

Nota Grondbeleid 2020-2024

Hoofdstuk 1: Inleiding

Deze Nota Grondbeleid voorziet in de beleidsregels en uitgangspunten voor het grondbeleid van de gemeente De Fryske Marren voor de komende vier jaar. Grondbeleid is geen doel op zich. Zij moet de gemeente helpen om haar maatschappelijk doelen te realiseren. De Nota Grondbeleid geeft de instrumenten die de gemeente kan gebruiken bij het voorzien in bijvoorbeeld:

- voldoende goede woningen
- ruimte voor bedrijvigheid
- ruimte voor zorgfuncties

Ambities op bovenstaande terreinen zijn terug te vinden in bijvoorbeeld de Woonvisie en ruimtelijke visies. Hierin wordt bepaald wat de ambities zijn. Het grondbeleid voorziet voor een deel in de 'gereedschapskist' waarmee deze doelen bereikt kunnen worden. Andere (sectorale) keuzes kunnen daarmee invloed hebben op het te voeren grondbeleid.

Aanleiding

De vorige Nota Grondbeleid stamt uit 2015 en had een looptijd van vier jaar. Sinds de vaststelling van de vorige nota door de raad in november 2014 zijn onder meer de (vastgoed)markt en de financiële omstandigheden gewijzigd. Er is sprake van nieuwe regelgeving vanuit de notities van de commissie BBV (Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten) met andere richtlijnen voor het inrichten van gemeentelijke grondexploitaties. Op basis van deze aanleidingen is de nota uit 2015 herzien tot de Nota Grondbeleid 2020 – 2024. Naast de vertaalslag van de huidige wettelijke richtlijnen, zijn de beleidsdoelen gezien op actualiteitswaarde en is ten behoeve van de leesbaarheid de Nota op onderdelen aangepast. De nieuwe nota zet in hoofdzaak het vorige beleid voort.

Doelstelling

Grondbeleid heeft een belangrijke functie in het zeker stellen van de financieel-economische uitvoerbaarheid van ontwikkelingen. Grondbeleid kent drie niveaus:

- Strategisch: het gaat dan om de rol die de gemeente wil spelen op de grond- en vastgoedmarkt;
- Tactisch: het gaat daarbij om keuzes en afwegingen gericht op toepassing van instrumenten zoals bijvoorbeeld de ruimte die het college van burgemeester en wethouders krijgt om te handelen binnen vastgestelde kaders;
- Operationeel: het gaat daarbij om de inzet van instrumenten, middelen en menskracht.

Deze Nota Grondbeleid heeft drie doelen:

- Sturen: de nota geeft eenduidige kaders. Het bepaalt het beleid en beschrijft werkwijzen voor het beheersen, het bewaken en het onderling afstemmen van de verschillende deelterreinen binnen het grondexploitatie- en bouwgrondproductieproces. Met dit beleidskader kan de gemeente een samenhangend, strategisch en daardoor effectief grondbeleid voeren;
- Faciliteren: de nota geeft concrete juridische en financiële instrumenten en strategieën om de (ruimtelijke) doelstellingen van de gemeente te ondersteunen en te realiseren en geeft handvatten voor efficiënt beheer;
- Informeren: de nota bevat informatie over alle aspecten van grondbeleid om zo transparant beleid te maken voor het bestuur, de eigen organisatie en voor externe partijen (zoals particulieren en projectontwikkelaars).

Omgevingswet

In 2015 is de Omgevingswet door de Tweede Kamer aanvaard. De inwerkingtreding wordt in 2021 verwacht. In februari 2019 is het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom (Aanvullingswet) ingediend

bij de Tweede Kamer. Hierin worden regels toegevoegd aan de Omgevingswet voor instrumenten die ingrijpen op het eigendom van gronden. De Aanvullingswet beoogt onder andere de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg), de Ontheffingswet (Ow) en de Wet inrichting landelijk gebied (Wilg) op te nemen in de Omgevingswet. De inhoud van de Omgevingswet zal gevolgen hebben voor het grondbeleid. Zolang niet bekend is hoe de Omgevingswet eruit gaat zien betreffende het grondbeleid, is het niet mogelijk om hierop al te anticiperen in deze Nota Grondbeleid. In principe geldt deze Nota tot 2024. Mocht de Omgevingswet en/of andere ontwikkelingen aanleiding geven tot aanpassing van het grondbeleid, dan zal hierover separaat worden geadviseerd of zal tussentijdse herziening van deze nota plaatsvinden.

