper van woonruimte mag worden afgeweken.
Huurkoop is geen huur, maar een koop op afbetaling. Huurkoop wordt ook gezien als een alternatieve vorm van financiering van vastgoed. De huurverkoper treedt in dit geval op als financier. Er moet een taxatierapport worden opgemaakt voor woonruimte indien de huurkoper is te beschouwen als een consument. De vergoeding en betaalperioden zijn steeds afhankelijk van het specifieke geval en de afspraken die daarover gemaakt zijn. De redelijkheid en billijkheid biedt de mogelijkheid de overeenkomst te vernietigen of aan te passen wegens misbruik van omstandigheden of te wijzigen wegens onvoorziene omstandigheden (Kamerstukken II 2015/16, 34 443, nr. 3).
De huurkoop van een woning door een consument (particulier) moet middels een notariële akte. Alleen dan wordt de huurkoper optimaal beschermd.

De risico's voor de gemeente bij het uitgeven in huurkoop:
- de wet geeft niet aan in hoeverre een boete of (gefixeerde) schadevergoeding toelaatbaar is als het contract wordt ontbonden als de huurkoper zijn verplichtingen niet nakomt.
- Onduidelijk is de relatie tot de Wet Houdbare Overheidsfinanciën (Wet Hof) indien de gemeente zich indirect als financier gaat opstellen. Hier zijn in 2021 nog geen rechterlijke uitspraken over bekend.
- Indien de huurkoper het huurkoopbedrag niet of niet geheel betaalt is het niet mogelijk de huurkoper uit de eigen woning te zetten. De enige manier die dan resteert is om bij de civiele rechter een vordering uit wanprestatie in te dienen. Immers, de huurkoper voldoet niet aan een contractuele verplichting. De rechter zal dan uitspraak doen. Als de vordering wordt toegewezen kan de gemeente een deurwaarder de opdracht geven het verschuldigde bedrag te verhalen. Dit kan een langdurige en kostbare procedure opleveren.

8.6 Grondbeheer

Het gaat hier om tijdelijk beheer van gronden die zijn aangekocht om op termijn te worden geëxploiteerd, of om gronden die eventueel ter compensatie kunnen dienen. Er is namelijk bijna altijd een onbepaalde periode tussen het moment van verwerving van gronden en het moment van ontstaan van de mogelijkheden tot het realiseren van de bestemming. Gedurende die periode moeten de gronden beheerd worden. De gemeente streeft ernaar om derden het dagelijkse beheer te laten doen. Dat gebeurt via huur-, pacht-, en gebruiksovereenkomsten

Huur en pacht

Bij huur en pacht wordt in eerste plaats gedacht aan het verpachten van gronden die zijn aangekocht voor toekomstige exploitatie. Er wordt, voor zover dit mogelijk is, gestreefd naar een marktconform tarief. In geval van een strategische aankoop is het gebruikelijk dat de verkoper zelf tijdelijk pachter wordt, tot de grond in exploitatie komt. Vaak bedingt een verkoper voorgezette pacht of bruikleen in de onderhandelingen.
Bij pacht hanteren we de regels van de Pachtwet. De gemeente werkt bij voorkeur met éénjarige pachtcontracten. Voor “los land” is dat de Geliberaliseerde pacht (artikel 7:397 BW).
De Grondkamer moet de overeenkomst goedkeuren. (artikelen 7:385-387 BW).

In gebruik geven van gronden

De ingebruikgeving geschiedt door het sluiten van een ingebruikgevingsovereenkomst. De gemeente rekent geen vergoeding voor de in gebruik gegeven grond omdat kleine bedragen niet kostendekkend kunnen worden geïnd. Op het moment dat er een bewonersmutatie plaatsvindt, wordt aan de nieuwe bewoner een ingebruikgevingsovereenkomst aangeboden.
Als het gaat om gronden die in gebruik zijn bij huurwoningen ligt het anders. De huurder doet het verzoek tot huur in dat geval aan de betreffende woonstichting. Als de woonstichting achter het verzoek staat dient deze het verzoek bij de gemeente in. De woonstichting sluit met de gemeente een ingebruikgevingsovereenkomst.

De gemeente heeft in het verleden “koop op afroep”(overeenkomst met gebruik “om niet” met uitgestelde levering) overeenkomsten gesloten. Het is aan de koper om de datum te bepalen wanneer hij de opmaak van de “akte van levering” wenst. Gebleken is dat dit jaren kan gaan duren. Deze vorm van overeenkomst wordt niet langer door de gemeente gehanteerd. De lopende “koop op afroep overeenkomsten” worden gerespecteerd.

Erfpacht

In het verleden was de gemeente bloot eigenaar/ erfverpachter van grond, met name van de ondergrond van vakantiehuisjes. Deze erfpachten zijn allemaal geëindigd en het bloot eigendom is verkocht.

Onderhoud

De nog niet verkochte delen van de nieuw uit te geven bedrijventerrein worden doorgaans niet meer in pacht gegeven (beweid). Om de uitstraling van orde en netheid voor de nog te verkopen bedrijfskavels optimaal te laten zijn worden deze gedeelten veelal door loonwerk gemaaid.

8.7 Verjaring

Verjaring is een bijzondere vorm van eigendomsverlies. Wanneer een niet-eigenaar eigendommen “voor zichzelf in bezit neemt” heeft de wetgever vanuit rechtszekerheid gemeend de eigendom na een bepaald aantal jaren te doen overgaan aan degene die het in bezit heeft genomen.
Voor de gemeente betekent dit een onvrijwillig eigendomsverlies als er een succesvol beroep op verjaring wordt gedaan. Een verdere uitleg treft u aan in de bijlage 8 verjaring.

9. Organisatie

Het cluster grondzaken maakt een onlosmakelijk deel uit van de volkshuisvestelijke taken en het ruimtelijk beleid van de gemeente. Ook is het cluster grondzaken door o.a. het sluiten van overeenkomsten en de vennootschapsbelasting gericht op het privaatrecht.
Grondzaken is soms een deelnemer in een ontwikkeling. De spagaat die kan optreden is dat de privaatrechtelijke belangen afgewogen moeten worden tegen de publiekrechtelijke taken (o.a volkshuisvesting en goede ruimtelijke ordening). Ook kan het voorkomen dat het noodzakelijk is dat de gemeente op bepaalde projecten weer zelf het initiatief moet gaan nemen.
Hierdoor is een ambtelijke bezetting noodzakelijk die adequaat is om een goede uitvoering van het grondbeleid en de publiekrechtelijke taken te kunnen garanderen. Daarbij zijn we instaat om ons aan te passen aan de situatie (adaptief beleid). De rol van de ambtenaar is daarin nog meer gericht op het verlenen van service.

De bedrijfsacquisiteur (medewerker economische zaken)
De bedrijfsacquisiteur vormt de spil in de klantgerichte aanpak. Hij vertegenwoordigt de gemeente en onderhoudt de contacten tussen de gemeente en de ondernemer.

Het *"Organogram van de totale gemeentelijke organisatie"* laat zien dat met name bij de afdeling Mens en Omgeving werkzaamheden worden verricht, die betrekking hebben op grondbeleid in het algemeen, grondzaken en bouwgrondexploitatie. Op de afdeling worden ook de taakvelden Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting behandeld. Dit is o.a. gronduitgifte (grondreserveringen) van bouwkavels t.b.v. woningbouw aan burgers, aannemers en projectontwikkelaars tot aan de contacten met de notaris.

Bijlage 1 Wet en regelgeving

Landelijke wet- en regelgeving

Nota Ruimte 2005
De Nota Ruimte is in 2012 vervangen door de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR). Belangrijke punten uit de Nota Ruimte zijn wel geïmplementeerd:

- Decentraal wat kan en centraal wat moet.
- Accentverschuiving van ontwikkelingsactiviteiten van uitleggebieden naar bestaand stedelijk gebied, waarbij het gaat om inbreiding, herstructurering en revitalisering.
- Stimuleren van ontwikkelingen in plaats van het opwerpen van beperkingen.
- Meer nadruk op ontwikkelingsplanologie en minder op toelatingsplanologie.

Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR)
De Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte beschrijft drie doelen voor de periode tot 2028:

- verbetering concurrentiekracht;
- verbetering bereikbaarheid;
- verbetering leefomgeving, milieu en water.

EHS en Natura 2000
De structuurvisie Infrastructuur en Ruimte biedt ruimte voor een nationaal netwerk van natuur voor het overleven en ontwikkelen van flora- en faunasoorten. Vanuit ruimtelijk oogpunt zijn twee zaken essentieel: het behoud van leefgebieden en de mogelijkheden om zich te kunnen verplaatsen tussen leefgebieden. In internationaal verband heeft Nederland zich met het Biodiversiteitsverdrag en de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn (Natura 2000) gecommitteerd aan afspraken over soorten (flora en fauna) en leefgebieden van soorten (habitats).
Het Rijk is verantwoordelijk voor en door de EU aanspreekbaar op het nakomen van die aangegane verplichtingen. Binnen de door het Rijk gestelde kaders begrenzen, beschermen en onderhouden de provincies een natuurnetwerk met de juiste ruimtelijke, water- en milieucondities voor kenmerkende ecosystemen van (inter)nationaal belang. Dit provincie- en landsgrensoverschrijdende netwerk is de herijkte nationale Ecologische Hoofdstructuur (EHS).
De natuur in de EHS blijft goed beschermd met een ‘nee, tenzij’-regime. Binnen de EHS zijn nieuwe projecten, plannen en handelingen met een significant negatief effect op de wezenlijke kenmerken en waarden van de EHS niet toegestaan, tenzij er sprake is van een groot openbaar belang en reële alternatieven ontbreken.
De flexibiliteit in begrenzing en de mogelijkheden om ontwikkelingen toe te staan, zijn in de recente PAS regelgeving onder druk komen te staan. Er kan een natuurvergunning voor woningbouw worden aangevraagd op basis van het stikstof registratiesysteem uit de Regeling Natuurbescherming (Staatscourant d.d. 23-03-2020). De gemeente Ooststellingwerf is niet aangewezen o.b.v. art. 2.8 derde lid RNb.

Habitat-richtlijn
De doelen uit de Europese Habitatrichtlijn vormen het juridisch fundament dat het gebiedsgericht tegengaan van een verslechtering van natuurkwaliteit als prioriteit stelt. De door de nationale overheid te kiezen beleidsaanpak heeft in potentie zeer verregaande consequenties voor het landelijk gebied. Recente gerechtelijke uitspraken rond stikstof laten zien dat ook bestaande onherroepelijke vergunningen onzeker zijn geworden.
De onderstaande uitspraak zien toe op een veehouderij, maar het is niet ondenkbaar dat een gelijke redenering zou kunnen volgen bij woningbouw nabij gebieden die onder de Richtlijn vallen (Natura 2000).

Bestuursrechter: bij onvoldoende beleid zijn ook bestaande vergunningen onzeker
Recent heeft de Raad van State zich voor het eerst uitgesproken over de mogelijke verplichting om onherroepelijke vergunningen in te trekken in het geval dat bedrijven een aanzienlijke stikstofdepositie veroorzaken op sterk overbelaste Natura 2000-gebieden (Raad van State, 20 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:71). Het ging om een veehouderij (De Logt) op ongeveer 600 meter afstand van het Natura 2000-gebied Kampina. Volgens de rechtbank kon worden vastgesteld dat ten minste het gevaar dreigde dat de beschermde natuurwaarden van het gebied door een langdurig teveel aan stikstofdepositie achteruit zouden gaan. De Raad van State oordeelde daarop dat als in een Natura

2000-gebied een verslechtering of significante verstoring van natuurwaarden dreigt, de overheid maatregelen dient te treffen om die verslechtering of verstoring te voorkomen. Als een reeds vergunde activiteit negatieve effecten heeft op de natuurkwaliteit in het gebied, dan moet het bevoegd gezag beoordelen of intrekking of wijziging van de vergunning 'nodig is' om verslechtering van die natuurkwaliteit te voorkomen. Besluit het bevoegd gezag de vergunning niet in te trekken, dan dient het te onderbouwen dat *andere* maatregelen getroffen kunnen worden om na-tuurschade te voorkomen. De Wet natuurbescherming bevat dus een verplichting om per Natura 2000-gebied een plan, programma of anderszins beleid te maken dat onderbouwt hoe de (dreigende) achteruitgang 'binnen afzienbare termijn' kan worden gestopt.

