

Grondbeleid

gemeente Woensdrecht

Grondbeleid

Zaaknummer : Z24.00757

Documentnummer : 2025.00606

Overzicht beleidsuitgangspunten

1. Grondbeleid is een middel om gemeentelijke ambities uit andere beleidsterreinen te realiseren en staat ten dienste van andere beleidskaders.
2. Er wordt zoveel als mogelijk transparant en consequent gehandeld, door het beschikbare instrumentarium af te wegen en integraal te behandelen.
3. Het verlenen van ongeoorloofde staatssteun dient voorkomen te worden.
4. Bij grondverkoop wordt het gelijkheidsbeginsel toegepast, volgend uit het Didam-arrest. Bij de selectie van marktpartijen wordt volgens de gestelde voorwaarden gehandeld.
5. Bij aan- en verkoop en/of aanbesteding van levering, diensten en werken nemen we regels van het Europees, landelijk en gemeentelijk inkoop- en aanbestedingsrecht in acht. Als een marktpartij namens of in opdracht van de gemeente werk uitvoert, dient de marktpartij zich aan de aanbestedingsregels te houden.
6. We hanteren een situationeel grondbeleid met een nadruk op faciliterend grondbeleid. Afhankelijk van de vorm en aard van de ruimtelijke ontwikkeling kiest de gemeente welke rol zij inneemt.
7. Het afwegingskader biedt een leidraad met hoe er wordt omgegaan met ontwikkelingen binnen de gemeente die grond behoeven en kan besluitvorming ondersteunen.
8. Het budgetrecht voor (strategische) grondaankopen ligt bij de raad. Er is geen reserve of vastgesteld budget voor strategische grondaankopen of grondaankopen met planologisch kader, maar zonder investeringskader.
9. Het verwerven van gronden middels de minnelijke weg is het uitgangspunt. Als dit niet mogelijk is, wordt per situatie bekeken of er gebruik wordt gemaakt van het gemeentelijke voorkeursrecht of onteigening.
10. Wanneer er in het landelijk gebied gekozen wordt voor een ruilconstructie in plaats van aankoop heeft vrijwillige kavelruil de voorkeur boven wettelijke herverkaveling.
11. Uitgifte van snippergroen is mogelijk als wordt voldaan aan de voorwaarden zoals die zijn vastgelegd in de "Algemene richtlijnen voor verkoop, verhuur en in gebruik geven van snippergroen en reststroken". Daarnaast wordt er getoetst aan de hand van het groenbeleidsplan en maakt de aanleg en instandhouding van nutsvoorzieningen in het kader van de energietransitie deel uit van het afwegingskader.

Grondbeleid

Zaaknummer : Z24.00757
Documentnummer : 2025.00606

12. Bij grondverkoop is het uitgangspunt dat de grondprijzen altijd marktconform zijn.
13. Bij faciliterend grondbeleid is het sluiten van een anterieure overeenkomst het uitgangspunt. Alleen indien nodig wordt overgegaan op kostenverhaal via het omgevingsplan. Kosten worden optimaal verhaald.
14. Jaarlijks moet een herziening van de grondexploitatiebegroting plaatsvinden. Actualisaties van het grondexploitatiecomplex en grondexploitatiebegroting met planinhoudelijke wijzigingen, dan wel autonome wijzigingen met materiële financiële gevolgen, moeten opnieuw door de raad worden vastgesteld. Als de herziening betrekking heeft op ondergeschikte punten, kan volstaan worden met een aanpassing van de grondexploitatiebegroting als normaal onderdeel van de jaarlijkse begroting- en verslaggevingsprocedures.
15. Warme gronden worden op de balans geboekt tegen verkrijgingsprijs, wanneer de huidige functie leidt tot waardevermindering dienen ze afgewaardeerd te worden. Wanneer de functie in de ontwikkeling verandert met een verandering van waarde als gevolg mogen ze geboekt worden tegen de getaxeerde waarde onder de nieuwe functie. Op de balans worden warme gronden geschaard onder materiële vaste activa en toegelicht.
16. De (tussentijdse) winsten uit de grondexploitaties worden in de Programmabegroting en het algehele jaarrekeningresultaat opgenomen. Een positief resultaat van de jaarrekening wordt toegevoegd aan de algemene reserve. Eventuele afboekingen van verliezen of het instellen van een verliesvoorziening worden ten laste van de algemene reserve gebracht.
17. Jaarlijks worden de risico's in de grondexploitaties geïnventariseerd. Per exploitatie wordt het risico in beeld gebracht.
18. Het grondprijzenbeleid voor het betreffende jaar is van toepassing op nieuwe grondtransacties vanaf 1 januari van het betreffende jaar en op de actualisatie van bestaande grondexploitaties vanaf 1 januari van het betreffende jaar. De grondprijzen gelden niet voor bestaande afspraken, opties en overeenkomsten die voor het betreffende jaar zijn overeengekomen of waarvoor onderhandelingen voor 1 januari van het betreffende jaar zijn gestart.

Grondbeleid

Zaaknummer : Z24.00757
Documentnummer : 2025.00606

Inhoudsopgave

1. INLEIDING	6
1.1 Aanleiding.....	6
1.2 Doelstelling grondbeleid.....	6
1.3 Beleidskaders.....	7
1.4 Leeswijzer	8
2. RELEVANTE WET- EN REGELGEVING	9
2.1 Inleiding	9
2.2 Staatssteun	9
2.3 Didam-arrest	9
2.4 Aanbestedingswet.....	9
2.5 Voorkeursrecht gemeenten in Omgevingswet.....	9
2.6 Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten	10
3. DE KOERS VAN WOENSDRECHT IN GRONDBELEID	11
3.1 Vormen van grondbeleid	11
3.1.1 Actief grondbeleid	11
3.1.2 Faciliterend grondbeleid	11
3.1.3 Tussenvormen	12
3.2 Uitgangspunt grondbeleid: situationeel grondbeleid.....	13
3.3 Werkwijze en afwegingskader.....	13
<i>Stap 1: Bijdrage aan maatschappelijk belang of gemeentelijke beleidsdoelstellingen</i>	<i>14</i>
<i>Stap 2: Ambtelijke capaciteit beschikbaar</i>	<i>15</i>
<i>Stap 3: Financiële overwegingen; beschikbare middelen, risico's, beslag op gemeentelijke</i>	<i>financiën.....</i>
<i>Stap 4: Risicoafweging: welke samenwerking met marktpartijen aangaan?.....</i>	<i>16</i>
4. INSTRUMENTARIUM	17
4.1 Inleiding	17
4.2 Verwerving	17
4.2.1 Verwerven langs minnelijke weg	17
4.2.2 Toepassen van het gemeentelijk voorkeursrecht	18
4.2.3 Onteigening.....	18
4.2.4 Kavelruil	18
4.2.5 Herverkaveling.....	18
4.3 Gronduitgifte	19
4.3.1 Grondverkoop	19
4.3.2 Erfpacht.....	19
4.3.3 Recht van opstal	19
4.3.4 Verkoop groenstroken	19
4.3.5 Gronden in huur en bruikleen	19
4.3.6 Selectie van marktpartijen	20
4.4 Grondprijzenmethodiek	20
4.4.1 Residuele methode.....	20
4.4.2 Comparatieve methode	20
4.4.3 Grondquote	20
4.4.4 Kostprijsbenadering	20
4.4.5 Taxatie/waardebepaling door onafhankelijk adviseur	20

Grondbeleid

Zaaknummer : Z24.00757
 Documentnummer : 2025.00606

4.4.6 Biedprocedure	21
4.5 Kostenverhaal	21
5. VERANTWOORDING	22
5.1 Bouwgrond in exploitatie, grondexploitaties en warme gronden	22
5.2 Verlies- en winstneming	23
5.2.1. Verliezen	23
5.2.2. Winstneming	23
5.3 Reserve grondexploitaties.....	24
5.4 Paragraaf grondbeleid in de begroting en de jaarrekening.....	24
5.5 Financieel kader	24
BIJLAGE: VERANTWOORDELIJKHEDEN VAN DE RAAD EN HET COLLEGE	26
VAN BURGEMEESTER EN WETHOUDERS	

Grondbeleid

Zaaknummer : Z24.00757
 Documentnummer : 2025.00606

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Veranderingen in de maatschappij, markt, wet- en regelgeving en gemeentelijke ambities en beleid vragen om een nieuwe visie op het grondbeleid van Woensdrecht. Op 1 januari 2024 is de Omgevingswet in werking getreden. Dit heeft geleid tot ingrijpende veranderingen in de regelgeving omtrent ruimtelijke ontwikkelingen. Er is gekozen voor het opstellen van een beknopte en strategische nota grondbeleid. Concreet zijn de aanleidingen voor het opstellen van een nieuwe nota grondbeleid als volgt:

- de inwerkingtreding van de Omgevingswet;
- gevolgen die voortvloeien uit het Didam-arrest zoals gewezen door de Hoge Raad;
- de nota grondbeleid 2019-2023 dient te worden herzien omdat de periode van vier jaar is verstreken, waarbij in de op 20 februari 2025 gehouden vergadering van de (besluit)raad de “Verordening financieel beleid, beheer en organisatie gemeente Woensdrecht 2025” is vastgesteld, waarin in artikel 22 lid 1 staat vermeld dat het college de raad tenminste eens in de vier jaar een nota grondbeleid ter vaststelling aanbiedt, waarin de kaders worden bepaald waarbinnen het grondbeleid wordt uitgevoerd; en
- de huidige nota grondbeleid en de nota grondprijzenbeleid bieden geen mogelijkheden om de grondprijzen jaarlijks te indexeren.