In sommige hoofdstukken staan zogenaamde kaders met daarin 'toelichtingen'. Deze geven extra uitleg of voorbeelden bij de tekst. Op het einde van ieder hoofdstuk volgt er een samenvatting met de beleidsuitgangspunten uit dat betreffende hoofdstuk.

Hoofdstuk 2: Kaders voor het grondbeleid

Bij het opstellen van grondbeleid is het van belang te kijken naar bestaande kaders. Deze kaders komen onder meer voort uit randvoorwaarden en richtlijnen vanuit Europa, het Rijk en de Provincie. Ook bestaande gemeentelijke kaders zijn van belang bij het opstellen van grondbeleid.

2.1 Grondbeleid en Europa

Bij de samenwerking tussen gemeente en marktpartijen bij gebiedsontwikkeling moeten Europese regels op het gebied van aanbesteding, staatssteun en mededinging nageleefd worden. Dit geldt bijvoorbeeld voor het aangaan van een Publiek Private Samenwerking (PPS) en/of bij het verlenen van financiële bijdragen aan projecten.

Regels aanbesteding

Als een overheidsinstantie opdrachten verstrekt voor werken, leveringen en/of diensten is het aanbestedingsrecht van toepassing. Europa schrijft voor dat het aanbestedingsrecht van toepassing is op 'publiekrechtelijke instellingen' voor opdrachten boven een bepaald drempelbedrag. De gemeente is een publiekrechtelijke instelling en moet daarom voorgeschreven procedures volgen. De drempelbedragen worden in principe iedere twee jaar herzien. De actuele drempelbedragen zijn te vinden op www.tenderscope.nl en www.europadecentraal.nl. Het Europese aanbestedingsrecht is verder uitgewerkt in de Nederlandse Aanbestedingswet en het gemeentelijk aanbestedingsbeleid.

Civiltechnische werken (wegen, bruggen, riolering, enzovoort) vormen vaak onderdeel van grondexploitaties. Ook binnen grondexploitaties, ongeacht of deze worden gevoerd door gemeenten of particuliere ontwikkelaars, moeten de aanbestedingsregels in acht worden genomen.

Regels staatssteun

Uitgangspunt van Europese regels rond staatssteun is het scheppen van gelijke concurrentievoorwaarden voor alle ondernemingen op de gemeenschappelijke markt. De maatregelen van de overheid die concurrentievervalsend uitpakken zijn niet toegestaan.

Lidstaten zijn verplicht voorgenomen steunmaatregelen ter goedkeuring bij Europa aan te melden. De Commissie heeft uitzonderingen op het verbod uitgewerkt in kaderregelingen, mededelingen en richtsnoeren (meer informatie: www.europadecentraal.nl). Voor projecten is het van belang dat grondtransacties die in PPS-constructies plaatsvinden, worden gedaan tegen aantoonbaar marktconforme voorwaarden. Dit betekent dat de gemeente niet de vrijheid heeft om grondprijzen volledig naar eigen inzicht aan te passen.

Tot medio 2016 diende aan de hand van de Mededeling grondtransacties en staatssteun te worden nagegaan op welke wijze de overdracht van gronden staatssteunproof kon worden vormgegeven. In geval de verkoop verliep via één van de volgende verkoopprocedures, dan ging de Europese Commissie ervan uit dat er geen sprake was van staatssteun:

- een openbare biedingsprocedure waarbij meerdere marktpartijen een bod op de grond mogen uitbrengen, of;

- door een voorafgaande onafhankelijke taxatie of waardebepaling.