Grexwet: Wet ruimtelijke ordening (Wro) en Besluit ruimtelijke ordening (Bro)
De Wro bevat een afdeling grondexploitatie (afdeling 6.4). De Wro geeft gemeenten instrumenten om afspraken te maken over de verdeling van kosten van algemene voorzieningen, nutsvoorzieningen en de inrichting van de openbare ruimte en de mogelijkheid om eisen te stellen bij het bouwrijp maken van een locatie. De wet gaat ervan uit dat een gemeente eerst probeert een privaatrechtelijke overeenkomst te sluiten met particuliere eigenaren. Als dat niet lukt en de ontwikkeling wordt toch doorgezet, is de gemeente verplicht met een exploitatieplan de "verhaalbare kosten" van grondexploitatie te verhalen. De "verhaalbare kosten" zijn aangegeven in de plankostenscan.
De privaatrechtelijke overeenkomst met particuliere eigenaren wordt een anterieure overeenkomst genoemd. Is het niet gelukt een anterieure overeenkomst te sluiten en is een exploitatieplan opgesteld, dan wordt als voorwaarde voor verlening van een omgevingsvergunning een exploitatiebijdrage gevraagd. Willen particuliere eigenaren na vaststelling van het exploitatieplan alsnog afspraken maken met de gemeente (bijvoorbeeld over verdeling van werkzaamheden), dan kunnen deze in een posterieure overeenkomst worden vastgelegd. De bepalingen en financiële uitgangspunten uit het exploitatieplan moeten dan in acht worden genomen. De handelingen voortvloeiend uit het exploitatieplan zijn aan bezwaar en beroep onderhevig.

Wet Dualisering
De Wet Dualisering 2003 is een aanpassing van de Gemeentewet. Het regelt de verhouding in bevoegdheid tussen het college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad.
De privaatrechtelijke rechtshandelingen (grondtransacties, exploitatieovereenkomsten) en uitvoeringshandelingen zijn een bevoegdheid van het college, het budgetrecht (jaarstukken) is de bevoegdheid van de raad.
Artikel 169 lid 4 Gemeentewet stelt verplicht dat het college aan de raad vooraf inlichtingen geeft over de uitoefening van de bevoegdheden indien deze uitoefening ingrijpende gevolgen kan hebben voor de gemeente. In dat laatste geval neemt het college geen besluit dan nadat de raad in de gelegenheid is gesteld wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen. De raad kan hier ook uit eigen beweging om verzoeken.

'Ladder voor duurzame verstedelijking'
Op 1 oktober 2012 is de 'Ladder voor duurzame verstedelijking' aan het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) toegevoegd. De ladder voor duurzame verstedelijking is ingericht voor een zorgvuldige afwegingen transparante besluitvorming bij alle ruimtelijke en infrastructurele besluiten waardoor de ruimte in stedelijke gebieden optimaal benut wordt. Sinds de invoering dienen nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen te worden gemotiveerd en afgewogen aan de hand van drie opeenvolgende stappen.
•Er moet gemotiveerd worden aangetoond dat de voorgenomen ontwikkeling voorziet in een actuele regionale behoefte;
•Indien blijkt dat sprake is van een actuele regionale behoefte, moet worden beschreven in hoeverre in die behoefte binnen het bestaand stedelijk gebied van de betreffende regio kan worden voorzien door benutting van beschikbare gronden door herstructurering, transformatie of anderszins, en;
•Indien blijkt dat de ontwikkeling niet binnen het bestaand stedelijk gebied van de betreffende regio kan plaatsvinden, moet worden gezocht naar locaties die goed ontsloten zijn en waar de ontwikkeling gerealiseerd kan worden of als zodanig kunnen worden ontwikkeld.

Daarnaast stelt Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) dat er naast de ladder voor duurzame verstedelijking nog een aantal voorwaarden zijn. In de planvormende fase is ook een goed en bestendig ontwerp alsook adequate ruimtelijke informatie onderdeel van een gedegen. Als onderdeel van de verantwoordelijkheid voor een goed systeem van ruimtelijke ordening ondersteunt het Rijk de andere overheden door middel van kennis en experimenten en bij de ontwikkeling van alternatieve vormen van financiering en nieuwe verdienmodellen (advies van de Commissie Elverding).

Gemeentewet
Op basis van artikel 212 Gemeentewet is de Financiële verordening 2017 Ooststellingwerf opgesteld. In artikel 16 Financiële verordening is opgenomen dat het college de raad de “Nota Grondbeleid” aanbiedt ter vaststelling.

De Wet Markt en Overheid
De Wet Markt en Overheid is geen afzonderlijke wet, maar een hoofdstuk (4b) van de Mededingingswet (Mw). De belangrijkste regel uit die wet houdt in dat overheden hun economische activiteiten niet onder de kostprijs mogen uitoefenen. Dit om oneerlijke concurrentie door de overheid te voorkomen. De gedragsregels zijn aangescherpt. De volgende economische activiteiten vallen onder de Wet Markt en Overheid: grondexploitatie, verkoop panden en grond, verhuur woningen, verhuur grond en opstalrecht, verhuur maatschappelijk vastgoed. De Hoge Raad heeft dit in het Didam-arrest van december 2022 aangescherpt.

De Wet op de Vennootschapsbelasting (VPB)
Per 1 januari 2016 is de vrijstelling vennootschapsbelasting voor gemeenten vervallen. De Europese Commissie heeft bepaald dat gemeentelijke grondbedrijven vanaf 2016 net als bedrijven 25 procent vennootschapsbelasting moeten gaan betalen over de winst. Commerciële activiteiten van overheden worden daarom op dezelfde manier belast als die van ondernemers.
De gemeente die bouwgrond in exploitatie brengt is als ondernemer aan te merken. Voor de gronden waarvoor nog geen reëel en stellig voornemen tot ontwikkeling is en de overige gronden die buiten exploitatie worden gehouden, geldt dit niet.
De toets van de gemeentelijke activiteiten met betrekking tot de grondexploitatie heeft plaatsgevonden overeenkomstig het stroomschema vennootschapsbelastingplicht van het Ministerie van Financiën.
Belangrijke criteria zijn o.a. de verwevenheid (clustering) van activiteiten en de ondernemingstoets. Voor wat betreft de verwevenheid van de activiteiten moet er sprake zijn van een doorlopend proces van grondtransformaties waarin voortdurend nieuwe projecten gestart worden en afgeronde projecten worden beëindigd. De activiteiten van het grondbedrijf zijn getoetst en als VPB-plichtig aangemerkt. Vanaf 2016 wordt jaarlijks aangifte gedaan. Op de openingsbalans zijn alle VPB-plichtige grondexploitaties naar de waarde in het economisch verkeer per startdatum opgenomen. Uitgangspunt daarbij is de netto contante waarde van de grondexploitatie. De tot 1 januari 2016 gemaakte kosten en opbrengsten zijn fiscaal gezien niet relevant.

Instrumentele wetgeving

De Onteigeningswet
Indien de realisatie van de bestemming vanuit het publieke belang noodzakelijk is kan de gemeente de onteigeningsprocedure inzetten. De wet stelt hiervoor zeer strenge criteria. De belangrijkste zijn de onteigening ten algemene nutte en wanneer de eigenaar de ontwikkeling niet kan of wil zelf realiseren.

De wet Voorkeursrechtgemeenten
Deze wet geeft de gemeente het recht om een voorkeursrecht te vestigen op onroerende zaken. Bij de invoering van de Wro is de vestigingsprocedure gewijzigd.

Burgerlijkwetboek
Hier zijn de procedures in opgenomen van koop- en verkoop, vestiging zakelijke rechten, huur- en verhuur, pacht en ingebruikgeving.

Het BBV
De gemeentelijke grondexploitatie wordt gereguleerd door het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten. De ‘gemeentelijke grondexploitatie’ is aanwezig als gemeente zelf grond aan- en verkopen (actief grondbeleid) en andere investeringen in het gebied doet.

Provinciale en regionale regelgeving (materiele wetgeving)
Het provinciaal beleid met betrekking tot wonen is opgenomen de Verordening Romte Fryslân 2014. De basis zijn artikel 4.1 en artikel 4.3 van de Wet ruimtelijke ordening juncto de artikelen 145 en 152 van de Provinciewet. De verordening geeft de volgende definitie van een woonplan:

“Een door de gemeenteraad vastgesteld, gemeentelijk dan wel intergemeentelijk plan waarin de behoefte, fasering, aanleg, aantallen woningen en kwaliteit van woningen van woningbouwlocaties voor een bepaalde periode binnen de gemeente of meerdere gemeenten is aangegeven inclusief de relatie met herstructurering van de bestaande woningvoorraad, dat - met uitzondering van de Waddeneilanden - tot stand is gekomen in onderlinge afstemming met gemeenten in de woningbouwregio”.
Het provinciaal ruimtelijk beleid werkt direct door in het gemeentelijk ruimtelijk beleid.

Regionale woningbouwafspraken.
De provincie legt nadruk op de regionale woonagenda, het voorkomen van leegstand, bouwen op inbreidingslocaties en de benutting van duurzaamheid bij bestaand vastgoed.

Regionaal beleid
Bestuursovereenkomst/ Regionale afspraken Wonen 2013-2020, Woonregio Zuid Friesland d.d. aug 2013. In dit document hebben de gemeenten Ooststellingwerf, Weststellingwerf, Heerenveen, Opsterland en Smallingerland afspraken gemaakt met de provincie over de woningbouwruimte in de regio. De provincie heeft aangegeven de afspraken te herzien voor de periode 2016 - 2021. In 2020 zijn de afspraken geëvalueerd en er worden nieuwe afspraken voor het vervolg gemaakt.

Nieuwe wetgeving

De Omgevingswet
De implementatie van de Omgevingswet is meerdere malen uitgesteld, de verwachting is januari 2023.
De wet gaat 26 wetten tot 1 wet samenvoegen, ook de Wro zal erin worden opgenomen.
Uitgangspunten voor de Omgevingswet zijn:
- Procedures en regelgeving moet eenvoudiger, efficiënter en beter.
- Projecten moeten in samenhang en per gebied worden aangepakt.
- Zekerheid en dynamiek: Bescherming van burgers blijft een belangrijk doel. Daarnaast moet het ook uitnodigen tot nieuwe initiatieven en ontwikkelingen en niet alles bij voorbaat dichttimmeren.
- Ruimte voor duurzame ontwikkeling, innovatieve ontwikkelingen, gericht op duurzaamheid en het stimuleren van de transitie naar een duurzame samenleving.
- Ruimte voor regionale verschillen. Het nieuwe omgevingsrecht is flexibel, waardoor provincies en gemeenten regionaal en lokaal maatwerk leveren.
- Actieve en kwalitatief goede uitvoering: Het nieuwe omgevingsrecht biedt transparante en doelmatige procedures.
- Taken en bevoegdheden van bestuursorganen: de wet geeft in artikel 2 duidelijk aan waarop de doelen van de wet zijn gericht en geeft ook aan welk bestuursorgaan daarbij bevoegd is.

Voor de gemeente is met name het artikel 2.3 eerste lid OW van belang:
“De uitoefening van de taken en bevoegdheden op grond van deze wet wordt overgelaten aan de bestuursorganen van een gemeente, tenzij daarover andere regels gesteld.”

Zes instrumenten die de kern gaan vormen van de Omgevingswet:
1. Omgevingsvisie: een samenhangend, strategisch plan voor de leefomgeving. Het plan richt zich op de fysieke leefomgeving als geheel.
2. Programma: een programma bevat concrete maatregelen voor bescherming, beheer, gebruik en ontwikkeling van de leefomgeving.
3. Decentrale regelgeving: decentrale overheden moeten al hun regels over de leefomgeving bijeenbrengen in één gebied dekkende regeling. Voor de gemeenten is dit het omgevingsplan.
4. Algemene rijksregels voor activiteiten: Er blijven nationale regels voor de bescherming van de leefomgeving. Het rijk werkt met algemeen geldende regels. Nadeel van algemene regels is dat ze soms niet goed passen bij specifieke situaties. Daarom bevat de wet een aantal instrumenten die de flexibiliteit van algemene regels vergroten (flexibiliteitscriteria).
5. Omgevingsvergunning: De omgevingsvergunning toetst vooraf of een bepaald initiatief mag. De toetsing is zo eenvoudig mogelijk en houdt rekening met algemeen geldende regels. Initiatiefnemers kunnen via één aanvraag bij één loket snel duidelijkheid krijgen voor alle activiteiten die zij willen uitvoeren. Door de vergunningverlening zo simpel mogelijk te houden wil de wet de proceduretijd niet onnodig lang laten duren.

6. Projectbesluit: het projectbesluit biedt een uniforme procedure voor besluitvorming. Het doel is om procedures sneller en beter te laten verlopen dan in het verleden. Als een project in strijd is met een omgevingsplan, bestaat de mogelijkheid om van het omgevingsplan af te wijken. In voorkomende gevallen kan het projectbesluit ook in de plaats komen van de omgevingsvergunning.

Aanvullingswetten Omgevingswet
De Aanvullingswet grondeigendom is één van de vier aanvullingswetten die bij de Omgevingswet horen. De andere drie aanvullingswetten gaan over bodem, geluid en natuur.

1. Aanvullingswet bodem Omgevingswet
Op 19 februari 2020 is Aanvullingswet bodem Omgevingswet in werking getreden. Met de Aanvullingswet wordt een nieuwe koers in het bodembeleid ingezet. Er is een overstap gemaakt naar een integrale, meer gebiedsgerichte benadering van het omgaan met verontreinigingen in de bodem en regulering van activiteiten. De benadering die uitgaat van “sanering per geval” wordt losgelaten. De regels van de Aanvullingswet bodem vervangen de regels voor het beheer van bodemkwaliteit. Het overgangsrecht voorziet erin dat gevallen van sanering van bodemverontreiniging die op het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet al in procedure zijn onder de wet Bodembescherming (Wbb) op basis van het oude recht kunnen worden afgerond (eerbiedigende werking). Onder het overgangsrecht kan het instrumentarium van de Wbb worden toegepast.