1.2 Doelstelling grondbeleid

Eén van de middelen van een gemeente om ruimtelijke doelstellingen te verwezenlijken bij het uitvoeren van het omgevingsbeleid van de overheid is het grondbeleid. In het kader van het omgevingsbeleid wordt de maatschappelijk gewenste functie van de grond vastgelegd. Dit gebeurt via een plan of besluit op basis van de Omgevingswet. Die plannen of besluiten worden met behulp van het grondbeleid gerealiseerd, ofwel doordat de gemeente zelf grond koopt en ontwikkelt, ofwel doordat de gemeente de kosten van de openbare voorzieningen verhaalt op de eigenaren. De raad heeft een kaderstellende en controlerende functie ten aanzien van het grondbeleid en dus ook de daarbij behorende begrotingen en verantwoordingen.

Grondbeleid vergt keuzes van de raad die gevolgen hebben voor de lange termijn. De ontwikkeling van gebieden houdt meer in dan het maken van een omgevingsplan. Zaken als eigendom van grond, het al dan niet verwerven en uitgeven ervan, het gebruik voor openbare ruimte en infrastructuur, inspraak en voldoen aan vereisten als milieu maken gebiedsontwikkeling complex met vaak tijdrovende procedures (denk ook aan onteigeningen en bezwaarprocedures). Dat vraagt om een zorgvuldige afweging. Gezien de lange looptijd en de blijvende invloed op de gemeente van de uitvoering en de bouwresultaten is het van belang dat de raad de relatie legt met het maatschappelijk doel. Dit kan bijvoorbeeld gaan om het beperken van de krapte op de woningmarkt, het stimuleren van economische bedrijvigheid en werkgelegenheid, het beter aansluiten op de samenstelling en bevolkingsopbouw van de gemeente of het verhogen van de kwaliteit van de leefomgeving. Dit maatschappelijke doel kan ook leiden tot het vaststellen van een grondexploitatie die financieel

Grondbeleid

Zaaknummer : Z24.00757
Documentnummer : 2025.00606

verliesgevend is, maar een belangrijke bijdrage levert aan een sociaal of ruimtelijk gewenst doel. Het beleid biedt daarmee de handvatten om te kunnen sturen op de te bereiken doelstellingen en evenwichtig om te gaan met de (schaarse) ruimte en financiële middelen.

Verder is grondbeleid instrumenteel van aard: gemeenten beschikken over een gereedschapskist met financiële en juridische instrumenten. In deze nota maken wij onderbouwde keuzes over hoe en wanneer die instrumenten worden ingezet. Op deze wijze ontstaat een integraal en afgewogen overzicht van het beschikbare instrumentarium. Wij werken zoveel mogelijk transparant en consequent. Zo kan het college van burgemeester en wethouders tijdig de mate van sturing en regie bepalen die nodig is om maatschappelijke ontwikkelingen op het gebied van huisvesting, economie, energietransitie, klimaatadaptatie, mobiliteit en natuurlijke leefomgeving te bevorderen.

1.3 Beleidskaders

Grondbeleid is een middel dat we gebruiken om doelen te bereiken. Deze doelen en ambities volgen uit diverse andere beleidsdocumenten die zodoende als beleidskaders voor dit grondbeleid fungeren. In figuur 1 vindt u deze documenten en de meest relevante punten die daarin zijn vastgelegd. Onderstaande tabel is een momentopname en niet limitatief. Daarmee bedoelen we dat gedurende de looptijd van deze nota grondbeleid er nog meer beleidskaders opgesteld kunnen worden.

Beleidskader	Speerpunten
Toekomstvisie 2035	• De Brabantse Wal blijft behouden en wordt gewaardeerd • De kernen zijn echte gemeenschappen met een uniek karakter en ruimte voor wonen • Een sterke en innovatieve economie geconcentreerd op landbouw, recreatie en maintenance
Omgevingsvisie Woensdrecht	• Verbeteren ruimtelijke kwaliteit leefomgeving en beter afstemmen woningvoorraad op behoefte • Benutting van de economische betekenis van de Brabantse wal door onder andere recreatie en circulaire landbouw terwijl de identiteit van de Brabantse Wal gewaarborgd blijft • Een economisch sterk Woensdrecht met genoeg ruimte voor bedrijven en genoeg werkgelegenheid voor de inwoners • Behoud cultuurlandschap polder in transitie naar circulaire landbouw, leegstand van boerderijen wordt voorkomen
Economische visie Woensdrecht	• Streven naar een evenwichtige economie die zowel welvaart als welzijn bevordert, gebaseerd op de volgende drie principes: duurzaam, veerkrachtig en toegankelijk (inclusief) • Specialisatie op drie unieke kenmerken: luchtvaart, een bosrijke natuurlijke omgeving met bijzondere landschapselementen en de bijzonderheden die samenhangen met de ligging als grensgemeente • Stimuleren en faciliteren van de vrije markt als basis voor het economisch beleid en uitgangspunt is dat de vrije markt zoveel mogelijk in staat wordt gesteld om zelf goed te functioneren; waar de markt

Grondbeleid

Zaaknummer : Z24.00757
 Documentnummer : 2025.00606

	tekort schiet of bij projecten van groot publiek belang grijpt de gemeente zelf actief in
Woonvisie Woensdrecht 2021-2025	• Realiseren van voldoende woningen in alle segmenten • Het bevorderen van doorstroming • Iedereen moet kunnen blijven wonen in Woensdrecht
Overige kaders die betrekking hebben op het woonbeleid	• De gemeente is gehouden aan de opgave die in de Woondeal West-Brabant West is overeengekomen en stemt hier de woningbouwplanning op af • Verder heeft de gemeente ook prestatieafspraken voor de periode 2024 t/m 2028 gemaakt met de hier werkzame woningbouwcorporaties, te weten Stadlander en Woningstichting Woensdrecht • Deze prestatieafspraken vloeien voort uit de Nationale Woon- en Bouwagenda, de Nationale Prestatieafspraken en de Woondeal West-Brabant West; hieruit komt onder meer voort dat minimaal 30% van de nieuwbouwopgave wordt gerealiseerd in het sociale huursegment
Algemene richtlijnen voor verkoop, verhuur en in gebruik geven van snippergroen en reststroken	• Gebruik conform de gewenste structuur uit het groenbeleidsplan • Verkoop bij koopwoningen en verhuur bij huurwoningen • In principe geen verkoop of verhuur bij als er kabels of leidingen liggen
Verordening financieel beleid, beheer en organisatie gemeente Woensdrecht 2025	• Financiële uitgangspunten voor het handelen van de gemeente Woensdrecht

Figuur 1: Overzicht belangrijkste speerpunten uit relevante beleidskaders voor het gemeentelijk grondbeleid

1.4 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk wordt kort ingegaan op wet- en regelgeving waarbinnen het gemeentelijk grondbeleid is vormgegeven. Hoofdstuk 3 beschrijft welke koers de gemeente kiest met betrekking tot grondbeleid en welke uitgangspunten hierbij horen. Hoofdstuk 4 gaat in op de instrumenten die de gemeente kan gebruiken en welke keuzes wij daarbij maken. Tot slot wordt in hoofdstuk 5 ingegaan op beheersing en verantwoording in relatie tot het grondbeleid.

Grondbeleid

Zaaknummer : Z24.00757
 Documentnummer : 2025.00606

2. Relevante wet- en regelgeving

2.1 Inleiding

Het gemeentelijk grondbeleid is vormgegeven binnen een bestaand wettelijk kader. De belangrijkste wettelijke kaders worden in dit hoofdstuk toegelicht.