Het vervallen van de oude mededeling betekent niet dat de Commissie haar zienswijze omtrent grondtransacties en staatssteun geheel laat vallen. De Commissie heeft er voor gekozen om grondtransacties generalistischer te benaderen. In de Mededeling staatssteun (Notion of State aid) worden meerdere beoordelingsmethoden aangehaald. De Commissie meent dat een (grond)transactie marktconform is indien één van de volgende procedures is gevolgd:

- een openbare en onvoorwaardelijke biedprocedure
- benchmarking
- taxatie door een onafhankelijke taxateur

Ook is het van belang dat de gemeente grondeigenaren die zelf projecten realiseren gelijk behandelt als het gaat om het verhalen van kosten. Dit verhalen van kosten gebeurt doorgaans door middel van het sluiten van (anterieure) overeenkomsten.

Voor het verlenen van steun aan woningcorporaties is de Handreiking Dienst van Algemeen Economisch Belang (juli 2014) van belang. Hierin maakt de Europese Commissie helder onder welke voorwaarden staatssteun aan woningcorporaties is toegestaan.

Toelichting 1: financiële bijdragen aan projecten

Exploitaties verlopen niet altijd positief. Vooral bij projecten in bestaand stedelijk gebied is er vaak sprake van een negatieve (residuele) inbrengwaarde voor grond en vastgoed. In zo'n geval kan de gemeente een bijdrage doen om een plan toch economisch uitvoerbaar te maken, maar is hiertoe niet verplicht. Bijdragen moeten zich verhouden met staatssteunregels. Als er een afspraak over een tekortbijdrage aan een project van een derde wordt gemaakt, kan er een afroomclausule worden overeengekomen. Met een afroomclausule zorgt de gemeente ervoor dat als het plan toch financieel positief (of minder negatief) uitpakt, het verschil alsnog terugvloeit naar de gemeentekas.

2.2 Grondbeleid en het Rijk

Bij het bepalen van het gemeentelijk beleid moet ook gekeken worden naar het grondbeleid van de Rijksoverheid. Deze paragraaf geeft aan welk beleid het Rijk voorstaat en welke wetswijzigingen zijn doorgevoerd.

Wet ruimtelijke ordening (Wro)

Met de inwerkingtreding van de Wro (2008) is het grondbeleidsinstrumentarium voor overheden gewijzigd. Hiertoe is de zogenaamde Grondexploitatiewet geïntegreerd in de nieuwe Wro. Hoofdstuk 6 gaat dieper in op de toepassing van de Wro. Met de nieuwe wet kunnen overheden:

- meer regie over plannen en projecten voeren;
- effectiever kosten verhalen die zij maakt ten behoeve van gebiedsontwikkelingen.

Crisis- en herstelwet

De Crisis- en herstelwet (Chw, 2010) is bedoeld om bouwprojecten sneller uit te kunnen voeren en daarmee de crisis tegen te gaan. De Eerste Kamer stemde er in 2013 mee in om de wet ook na 2014 te laten gelden. Het besluit zorgt ervoor dat een aantal regelingen voor bouwprojecten in de toekomst in stand blijft, waardoor ze meer zekerheid hebben. In het najaar van 2014 is het laatste deel van de wet in werking getreden. Dit deel maakt onder meer het tijdelijk gebruik van gronden en panden eenvoudiger en verruimt de termijn (van 5 naar 10 jaar). De Crisis- en herstelwet blijft van kracht tot de Omgevingswet in werking treedt. De Omgevingswet zal meerdere wetten vervangen, waardoor het omgevingsrecht fundamenteel wijzigt. Ook de Crisis- en herstelwet is daardoor dan niet meer nodig.

Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)

Op 1 oktober 2010 is de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) in werking getreden. Doel van de Wabo is een eenvoudigere en snellere vergunningverlening en een betere dienstverlening door de overheid op het terrein van bouwen, ruimte en milieu. De Wabo introduceert hiervoor de omgevingsvergunning. Dit is een gekoppelde vergunning, zodat aanvrager niet meerdere vergunningen

meer hoeft aan te vragen. De aanvraagprocedure voor vergunningen is eenvoudiger geworden voor de aanvrager. De Wabo beoogt net als de Crisis- en herstellwet een versnelling van procedures.