Het nieuwe beleid ten aanzien van bodemverontreiniging berust op drie pijlers: het voorkomen van nieuwe verontreinigingen (preventie), het meewegen van bodemkwaliteit als onderdeel van de fysieke leefomgeving (toedeling functies) en het duurzaam en doelmatig beheren van historische verontreinigingen.
De Aanvullingswet bodem is van belang bij grond aan- en verkopen. Dit omdat er een rapportage met betrekking tot de geschiktheid van de bodem voor de functie waarvoor wordt aan- of verkocht moet worden overlegd. In de volksmond is dit de “schone grond verklaring”.

2. Aanvullingswet geluid Omgevingswet
Op 19 februari 2020 is Aanvullingswet geluid Omgevingswet in werking getreden. Het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) bevatte al geluidregels die via het omgevingsplan zullen gelden voor individuele bedrijven die geluid voortbrengen. Voor de andere belangrijke geluidbronnen (industrieterreinen, wegen en spoorwegen) worden nu ook via de Aanvullingswet en het Aanvullingsbesluit geluid regels toegevoegd.
De regels over de geluidproductieplafonds voor rijkswegen en hoofdspoorwegen staan in de Wet milieubeheer. In de Aanvullingswet en het Aanvullingsbesluit geluid worden de regels uit deze beide wetten verder vernieuwd, verbeterd en geïntegreerd.
Voor gemeentelijke wegen leent de systematiek van de geluidproductieplafonds zich niet goed. Voor die wegen gaat een andere systematiek gelden. Deze is gebaseerd op een basiskaartgeluid met preventieve toetsing van voorgenomen besluiten vooraf en monitoring.

3. Aanvullingswet natuur Omgevingswet
Op 8 juli 2020 is de Aanvullingswet natuur Omgevingswet in werking getreden. Met de Aanvullingswet natuur gaan de regels uit de Wet natuurbescherming over in het stelsel van de Omgevingswet. De Wet natuurbescherming en de structuurvisie Infrastructuur en Ruimte boden een specifieke bescherming aan bepaalde natuurwaarden. Dit gebeurde onder meer vanwege hun belang voor het behoud van de biologische diversiteit of hun bijzondere kwetsbaarheid. Daarbij gaat het om de bescherming van Natura 2000-gebieden, van in het wild voorkomende flora en fauna en houtopstanden. Nederland geeft hiermee uitvoering aan diverse Europese en internationaalrechtelijke verplichtingen, zoals de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn. De provincies hebben een centrale rol in de uitvoering van de wet. De natuurbeschermingsregels zijn overgegaan in het stelsel van de Omgevingswet.
De Aanvullingswet natuur voorziet in de nodige bevoegdheden en instrumenten om regels te stellen en maatregelen te treffen voor de bescherming van de natuur.
De inhoudelijke regels van het Aanvullingsbesluit natuur een krijgen een vervolg in drie algemene maatregelen van bestuur: het Besluit activiteiten leefomgeving, het Besluit kwaliteit leefomgeving en het Omgevingsbesluit.

4. Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet

De Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet van 14 maart 2020 is een zeer belangrijke wet voor het grondbeleid. Deze wet vult de Omgevingswet aan met regelingen voor het voorkeursrecht, onteigening, de inrichting van het landelijk gebied, kavelruil, kostenverhaal en financiële bijdragen bij gebiedsontwikkelingen. Dit nodigt uit tot een meer samenhangende inzet van de verschillende instrumenten. Daarmee is de overheid beter in staat om in te spelen op de huidige en toekomstige maatschappelijke opgaven in de fysieke leefomgeving.

De Omgevingswet is gericht op het ruimtelijke ordeningsaspect van ontwikkelingen. De wetgever heeft daarom een aanvulling gemaakt voor het grondbeleid. De Aanvullingswet grondeigendom bevat regels over het ingrijpen door de overheid in het eigendom van de grond en over kostenverhaal, als de overheid kosten maakt bij de ontwikkeling van een initiatief van burgers of bedrijven.

In de Aanvullingswet grondeigendom wordt een deel van de bestaande instrumenten voor grondbeleid samengebracht, vereenvoudigd, geharmoniseerd en geïntegreerd in het stelsel van het omgevingsrecht. Het gaat om de instrumenten die ingrijpen in het eigendomsrecht van de grond: voorkeursrecht, onteigening, herverkaveling en kavelruil in landelijk gebied en in het stedelijk gebied. Dit laatste is een echte nieuwe toevoeging aan het instrumentarium.

Verder brengt de Aanvullingswet grondeigendom een aantal wijzigingen in de bestaande regeling voor het kostenverhaal bij gebiedsontwikkeling. Het doel van de wijzigingen is om het kostenverhaal te vereenvoudigen, te verbeteren en flexibeler te maken. De regels zouden nu moeten aansluiten bij de fysieke opgaven die nu en in de toekomst op de gemeente afkomen. De minister van Infrastructuur en Milieu heeft al in 2017 aangegeven dat ingezet gaat worden op een vraag-gestuurd faciliterend grondbeleid dat past bij uitnodigingsplanologie en organische gebiedsontwikkeling.

De onderwerpen die door de Aanvullingswet Grondeigendom zijn gewijzigd:

Voorkeursrecht
Door de Omgevingswet wijzigen de grondslagen voor het geven van een voorkeursrechtbeschikking. Er is voor gekozen zo dicht mogelijk te blijven bij de oude grondslagen voor vestiging van een voorkeursrecht. Dat betekent dat de kerninstrumenten omgevingsplan, programma en omgevingsvisie een grondslag kunnen geven. De voorkeursrechtbeschikking zelf blijft een zelfstandige beschikking. Verder bevat de wet een aantal wijzigingen die zijn gericht op de verbetering van de positie van de eigenaar op wiens grond een voorkeursrecht wordt gevestigd.

Onteigening
De belangrijkste wijzigingen bij onteigening zijn dat de regeling voor onteigening eenvoudiger en inzichtelijker van opzet wordt en beter aansluit bij de gangbare procedures in het omgevingsrecht. Een scherper onderscheid is aangebracht tussen de besluitvorming over de onteigening en het vaststellen van de schadeloosstelling. De onteigeningsbeschikking wordt genomen en getoetst binnen het bestuursrecht. Gemeenten, waterschappen, provincies en de minister die het aangaat, krijgen in de Omgevingswet zelf de bevoegdheid om te besluiten tot onteigening. Dit sluit aan bij het uitgangspunt van de Omgevingswet dat elke overheid de beschikking krijgt over de benodigde instrumenten om haar eigen omgevingsbeleid uit te voeren.
Bij elke onteigening moet de bestuursrechter voortaan betrokken zijn. Het bestuursorgaan moet in alle gevallen aan de bestuursrechter vragen om een onteigeningsbeschikking te bekrachtigen.
De schadeloosstellingsprocedure zal vorm krijgen volgens de nieuwe civielrechtelijke procedureregels zoals die zijn voorgesteld in het kader van het programma Kwaliteit en Innovatie. In die nieuwe procedure wordt meer nadruk gelegd op vroegtijdig contact met de rechter en het verbeteren van de mogelijkheden voor de rechter om regie en maatwerk te voeren. Daardoor ontstaat een vereenvoudigde schadeloosstellingsprocedure die recht doet aan de belangen en posities van de betrokken partijen.

Inrichting landelijk gebied.
De instrumenten voor de verbetering van de inrichting van het landelijk gebied zijn gericht op de uitvoering van het gebiedsgerichte beleid.
De kern van de instrumenten wordt gevormd door de mogelijkheid tot herverkaveling. Herverkaveling is het instrument waarmee provincies op dwingende wijze onroerende zaken in een gebied kunnen samenvoegen, het gebied opnieuw verdelen in kavels en die kavels aan eigenaren toedelen.

Naast de dwingende landinrichting door herverkaveling, bevat de wet een regeling voor kavelruil. Dit is een vorm van inrichting waarbij drie of meer eigenaren op vrijwillige basis in een schriftelijke overeenkomst afspreken om bepaalde, hun toebehorende onroerende zaken, samen te voegen, op bepaalde wijze te verkavelen en onder elkaar bij notariële akte te verdelen.
Het kerninstrument van de Wet inrichting landelijk gebied (Wilg) is het inrichtingsplan. Het inrichtingsplan wordt nu vervangen door instrumenten voor inrichting van het landelijk gebied die de functies van het inrichtingsplan hebben en die passen binnen het stelsel van de Omgevingswet: het inrichtingsprogramma en het inrichtingsbesluit.

Stedelijke kavelruil.
Stedelijke kavelruil is het op vrijwillige basis ruilen van onroerende zaken in het stedelijk gebied.
Met stedelijke kavelruil kunnen eigenaren in onderling overleg de grenzen van het grondbezit in een gebied aanpassen.

Bijlage 2 Uitgangspunten grondexploitatie (BBV)

Het BBV geeft de uitgangspunten voor de grondexploitatie.

- het financieel technische deel van de grondexploitatie met uitleg en hoe het BBV regels stelt voor de grondexploitatie.
- de opzet van gemeentelijke grondexploitaties, aandacht voor risicobeheersing, transparantie bij grondzaken en de Algemene reserve grondexploitatie.
- de accountantscontrole en de conformiteit met het BBV en de boekhoudkundige regels.

De Gemeentewet en de Provinciewet schrijven voor dat gemeenten jaarlijks begrotings- en verantwoordingsstukken moeten opstellen. Het Besluit begroting en verantwoording (BBV) bevat de regels daarvoor. Deze zijn onder verdeeld in “stellige uitspraken en aanbevelingen”.
Voor de begroting en verantwoording op het gebied van grondbeleid is door de commissie BBV een “Notitie grondexploitatie ” vastgesteld die met regelmaat wordt aangevuld.
Vanaf begrotingsjaar 2016 hebben we deze voorschriften in de jaarstukken verwerkt.

Bouwgrond in exploitatie (BIE)
Bouwgrond in exploitatie (BIE) zijn grondexploitaties in uitvoering. De gemeenteraad heeft de grondexploitatieopzet vastgesteld die wordt uitgevoerd. Waaronder de vervaardigingkosten voor het bouw- en woonrijp maken van de locatie. Die kosten worden geactiveerd ofwel bijgeschreven op het balansactief.

Bouwgrond niet in Exploitatie (NIEGG)
De “Niet In Exploitatie Genomen Gronden (NIEGG)” moeten in bepaalde gevallen worden verplaatst naar de “Materiele Vaste Activa (MVA)”. Niet in exploitatie genomen (bouw)grond (NIEGG) is meestal anticiperend of strategisch aangekocht. Er is geen grondexploitatiebegroting, maar de grondaankoop past wel in de verwachting over gemeentelijke bebouwingsuitbreiding. Voor deze grond moet een reëel en stellig voornemen bestaan dat deze in de nabije toekomst zal worden bebouwd. Deze verwachting moet zijn gebaseerd op een raadsbesluit, gezien de budgettaire gevolgen (op middellange termijn). In dit besluit dient de raad inhoud te hebben gegeven aan ambitie en planperiode.

Limitering boekwaarde (geïnvesteerd vermogen)
Het activeren van vervaardigingskosten op NIEGG is aanvaardbaar. Wel dient het beperkt te blijven tot het niveau van de huidige marktwaarde van de grond. Wanneer na een raadsbesluit meer duidelijkheid bestaat over de nadere invulling van de toekomstige bouwlocatie en de daartoe nog te maken kosten, kan de verwachte marktwaarde in de toekomstige bestemming als actuele waarde worden gebruikt. Dat betekent concreet het volgende:
a. De boekwaarde kan nooit hoger zijn dan de verwachte marktwaarde;
b. De ruimte voor activering wordt in eerste instantie bepaald door het verschil tussen de boekwaarde en de marktwaarde in de huidige bestemming;
c. Bij de bepaling van het verschil tussen boekwaarde en verwachte marktwaarde moet rekening gehouden worden met de overige nog te maken kosten (bijvoorbeeld infrastructurele voorzieningen) in het verdere verloop van het transformatieproces naar de verwachte toekomstige bestemming.

Marktwaarde
Jaarlijks loopt de boekwaarde van de NIEGG op door werkzaamheden e.d. De kans is aanwezig dat indien geen bestemmingsplan wordt vastgesteld op de NIEGG moet worden afgewaardeerd.
Zolang de bestemming nog niet voldoende bekend is, ligt het in de rede om uit te gaan van de marktwaarde in de NIEGG-bestemming. Deze is dan de agrarische waarde.

Materiele Vaste Activa (MVA): Overige voorraad grond- en hulpstoffen (ex. art. 38 BBV)
Grond als vaste materiële activa heeft een vaste bestemming en zit niet in een transformatieproces. Als grond zich wel in een transformatieproces bevindt, maar nog niet tot de BIE of NIEGG wordt ingedeeld als gevolg van het ontbreken van een stellig voornemen tot bebouwing, wordt de grond ingedeeld onder Overige voorraad grond- en hulpstoffen.