2.2 Staatssteun

Er is sprake van staatssteun als de begunstigde onderneming een economisch voordeel ontvangt dat zij onder normale marktvoorwaarden niet zou hebben gekregen. Het gaat om een situatie waarin de staat eenzijdig een voordeel verstrekt. De gemeente tracht het verlenen van ongeoorloofde staatssteun te voorkomen. Als de begunstigde onderneming geen directe tegenprestatie hoeft te verlenen die opweegt tegen de prestatie van de overheid, kan er sprake zijn van een dergelijk voordeel. Ter voorkoming van een rechtstreeks economisch gewin door de begunstigde onderneming is van belang dat door private partijen een marktconforme grondprijs wordt betaald en dat de ontwikkeling van het vastgoed voor rekening en risico van de marktpartijen plaatsvindt. Binnen het grondbeleid is dit een belangrijk aandachtspunt bij met name de verwerving en verkoop van gronden door de gemeente.

2.3 Didam-arrest

In het Didam-arrest heeft de Hoge Raad in 2021 - en in 2024 aangescherpt in het Didam II-arrest - het onderhands verkopen van grond of vastgoed door de gemeente beteugeld. Voortaan dienen overheidsinstanties de uitgifte van onroerend goed bij potentiële gegadigden onder de aandacht te brengen en deze gegadigden een gelijke kans geven om mee te dingen. De gemeente moet zelf met objectieve, toetsbare en redelijke criteria komen aan de hand waarvan een kandidaat gekozen zal worden. De gemeente is dus niet verplicht om kavels te verkopen aan de hoogste bidder wanneer zij met deze criteria kan beargumenteren waarom een andere kandidaat passender is. Wanneer er onder deze criteria maar één geschikte kandidaat gevonden kan worden dient de gemeente een voornemen tot verkoop te publiceren waarin zij uiteenzet waarom deze kandidaat de enige geschikte is.

2.4 Aanbestedingswet

Bij aan- en verkoop en/of aanbesteding van levering, diensten en werken neemt de gemeente de regels van het Europees en Nederlands inkoop- en aanbestedingsrecht in acht. Als een marktpartij namens of in opdracht van de gemeente werk uitvoert dient de marktpartij zich aan de aanbestedingsregels te houden. De algemene regels met betrekking tot aanbestedingsbeleid zijn verwerkt in het meest actuele "Inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Woensdrecht".

2.5 Voorkeursrecht gemeenten in Omgevingswet

Bij de aankoop van gronden probeert de gemeente in eerste instantie met de betrokken eigenaren tot overeenstemming te komen. Dit wordt minnelijke verwerving genoemd. De gemeente probeert dan op vrijwillige basis overeenstemming te bereiken over de voorwaarden voor een eigendomsoverdracht naar de gemeente. Toch lukt het niet altijd om tot overeenstemming te komen. De Omgevingswet

Grondbeleid

Zaaknummer : Z24.00757
Documentnummer : 2025.00606

geeft gemeenten het wettelijke recht om met voorrang onroerende zaken te verwerven door middel van het gemeentelijk voorkeursrecht.

Een voorkeursrecht wordt in beginsel onaangekondigd gevestigd om speculatieve aankoop en versnippering te voorkomen. Eigenaren in het gebied waar een voorkeursrecht op is gevestigd, zijn verplicht bij voorgenomen verkoop de eigendom eerst aan de gemeente te koop aan te bieden. De gemeente is echter niet verplicht om tot aankoop over te gaan. Het vestigen van een voorkeursrecht kan alleen indien gronden een niet-agrarische functie wordt toegedacht of toebedeeld in een ruimtelijk besluit. Het huidige gebruik moet afwijken van de nieuwe functie. Met het voorkeursrecht wordt de gemeente gedurende het planvormingsproces beschermd.

Het voorkeursrecht kent drie doelen: a) het versterken van de regierol van gemeenten bij de uitvoering van ruimtelijk beleid, b) meer inzichtelijkheid in de grondmarkt en c) prijsbeheersing.

Het voorkeursrecht wordt meestal gevestigd vooruitlopend op de vaststelling van een programma, omgevingsvisie of omgevingsplan. Deze dienen vervolgens als verdere grondslag voor het voorkeursrecht. Is het voorkeursrecht eenmaal gevestigd, dan dient het programma, de omgevingsvisie of het omgevingsplan binnen drie jaar door de raad te zijn vastgesteld. Het moment van vestigen van het voorkeursrecht is dus niet alleen afhankelijk van het (strategisch) belang van de grond voor de gemeente, maar ook van de mogelijkheid en bereidheid om de benodigde planologische procedures op te starten. Na het vaststellen van een programma of omgevingsvisie blijft het voorkeursrecht nog drie jaar van kracht, na het vaststellen van een omgevingsplan nog vijf jaar met mogelijkheid tot een verlenging van nogmaals vijf jaar. Deze periodes kunnen aaneengeregen worden. Hierdoor kan het voorkeursrecht tot een maximum van zestien jaar gelden.

2.6 Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten

Het gevoerde grondbeleid dient conform het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (hierna te noemen: BBV) te zijn. Het BBV stelt eisen, richtlijnen en kaders aan de verslaglegging en financiering van gemeenten, onder andere op het onderdeel grondbeleid. De gemeente is dan ook verplicht om zowel bij de begroting als bij de jaarrekening een paragraaf grondbeleid op te stellen. In 2023 is de 'Notitie Grondbeleid in begroting en jaarstukken' van de commissie BBV verschenen. Dit document bevat de leidende interpretatie van de BBV voor grondbeleid en is zodoende leidend in onze keuzes over begroting en verantwoording in ons gevoerde grondbeleid. De uitwerking van de regelgeving omtrent begroting en verantwoording en de keuzes die we hierin maken vindt u in hoofdstuk 5.

Grondbeleid

Zaaknummer : Z24.00757
Documentnummer : 2025.00606

3. De koers van Woensdrecht in grondbeleid

Dit hoofdstuk geeft inzicht in het afwegings- en beslissingskader binnen ons grondbeleid. Er zijn verschillende vormen binnen het grondbeleid mogelijk waarmee wij onze beleidsdoelstellingen nastreven. De volgende paragraaf geeft een korte beschrijving van deze vormen, met de bijkomende voor- en nadelen. Vervolgens wordt inzicht gegeven in de afweging om te komen tot een keuze in de vorm van het grondbeleid voor een specifieke locatie of ontwikkeling.

3.1 Vormen van grondbeleid

De gemeente kan verschillende rollen binnen het grondbeleid op zich nemen. Hierbij is er een onderscheid te maken tussen actief en faciliterend grondbeleid. Hiernaast bestaan er enkele varianten en tussenvormen. Afhankelijk van welke rol de gemeente inneemt, zijn verschillende instrumenten beschikbaar voor de uitvoering van dit beleid.

3.1.1 Actief grondbeleid

Bij actief grondbeleid neemt de gemeente de regie en verwerft de gronden zelf. De gemeente neemt grondposities in door gronden (of vastgoed) aan te kopen. Daarnaast kan de gemeente haar bestaande grondvoorraad aanwenden om ruimtelijke ontwikkelingen te verwezenlijken en ambities waar te maken. Met het innemen van grondposities verzekert de gemeente zich van toekomstige bouwlocaties om de gewenste ruimtelijke ontwikkelingen tot uitvoering te brengen conform de door de gemeente gestelde voorwaarden. Bij actief grondbeleid zijn de financiële kansen die met de uitvoering van een gebiedsontwikkeling gepaard gaan voor rekening van de gemeente. Dit geldt tegelijkertijd ook voor de financiële risico's van de ontwikkeling. Zodoende gaat actief grondbeleid gepaard met de nodige vraag- en risicoanalyses. In figuur 2 staan de voor- en nadelen van actief grondbeleid vermeld.

Voordelen	Nadelen
Gemeente heeft sturing op doelstellingen en het mogelijk maken van planontwikkeling	Financiële ruimte benodigd
Goede markt- en onderhandelingspositie	Risico's tijdens ontwikkelfase
Mogelijkheid om ongewenste ruimtelijke ontwikkelingen tegen te gaan	Kennis, kunde en capaciteit benodigd

Figuur 2: voor- en nadelen met betrekking tot actief grondbeleid

3.1.2 Faciliterend grondbeleid

Bij faciliterend grondbeleid ondersteunt de gemeente derden om gronden tot ontwikkeling te brengen en geeft daarmee een deel van de regie uit handen. De gemeente beperkt zich tot het stellen van kaders waaraan ontwikkelende partijen zich dienen te houden. Hiermee kunnen belangrijke doelen worden bewaakt en geborgd. Financiële kansen en risico's zijn bij deze vorm van grondbeleid grotendeels voor rekening van de marktpartij die de ontwikkeling binnen de door de gemeente vastgestelde kaders realiseert. De gemeente loopt minder financiële risico's, omdat de ontwikkelrisico's meer bij de marktpartij liggen. Via het verplicht kostenverhaal zal zij wel haar eigen kosten moeten verhalen op de ontwikkelende partij. Eveneens kan met faciliterend grondbeleid het

Grondbeleid

Zaaknummer : Z24.00757
Documentnummer : 2025.00606

plan dat de gemeente voor ogen staat gerealiseerd worden. In figuur 3 staan de voor- en nadelen van faciliterend grondbeleid vermeld.