Wet Houdbare overheidsfinanciën

De Wet Houdbare overheidsfinanciën (2014) bevat strengere regels om te zorgen dat het Nederlandse begrotingstekort beperkt wordt tot 3%. Het is de lidstaten van de Europese Unie verboden een begrotingstekort te hebben dat boven deze norm komt. De Europese Unie wil alle lidstaten houden aan de berekening van het EMU-saldo voor de gehele overheid, inclusief decentrale overheden. De Wet Hof veegt gemeenten, provincies en waterschappen op één hoop. Gezamenlijk mogen zij niet boven hun deel van deze norm komen. Het aandeel van de lagere overheden in de norm van 3 procent is 0,5 procent, waarvan gemeente 0,32% voor hun rekening nemen. De wet heeft mogelijk gevolgen voor de investeringsruimte van gemeenten omdat er terughoudender om moet worden gegaan met het inzetten van geprognostiseerde inkomsten.

Wet Markt en Overheid

Overheden verrichten over het algemeen publiekrechtelijke taken. In de afgelopen jaren zijn overheden zelf of via hun overheidsbedrijven steeds meer economische activiteiten gaan verrichten. Voorbeelden hiervan zijn de verhuur van sportzalen, het verzorgen van groenvoorziening bij particulieren, het aanbieden van reclamediensdiensten of het verrichten van adviesdiensten aan ondernemingen. Met deze economische activiteiten treedt de overheid in concurrentie met particuliere ondernemingen. Dit kan leiden tot oneerlijke concurrentie, omdat overheden vanuit hun publieke functie concurrentievoordelen kunnen hebben en daarmee in staat zijn goederen of diensten aan te bieden voor een lagere prijs dan concurrerende ondernemingen.

De Wet Markt en Overheid (2012) bevat vier gedragsregels die het gelijke speelveld tussen overheden en ondernemingen beogen te creëren:

- Integrale kostendoorberekening: overheden moeten ten minste de integrale kosten van hun goederen of diensten in hun tarieven doorberekenen.
- Bevoordelingverbod: overheden mogen hun eigen overheidsbedrijven niet bevoordelen ten opzichte van concurrerende bedrijven.
- Gegevensgebruik: overheden mogen de gegevens die ze vanuit hun publieke taak verkrijgen niet gebruiken voor economische activiteiten die niet dienen ter uitvoering van de publieke taak. Dit verbod geldt niet als andere overheidsorganisaties of bedrijven ook over de gegevens kunnen beschikken.
- Functiescheiding: als een overheid op een bepaald terrein een bestuurlijke (bijvoorbeeld toetsende) rol heeft voor bepaalde economische activiteiten en ook zelf die economische activiteiten uitvoert, mogen niet dezelfde personen betrokken zijn bij de uitoefening van de bestuurlijke bevoegdheid en bij het verrichten van de economische activiteiten van de overheidsorganisatie.

2.3 Grondbeleid en de provincie Fryslân

Provinciale Staten stelde op 27 februari 2013 het grondbeleid van de provincie Fryslân vast in de Nota Grûnbelied. De provincie heeft een kaderstellende, ondersteunende en toetsende rol voor het gemeentelijk grondbeleid. Zo heeft de provincie als wettelijke taak het houden van toezicht op de gemeentefinanciën. Met het toezicht wordt voorkomen dat gemeenten in financiële problemen raken. Daarnaast ziet de provincie erop toe dat wet- en regelgeving, onder de Gemeentewet en het 'Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten' (BBV), correct worden toegepast. Het grondbeleid is vanwege de substantiële financiële risico's één van de onderdelen waarop toezicht wordt gehouden.