De gemeente heeft al deze (strategische) gronden inmiddels afgewaardeerd naar de agrarische waarde overeenkomstig de taxatiewijzer landbouwgronden. Het BBV verplicht de gemeente deze NIEGG gronden over te zetten naar de MVA. Dat hebben we sinds 2016 ook gedaan.
Wanneer strategisch aangekocht vastgoed (nog) geen deel uitmaakt van een actuele grondexploitatie-begroting komen de exploitatielasten van strategisch aangekocht vastgoed rechtstreeks ten gunste c.q. ten laste van de resultatenrekening. Te denken valt aan kosten als elektra, (gas), water, et cetera maar ook de huuropbrengsten. Door de exploitatielasten direct ten laste van de jaarlijkse resultaten rekening te brengen wordt een onnodige ophoging van de boekwaarde van strategisch vastgoed voorkomen. Daarnaast gaat de wetgever uit van een inbrengwaarde van het vastgoed tegen taxatiewaarde waarbij de exploitatielasten van het vastgoed géén rol spelen.
De verkregen gronden worden op de balans gepresenteerd onder de voorraad grond- en hulpstoffentegen (historische) verkrijgingprijs (art. 63.1 BBV). Vervaardigingskosten kunnen worden bijgeschreven vanaf het moment dat de raad middelen beschikbaar stelt om over te gaan tot vervaardiging. De verkrijgingprijs bestaat uit de inkoopprijs en bijkomende kosten. De vervaardigingprijs bestaat uit de verkrijgingprijs en de overige kosten die rechtstreeks aan de vervaardiging kunnen worden toegerekend. Bijschrijving van rentekosten mag uitsluitend in de fase waarin sprake is van vervaardiging en dus niet wanneer de gronden zich nog in de voorraad grond- en hulpstoffen bevinden.

Voorbereidingskrediet
Exploitatieopzetten zijn bedoeld voor de looptijd van een project en daar is bij de overige voorraadgrond- en hulpstoffen nog weinig over te zeggen. Immers, er is nog geen reëel en stellig voornemen. De gronden worden beheerd en verder worden weinig andere kosten gemaakt.

Bij start van een complex wordt (eventueel per fase) gevraagd de benodigde middelen beschikbaar te stellen middels een voorbereidingskrediet. De hoogte van het voorbereidingskrediet wordt bepaald aan de hand van een inschatting door een globale kosten-en batenanalyse met een voorlopige planning.
Wordt een voorbereidingskrediet door de raad beschikbaar gesteld om de haalbaarheid van ontwikkelingen op een locatie te onderzoeken en is aan het eind van het betreffende jaar nog niet sprake van een reëel en stellig voornemen, dan worden alle in dat jaar gemaakte vervaardigingskosten ten laste van de resultatenrekening gebracht. Verantwoording wordt hierover afgelegd in het MJP en de jaarrekening. Op het moment dat het aangekochte vastgoed deel gaat uitmaken van een grondexploitatiebegroting worden eerder gemaakte toerekenbare exploitatielasten en vervaardigingskosten weer bijgeschreven op de grondexploitatie.

Overige voorraad
Deze grond heeft een vaste bestemming en zit niet in een transformatieproces. Veelal is er sprake van ondergrond van gebouwen, wegen, parken, pleinen of van land- of bosbouwgronden. Er is dus geen sprake van een vervaardiging-prijs maar van een verkrijgingprijs. Op de boekwaarde van deze grond worden daarom ook geen kosten als rente bijgeschreven. Dit houdt de boekwaarde vaak betrekkelijk laag, want de verkrijgingprijs in het jaar van activeren is hiervoor immers bepalend geweest.

Grondexploitatie
Een grondexploitatiebegroting is een financiële vertaling van het productieproces van ruwe bouwgrond naar bouw- en woonrijpe grond. Een grondexploitatiebegroting zorgt ervoor dat de grond op de juiste wijze, het juiste tijdstip en voor een marktconforme prijs op de markt beschikbaar komt en afgezet kan worden. De doorrekening van de exploitatieopzetten geschiedt jaarlijks. Dit geeft een overzicht van opbrengsten en kosten in verband met de productie van bouwrijpe grond. De gemaakte kosten en gerealiseerde opbrengsten maken onderdeel uit van de boekwaarde of het geïnvesteerde vermogen van de complexen. De stand van de boekwaarde per 1 januari van het jaar dat de exploitatieopzet wordt opgesteld, wordt dan voor alle complexen weergegeven. Alle nog te maken kosten en te verwachten opbrengsten worden op nominale waarde opgenomen in de exploitatieopzetten en contant gemaakt naar 1 januari. Het resultaat wordt weergegeven in de contante waarde per 1 januari.

Richtlijnen voor het opstellen van grondexploitatiebegrotingen
De gemeente hanteert de richtlijnen van de Wro afdeling 6.4 "Grondexploitatie" als basis voor nieuw op te starten grondexploitatiebegrotingen voor grondgebieden in eigendom van de gemeente zal deze ook als basis gebruiken voor privaatrechtelijke onderhandelingen. Deze richtlijnen komen ook terug in de Omgevingswet.

Parameters
Door het toepassen van parameters ontstaat een mogelijkheid om schommelingen in de markt enigszins op te vangen in de periode dat de grondexploitatie van toepassing is. Parameters zijn correctiefactoren die van toepassing zijn op investeringen en opbrengsten
In de grondexploitatiebegroting kan rekening worden gehouden met de parameters kostenstijging en opbrengstenstijging als gevolg van verwachte toekomstige inflatieveranderingen. Hierbij wordt ingeschat welk inflatiepercentage (afstemming met de markt) voor de komende jaren te verwachten is. Dit percentage wordt in de grondexploitatiebegroting opgenomen ter dekking van toekomstige prijsstijgingen in de markt met betrekking tot de kosten en de opbrengsten.
Wanneer de investering is gerealiseerd stopt de parameter kostenstijging en vanaf dat moment treedt de parameter rentekosten in werking. Vanaf het moment dat de opbrengst gerealiseerd is, stopt de parameter opbrengstenstijging en treedt de parameter renteopbrengsten in werking.

Rentekosten en renteopbrengsten
Vanaf het moment dat de investering is gerealiseerd worden rentekosten gerekend in de grondexploitatiebegroting over het gerealiseerde investeringsbedrag. En op het moment dat de opbrengsten zijn gerealiseerd wordt rente als renteopbrengsten gerekend in de grondexploitatiebegroting. De parameterrentekosten wordt berekend vanaf de investeringsdatum en de parameter renteopbrengsten wordt berekend vanaf de opbrengstdatum (gemiddeld 1 juli van het jaar waarin de investering of de opbrengst heeft plaats gevonden) tot de eindwaardedatum (31 december van het jaar waarin naar verwachting het project gereed en dus gerealiseerd is). Het gehanteerde rentepercentage voor rentekosten over investeringen hoeft niet gelijk te zijn aan het gehanteerde rentepercentage voor de opbrengsten. De parameters worden jaarlijks vastgesteld door de gemeenteraad.

Weerstandsvermogen
Voor aanzienlijke financiële tegenvallers is de financiële ruimte op basis van parameters niet bedoeld en ook niet voldoende. Voor dergelijke mogelijk financiële tegenvallers wordt een post ¨onvoorzien¨ opgenomen in de vorm van een speciaal daarvoor benoemde voorziening. Deze wordt bepaald aan de hand van de grondexploitatieopzetten en het door het BBV voorgeschreven weerstandsvermogen.

Financieel rendement
Er dient altijd te worden gestreefd naar een financieel dekkend sluitende grondexploitatiebegroting op basis van contante waarde van alle toekomstige in ontwikkeling te nemen exploitatie(deel)gebieden. Dit heeft gunstige gevolgen voor de Arg en de gemeenterekening. Het kan voorkomen dat gedacht wordt aan, soms politiek wenselijke maar grondexploitatie technisch onrendabele, projecten met een duidelijk tekort. De dekking van het tekort wordt dan uit andere bronnen gefinancierd (Arg of Algemene Middelen).

Bovenwijkse voorzieningen
Bovenwijkse voorzieningen zijn infrastructurele voorzieningen van openbaar nut die voor een groter gebied van belang zijn dan alleen voor de wijk (exploitatiegebied) waarin deze voorzieningen gerealiseerd worden. Slechts een deel is gelegen in de betreffende wijk en een deel ligt buiten het te ontwikkelen gebied. Om deze kosten op een breder gebied te kunnen verhalen kan een Fonds bovenwijkse voorzieningen worden ingesteld.

Werken, die onder andere onder de bovenwijkse voorzieningen kunnen worden geschaard zijn:
•Doorgaande (hoofd)wegen en doorgaande (hoofd)fietsroute;
•Groenvoorziening als begeleiding van de hoofdroutes van wegen en fietspaden;
•Centraal gelegen parken en waterpartijen;
•Kunstwerken als bruggen voor de hoofdroutes.

Kosten van bovenwijkse voorzieningen kunnen, conform de Wro, worden toegerekend aan grondexploitaties voor zover de exploitatiegebieden profijt hebben van deze voorzieningen en de kosten toerekenbaar en proportioneel zijn. Dit wordt niet anders bij de invoering van de Omgevingswet. Artikel 12.2 Ow (Stb. 2016 156 26-04-2016) stelt:
In het omgevingsplan wordt per exploitatiegebied bepaald:

a. of exploitatieregels dan wel exploitatievoorschriften worden vastgesteld voor het verhaal van de aan de grondexploitatie verbonden kosten,
b. welke voorzieningen waarvan het exploitatiegebied ten dele profijt heeft, naar evenredigheid aan het exploitatiegebied worden toegerekend.

De gemeente Ooststellingwerf heeft over het algemeen kleinschalige projecten. In projecten komen bijna nooit bovenwijkse voorzieningen voor en als ze voorkomen is meestal de spreiding over het aantal jaren waarin de verschillende deelprojecten gerealiseerd worden zo groot, dat het vanuit de grondexploitatie beter is om de voorzieningen direct in de eerste fase mee te nemen. Daarom hanteert de gemeente geen fonds bovenwijkse voorzieningen.

Sloopfonds
De gemeente Ooststellingwerf heeft geen sloopfonds. De gemeente is nog niet geconfronteerd met veelvuldige leegstand of verkrotte woningen.
Er zijn gemeenten die bij sterke krimp een beleidsregel sloop hanteren. Dit ziet er dan als volgt uit:
"Nieuwe woning bouwen? is 'Oude' woning slopen.
Wilt u als particulier een nieuwe woning bouwen, dan kan dat alleen onder strikte voorwaarden. Die zijn vastgelegd in de nieuwe beleidsregel 'Compensatie bij kleine woningbouwinitiatieven'.
Zo is het verplicht om voor iedere nieuwe woning die gebouwd wordt, één woning te slopen. Wie dat niet kan, moet een bepaald bedrag per woning afdragen in een sloopfonds. Hoe hoog dat bedrag is, hangt af van het type woning. Ook moeten de nieuwbouwplannen aan een aantal voorwaarden voldoen. De nieuwbouw moet bijvoorbeeld levensloopbestendig zijn, of het woonmilieu versterken."
(bron: gemeente Sittard-Geleen-Born).
Indien we een sloopfonds overwegen in te stellen valt te overwegen deze beleidsregel over te nemen.

Risicobeheersing en transparantie
Door actief risicomanagement te voeren houden we grip op dit risico. Grondzaken is transparant in het beleid dat zij voert en uitdraagt. Transparantie maakt duidelijk waarom bepaalde keuzes worden of zijn gemaakt.

Risicomanagement
Om risico's te onderkennen, zoveel als mogelijk binnen de perken te houden of te vermijden, voeren wij risicomanagement. We willen zoveel mogelijk risico's identificeren en beheersen.
Onderdeel van de bedrijfsvoering is het maken van een jaarlijkse risicoanalyse van de in de grondexploitatie opgenomen complexen die leidt tot de hoogte van de Algemeen reserve Grondexploitatie (Arg). Ook wordt rekening gehouden met onvoorziene negatieve financiële risico's op micro- en macroniveau. Daarbij gaan we uit van reële inschattingen.
Dit komt tot uiting in het Meer Jaren Programma (MJP) waarin risico´s, kansen en bedreigingen van projecten worden opgenomen met gevolgen voor de samenstelling van de opbouw van de Algemeen reserve Grondexploitatie. In de Nota reserves en voorzieningen zijn de uitgangspunten benoemd, alsmede de hoogte en samenstelling van de Algemene reserve grondexploitatie.

Het Meer Jaren Programma (MJP)
In het kader van risicobeheersing wordt jaarlijks een Meer Jaren Programma (MJP) opgesteld.
Met het MJP wordt inzicht verkregen in de actuele stand van zaken van projecten en de verwachtingen voor de toekomst. Uit het MJP kan het benodigde weerstandsvermogen van het Grondbedrijf worden afgeleid. Door het MJP is duidelijk welke projecten op welk moment in de planning zijn opgenomen. Het opstellen van een MJP loopt gelijk op met de Planning&Control-cyclus.