Voordelen	Nadelen
Beperkte financiële middelen benodigd	Gemeente heeft minder invloed op het verwezenlijken van ambities en doelstellingen dan met actief grondbeleid, maar kan desondanks sturen door regels in het Omgevingsplan en het stellen van een programma van eisen
(Financiële) risico's liggen bij ontwikkelaar	Financiële kansen zijn voor de realiserende marktpartij

Figuur 3: voor- en nadelen met betrekking tot faciliterend grondbeleid

Binnen faciliterend grondbeleid kan er nog een onderscheid gemaakt worden tussen proactief- en reactief faciliterend grondbeleid. Dit heeft vooral te maken met de houding die de gemeente ten opzichte van het initiatief aanneemt. In een proactieve houding nemen we een aanjagende rol in. Dit zullen we doen wanneer we graag willen dat een ontwikkeling tot stand wordt gebracht. Bij proactief faciliterend grondbeleid is de gemeente (mede-)initiator en zet ze zich in om ontwikkelingen tot stand te doen komen door bijvoorbeeld aanpassing van planologische kaders of het actief betrekken van marktpartijen. Bij reactief faciliterend grondbeleid maakt de gemeente geen prioriteit van de ontwikkeling. De gemeente reageert op kansen wanneer deze zich voordoen maar zal zich niet actief inzetten om dergelijke kansen te creëren.

3.1.3 Tussenvormen

Het actieve en faciliterende grondbeleid vormen de twee uitersten van een spectrum. Daarbinnen bestaan verschillende tussenvormen. Deze lichten we hieronder kort toe.

Bouwclaim

Het bouwclaimmodel wordt toegepast wanneer private partijen de ontwikkeling zelf willen uitvoeren en zodoende de grond niet willen verkopen aan de gemeente. In het bouwclaimmodel verkopen deze partijen aan de gemeente die het bouw- en woonrijp maken waarbij de private partijen in kwestie het recht verkrijgen om een vooraf afgesproken hoeveelheid kavels terug te kopen bij de uitgifte. Op deze manier draagt de gemeente bij aan ontwikkeling terwijl de marktpartijen verzekerd zijn dat zij de verdere ontwikkeling kunnen uitvoeren. De risico's van deze vorm van grondbeleid zijn vergelijkbaar met die van actief grondbeleid en liggen tot de terugverkoop aan de private partijen bij de gemeente.

Joint venture

In een joint venture kiezen de gemeente en marktpartijen om regie en risico's te delen en gezamenlijk grond te ontwikkelen. Dit kan gedaan worden via een overeenkomst, maar ook via een door beide partijen opgerichte losstaande grondexploitatiemaatschappij. Daarbij heeft de gemeente wel de regie geheel of gedeeltelijk in handen, maar liggen de uitvoering en de financiële risico's geheel of gedeeltelijk bij marktpartijen. De verdeling van de risico's hangt in deze vorm zodoende volledig af van vooraf gemaakte afspraken.

Grondbeleid

Zaaknummer : Z24.00757
Documentnummer : 2025.00606

Concessie

In een concessiemodel realiseren ontwikkelaars op basis van een (uitgebreid, functioneel) programma van eisen van de gemeente een bepaald vastgoedproject en verwerven daarmee het recht van exploitatie voor een bepaalde periode. De verdere regie en ontwikkeling wordt aan de marktpartij gelaten, planologische kaders daargelaten. Er zijn verschillende varianten van een concessie mogelijk, waarbij het belangrijkste verschil vooral zit in variërende eigendomsaspecten. De risico's voor de gemeente zijn heel beperkt in dit model, aangezien de gemeente niet actief bijdraagt aan de ontwikkeling. In de praktijk wordt dit model slechts beperkt toegepast.

3.2 Uitgangspunt grondbeleid: situationeel grondbeleid

De gemeente hanteert een situationeel grondbeleid met een nadruk op faciliterend grondbeleid. Dit willen zeggen dat we per locatie of ontwikkeling kiezen welke vorm het grondbeleid aanneemt, afhankelijk van de vorm en aard van de ruimtelijke ontwikkeling. Dit doen we aan de hand van het afwegingskader uit de volgende paragraaf.

In deze vorm balanceren we het actief najagen van onze doelen door actief grondbeleid te voeren en het niet overvragen van beperkte capaciteit en middelen alsook het mijden van te grote financiële risico's door faciliterend grondbeleid te voeren. Gezien de beperkte middelen en capaciteit zal faciliterend grondbeleid dus de overhand voeren. Dit wil niet zeggen dat we onze beleidsdoelstellingen onvoldoende kunnen realiseren. Ook met faciliterend grondbeleid heeft de gemeente mogelijkheden om regie te voeren over een ontwikkeling.

3.3 Werkwijze en afwegingskader

Om te komen tot een keuze in het te voeren grondbeleid, lopen we vier stappen door. Deze zijn uitgewerkt in het afwegingskader in deze paragraaf. In elke situatie brengt grondzaken een advies uit voor het te voeren grondbeleid bij een bepaalde locatie/ontwikkeling. Dit advies is het gevolg van het doorlopen van de vier stappen en het toepassen van het afwegingskader. De uitkomst is het grondbeleid dat onze voorkeur heeft voor die specifieke ontwikkeling. In de praktijk zal het niet altijd mogelijk zijn om de meest gewenste vorm van grondbeleid te kunnen uitvoeren. Dit geldt zeker in het geval van een voorkeur voor actief grondbeleid. Vandaar dat in het advies ook een alternatieve strategie wordt opgenomen.

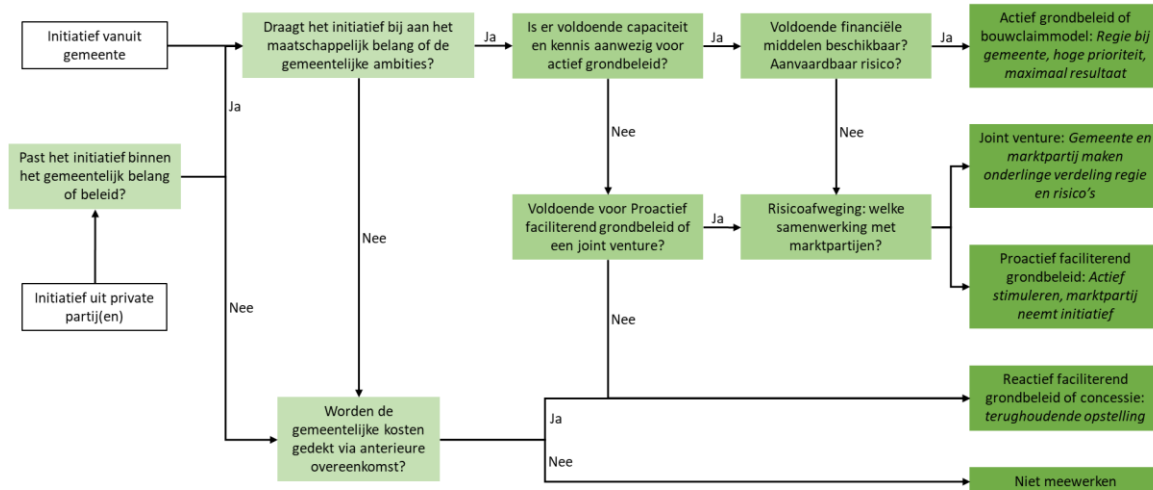
De vier stappen zijn:

1. bepalen wenselijkheid van de ontwikkeling;
2. bepalen beschikbare capaciteit;
3. overwegen financiële beperkingen en risico's; en
4. afwegen risico's in samenwerking met de markt.

Het onderstaande afwegingskader vormt de leidraad die we gebruiken om te bepalen welke vorm en rol de gemeente in relatie tot grondbeleid inneemt. Dit vormt een lijn met situationeel grondbeleid: per ontwikkeling wordt bepaald wat de meest passende vorm van grondbeleid is. Na het afwegingskader volgt een beschrijving van de vier stappen.