Op 26 maart 2014 stelde Provinciale Staten van Fryslân de Structuurvisie 'Grutsk op 'e Romte' vast. Deze visie dient te worden meegewogen in nieuwe plannen en visie van de gemeente. Provincies hebben deze verantwoordelijkheid vanuit het Rijksbeleid. Zij hebben een rol als regisseur in de ruimtelijke ordening, economie en natuur. Onder meer de structuurvisie is vertaald in de 'Verordening Romte Fryslân'.

2.4 Grondbeleid en de gemeente

Ook op gemeentelijk niveau zijn er veel beleidsvelden van invloed op het grondbeleid. De volgende beleidsdocumenten hebben ieder op hun eigen manier een relatie tot het grondbeleid.

Woonvisie De Fryske Marren 2019-2023

De woonvisie vormt de basis voor onder andere de woningbouwontwikkeling in onze gemeente en voor samenwerkingsafspraken op het terrein van het wonen. De omslag naar een duurzame woningvoorraad, de transitie in de zorg en demografische veranderingen in onze bevolking zijn ontwikkelingen die in de komende periode meer impact krijgen en grote inspanning van ons vragen. De woonvisie heeft vier speerpunten:

- Iedereen op de goede plek
In de drie grootste kernen Joure, Lemmer en Balk dient voor iedere doelgroep woonruimte te zijn. De bestaande woningvoorraad moet in grote mate in staat zijn om te voorzien in de woonwens van bewoners. Verder is het de bedoeling om de slaagkans voor een huurwoning in de sociale sector in deze kernen te vergroten, de positie van starters te versterken en het aanbod van (middel)dure huurwoningen te vergroten, waarbij er rekening mee moet worden gehouden dat er zorg geleverd kan worden in de woning.
- Wonen in financieel perspectief
Wonen vormt voor veel inwoners een groot deel van de maandelijkse uitgaven. De wettelijke taak van de gemeente richt zich primair op de groep mensen die niet op eigen kracht in huisvesting kunnen voorzien. Betaalbaarheid wordt ook bepaald door de bijkomende kosten op het gebied van energievoorziening. Wij spelen hierin een zeer beperkte financiële rol, omdat het investeren in onderhoud en verbetering van een particuliere woning in eerste instantie als een verantwoordelijkheid van de woningeigenaar wordt beschouwd.
- Duurzaam wonen voor onze inwoners
Duurzaam wonen voor inwoners betekent voor ons dat inwoners zich prettig voelen in de eigen woning en hun woonomgeving. De gemeente wil faciliterend en ondersteunend optreden binnen de duurzaamheidsopgave.
- Samenleven in dorpen of stad
In onze gemeente kennen we een sterke sociale structuur en een betrokken verenigingsleven. Wij willen de organisatiekracht en ondernemingszin van bewoners stimuleren. Verder wordt door de gemeente gezorgd voor een schone, veilige en nette woonomgeving.

Omgevingsvisie De Fryske Marren

Met het inwerking treden van de Omgevingswet in 2021 is de gemeente verplicht tot het opstellen van een omgevingsvisie. De omgevingsvisie zal in hoofdlijnen aangeven hoe de gemeenteraad in samenspraak met de Mienskip de toekomst van de gemeente ziet. Daarbij gaat het om de fysieke leefomgeving; onze mogelijkheden om te wonen, werken, recreëren en ondernemen, nu en in de toekomst, en in een gezond en plezierig leefklimaat. De Omgevingsvisie zal in werking treden op de datum dat ook de Omgevingswet in werking treedt. Naar verwachting is dit op 1 januari 2021.

Verordeningen

Naast beleidsdocumenten heeft de gemeente een aantal verordeningen vastgesteld die het grondbeleid raken. Zo zijn er een planschadeverordening, een legesverordening en de financiële verordening. Waar relevant wordt in deze nota naar deze verordeningen verwezen.

2.5 Beleidsuitgangspunten

- Uitvoering van het grondbeleid gebeurt binnen het wettelijke kader en houdt rekening met beleidsmatige kaders van de gemeente en andere overheden.
- De nota grondbeleid wordt iedere vier jaar herzien en vastgesteld door de gemeenteraad.