Algemeen reserve grondexploitatie (Arg)
Resultaten van de grondexploitatiebegrotingen komen ten gunste of ten laste van de Algemeen reserve Grondexploitatie (Arg). De Arg is administratief opgesplitst in een deel wonen en een deel bedrijven. De Arg heeft als doel de ondernemersrisico´s van het grondbedrijf als gevolg van de productie van bouwgrond in grondexploitatiecomplexen op te vangen. Door financiële risico´s van de complexen ten gunste of ten laste van de Arg te brengen wordt de begrotingspositie van de gemeente in beginsel niet betrokken bij de risico´s die projecten met zich meebrengen, zolang de omvang van de risico's binnen de omvang van de Arg blijven. Voorwaarde is dan ook dat het saldo van de Arg voldoende is om risico´s op te vangen en af te dekken.
Bij het volledig financieel en administratief afsluiten van grondexploitatieprojecten en bij afsluiting van zelfstandige deelprojecten wordt het definitieve eindresultaat bepaald en verrekend met de Arg.

Het saldo van de Arg moet voldoende op niveau zijn om alle mogelijke financiële risico´s af te dekken. Het benodigde saldo in de Arg wordt berekend aan de hand van het geïnvesteerde vermogen per balansdatumbedragen of, als de risico's uit het MJP hoger zijn, is het benodigde saldo in de Arg gelijk aan de som van de risicoreserves. Indien het saldo van de Arg op peil is, wordt het meerdere afgeroomd en ten gunste van de Algemene Reserve van de algemene dienst gebracht. Indien het saldo van de Arg lager is dan het benodigde saldo wordt dit saldo aangevuld ten laste van de Algemene Reserve van de algemene dienst.

Winstnemingen: het Poc-beginsel.
Winstnemen op (meerjarige) grondexploitaties werden beheerst door het voorzichtigheidsbeginsel. Positieve resultaten, ofwel winsten, worden pas in de jaarrekening verwerkt als zij met voldoende zekerheid vaststaan en dus zijn gerealiseerd (goedkoopmanschap). Dit beginsel is inmiddels vervangen door het beginsel "Percentage of completion" (Poc).
Het BBV stelt dat het toerekeningbeginsel, het voorzichtigheidsbeginsel en het realisatiebeginsel essentiële uitgangspunten zijn (Commissie BBV, 2018). De Baten en lasten, en het daaruit vloeiende resultaat, moeten worden toegerekend aan de periode waarin deze zijn gerealiseerd. Bij de meerjarige grondexploitatie betekent dit dat de (verwachte) winst niet pas aan het eind van het project als gerealiseerd wordt beschouwd, maar gedurende de looptijd van het project tot stand moet komen en ook als zodanig moet worden verantwoord. In de praktijk betekent dit dat wanneer gronden zijn verkocht en opbrengsten zijn gerealiseerd er tussentijds naar rato van de voortgang van de grondexploitatie winst moet worden genomen. Het verantwoorden van tussentijdse winst is daarmee geen keuze, maar een verplichting die voortvloeit uit het realisatiebeginsel.
De praktijk is dat we kijken wat er daadwerkelijk is gerealiseerd en daarop de beslissing nemen of winstneming verantwoord is.

Verliesnemingen: Poc.
Het is goed denkbaar dat een grondexploitatiebegroting wordt gemaakt waarbij vanaf het begin af aan al duidelijk is dat de baten de lasten niet of slechts gedeeltelijk zullen dekken. De grondexploitatie-begroting voor het complex vertoont daardoor een begroot verlies. De lagere waarde kan in de verslaggeving van de boekhouding op twee manieren worden gepresenteerd, of via een (niet-herstelbare) afboeking, of via het treffen van een voorziening die wordt afgetrokken van de waarde van het actief. Indien uit de risicoanalyse de conclusie wordt getrokken dat een bepaald geconstateerd risico onvermijdbaar is en de exploitatie daardoor verliesgevend wordt (resp. zal worden), moet er een voorziening worden getroffen.

Het resultaat op de grondexploitatie moet betrouwbaar worden ingeschat.
Ten aanzien van de (tussentijdse) winst- en verliesneming worden door de gemeente Ooststellingwerf de volgende uitgangspunten gehanteerd, overeenkomstig de "Aanvulling Notitie grondexploitatie Tussentijds winst nemen POC-methode 2018)" van de Commissie BBV:
- Jaarlijks wordt bij actualisatie van de grondexploitatiebegrotingen het verwachte eindresultaat (op contante waardebasis) bepaald;
- Hierbij wordt rekening gehouden met werkelijke inkomsten en uitgaven en nog te verwachten geactualiseerde investeringen en opbrengsten;
- De grond (of het deelperceel) moet zijn verkocht;
- Controle of de akte van levering of daadwerkelijk notarieel is geleverd.
- De kosten zijn gerealiseerd, de winst wordt naar rato van de realisatie gerealiseerd.
- De resultaten van de actieve grondexploitatiebegrotingen (de complexen) komen ten gunste (winst) of ten laste (verlies) van de Arg;
- Bij volledige financieel administratieve afsluitingen van grondexploitatieprojecten en bij afsluiting van zelfstandige deelprojecten wordt het definitieve eindresultaat bepaald en verrekend met de Arg;
- Het benodigde saldo in de Arg is afgestemd op de risico´s (zie: risicomanagement).

Marktwaarde versus boekwaarde: NIEGG
Het BBV stelt dwingende regels voor de bepaling van de marktwaarde. Het activeren van vervaardigingskosten op NIEGG is aanvaardbaar, maar dient beperkt te blijven tot het niveau van de huidige marktwaarde van de grond. Als de boekwaarde het niveau van de marktwaarde al heeft bereikt en de marktwaarde daalt, dan moet verlies genomen worden. Ook als duidelijk wordt dat de door de raad voorgenomen bestemming in het geheel niet of slechts gedeeltelijk zal worden

gerealiseerd en daardoor een lagere verwachte marktwaarde ontstaat, dan stelt het BBV dat toch verlies genomen moet worden.

Marktwaarde versus boekwaarde: Materiele Vaste Activa
Conform het BBV moet overige voorraad grond en hulpstoffen waarvan de boekwaarde hoger is dan de marktwaarde afgewaardeerd worden. Overeenkomstig het aangescherpte BBV is de overige voorraad grond nu ondergebracht bij de Materiele Vaste Activa (MVA).

Voorzieningen
Het BBV geeft aan wanneer een verlies moet of kan worden genomen of een (verlies)voorziening moet worden getroffen. Voordeel van het treffen van een voorziening is dat er een automatische correctie naar mogelijk de gehele vervaardigingsprijs plaatsvindt wanneer de marktwaarden weer verbeteren.
Het is gebruikelijk dat de gemeente Ooststellingwerf een voorziening treft indien er niet een “direct stellig voornemen is “ om te ontwikkelen. Dit doet zich met name voor bij strategische aankopen omdat in die gevallen er nog geen nieuw bestemmingsplan is. Bij de aankoop wordt direct ook een (passende) voorziening genomen.
Het treffen van de voorziening bij een geprognosticeerd verlies gebeurt direct ter grootte van dit volledige verlies. Bij het prognosticeren van de financiële uitkomsten van een grondexploitatie zijn veronderstellingen gemaakt over de kosten, fasering, prijs en tempo van gronduitgifte.
Deze wordt geactualiseerd als later blijkt dat aannames te optimistisch of te pessimistisch zijn geweest. Conjuncturele, regionale en demografische ontwikkelingen vormen hierbij een belangrijk kader. Vervolgens zal na de bijgestelde prognose een correctie plaats moeten vinden door middel van een raadsbesluit. We doen dit middels de PenC-cyclus. We zien dat door het jarenlang gevoerde “voorzichtige beleid” er geen grote fluctuaties zijn.

Arg en exploitatieplan
De gemeente Ooststellingwerf heeft geen exploitatieplannen (Wro) lopen. Gelet op de mogelijkheden die we aan de markt bieden om ontwikkelingen tot stand te brengen, zou in de toekomst een exploitatieplan wel voor kunnen komen. Uiteraard moet er dan wel een ruimtelijk besluit zijn genomen. Wanneer een exploitatieplan is opgesteld, moet een nadere afweging plaatsvinden ten aanzien van de hoogte van de ARG in het kader van de te verwachten ondernemersrisico´s. Het exploitatieplan kent een aantal wettelijke verplichtingen. Uiterlijk tien jaar na de vaststelling van een exploitatieplan moet voor het betreffende project een nacalculatie uitgevoerd worden van de door derden te betalen exploitatiebijdrage. Bij de nacalculatie wordt rekening gehouden met de jaarlijkse wettelijke rente over de tien voorgaande jaren indien de opnieuw berekende exploitatiebijdrage een terugbetaling vereist. Voor zichzelf spreekt dat er ook een hernieuwde calculatie dient plaats te vinden als het plan een significante wijziging heeft ondergaan.

Planning- en control cyclus
Het college legt periodiek verantwoording af aan de gemeenteraad over het gevoerde grondbeleid en het beleid dat zij voor de toekomst heeft uitgezet.
Deze verantwoording vindt plaats in:
•De begroting: De jaarrekening en de paragraaf 7 Grond;
•Het Meerjarenprogramma (Grondbedrijf).
De verantwoording omvat:
1.Per project wordt bij aanvang een voorbereidingskrediet gevraagd, waarbij de raad het budget vaststelt voor de looptijd van het project. Dit kan voor het gehele project of per fase van het project plaatsvinden.
2.Jaarlijks worden de resultaten van de exploitatieopzetten verwerkt in de jaarrekening.
4. De exploitatieopzetten vormen de basis voor het jaarlijks op te stellen Meer jaren Programma. Budgetafwijkingen in de exploitatieopzetten worden meegenomen in het Meer jaren Programma.
5.Vervolgens zal de begroting worden vastgesteld. Hierin zijn de vastgestelde exploitatie opzetten opgenomen.
6.De Marap/Berap geven tussentijds inzicht over de complexen en de huidige financiële gevolgen. Gezien de kleinschaligheid van de gemeente en de hoeveelheid tijd die er mee gemoeid is en het vereiste van minimaal één keer per jaar (BBV), is meerdere keren per jaar bijstellen niet gewenst.

De jaarrekening

In de jaarrekening wordt in het overzicht van de programma's en kan voor de bovengenoemde aspecten een toelichting gegeven op wat de gemeente de afgelopen periode heeft bereikt en wat zij nog wenst te bereiken.
Hiervoor gebruiken we vier W-vragen:

- *Wat willen we bereiken*
- *Waarom willen we dat*
- *Wat gaan we daarvoor doen*
- *Wat merken de belanghebbenden (de burger) ervan*

Daarnaast wordt er een intern jaarverslag gemaakt door het Grondbedrijf voor de verantwoording van alle projecten (BIE en NIEGG). Dit verslag is een uitsnede uit de jaarrekening en de vermogenspositie. Dit document geeft handvatten voor de uitvoering van de interne controle en de accountantscontrole.

In de vermogenspositie wordt toegelicht:
•Wat algemene actuele ontwikkelingen zijn binnen het Grondbedrijf;
•Welke complexen er onder de BIE, de NIEGG en de Overige voorraad grond en hulpstoffen vallen;
•Wat de stand van de boekwaardes was op 1 januari en is op 31 december en wat in de tussenliggende periode aan activiteiten is uitgevoerd, welke kosten zijn gemaakt en welke opbrengsten zijn gerealiseerd;
•Welke verliezen en winsten in de betreffende periode zijn genomen en welke voorzieningen zijn getroffen;
•Wat binnen de NIEGG en de Overige voorraad grond (MVA)valt.

In hoeverre de investeringen en opbrengsten afwijken van de voor dat jaar begrootte investeringen en opbrengsten en welke oorzaken hier aan ten grondslag liggen.
In de Staten P van het interne jaarverslag wordt per grondexploitatiecomplex weergegeven hoe de boekwaarde was op 1 januari en is geworden op 31 december, welke kosten zijn gemaakt en opbrengsten zijn gerealiseerd en welke kosten en opbrengsten er nog zijn geraamd voor de resterende looptijd van het project. Deze Staten P worden als bijlage bij de vermogenspositie gevoegd.

Een tweede bijlage in het interne jaarverslag is de lijst met aan- en verkopen over het betreffende jaar. Hier vloeit de vermogenspositie van het Grondbedrijf uit voort. Er blijkt in hoeverre de gemeente haar verplichtingen kan nakomen die zij is aangegaan met externe partijen. Hiermee wordt de solvabiliteit van de gemeente bepaald. Daarnaast wordt met name uitgegaan van de boekwaarde (balanswaarde) van grondexploitatiebegrotingen en de saldi van het weerstandsvermogen en de Arg. Uit deze vergelijking blijkt de liquiditeit.