Grondbeleid

Zaaknummer : Z24.00757
Documentnummer : 2025.00606



Figuur 4: Afwegingskader grondbeleid

Stap 1: Bijdrage aan maatschappelijk belang of gemeentelijke beleidsdoelstellingen

Wanneer een ontwikkeling zich aandient, stellen we ons eerst de vraag in hoeverre een ontwikkeling bijdraagt aan de realisatie van de doelen uit de beleidskaders (zie paragraaf 1.3) en de principes van brede welvaart. Dit is een belangrijk element in onze afweging voor het te voeren grondbeleid. Het bepaalt de wenselijkheid van de ontwikkeling.

Wanneer een initiatief wordt ingediend, dan bepaalt de intake- en omgevingstafel of een ontwikkeling bijdraagt aan gemeentelijke beleidsdoelstellingen of maatschappelijk belang. Indien dit het geval is dan verlenen we medewerking aan het principeverzoek en gaan we verder met stap 2. Wanneer een ontwikkeling niet bijdraagt aan onze gemeentelijke beleidsdoelstellingen of principes van brede welvaart, dan heeft het geen prioriteit. Een ontwikkeling kan dan wel plaatsvinden, mits deze kostendekkend - middels een anterieure overeenkomst - gerealiseerd kan worden. In dat geval voeren we een reactief faciliterend grondbeleid of voeren we beleid via het concessiemodel als de noodzaak hierom vraagt.

Wanneer we zelf een (strategische) grondpositie in willen nemen, doen we dat met het oog op het realiseren van een bijdrage aan gemeentelijke beleidsdoelstellingen. De kaders daarvoor staan toegelicht onder paragraaf 4.2.

Grondbeleid

Zaaknummer : Z24.00757
Documentnummer : 2025.00606

In het toekennen van een ontwikkeling aan een private partij benoemen wij wanneer wij een vorm van regie kunnen voeren in de planningsfase welke doelstellingen en brede welvaartsthema's gebaat zijn bij de ontwikkeling. Dit doen we zodat deze doelen en thema's niet later in het proces uit het oog verloren worden. De beoordeling en afweging van baten in brede welvaart en het bereiken van gestelde doelen wordt waar mogelijk en passend kwantitatief berekend of geschat. Als dit niet kwantitatief mogelijk of passend is wordt het kwalitatief met input van experts gedaan.

Stap 2: Ambtelijke capaciteit beschikbaar

Als een ontwikkeling binnen de gemeentelijke doelstellingen valt of het maatschappelijk belang voldoende dient, overwegen we of er voldoende ambtelijke capaciteit beschikbaar is om ons als gemeente actief grondbeleid te voeren. Ook kijken we of we de juiste kennis in huis hebben. Wanneer wij voldoende capaciteit en kennis beschikbaar hebben gaan we verder richting actief grondbeleid via stap 3. Mochten we deze capaciteit en kennis niet hebben, dan overwegen we of we wel over voldoende capaciteit en kennis beschikken voor proactief faciliterend grondbeleid of een joint venture. Hebben we hiervoor onvoldoende capaciteit of kennis, dan kiezen we voor reactief faciliterend beleid of het concessiemodel waar dat nodig is.

Stap 3: Financiële overwegingen; beschikbare middelen, risico's, beslag op gemeentelijke financiën

Wanneer er besloten moet worden over de financiële aanvaardbaarheid van een ontwikkeling kan de gemeente drie standaarden handhaven afhankelijk van hoe gewenst de ontwikkeling is. Deze mate van belang wordt getoetst aan de doelen van de gemeente en de bijdrage van de ontwikkeling aan de brede welvaart. De standaarden zijn:

1. de ontwikkeling moet een verwacht positief rendement hebben;
2. de ontwikkeling moet het break-even point bereiken; en
3. de ontwikkeling mag een negatief financieel rendement hebben, omdat het positieve maatschappelijke rendement hiertegen opweegt.

De eerste standaard wordt aangehouden voor ontwikkelingen met een kleiner brede welvaartsrendement, de tweede standaard wordt aangehouden voor projecten met een 'gemiddeld' brede welvaartsrendement waarbij de gemeente geen verwacht verlies wil nemen maar wel bereid is de risico's te dekken, de derde standaard wordt aangehouden voor ontwikkelingen met een groot brede welvaartsrendement.

Om te bepalen of een ontwikkeling de gezette standaard haalt, is het belangrijk om de grondexploitatie accuraat te begroten. In een grondexploitatie staan door het BBV genormeerde kosten en opbrengsten opgenomen gerelateerd aan grondaankopen, het bouw- en woonrijp maken, de aanleg van openbare ruimte en de uitgave van gronden aan ontwikkelaars. Een veelgebruikte methode is door enkel naar de directe kosten en opbrengsten te kijken. Dit zou echter een inaccuraat beeld geven en is dus enkel voldoende voor de kleinste ontwikkelingen waar de kosten van een dieper onderzoek de mogelijke opbrengsten overstijgen. Een betere inschatting neemt ook indirecte en toekomstige baten en lasten mee. Denk hierbij aan bijvoorbeeld opportuniteitskosten, onderhoudskosten van de infrastructuur en verdere publieke voorzieningen, subsidies en belastingbaten. Er zijn nog geen standaardmodellen of wettelijke voorschriften voor het ramen van deze indirecte baten en lasten. Bij gebrek hieraan kiest de gemeente ervoor om bij ontwikkelingen van voldoende grootte een brede haalbaarheidsstudie op te stellen. Wanneer een ontwikkeling de gezette

Grondbeleid

Zaaknummer : Z24.00757
 Documentnummer : 2025.00606

standaard niet haalt, wordt er gekozen voor proactief faciliterend grondbeleid of een joint venture. Wanneer de gezette standaard wel wordt gehaald, kan de gemeente afhankelijk van de specifieke casus - met name met betrekking tot de verdeling van het grondeigendom - kiezen voor ontwikkeling via het bouwclaimmodel of regulier actief grondbeleid.

Stap 4: Risicoafweging: welke samenwerking met marktpartijen aangaan?

Wanneer een ontwikkeling wel in de doelen van de gemeente past of het maatschappelijke belang voldoende dient, maar de gemeente uit financiële overwegingen of door een gebrek aan ambtelijke capaciteit of kennis ervoor kiest om geen actief grondbeleid te voeren, kiest de gemeente voor proactief faciliterend grondbeleid of een joint venture. De keuze tussen de mogelijke twee vormen van beleid wordt gemaakt op basis van de gewenste risicoverdeling tussen de gemeente en de marktpartij. Als de gemeente het risico niet wil nemen of onvoldoende beschikbare middelen, capaciteit of kennis ter beschikking heeft, wordt er gekozen voor proactief faciliterend grondbeleid. Als de gemeente en de private partij de risico's willen delen kiezen zij voor een joint-venture.

Grondbeleid

Zaaknummer : Z24.00757
Documentnummer : 2025.00606

4. Instrumentarium

4.1 Inleiding

Het uitgangspunt van situationeel grondbeleid kan zich, aan de hand van het afwegingskader, vertalen in verschillende gewenste gemeentelijke rollen. Afhankelijk van die rol is de inzet van bepaald instrumentarium wenselijk. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op die instrumenten die de gemeente zelf kan inzetten. Daarbij is een indeling naar het proces van gebiedsontwikkeling gehanteerd. De financiële effecten en gevolgen komen aan de orde in hoofdstuk 5.

4.2 Verwerving

Gemeentelijke verwerving van gronden kan op verschillende manieren plaatsvinden, te weten via minnelijke aankoop, via het vestigen van voorkeursrecht, via onteigening, via kavelruil en via herverkaveling. Het verwerven van gronden via de minnelijke weg is het uitgangspunt. Indien dit geen mogelijkheid betreft, wordt per situatie bekeken of er gebruik wordt gemaakt van het gemeentelijke voorkeursrecht, onteigening, kavelruil of herverkaveling. De gemeente verwerft gronden als deel van een programma, omgevingsvisie of omgevingsplan maar kan ook kiezen om buiten deze kaders grond te verwerven als strategische aankoop. Dit doet de gemeente om regie te houden over toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen of om ongewenste ontwikkelingen tegen te gaan.

Soort aankoop	Aankoop binnen omgevingsplan	Aankoop binnen ander planologisch kader	Strategische aankoop
Toelichting	Aankoop van gronden die deel uitmaken van een vastgesteld omgevingsplan inclusief investeringskaders.	Aankoop van gronden die deel uitmaken van andere beleidskaders waar nog geen investeringskaders gegeven zijn.	Aankoop van gronden die nog geen deel uitmaken van een planologisch kader maar die de gemeente aankoopt voor toekomstige ontwikkeling of tegen ongewenste ontwikkelingen.
Financiering	De financiering is vastgelegd in het investeringskader.	Het budgetrecht ligt bij de raad. Wanneer het college kans ziet voor strategische grondaankoop of aankoop van grond zonder investeringskader, dan dient het college het voor te leggen aan de raad. De raad kan dan besluiten om hiervoor een verwervingskrediet te verstrekken.	