Hoofdstuk 3: Vormen van grondbeleid

Dit hoofdstuk gaat over de verschillende vormen van grondbeleid die bestaan en maakt hierin keuzes voor de gemeente. In het verleden werd vaak onderscheid gemaakt tussen actief en faciliterend grondbeleid. Actief grondbeleid gaat uit van een overheersende rol voor de overheid. Deze verwerft grond en geeft deze vervolgens uit als bouwgrond. Faciliterend (ook wel passief) grondbeleid gaat uit van een overheersende rol van de grondeigenaar of marktpartij. Dit kan zijn een projectontwikkelaar, woningcorporatie en/of andere initiatiefnemers. De gemeente heeft in dat geval een faciliterende rol.

Het is de marktpartij die de gronden risicodragend exploiteert. Het onderscheid is vooral theoretisch. Er is geen gemeente die in de praktijk strikt actief of faciliterend grondbeleid voert. Vaak worden er mengvormen toegepast.

3.1 Actief grondbeleid

Bij actief grondbeleid heeft of verwerft de gemeente de grond, maakt de gronden bouwrijp en geeft de bouwrijpe grond uit. Dit is het traditionele model. Doel van actief grondbeleid is met name het vergroten van de grip en invloed op de ruimtelijke ontwikkeling. Bij een actief grondbeleid zijn de volgende zaken van belang:

- de gemeente voert geheel de grondexploitatie;
- de gemeente incasseert de opbrengsten en gebruikt deze ter dekking van kosten en om tekorten op andere plannen op te vangen;
- mee- en tegenvallers zijn voor rekening van de gemeente;
- er vindt risicobeheersing plaats bij de projecten.

Er zijn financiële risico's verbonden aan het voeren van een grondexploitatie. Niet alleen meevallers zijn voor rekening van de gemeente, maar ook eventuele tegenvallers. Daarom volgt de gemeente bij actief grondbeleid een gestructureerde aanpak. Zij verricht haalbaarheidsonderzoeken, maakt risicoanalyses en stelt (vertrouwelijke) ontwikkelingsstrategieën op.

Ook bij actief grondbeleid wordt soms samengewerkt met marktpartijen en/of andere overheden. Voordeel van samenwerking met marktpartijen is het verkrijgen van extra kennis en kunde. Daarnaast kunnen marktpartijen risicodragende investeringen doen binnen een gemeentelijke exploitatie.

3.2 Faciliterend grondbeleid

Bij faciliterend grondbeleid kiest de gemeente niet voor een ondernemende, maar voor een faciliterende rol. De gemeente laat het verwerven, bewerken en uitgeven van grond over aan derden. De gemeente beperkt zich tot het stellen van randvoorwaarden, het vaststellen van het bestemmingsplan en het uitvoeren van toezicht op werkzaamheden. Kortom, de gemeente probeert ruimtelijke plannen te realiseren, zonder dat zij de beschikking heeft over grond. De gemeente kan ervoor kiezen zelf openbare voorzieningen aan te leggen. Uiteraard moeten de kosten daarvoor wel worden verhaald op de grondeigenaar, bijvoorbeeld de projectontwikkelaar. Dit gebeurt op basis van het exploitatieplan of een anterieure overeenkomst (zie box 2). Ook verhaalt de gemeente vrijwel alle kosten die zij maakt voor planvorming en procedures. De gemeente loopt bij faciliterend grondbeleid weinig financiële risico's. Wel heeft zij menskracht nodig voor het opstellen en/of toetsen van plannen, grondexploitaties, overeenkomsten en exploitatieplannen.

Toelichting 2: Toelichting exploitatieplan en anterieure overeenkomsten

Met de introductie in 2008 van de Wet ruimtelijke ordening (met daarin de grondexploitatiewet) zijn de mogelijkheden voor gemeenten om ruimtelijke doelstellingen te bereiken met faciliterend grondbeleid vergroot. Ook met weinig of geen grondposities kan de gemeente sturen op programma, fasering en de kwaliteit van het openbaar gebied. Daarnaast kan de gemeente door middel van toepassing van de wet kosten verhalen, waardoor projecten voor de gemeente kostendekkend kunnen verlopen.