Taxatie
Bij de aankoop van gronden komen altijd diverse belangen naar voren. Om de schijn van belangenverstrengeling te vermijden en om discussies te voorkomen over de hoogte van het aankoopbedrag wordt een onpartijdige taxatie van het betreffende vastgoed opgesteld door een erkende, onafhankelijke taxateur. De aankoop van het vastgoed wordt vervolgens verricht aan de hand van deze vooraf opgestelde taxatie.
Het kan voorkomen dat de gemeente aankopen doet die relatief klein zijn. Denk hierbij bijvoorbeeld aan grenscorrecties, groenstrookjes. In dat geval kunnen we aansluiten bij de "gangbare marktwaarde". De motivatie is dat de kosten voor het uitvoeren van een taxatie niet opwegen tegen het kosten gemoeid met de aankoop. Ook bij overname van openbare ruimte "om niet" of tegen een symbolisch bedrag (€ 1,-) wordt geen taxatie uitgevoerd. Echter, bij verkrijging van andere (semi)overheden (provincie en Staatsbosbeheer) wordt soms wel een taxatie gevraagd ook bij symbolische bedragen en bij ruiling met gesloten beurs.

Taxatieprotocol
In het taxatieprotocol worden taxatie instructies gegeven op basis waarvan toekomstige verwerving plaats moet vinden. Het opstellen van een dergelijk protocol vloeit voort uit de Wro artikel 6.13 en het Bro artikel 6.2.3 waarin wordt aangegeven dat voor het opstellen van een exploitatieplan de inbrengwaarde van de onroerende zaak moet worden bepaald. De gemeente heeft geen lopende exploitatieplannen, daarom is een "eigen zelfstandig' taxatieprotocol niet van toepassing.

Taxaties worden nu uitgevoerd overeenkomstig de gebruikelijke wet en regelgeving (voorgeschreven in de taxatiehandreiking van het ministerie).

Interne leveringen

Een interne levering van algemene dienst naar grondzaken wordt vaak niet gezien als verwerving, maar dat is het boekhoudkundig gezien wel. Voor interne leveringen waarbij andere gemeentelijke afdelingen vastgoed afstoten naar het grondbedrijf geldt dat deze plaatsvinden tegen de actuele boekwaarde. De waarde zoals deze geregistreerd staan in de financiële administratie op het moment van de transactie waarbij rekening is gehouden met afschrijvingen en rentebijschrijvingen op het vastgoedobject.
De boekwaarde is maximaal de marktwaarde. Zodra de boekwaarde namelijk boven de marktwaarde uitkomt, moet een verliesvoorziening worden getroffen. Deze moet worden verantwoord als een waarde correctie in de financiële administratie overeenkomstig de voorschriften BBV.

Bijlage 3 Fasen van ontwikkeling

De gemeente Ooststellingwerf hanteert bij de lopende projecten een stappenmodel.

1. Planontwikkeling in projectfasen

Initiatieffase
In deze fase wordt een idee voor een project onderzocht en uitgewerkt. Doel van deze fase is te onderzoeken of het project wel haalbaar is. Verder wordt er gekeken wie het project zou kunnen uitvoeren, welke partij(en) betrokken zouden moeten zijn bij het project en of er voldoende draagvlak is voor het project.
Deze fase eindigt met ofwel een goedkeuringsbesluit, een bestuursopdracht, een startdocument en wanneer meerdere partijen betrokken zijn eventueel een intentieovereenkomst.

Definitiefase
Nadat het startdocument of de bestuursopdracht is goedgekeurd en eventueel een intentieovereenkomst is gesloten, komt het project in de definitiefase. In deze fase worden de eisen en wensen die aan een projectresultaat gesteld worden zo goed en compleet mogelijk bepaald. Het gaat erom de verwachtingen van betrokken partijen boven water te krijgen over wat men denkt dat het resultaat moet zijn.
Deze fase eindigt met ofwel een samenwerkingsovereenkomst, een plan van Aanpak.

Ontwerpfase
De samenwerkingsovereenkomst wordt uitgewerkt in een realisatie- of ontwikkelovereenkomst. Hierin worden de afspraken vastgelegd over wat daadwerkelijk wordt gerealiseerd. Deze afspraken gaan over programma, financiën, juridische items, eventuele afwijkingen ten opzichte van programma van eisen, procedures en posities van betrokken partijen.
Deze fase eindigt met ofwel een projectontwerp, een realisatie- of ontwikkelovereenkomst.

Voorbereidingsfase
In de voorbereidingsfase wordt alles geregeld dat nodig is voor de realisatie van het project. Eventuele leveranciers of onderaannemers worden ingeschakeld, een draaiboek wordt gemaakt, materialen en hulpmiddelen worden besteld, instructies worden gegeven, enzovoort. De voorbereidingsfase is klaar als het uitvoeren 'zo' kan starten. Alles moet dus duidelijk zijn voor de uitvoerende partijen.
Deze fase eindigt met een goedgekeurd bestek en –tekeningen en materialenstaat.

Realisatiefase
In de realisatiefase wordt het project zichtbaar. Aan het einde van de realisatiefase wordt het resultaat gecontroleerd aan de hand van de eisen- en wensenlijst uit de definitiefase. Het resultaat wordt ook gecontroleerd aan de hand van de ontwerpen. Als aan alle eisen en wensen is voldaan en als het resultaat overeenkomt met de ontwerpen dan is deze fase klaar. De regel is dat er geen wijzigen meer mogen worden aangebracht in de eisen en wensen.
Deze fase eindigt met een goedgekeurd overdrachtsdocument/beheerprogramma.

Beheerfase
In de nazorgfase wordt alles geregeld om het projectresultaat daadwerkelijk te doen landen.

Kostendragers tijdens de planontwikkeling.
De Algemene Dienst draagt de kosten van de initiatieffase, de definitiefase en de beheerfase.
Het Grondbedrijf betaalt de kosten van de ontwerpfase (er is dan sprake van een reëel en stellig voornemen conform de BBV) en de realisatiefase, mits er sprake is van uitgifte van bouwrijpe grond via een actiefgrondbeleid, dan wel dat er sprake is van facilitair grondbeleid en de kosten via een anterieure overeenkomst, exploitatieplan of posterieure overeenkomst kunnen worden verhaald op de particuliere exploitant. In andere situaties is de Algemene Dienst de kostendrager.

2. Organische gebiedsontwikkeling
De Omgevingswet geeft ook mogelijkheden voor organische gebiedsontwikkeling. De gemeente Ooststellingwerf kan bij nieuwe ontwikkelingen organische gebiedsontwikkeling gaan gebruiken. De veranderende samenleving en de verhoogde rol van burgerparticipatie zal in de toekomst steeds meer gaan leiden tot een meer organische gebiedsontwikkeling. Dit betekent dat er wel richting aan een ontwikkeling wordt gegeven, waarbij de uitwerking en het eindpunt grotendeels mede afhankelijk is van de inbreng van derden (inwoners). Het stellen van harde tijdspaden en gefaseerde aanpak zal daarom vervagen. Daarbij zullen we ook moeten wennen aan het idee dat het eindproduct niet altijd vooraf wordt bepaald en ook niet vaststaat (paradigmashift).

3. Het Ruimtelijke spoor
Naast het spoor van de planontwikkeling loopt ook het ruimtelijke spoor van het kostenverhaal. De anterieure overeenkomst wordt gesloten voorafgaand aan de (ruimtelijke) besluitvorming. De anterieure overeenkomst zal doorgaans na de initiatieffase maar uiterlijk met de voorbereidingsfase samenlopen. De bestekken en tekeningen maken in de regel deel uit van de anterieure overeenkomst.

Bijlage 4 Vervreemding en de Didam-uitspraak

De Didam-uitspraak heeft voor de overheid en daarmee ook voor de gemeente verre gaande gevolgen. De rechter heeft aangegeven dat de Algemene beginselen van behoorlijk bestuur ook gelden bij privaatrechtelijke vervreemding van vastgoed door de gemeente.

Verkoop (vervreemding) en de Didam uitspraak
De Didam uitspraak (ECLI:NL:HR:2021:1778, 26 november 2021) heeft op de valreep van 2021 de aandacht van de gemeentelijke grondbedrijven gegrepen. Het zet de verkoop praktijk van de gemeentelijke grondbedrijven weer scherp.
"De Hoge Raad oordeelt dat een overheidslichaam dat een onroerende zaak wil verkopen, gelegenheid moet bieden aan (potentiële) gegadigden om mee te dingen. Dat houdt in dat het overheidslichaam de koper moet selecteren in een selectieprocedure aan de hand van objectieve, toetsbare en redelijke criteria. Ook moet het overheidslichaam hierover vooraf informatie bekend maken. Deze verplichtingen volgen uit het gelijkheidsbeginsel, waaraan overheidslichamen zijn gebonden. Op dit punt verschilt de positie van een overheidslichaam van die van een private partij." (https://www.hogeraad.nl/actueel/nieuwsoverzicht/2021)

Wat betekent dit voor de praktijk?
De Hoge Raad stelt voorop dat het in deze zaak gaat om een privaatrechtelijke overeenkomst waarbij een overheidslichaam een onroerende zaak verkoopt. Uit het gelijkheidsbeginsel – dat in deze context strekt tot het bieden van gelijke kansen – vloeit voort dat een overheidslichaam dat het voornemen heeft een aan hem toebehorende onroerende zaak te verkopen, ruimte moet bieden aan (potentiële) gegadigden om mee te dingen naar deze onroerende zaak indien er meerdere gegadigden zijn voor de aankoop van de desbetreffende onroerende zaak of redelijkerwijs te verwachten is dat er meerdere gegadigden zullen zijn. In dat geval zal het overheidslichaam met inachtneming van de hem toekomende beleidsruimte criteria moeten opstellen aan de hand waarvan de koper wordt geselecteerd. Deze criteria moeten objectief, toetsbaar en redelijk zijn. Daarbij moet een passende mate van openbaarheid worden verzekerd met betrekking tot de beschikbaarheid van de onroerende zaak, de selectieprocedure, het tijdschema en de toe te passen selectiecriteria.
Bedoelde mededingingsruimte hoeft niet te worden geboden indien bij voorbaat vaststaat of redelijkerwijs mag worden aangenomen dat op grond van objectieve, toetsbare en redelijke criteria slechts één serieuze gegadigde in aanmerking komt voor aankoop. Ook in dat geval dient het voornemen tot verkoop tijdig bekendgemaakt te worden , waarbij gemotiveerd wordt waarom bij voorbaat vaststaat of redelijkerwijs mag worden aangenomen dat er slechts één serieuze gegadigde in aanmerking komt. (n.a.v. seminair Nysink academy dec 2021)

De reikwijdte van het arrest
Het arrest ziet op privaatrechtelijke overeenkomsten waarbij een overheidslichaam een aan hem toebehorende onroerende zaak verkoopt (r.o. 3.1.2).

Is het arrest ook van toepassing op andere vormen van gronduitgifte, zoals erfpacht, pacht, huur en bruikleen?
Strikt genomen ziet het arrest alleen op de verkoop van onroerende zaken. Het laat zich echter moeilijk voorstellen dat de Hoge Raad tot een ander oordeel zal komen in een casus waarin een andere vorm van gronduitgifte centraal staat. Naar alle waarschijnlijkheid zal ook dan mededingingsruimte geboden moeten worden.

Voor welke overheidsorganen gelden de nieuwe procedurevoorschriften?
De grondslag voor de gegeven procedurevoorschriften ligt volgens de Hoge Raad in de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Uit de Algemene wet bestuursrecht en rechtspraak blijkt dat deze beginselen – voor zover hier van belang – van toepassing zijn op:
-organen van openbare lichamen, waaronder de gemeente.

Wat betekent het arrest voor transacties tussen overheden onderling?
Ook op deze transacties zijn de procedurevoorschriften van toepassing, behalve:

als er sprake is van een onroerende zaak die niet onder het schaarste begrip valt of als de verkopende overheid gebruik kan maken van haar beleidsruimte.

Ziet het arrest alleen op schaarse onroerende zaken? En wanneer is er sprake van schaarste?
Het begrip schaarste wordt door de Hoge Raad niet met zoveel woorden genoemd, maar uit r.o. 3.1.4 blijkt dat mededingingsruimte moet worden geboden als:
voor de aankoop van de desbetreffende onroerende zaak meerdere gegadigden zijn, of
het redelijkerwijs te verwachten is dat er meerdere gegadigden zullen zijn.
Zie in dit verband ook r.o. 3.1.9: het feit dat er andere vergelijkbare onroerende zaken beschikbaar zijn doet niet ter zake.

Vrije beleidsruimte bij verkoop
(N.a.v. artikel van Peter Overwater en Luc Rozendaal, Omgevingsweb, 25 december 2021)
Eigenlijk is de commotie omtrent het Didam uitspraak ook wel een beetje verbazingwekkend, de verplichte toets van het privaatrechtelijk handelen door een overheid aan de geschreven of ongeschreven regels van publiekrecht bestaat al heel lang.