Figuur 5: Kaders voor grondverwerving

4.2.1 Verwerven langs minnelijke weg

De voorkeursmethode van verwerving betreft verwerving langs de minnelijke weg. De gemeente krijgt de betreffende gronden te koop aangeboden of gaat zelf de grondeigenaar benaderen of deze bereid is tot verkoop over te gaan. Indien het in een dergelijk geval lukt om tot overeenstemming te komen

Grondbeleid

Zaaknummer : Z24.00757
 Documentnummer : 2025.00606

over de aankoopprijs en de overige aankoopvoorwaarden kan de verwerving tot stand gebracht worden. Deze methode leent zich zowel voor gebruik binnen de kaders van een programma, de omgevingsvisie of het omgevingsplan als voor strategische aankopen voor de lange termijn.

4.2.2 Toepassen van het gemeentelijk voorkeursrecht

Wanneer het niet lukt met een grondeigenaar tot overeenkomst te komen dan kan de gemeente kiezen voor het vestigen van het gemeentelijk voorkeursrecht. Dit doet zij in overeenstemming met de desbetreffende voorschriften uit de Omgevingswet. Het voorkeursrecht wordt gevestigd op de daartoe - door de raad - aangewezen percelen. De werking van het gemeentelijk voorkeursrecht staat in paragraaf 2.5 van deze nota beschreven.

4.2.3 Onteigening

Wanneer verwerving langs de minnelijke weg niet mogelijk is en de gemeente de grond urgent nodig heeft kan de gemeente kiezen om de grond te onteigenen. Onteigening is alleen mogelijk als de overheid met het plan aantoonbaar het algemeen belang dient. De overheid mag het belang niet op een andere manier kunnen realiseren. Onteigening mag alleen onder strikte wettelijke voorwaarden, omdat eigendom een fundamenteel recht is. Diegene die te maken krijgt met onteigening, heeft recht op een volledige schadeloosstelling (schadevergoeding). Daarnaast heeft de eigenaar van de te onteigenen zaken (vaak grond) het recht op zelfrealisatie. Dit betekent dat als hij aantoont de nieuwe bestemming (die de overheid wenst) zelf te kunnen bereiken, onteigening niet aan de orde is. Verwerving langs de minnelijke weg en het vestigen van het gemeentelijk voorkeursrecht hebben de nadrukkelijke voorkeur boven onteigening. Onteigening moet dus gezien worden als laatste optie en dient waar mogelijk voorkomen te worden.

4.2.4 Kavelruil

De gemeente kan ook gronden verwerven door ruil in plaats van door aankoop. Dit doet zij door middel van vrijwillige kavelruil. Kavelruil is sinds de invoering van de Omgevingswet mogelijk in zowel landelijk als stedelijk gebied. Bij kavelruil stellen minimaal drie partijen een kavelruilovereenkomst op waarbij een meervoud aan ruil- en koopovereenkomsten in één overeenkomst wordt opgenomen. In landelijk gebied is kavelruil een eenvoudig en effectief instrument om de gemeentelijke doelen met betrekking tot landbouw, natuur en recreatie te behalen. In stedelijke gebieden kan het worden gebruikt om te ontwikkelen op grond waarvan het eigendom sterk versnipperd is. In de praktijk wordt hiervan weinig gebruik gemaakt.

4.2.5 Herverkaveling

In het landelijk gebied kan de gemeente - op het moment dat er geen vrijwillige overeenkomst voor kavelruil bereikt kan worden - ervoor kiezen om over te gaan op wettelijke herverkaveling. Waar onteigening een verplichte verkoop van grond inhoudt, is herverkaveling een verplichte ruil van grond. En net zoals onteigening geen voorkeur heeft wanneer verkoop langs de minnelijke weg of het gemeentelijk voorkeursrecht nog mogelijk zijn heeft herverkaveling geen voorkeur zolang kavelruil nog mogelijk is. Bij wettelijke herverkaveling is van belang dat alle grondeigenaren van de te verdelen gronden bij het verdelingsproces betrokken worden en dat geen van de eigenaren er in grondoppervlakte op achteruit gaat.

Grondbeleid

Zaaknummer : Z24.00757
Documentnummer : 2025.00606

4.3 Gronduitgifte

Gronduitgifte is een verzamelnaam voor de manier waarop wij (bouw)grond ter beschikking stellen aan particulieren en marktpartijen. De verschillende methoden die wij daarbij hanteren worden in het onderstaande behandeld. Het grondprijzenbeleid is in een afzonderlijke nota vastgelegd.

4.3.1 Grondverkoop

De meest gebruikelijke vorm van gronduitgifte is verkoop van de grond aan de koper. Het volledig eigendomsrecht wordt daarmee overgedragen. Bij uitgifte is dit ons uitgangspunt.

4.3.2. Erfpacht

Uitgifte van grond in erfpacht wordt bij uitzondering overwogen. Erfpacht is een beperkt zakelijk recht. Bij uitgifte in erfpacht blijft de gemeente eigenaar van de grond, maar verworft de erfpachter het recht de gronden te gebruiken en te bebouwen. Een voordeel van de toepassing van erfpacht is dat de gemeente meer invloed kan uitoefenen op het gebruik van de grond. Dit kan met name bij bijzondere vormen van grondgebruik nuttig zijn. Voorbeelden daarvan kunnen zijn gronden die we beschikbaar stellen voor de realisatie van bijvoorbeeld bijzondere woonvormen (flexwonen, tijdelijk wonen, tiny houses). De hoogte van de jaarlijkse erfpachtcanon wordt jaarlijks door het college als onderdeel van het grondprijzenbeleid vastgesteld.

4.3.3. Recht van opstal

Het vestigen van een recht van opstal wordt bijvoorbeeld gebruikt voor sportverenigingen. Het is een beperkt zakelijk recht om in, op of boven een onroerende zaak van een ander gebouwen, werken of beplantingen in eigendom te hebben. Er ontstaat een juridische scheiding tussen de ondergrond en hetgeen erop is gebouwd of in de grond is aangebracht. Indien een opstalrecht overeen wordt gekomen, geldt daarbij een marktconforme retributie.

4.3.4 Verkoop groenstroken

Op basis van het groenbeleidsplan wordt een afweging gemaakt of verkoop van snippergroen gewenst is. Verder wordt getoetst of snippergroen voor de aanleg en instandhouding van nutsvoorzieningen in het kader van de energietransitie nodig is, voordat tot verkoop wordt overgegaan. Tot slot moet er worden voldaan aan de "Algemene richtlijnen voor verkoop, verhuur en in gebruik geven van snippergroen en reststroken".

4.3.5 Gronden in huur en bruikleen

Er kan in verschillende situaties worden besloten tot de verhuur van gronden. Bijvoorbeeld bij tijdelijk gebruik of in het geval dat er nutsvoorzieningen aanwezig zijn of indien verkoop van grond resulteert in een ongewenste versnippering van gemeentelijke eigendommen. In bepaalde gevallen is het wenselijk dat de gemeente het eigendom behoudt om het gebruik te kunnen sturen, bijvoorbeeld als er aan gronden een algemeen belang is verbonden. Bij de verhuur van gronden kan het gaan om uiteenlopende functies. De huurprijs zal dan ook afhankelijk van de beoogde functie worden bepaald, uitgangspunt is dat de huurprijs marktconform is.

Grondbeleid

Zaaknummer : Z24.00757
Documentnummer : 2025.00606

4.3.6 Selectie van marktpartijen

Gemeenten moeten bij grondverkoop het gelijkheidsbeginsel toepassen, volgende uit het Didam arrest. Bij de selectie van marktpartijen wordt gehandeld conform de gestelde voorwaarden. Inhoudelijk betekent dit dat de gemeente de koper moet selecteren op basis van objectieve, toetsbare en redelijke criteria. Transparantie en gelijkheid staan hierbij centraal. Een voorbeeld van het toepassen van het Didam-arrest bij de selectie van marktpartijen is publiceren, zodat meerdere gegadigden zich kunnen melden bij verkoop.