Het kostenverhaal vindt plaats door middel van een exploitatieplan. Dit verplichte plan wordt gelijktijdig vastgesteld met het bestemmingsplan dat de ruimtelijke ontwikkeling mogelijk moet maken. Op het moment dat een grondeigenaar een omgevingsvergunning verkrijgt voor bijvoorbeeld een bouwproject dient hij de kosten te vergoeden die de gemeente maakt in het kader van de exploitatie. De gemeenteraad kan afzien van het vaststellen van het exploitatieplan als het kostenverhaal 'anderszins is verzekerd'. In de praktijk gebeurt dit door middel van een anterieure overeenkomst. Dit is een privaatrechtelijke overeenkomst tussen de gemeente en de grondeigenaar waarin afspraken worden gemaakt over kostenverhaal en eventueel over fasering en kwaliteitseisen. Vaak wordt dit tweede spoor gevolgd: het privaatrechtelijke spoor.

Hoofdstuk 5 gaat dieper in op kostenverhaal in gebiedsontwikkeling.

Tabel 1: Verschillen tussen actief en faciliterend grondbeleid

	Actief grondbeleid Gemeente	Faciliterend grondbeleid Marktpartijen, zoals ontwikkelaars
Gronden kopen		

Bouwrijp maken	Gemeente	Marktpartij (of de gemeente, indien zij daarvoor voldoende wordt gecompenseerd door de marktpartij)
Bestemmingsplan	Gemeente	Gemeente (in overleg met marktpartij)
Kostenverhaal	Via uitgifte bouwrijpe grond	Via exploitatieplan of anterieure overeenkomst
Financieel resultaat	Gemeente	Marktpartij
Risico	Gemeente	Marktpartij

3.3 Tussenvormen

Tussen actief en facilitair grondbeleid zijn er verschillende mengvormen van grondbeleid te onderscheiden. Dit zijn onder meer de volgende drie samenwerkingsvormen:

Bouwclaimmodel

Hierbij verplichten private partijen die gronden hebben verworven zich om deze tegen een vaste prijs per vierkante meter aan de gemeente over te dragen, in ruil waarvoor de marktpartijen te zijner tijd een bepaald aantal bouwrijpe kavels terugkopen. De gemeente maakt de gronden vervolgens bouwrijp. Het grondexploitatierisico berust in dit samenwerkingsmodel volledig bij de gemeente. Voordeel is dat, zeker als een afnameverplichting is overeengekomen, de gemeente verzekerd is van de gronduitgifte tegen een vooraf overeengekomen prijs.