Bij nadere analyse van de Didam uitspraak geeft de Hoge Raad aan dat er voorafgaand moet worden getoetst aan de door de Hoge Raad expliciet benoemde aan de overheid toekomende beleidsruimte. Die beleidsruimte ziet toe op het door een overheid zo goed mogelijk realiseren van haar maatschappelijke doelstellingen. Het kader voor die beleidsruimte wordt gevormd door:
- enerzijds een situatie waarbij een maatschappelijk doel zo goed mogelijk kan worden gerealiseerd door grond te koop aan te bieden via een selectieprocedure;
- anderzijds het één op één (natuurlijk voor een marktconforme prijs) grond verkopen aan een gegadigde als daardoor een maatschappelijk doel zo goed mogelijk kan worden gerealiseerd.

Als de gemeente grond in eigendom heeft waarop een ontwikkeling gerealiseerd kan worden, kan de gemeente nog steeds uitmaken wat, wanneer en hoe er gebouwd kan worden.
De gemeente kan via een transparante verkoopprocedure de grond te koop aanbieden aan de markt waarbij vooraf de voorwaarde is bekend gemaakt dat de koper bereid en in staat is om het beoogde maatschappelijke doel te realiseren zoals de gemeente het voor ogen staat.

Maar als een gegadigde niet alleen via geld (ten behoeve van de doelstelling realiseren van de marktwaarde) invulling kan geven aan een maatschappelijk doel, maar er ook anderszins een bijdrage van een gegadigde noodzakelijk of wenselijk is kan er gekozen worden voor een één op één transactie. Dit geldt temeer als gemeente en koper in hoge mate tot elkaar veroordeeld zijn om deze doelstelling te realiseren.

Bij noodzakelijk kan het dan gaan om het eigenaar zijn van grond waarover de overheid wil beschikken en daarvoor bijvoorbeeld ruilgrond beschikbaar heeft (denk aan het aanbieden van (agrarische) compensatiegrond of ruilgrond voor het verminderen van de stikstofuitstoot).
Noodzaak is ook de situatie dat een initiatiefnemer beschikt over een grondpositie op basis waarvan hem een recht op zelfrealisatie toekomt en het daarbij voegen van grond van een overheid leidt tot het beter realiseren van een maatschappelijk doel.

Wenselijk kan dan zien op het realiseren van andere maatschappelijke doelen, door initiatieven van derden bijvoorbeeld van ontwikkelaars en of bouwers. Die alleen bereid zullen zijn het risico en de kosten van planontwikkeling voor hun rekening te nemen, als zij vooraf zekerheid hebben over het kunnen beschikken over de grond van de overheid benodigd voor het initiatief.

Het zo realiseren van het maatschappelijke doel rechtvaardigt een één op één uitgifte. Het valt aan te nemen dat in de praktijk getoetst zal gaan worden aan bovenomschreven kader.
Uiteraard zal gaande deze weg het beleid desgewenst aangepast (moeten) worden aan de veranderende regelgeving.

Bijlage 5 Planvoorraad en planschade

Plannen en planschade zijn aan elkaar verbonden.

-Harde en zachte planvoorraad
Bij de harde planvoorraad is er al een planologische maatregel van kracht dat het bouwen van woningen mogelijk maakt. De harde voorraad is daardoor exact bepaalbaar.
Voor plannen in de zachte voorraad moeten nog planologische maatregelen genomen worden. De zachte planvoorraad betreft de beoogde plancapaciteit, de reserve plancapaciteit, incidenteel (op basis van maatwerk) nog toe te kennen plancapaciteit. De zachte voorraad is daardoor (per definitie) niet exact bepaalbaar.

-Plancapaciteit: onbenutte bouw- en gebruiksmogelijkheden
De provincie heeft een maximum heeft gesteld aan de woningbouwcapaciteit in de regio Zuid Oost Fryslân. Daarnaast heeft de provincie de mogelijkheid tot het geven van een reactieve aanwijzing. Dit kan ook bij overschrijding van woningbouwcapaciteit. De provincie kan zelfs aanvullende regels stellen die niet in de verordening zijn opgenomen (ABBvS 24 juli 2013). Het gevolg is dat de aan de gemeente Ooststellingwerf toegekende plancapaciteit niet alleen feitelijk maar ook juridisch beperkt is. Dit maakt het tot een schaars goed waar we zuinig op moeten zijn.

Indien er in een ruimtelijke vergunning (o.a bestemmingsplan, omgevingsvergunning) plancapaciteit wordt vergeven en na de planperiode niet wordt ingevuld willen we beleid maken dat deze ongebruikte plancapaciteit wordt geschrapt bij onbenutte bouw en gebruiksmogelijkheden. Tot heden kan plancapaciteit niet zonder meer geschrapt worden, althans niet zonder het risico van planschade.

Planschade
Er is een verandering te zien in de planschade jurisprudentie op dit punt (ABRS 2015 RVS:2015:2567 en ECLI:NL:RVS:2018:1797). De uitspraken behandelen nu ook de passieve risico aanvaarding. In het kort komt dit erop neer of de eigenaar voldoende concrete pogingen heeft ondernomen om zijn bouw- en gebruiksmogelijkheden te benutten voordat deze kwamen te vervallen (ic, een intrekkingsbesluit door de gemeente).
De beoordelingscriteria voor passieve risico aanvaarding zijn:

1. Er moet sprake zijn van een van overheidswege openbaar bekend gemaakt signaal dat bestaande aanwendingsmogelijkheden komen te vervallen
2. De eigenaar moet een voldoende lange benuttingsperiode krijgen om zijn bouw en/of gebruiksmogelijkheden te benutten (veelal is dit 1,5 jaar).
3. Deze benuttingsmogelijkheid moet plaatsvinden binnen de benuttingsperiode en dient betrekking te hebben op een initiatief dat binnen het oude planologische regime past. (ic er moet een voldoende concreet initiatief zijn).

Er is nog geen jurisprudentie over het creëren van voorzienbaarheid door dit op te nemen in een (anterieure) overeenkomst. Door dit wel mee te nemen is het voor de wederpartij duidelijk dat de gemeente onbenutte plancapaciteit in tijden van schaarste niet onbenut wenst te laten.

Nadeelcompensatie
Planschade komt niet meer voor in de Omgevingswet maar wordt opgenomen in het bredere nadeelscompensatie.

De overheid kan rechtmatig handelen, maar toch schade veroorzaken. Hiervoor is een nadeelcompensatieregeling opgenomen Algemene wet bestuursrecht en Omgevingswet.
Naar verwachting treedt in 2022 de nadeelcompensatieregeling, titel 4.5 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), in werking. In die regeling worden bestaande regelingen voor nadeelcompensatie in verschillende wetten en buitenwettelijke regelingen samengevoegd en geharmoniseerd.
Titel 4.5 van de Awb voorziet in een algemene regeling in de Awb van de vergoeding (of tegemoetkoming) van schade door rechtmatig overheidshandelen. In de Omgevingswet is een nadeelcompensatieregeling opgenomen die aansluit op de generieke regeling uit de Awb.

Dat overheidsingrijpen voor sommige burgers en ondernemingen nadelige gevolgen kan hebben, is namelijk onvermijdelijk. Vooropgesteld wordt dat de overheid niet verplicht is om iedere schade die zij in de rechtmatige uitoefening van haar publieke taken veroorzaakt, in zijn geheel te vergoeden.
Tot op zekere hoogte moeten deze gevolgen dus worden geaccepteerd, dit is het normaal maatschappelijk risico. Burgers die door rechtmatig overheidsoptreden schade lijden die uitgaat boven het normaal maatschappelijk risico en in vergelijking tot anderen onevenredig zwaar worden getroffen, kunnen desgevraagd schadevergoeding ontvangen (artikel 4:126 van de Awb). Volgens artikel 15.1 van de Omgevingswet bedraagt het normaal maatschappelijk risico 4 %.

Het gaat niet alleen om schade veroorzaakt door rechtmatige besluiten, maar ook om schade veroorzaakt door rechtmatige feitelijke handelingen.

Bijlage 6 Kostenverhaal

De regeling voor kostenverhaal gaat over het verhalen van kosten voor investeringen in publieke voorzieningen. De aanvullingswet bevat de regels over het verhalen van kosten die de overheid maakt voor het aanleggen van publieke voorzieningen, zoals wegen, riolering, straatverlichting, groenvoorzieningen, trottoirs en lantaarnpalen. De regels zijn zo vormgegeven dat kosten ook kunnen worden verhaald als een gebied organisch wordt ontwikkeld of de regie van de ontwikkeling meer aan initiatiefnemers wordt gelaten. Hierdoor kan de overheid inspelen op huidige en toekomstige maatschappelijke opgaven in de fysieke leefomgeving, zoals klimaatadaptatie en de energietransitie.

In veruit de meeste gevallen komt de gemeente tot overeenstemming met de initiatiefnemer en wordt het verhalen van de kosten in een privaatrechtelijke overeenkomst (de anterieure overeenkomst) geregeld. Lukt dit niet, dan is de publiekrechtelijke regeling voor kostenverhaal (exploitatieplan met posterieure overeenkomst) een stok achter de deur voor niet-betalende initiatiefnemers (de 'free-riders'). De kosten worden dan middels een exploitatiebijdrage (heffing) verhaald. In dit systeem zit wel een hiaat, indien de initiatiefnemer op dat moment afziet van het plan blijft de gemeente met de (voorbereidings-)kosten zitten.

Een belangrijke wijziging in de regeling is dat niet meer wordt vastgelegd hoe de verdeling van de te verhalen kosten moet worden bepaald. In de regeling zijn hierover doelvoorschriften opgenomen. Gemeenten hebben daardoor meer beleidsvrijheid. Bovendien is de regeling nu ook geschikt voor uitnodigingsplanologie en organische gebiedsontwikkeling. Hierbij zijn de kosten van tevoren immers moeilijk in te schatten.
De verplichting voor gemeenten om kosten te verhalen blijft ook in de Omgevingswet bestaan. Wel zijn er meer mogelijkheden om van die verplichting af te zien. Kostenverhaal via een privaatrechtelijke overeenkomst blijft bestaan naast de publiekrechtelijke regeling voor kostenverhaal.

Regeling publiekrechtelijke afdwingbare financiële bijdragen
Het ontwerpbesluit Regeling publiekrechtelijke afdwingbare financiële bijdrage (Kamerstukken II 2020/21, 33118, nr. 194) ligt voor bij de Eerste en Tweede Kamer. De beoogde invoering is voorjaar 2022. Naast het kostenverhaal biedt deze regeling een mogelijkheid een financiële bijdrage te vragen voor elementen die niet onder het kostenverhaal vallen. Het omgevingsplan bepaalt voor welke ontwikkelingen een financiële bijdrage wordt verhaald en welke activiteiten die moeten betalen.
De activiteiten, waarbij een afdwingbare financiële bijdrage kan worden opgelegd, staan in artikel 8.13 van het Omgevingsbesluit (Ob). Er moet functionele samenhang zijn tussen de activiteit en ontwikkeling voor het verbeteren van de fysieke leefomgeving. De functionele samenhang kan dan onderbouwd worden door het vaststellen van een samenhangend beleid voor dezelfde functie binnen een gemeente maar ook als de bouwlocatie objectief gezien voordeel heeft van de ontwikkeling om de fysieke leefomgeving te verbeteren.

De regeling van het kostenverhaal

-Verplicht kostenverhaal
In de Wro, en straks ook in de Omgevingswet, is het verplichte kostenverhaal opgenomen. Indien met initiatiefnemers een anterieure overeenkomst is gesloten liggen de voorwaarden vast om te komen tot dit kostenverhaal. De gemeente heeft een mate van vrijheid in de anterieure overeenkomst.
Als uitgangspunt hanteert de gemeente de kostensoortenlijst uit het Bro als basis voor het kostenverhaal. Op deze lijst staan alle kostensoorten die de gemeente publiekrechtelijk mag en soms moet verhalen. Kosten die niet op de lijst staan mogen publiekrechtelijk niet worden verhaald. Echter, privaatrechtelijk kunnen wel aanvullende afspraken gemaakt worden. Het kostenverhaal wordt ook in de Omgevingswet opgenomen.

Lukt het niet om met ontwikkelaars tot overeenstemming te komen en wordt een exploitatieplan opgesteld, dan kunnen de kosten voor beheer en onderhoud niet langer worden meegenomen, omdat deze kosten niet zijn opgenomen in de kostensoortenlijst van het Bro. Indien niet tot overeenstemming wordt gekomen is vaak de reden omdat tijdens de gesprekken blijkt dat het plan om een of andere reden niet haalbaar is. In de regel strandt de ruimtelijke procedure in dat geval op het criterium van niet uitvoerbaarheid.