4.4 Grondprijzenmethodiek

Bij gronduitgifte speelt de hoogte van de grondprijzen die wij hanteren een belangrijke rol. Uitgangspunt hierbij is dat de grondprijzen altijd marktconform zijn. Er zijn verscheidene methodieken om de grondprijzen te bepalen, deze vindt u hieronder. Verdere informatie over de grondprijzen zelf kunt u in het grondprijzenbeleid vinden. Er is gekozen om deze beleidsdocumenten te scheiden omdat de grondprijzen jaarlijks opnieuw bepaald of geïndexeerd moeten worden. Om deze reden moet het grondprijzendocument vaker vernieuwd worden dan de beleidskeuzes in dit document.

4.4.1 Residuele methode

Om de potentiële waarde van gronden te berekenen wordt de residuele methode in de praktijk het meest toegepast. Bij de residuele methode wordt de potentiële totale opbrengst van het project, minus de totale stichtingskosten gehanteerd.

4.4.2 Comparatieve methode

Bij de comparatieve of vergelijkingsmethode wordt de marktwaarde van de grond bepaald door kenmerken en waarde factoren van vergelijkbare objecten in acht te nemen. Dit kunnen gronden gelegen binnen de gemeente of in de regio zijn. Aspecten die invloed kunnen hebben op de toekomstige waarde, zijn onder andere ligging, grootte, aanbod, bouw en gebruiksmogelijkheden.

4.4.3 Grondquote

In het geval van de grondwaardeberekeningsmethode door een grondquote wordt de grondprijs bepaald aan de hand van een vooraf vastgesteld percentage van de vrij op naam prijs (VON-prijs) van een woning. Door te rekenen met een vaste grondquote stijgt de grondwaarde bij een hogere VON-prijs. De basis voor deze methode is de gedachte dat iemand die de kosten voor een duur huis kan opbrengen, ook meer kan betalen voor de grond.

4.4.4 Kostprijsbenadering

Bij de kostprijsmethode wordt de grondprijs van bouwrijpe grond bepaald aan de hand van de kosten die gemaakt zijn voor het leveren van bouwrijpe grond. Grond die volgens de kostprijsmethode wordt uitgegeven levert voor de gemeente dus geen inkomsten op.

4.4.5 Taxatie/waardebepaling door onafhankelijk adviseur

De gemeente huurt in dit geval een externe partij in om de grondwaarde vast te stellen. De grondwaarde wordt vastgesteld door een taxateur op basis van de ligging, wat er op de grond mag worden gebouwd en de marktprijzen.

Grondbeleid

Zaaknummer : Z24.00757
Documentnummer : 2025.00606

4.4.6 Biedprocedure

Wanneer grond uitgegeven wordt op basis van een biedprocedure kunnen er drie varianten gehanteerd worden. De tender kan uitgegeven worden aan het bod met de beste prijs, het bod met de beste partij of het bod met het beste plan. De waarde van de grond wordt via deze methode bepaald door de prijs van het beste bod.

4.6 Kostenverhaal

Bij ruimtelijke ontwikkelingen speelt de aanleg van noodzakelijke (openbare) voorzieningen een belangrijke rol. De aanleg van voorzieningen in de openbare ruimte is primair een verantwoordelijkheid van de gemeente. Private ontwikkelaars kunnen de gemeente daarom verzoeken dergelijke voorzieningen aan te leggen. Daarnaast maakt de gemeente kosten om ontwikkelingen planologisch mogelijk te maken, de zogenaamde plankosten.

De gemeente zal kosten zo optimaal mogelijk verhalen, bij voorkeur via het privaatrecht door het sluiten van een anterieure overeenkomst. Dit is een vrijwillig gesloten overeenkomst tussen gemeente en initiatiefnemer. De wet maakt onderscheid in anterieure (voorafgaand aan het vaststellen van een omgevingsplan of verstrekken van omgevingsvergunning) en posterieure (na vaststelling van een overeenkomst). In de anterieure overeenkomst kunnen afspraken worden gemaakt, bijvoorbeeld over het kostenverhaal, taakverdeling of financiële bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen, zoals groen, waterberging en infrastructuur.

Wanneer er geen anterieure overeenkomst bedongen kan worden, volgt de gemeente de publiekrechtelijke route door op het kostenverhaal over te gaan. Voor het publiekrechtelijk kostenverhaal zijn er binnen de Omgevingswet twee systemen: kostenverhaal met en zonder tijdvak. Bij een kostenverhaal met tijdvak hebben de plannen een duidelijk eindbeeld, een fasering en een einddatum. Daardoor is het goed mogelijk om de kosten en opbrengsten van de gebiedsontwikkeling vooraf te berekenen. Voor organische gebiedsontwikkeling - gebiedsontwikkeling zonder een duidelijk eindbeeld, fasering en einddatum - geldt het kostenverhaal zonder tijdvak. Het gaat hier om plannen met globale functieaanduidingen die op verschillende manieren kunnen worden uitgewerkt. Dit maakt het moeilijk om de kosten en opbrengsten van de gebiedsontwikkeling vooraf te berekenen. Bij het vaststellen van het omgevingsplan is hier geen gedetailleerde raming van kosten en opbrengsten vereist, maar een kostenplafond. Het bevoegd gezag kan rekening houden met verschillende scenario's van gebiedsontwikkeling. Het kostenplafond wordt bepaald op basis van een scenariostudie, waarin scenario's voor het gebied worden vergeleken. Bij dit kostenverhaal zonder tijdvak worden de kosten en bijdragen pas bij de aanvraag geconcretiseerd (Informatiepunt leefomgeving, 2023).

Grondbeleid

Zaaknummer : Z24.00757
Documentnummer : 2025.00606

5. Verantwoording

Conform het BBV wordt hier de financiële verantwoording geschetst van het gevoerde grondbeleid. Het college legt verantwoording af aan de raad door middel van de Planning & Control-cyclus. Dit wordt gedaan in de paragraaf grondbeleid in de begroting en jaarrekening. De werkwijze en uitgangspunten voor het handelen van de gemeente zijn ook opgenomen in de geldende Financiële verordening gemeente Woensdrecht.

5.1 Bouwgrond in exploitatie, grondexploitaties en warme gronden

Binnen de gemeente zijn enkele gebiedsontwikkelingen in uitvoering. Waar dit ontwikkelingen op gemeentelijk eigendom zijn geldt dat een grondexploitatie (zogenoeten Bouwgrond In Exploitatie, oftewel BIE) is vastgesteld. Op basis daarvan vindt financiële bewaking en verantwoording plaats. Ook als wij een faciliterende rol hebben, kan het zijn dat wij kosten maken die wij door het verhalen van de kosten dekken. In die gevallen is sprake van een faciliterende grondexploitatie.

Het startpunt van een grondexploitatie/bouwgrond in exploitatie (BIE) is het raadsbesluit met de vaststelling van het grondexploitatiecomplex, inclusief grondexploitatiebegroting. Vanaf dat moment is de BIE geopend en kunnen kosten worden geactiveerd en bijgeschreven op de voorraadpositie bij onderhanden werk (bouwgronden in exploitatie, artikel 38, onderdeel b BBV) op de balans.

Een grondexploitatie is een raming van de kosten en opbrengsten van de gebiedsontwikkeling in de tijd. Een grondexploitatieberekening is van belang voor het beoordelen van de haalbaarheid, voor risicobeheersing en scenarioanalyse, voor mandatering en voor budgetbeheersing. De financiële uitkomsten van een grondexploitatie zijn van belang, omdat bij een negatief plansaldo dekking moet worden gevonden voor een (niet-herstelbare) afboeking of het treffen van een afwaarderingsvoorziening en bij een positief plansaldo dit bij afsluiting van het plan en tussentijds onder toepassing van de Percentage of Completion-methode (PoC-methode) aan de algemene middelen kan worden toegevoegd. Deze methode wordt in paragraaf 5.2.2 verder toegelicht.

Jaarlijks moet een herziening van de grondexploitatiebegroting plaatsvinden. Actualisaties van het grondexploitatiecomplex en grondexploitatiebegroting met planinhoudelijke wijzigingen, dan wel autonome wijzigingen met materiële financiële gevolgen, moeten opnieuw door de raad worden vastgesteld. Als de herziening betrekking heeft op ondergeschikte punten, kan volstaan worden met een aanpassing van de grondexploitatiebegroting als normaal onderdeel van de jaarlijkse begroting- en verslaggevingsprocedures.