-Kosten van het exploitatieplan

Ook het opstellen van het exploitatieplan zelf is een kostbare aangelegenheid. De wet hanteert de fictie dat het exploitatie plan moet worden uitgevoerd alsof het een gemeentelijke exploitatie is. Daarbij moet de gemeente een inschatting maken van de werkzaamheden en de bijpassende kosten. Tevens moeten alle kostenposten te herleiden zijn, al dan niet doormiddel van taxaties op de inbrengwaarden. Ditzelfde geldt voor de uitgiftewaardes (de baten) ook deze dienen getaxeerd te worden. Feitelijk betekent dit voor onze gemeente dat we exploitatieplannen inclusief de bijbehorende taxaties moeten uitbesteden. De initiatiefnemer kan indien hij het niet eens is met het exploitatieplan bezwaar en beroep aantekenen. Tenslotte kan het voorkomen dat om een moverende reden een initiatiefnemer niet gaat bouwen. De gemeente blijft in dat geval wel met de gemaakte kosten zitten.
Het uitgangpunt van de gemeente Oosttellingwerf (en ook van de Wro en straks de Omgevingswet) is dat er geen exploitatieplan wordt gemaakt maar dat het kostenverhaal wordt geregeld middels de anterieure overeenkomst. Indien we niet kunnen komen tot een anterieure overeenkomst, bijvoorbeeld door een onwillige initiatiefnemer, resteert het exploitatieplan. Dan moet op basis van de berekeningen in het exploitatieplan een exploitatie bijdrage worden geheven bij het bouwplan. Het exploitatieplan is gekoppeld aan het ruimtelijke besluit (art. 6.12 lid 1 Wro). Mocht de ontwikkeling niet haalbaar zijn komt er geen positief ruimtelijk besluit tot stand en derhalve ook geen exploitatieplan.

-Planschade en de planschadeverhaalovereenkomst
Ruimtelijke ontwikkelingen brengen een risico van planschadeverzoeken met zich mee. De planschade als gevolg van een ontwikkeling is ook een kostenpost. Voor nieuwe projecten waarin gronden van de gemeente betrokken zijn, moet dan ook altijd een planschaderisico-analyse uitgevoerd worden om de kans op planschades vroegtijdig in beeld te hebben. Betaling van de planschades van ruimtelijke ontwikkelingen gerealiseerd op initiatief van de gemeente vindt plaats uit de desbetreffende exploitatieopzet.
Wanneer ruimtelijke ontwikkelingen op initiatief van derden gerealiseerd worden, wordt het risico van planschades door het sluiten van een planschadeovereenkomst bij de initiatiefnemer neergelegd.

-Publiek spoor: het exploitatieplan
Wanneer een anterieure overeenkomst is gesloten besluit de gemeenteraad om geen exploitatieplan op te stellen. (Hoofdstuk 6.4 Wro). Lukt het niet om tot een anterieure overeenkomst te komen en er wordt toch een ruimtelijk besluit genomen, dan houdt de gemeente publiekrechtelijk de regie door het bestemmingsplan met een exploitatieplan vast te stellen (Artikelen 6.12 t/m 25 Wro). In het Bro zijn de praktische bepalingen en de financieel-economische uitwerking opgenomen voor het exploitatieplan en de plankostenscan. De regeling exploitatieplan wordt overgenomen in de Omgevingswet.

In het exploitatieplan worden standaard randvoorwaarden/uitgangspunten gegeven voor:
• Het bouwrijp maken.
• De inrichtingsaspecten met betrekking tot de openbare ruimte.
• Aanleg van nutsvoorzieningen.
• Fasering van de uitvoering en koppeling van bepaalde onderdelen.
• Wanneer een bouwplan mag aanvangen nádat aan bepaalde voorwaarden is voldaan.

Een exploitatieplan mag bepalingen bevatten over woningbouwcategorieën. De gemeente moet gemotiveerd kunnen aantonen dat als het aan de markt wordt overgelaten de beoogde woningbouwcategorie onvoldoende zal worden gerealiseerd. In het bestemmingsplan, met als financiële onderlegger het exploitatieplan, kan de gemeenteraad exact aangeven hoeveel van deze typen woningen en waar in het bestemmingsplan deze segmenten gerealiseerd moeten worden. Hierbij is niet relevant of de gemeente eigenaar is van de betreffende gronden. Met behulp van het exploitatieplan kan de gemeente een deel van haar exploitatiekosten verhalen via de bouwvergunning. De exploitatiekosten die met het exploitatieplan verhaald kunnen worden zijn echter limitatief. In het Besluit ruimtelijke ordening is vastgelegd welke plankosten verhaald mogen worden op basis van profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit. Ook is een bovengrens gesteld aan de te verhalen kosten (macro aftopping).
Betaling van de exploitatiebijdrage geschiedt per definitie voor afgifte van de bouwvergunning, of de betaling van de verschuldigde exploitatiebijdrage moet op een andere wijze zijn zeker gesteld.

-Het opstellen van het exploitatieplan zelf
Het uitgangspunt van de wet en van onze gemeente is dat we anterieure overeenkomsten aangaan. Het opstellen van een exploitatieplan is een uitzondering. Echter, het aangaan van een anterieure overeenkomst is niet afdwingbaar. Voor het geval de initiatiefnemer niet wenst mee te werken aan een

anterieure overeenkomst en de gemeente de ontwikkeling verder niet kan weigeren dient een exploitatieplan opgesteld te worden. Dit plan dient te voldoen aan de wettelijke voorschriften en dient objectief en onafhankelijk te zijn (immers het plan staat open voor bezwaar en beroep). Om dit te garanderen besteedt de gemeente Ooststellingwerf het opstellen van het exploitatieplan uit. Dit betekent dat de kosten één op één voor rekening van de gemeente komen. Dit is een onwenselijke situatie, temeer als later blijkt dat de initiatiefnemer zijn plannen toch niet doorzet.
Daarom verkennen we eerst de mogelijkheid om voorafgaand aan de opdrachtverlening ook een financiële zekerheidstelling aan de initiatiefnemer te vragen. Deze zekerheidstelling is om te voorkomen dat de gemeente met deze (hoge) kosten blijft zitten. Tevens dwingt dit de initiatiefnemer met serieuze en uitvoerbare plannen te komen. Tot op heden is er geen noodzaak geweest om exploitatieplannen te gebruiken.

-Plankostenscan
De via het exploitatieplan te verhalen kosten zijn limitatief beschreven in het Bro. Dit zijn de kosten van de werkzaamheden in het plan zelf. Deze limitatief beschreven kosten zijn in een lijst uitgewerkt en wordt de plankostenscan genoemd. De scan (Excel-sheet) bevat een opsomming van kosten met eenheidsprijzen die als grondkosten worden aangemerkt. In verschillende uitspraken heeft de rechter de plankostenscan juridisch houdbaar geacht. De plankostenscan is in 2019 toegevoegd aan Richtlijnen voor het toepassen van de Grondexploitatiewet afdeling 6.4 Wro. De plankostenscan wordt ook in de Omgevingswet opgenomen.

-Richtlijnen voor het opstellen van een exploitatieplan
Er zijn drie criteria waaraan kosten uit de kostensoortenlijst moeten voldoen:
Profijt: De te treffen maatregelen of voorzieningen en werken dienen nuttig te zijn voor de te ontwikkelen locatie;
Toerekenbaarheid: Er is een causaal verband tussen de ontwikkeling en de kosten. De werken, maatregelen en voorzieningen zijn niet aan de orde indien er geen ontwikkeling plaatsvindt. Wanneer uitgaven via een andere weg dan de grondexploitatie - opbrengsten uit verkopen gedekt zijn, dan wel gefinancierd worden (bijvoorbeeld subsidies), zijn deze ook niet toerekenbaar en worden deze buiten de berekening gehouden;
Proportionaliteit: Als meerdere gebieden profijt hebben van een werk, maatregel of voorziening dan worden de kosten naar evenredigheid verdeeld over de betreffende gebieden.

-Posterieure overeenkomst
Wanneer ontwikkelende partijen, nadat een bestemmingsplan met een exploitatieplan is vastgesteld, alsnog een overeenkomst willen sluiten met de gemeente (een posterieure overeenkomst) kan dat op basis van het publiekrechtelijk vastgestelde bestemmingsplan en het exploitatieplan. Een posterieure overeenkomst heeft het bestemmingsplan en het exploitatieplan als uitgangspunt en kan daarnaast aanvullende zaken omvatten (bijvoorbeeld: wie welke werkzaamheden uit gaat voeren en wie welke kosten voor extra werk moet gaan betalen).

Bijlage 7 Inrichting openbare ruimte

De gemeente is eindverantwoordelijk voor het beheer van de openbare ruimte. De openbare ruimte moet aan bepaalde kwaliteitseisen voldoen. Daarvoor wordt een handboek openbare ruimte opgesteld (HIOR). Het handboek is er voor iedereen die zich met de inrichting en de vormgeving van de openbare ruimte bezighoudt. Dit zijn stedenbouwers, projectleiders, civiel technici, landschapsarchitecten en ontwikkelaars. Niet vergeten mag worden dat het handboek ook voor de gemeente een zelfbindend karakter heeft. Het is belangrijk om een standaard te hanteren. Dit geeft aan de voorkant van een ontwikkeling duidelijkheid aan de initiatiefnemers van een ontwikkeling. Het voorkomt dat er ideeën ontstaan om de openbare ruimte in te vullen met materialen die niet aan de kwaliteitseisen voldoen, die moeilijk te beheren zijn, duur in onderhoud zijn of praktisch niet of nauwelijks te onderhouden zijn.
Het HIOR is daarmee niet vrijblijvend. Het is een verplichte leidraad die moet worden gebruikt bij het inrichten van de openbare ruimte die wordt over gedragen aan de gemeente. Natuurlijk is er mogelijkheid dat een ontwikkelaar afwijkt van het HIOR. Dit kan alleen in goed overleg met de gemeente en uiteindelijke de goedkeuring van het bevoegde orgaan van de gemeente. De afspraken hoe de openbare ruimte dient te worden uitgevoerd en opgeleverd worden doorgaans gemaakt in de “anterieure overeenkomst”. Hierin kan dan ook omschreven worden welke afwijkingen op de HIOR in de openbare ruimte wordt gerealiseerd. Deze werkwijze geeft duidelijkheid voor zowel initiatiefnemer als de gemeente. Het HIOR heeft ook een zelfbindende werking voor de gemeente. Daar waar de gemeente de openbare ruimte zelf aanlegt moet ook gekeken worden naar de standaarden van het HIOR. Het HIOR wordt vastgesteld door het college. In het geval er een exploitatieplan wordt opgesteld worden de onderdelen uit het HIOR die deel uitmaken van dat plan tezamen met het exploitatieplan door de raad vastgesteld.

Bijlage 8 Verjaring

In toenemende mate worden gemeenten geconfronteerd met (vermeende) verjaringssituaties. De gebruiker claimt door verjaring eigenaar te zijn geworden. Verjaring is het instrument waarmee de rechtstoestand in overeenstemming wordt gebracht met de werkelijkheid. De gemeente heeft een afgebakende termijn waarbinnen zij haar recht moet doen gelden. Indien zij deze termijn ongebruikt voorbij laat gaan heeft dat gevolgen. De feitelijke toestand wordt dan de toestand die rechtens geldt. Voor alle kadastrale afwijkingen (ook de kleine afwijkingen) geldt een verjaringstermijn van 20 jaar. Hier wordt in beginsel geen goede trouw aangenomen. Formeel juridisch bestaat er alleen “goede trouw” bij niet kenbare fouten bij bijvoorbeeld het kadaster of de notaris. Voor de verjaringstermijn van 20 jaar moet de grond gedurende de hele periode onafgebroken in bezit zijn. Men kan niet bezitten als men houdt voor een ander. Daarom kan een pachter, huurder en ook bruiklener niet door verjaring eigenaar worden.
In de afgelopen jaren zijn er voor de positie van overheid belangrijke aanvullingen gekomen in de verjaringsjurisprudentie.

- Het lijkt alsof de overheid door de rechtspraak in bescherming wordt genomen, nu inbezitneming van overheidsgronden moeilijker is aan te nemen dan inbezitneming van particuliere grond. Gerechtshof ’s-Hertogenbosch, uitspraak 11-10-2016.
- De Hoge Raad introduceert mogelijkheid tot vordering tot schadevergoeding na verjaring. HR: Arrest van 24 februari 2017.
- Verlies van grond door verjaring kan tot gevolg hebben dat er schadevergoeding kan worden gevorderd van de nieuwe eigenaar. Schadevergoeding in geld is het uitgangspunt, maar er kan ook schadevergoeding in natura (door teruglevering van grond) worden gevorderd. De vordering moet voldoende worden onderbouwd. Schadevergoeding in geld kan aansluiten bij de geldende grondprijzen. Deze kunnen zelfs hoger zijn dan de lage ‘projectprijzen’ die gemeenten veelvuldig hanteren bij ‘snippergroenprojecten’. Gedwongen teruglevering is alleen mogelijk is wanneer dit noodzakelijk is, genoemd zijn verkeersfunctie en indien er kabels en leidingen in de strook liggen die toegankelijk moeten blijven. Rechtbank Rotterdam, uitspraak 19-07-2017.
- De eerste inbezitnemer en ook degene die daarna de grond in bezit houdt handelt onrechtmatig. De gemeente heeft geen ‘inspectieplicht’. De gemeente heeft eigen schuld bij het ontstaan van de schade als in haar organisatie aantoonbaar wetenschap bestond van de inbezitneming. Het bestaan van eigen schuld leidt tot een verrekening van de schade (in het arrest was dat 50%). Door de verkrijger gepleegd onderhoud behoeft niet op de te betalen schadevergoeding in mindering wordt gebracht. Rechtbank Rotterdam uitspraak 26 februari 2020.