Gronden die deel uitmaken van een beoogde gebiedsontwikkeling maar waar nog geen grondexploitatie voor is vastgelegd worden warme gronden genoemd. Deze gronden mogen niet geboekt worden onder voorraden maar onder Materiele Vaste Activa (MVA's) tegen de verkrijgingsprijs. Andere kosten met betrekking tot deze gronden mogen niet in de waarde van deze warme gronden geactiveerd worden. Deze gronden dienen in de toelichting verder aan bod te komen. Wanneer de waarde van deze gronden sinds het moment van verwerven duurzaam is verminderd dient de grond afgewaardeerd te worden naar de huidige waarde. Een uitzondering hierop is wanneer

Grondbeleid

Zaaknummer : Z24.00757
Documentnummer : 2025.00606

de functie in het kader van de beoogde gebiedsontwikkeling verandert met een grote discrepantie tussen de verkrijgingsprijs en de verwachte verkoopwaarde als gevolg. In dit geval mag de warme grond gewaardeerd worden tegen de waarde behorend bij de nieuwe bestemming onder de volgende voorwaarden uit de Notitie grondbeleid in begroting en jaarstukken uit 2023:

- de gronden moeten deel uitmaken van een door de raad vastgestelde omgevingsvisie of programma voor (een) concrete en binnen afzienbare tijd te starten grondexploitatie(s), waarin de gebiedsontwikkeling van totaalplan naar deelgrondexploitaties is vastgelegd; én
- de (toekomstige) bestemming(en)/functies (ontwikkeling) betreffende het plangebied dien(en)t goed onderbouwd te worden; én
- de gebiedsontwikkeling mag niet zodanig conflicteren met de uitkomst van de inventarisatie van bedreigingen die de ontwikkeling in de weg kunnen staan, bijvoorbeeld op het gebied van milieu of bereikbaarheid; én
- de visie/het masterplan mag niet strijdig zijn met beleid van de provincie en/of rijk; én
- periodiek (minimaal eens in de twee jaar) worden de gronden getaxeerd tegen de waarde volgens de toekomstige bestemming, met inachtneming van de inherente onzekerheden van de ontwikkelmogelijkheden.

5.2 Verlies- en winstneming

Winst nemen op meerjarige grondexploitaties wordt beheerst door het voorzichtigheidsbeginsel. Voorziene verliezen worden in de jaarrekening opgenomen zodra zij bekend zijn. Positieve resultaten (winsten) worden pas in de jaarrekening verwerkt als zij met voldoende zekerheid vaststaan en dus zijn gerealiseerd. Dit gebeurt per bouwgrond in exploitatie. Dit houdt in dat in de jaarrekening voorziene verliezen van een grondexploitatie of het totaal van de grondexploitaties niet kunnen worden gecompenseerd door verwachte toekomstige (nog niet gerealiseerde) winsten.

5.2.1. Verliezen

Is er sprake van een te verwachten tekort op de grondexploitatie, dan wordt dat verlies genomen in de vorm van een (niet-herstelbare) afboeking of het instellen van een voorziening. Het treffen van een afboeking of een voorziening gebeurt bij een geprognosticeerd verlies direct ter grootte van dit volledige (gecalculeerd) verlies. Als sprake is van een voorziening ingericht ter bestrijding van de (verwachte) tekorten in grondexploitaties, dan moet die maximaal voor de boekwaarde van het onderhanden werk van betreffende bouwgrond in exploitatie worden gepresenteerd als een waarde correctie op de post bouwgrond in exploitatie. Deze wijze van verantwoording is naar analogie van de voorziening voor dubieuze debiteuren.

In de jaarrekening van de gemeente wordt vastgelegd of sprake is van een afboeking of het treffen van een voorziening. De keuze om direct af te boeken of een voorziening te treffen wordt per complex genomen en aan de raad voorgelegd.

5.2.2. Winstneming

Het voorzichtigheidsbeginsel zorgt ervoor dat realisatie van winst moet worden uitgesteld tot daarover voldoende zekerheid bestaat. Dit betekent echter niet dat pas winst moet worden genomen bij het afsluiten van het grondexploitatiecomplex. Volgens het realisatiebeginsel dient in de situatie dat voldoende zekerheid is over de winst, de winst te worden genomen.

Grondbeleid

Zaaknummer : Z24.00757
Documentnummer : 2025.00606

Voor winstneming geldt de PoC-methode: voor zover gronden zijn verkocht en opbrengsten zijn gerealiseerd kan tussentijds naar rato van de voortgang van de grondexploitatie winst op basis van de eindwaarde worden genomen. Hiervoor moet het resultaat op de grondexploitatie wel op betrouwbare wijze kunnen worden ingeschat.

Indien aan de volgende voorwaarden is voldaan, bestaat er voldoende zekerheid om winst te kunnen nemen:

1. de resterende looptijd van de grondexploitatie is tien jaar of minder; én
2. het resultaat op de grondexploitatie kan betrouwbaar worden ingeschat; én
3. de grond (of het deelperceel) moet zijn verkocht; én
4. de kosten zijn gerealiseerd (winst wordt naar rato van de realisatie genomen).

5.3 Reserve grondexploitaties

De gemeente beschikt niet over een reserve grondexploitatie. De (tussentijdse) winsten uit de grondexploitaties worden opgenomen in het algehele jaarrekeningresultaat van de gemeente. Een positief jaarrekeningresultaat wordt normaliter toegevoegd aan de algemene reserve. Eventuele afboekingen van verliezen of het instellen van een verliesvoorziening worden ten laste van de algemene reserve gebracht.

5.4 Paragraaf grondbeleid in de begroting en de jaarrekening

In de begroting schrijven we een paragraaf over het gevoerde grondbeleid overeenkomstig met het BBV. Volgens artikel 16 BBV bevat de paragraaf grondbeleid in de begroting ten minste:

1. een visie op het grondbeleid in relatie tot de realisatie van de doelstellingen van de programma's die zijn opgenomen in de begroting;
2. een aanduiding van de wijze waarop de gemeente het grondbeleid uitvoert;
3. een actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie;
4. een onderbouwing van de geraamde winstneming; en
5. de beleidsuitgangspunten omtrent de reserves voor grondzaken in relatie tot de risico's van de grondzaken.

Bron: notitie "Grondbeleid in begroting en jaarstukken (2023)" van de commissie BBV (Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten)

In de jaarstukken wordt opgenomen wat (concreet) gerealiseerd is van de doelstellingen in het afgelopen jaar zodat de raad zijn controlerende taak kan uitvoeren.

5.5 Financieel kader

Bij het hoofdstuk "Verantwoording" is uitgegaan van verschillende basiskaders, te weten:

- verordening van de raad van de gemeente Woensdrecht houdende regels omtrent uitgangspunten voor het financieel beleid "Verordening financieel beleid, beheer en organisatie gemeente Woensdrecht 2025" op wettelijke grondslag van artikel 212 Gemeentewet waarop deze verordening is gebaseerd;
- de nota "Grondprijzenbeleid 2019-2023" en de ter besluitvorming aangeboden nota "Grondprijzenbeleid" die na goedkeuring de geldende nota zal vervangen;
- het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten;

Grondbeleid

Zaaknummer : Z24.00757
Documentnummer : 2025.00606

- de notitie “Grondbeleid in begroting en jaarstukken (2023)” van de commissie Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten; en
- de Aanvullingswet grondeigendom.

Grondbeleid

Zaaknummer : Z24.00757

Documentnummer : 2025.00606

Bijlage

Verantwoordelijkheden van de raad en het college van burgemeester en wethouders

Taken	Raad	College van B&W
Grondbeleid	Vaststellen van nota Grondbeleid	- Aankopen onroerende zaken in het kader van strategische aankopen en actief grondbeleid - Het vaststellen van grondprijzen in de vorm van een kader grondprijzen
Verwerving en beheer	- Beschikbaar stellen krediet strategische aankopen - Vaststellen toepassing gemeentelijk voorkeursrecht	Vestigen van voorkeursrecht en opstellen van verwervingsplan
Bouw- en woonrijp maken	Vaststellen inkoop- en aanbestedingsbeleid	Uitvoering
Uitgifte	Vaststellen van algemene kaders voor verkoop en uitgifte	Uitgiftecontracten
Kostenverhaal	Kostenverhaal specificeren	Exploitatieovereenkomsten anterior en posterior
Samenwerking	Paragraaf verbonden partijen	Deelneming in privaatrechtelijke rechtspersoon
Grondexploitatie	- Vaststellen (evt. gedelegeerd) - Resultaatsbestemming	Vertrouwelijk deel van grondexploitaties
Programma en kwaliteit	Vaststellen projectopdrachten projectontwerp	Invulling geven aan vastgestelde projectopdrachten en -ontwerpen
Sturing en verantwoording	- Jaarrekening - Tussentijdse rapportages	- Vertrouwelijk deel uit tussentijdse rapportages - Rapporteren jaarrekening en tussentijdse rapportages

Grondbeleid

Zaaknummer : Z24.00757
 Documentnummer : 2025.00606