Joint-venture

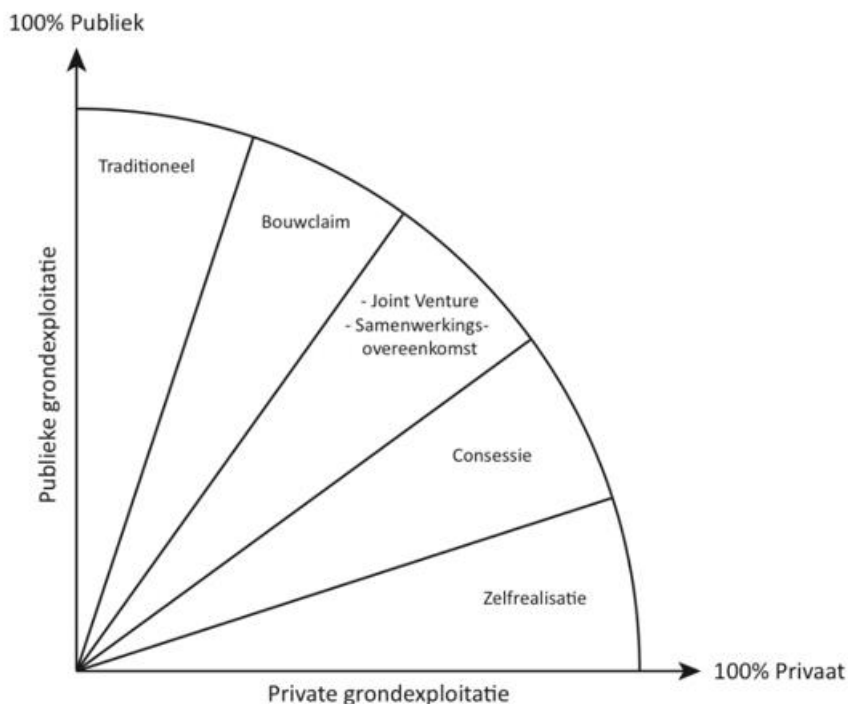
Het joint-venture model is het model waarbij gemeente en marktpartij(en) gezamenlijk een onderneming oprichten, aan welk de gronden binnen het plangebied (in economische eigendom) worden overgedragen. Deze 'grondexploitatiemaatschappij (GEM)' is dan verantwoordelijk voor het bouw- en woonrijp maken en voor de gronduitgifte. In feite is zij van een geprivatiseerd grondbedrijf. Het grondexploitatierisico wordt in dit samenwerkingsmodel verdeeld tussen gemeente en marktpartijen in de verhouding waarin deze partijen participeren in de GEM. De joint-venture is een voorbeeld van Publiek-private samenwerking.

Concessiemodel

Het concessiemodel is het model waarbij private partij(en) de beschikking krijgen over alle gronden op een locatie en deze onder voorwaarden ontwikkelt. Dit kan bijvoorbeeld door verkoop van deze gronden door de gemeente aan de marktpartij. Het bouw- en woonrijp maken gebeurt vervolgens voor eigen rekening en risico van de marktpartij. Binnen het concessiemodel richt de private partij ook voor eigen rekening en risico het openbaar gebied in. De gemeente bepaalt hierbij vooraf de kwaliteitseisen. Nadat het project is afgerond wordt de openbare ruimte overgedragen aan de gemeente. Bij dit model kunnen aanbestedingsaspecten een belangrijke rol spelen.

De Wro biedt naast bovenstaande modellen de mogelijkheid voor het opstellen van een exploitatieplan. Ondanks dat het exploitatieplan eenzijdig door de gemeente wordt opgelegd en daarmee geen samenwerkingsvorm betreft, wordt hij hier genoemd. De wet bepaalt dat de gemeente verplicht is tot het verhalen van kosten die zij maakt als gevolg van een plan. Hoofdstuk 6 gaat hier nader op in.

Onderstaand schema laat het spectrum van de vormen van gebiedsontwikkeling zien.



Figuur 1: Spectrum van gebiedsontwikkeling
3.4 Voor- en nadelen vormen grondbeleid

Alle vormen van grondbeleid kennen voor- en nadelen. De voordelen van actief grondbeleid zijn vaak een nadeel voor faciliterend grondbeleid en omgekeerd. De belangrijkste voor- en nadelen van actief, facilitair of mengvormen van grondbeleid zijn hieronder toegelicht.

Voordelen actief grondbeleid

- Door de beschikking over grond kan de gemeente de voorbereiding en uitvoering van een bestemmingsplan optimaal sturen, bijvoorbeeld ten aanzien van kwaliteit, de gewenste fasering (voor zover de markt dit toelaat) en de gewenste betrokkenheid van burgers en toekomstige gebruikers.
- Het kostenverhaal is verzekerd, omdat de gemaakte kosten, zoals verwervingskosten, bouwrijp maken, etc., bij een succesvolle exploitatie in de uitgifteprijs van de grond kunnen worden verdisconteerd.
- De beschikking over grond stelt de gemeente in staat gemeentelijke beleidsdoelstellingen zoals extra (publieke) voorzieningen te realiseren, die niet via publiekrechtelijke regels en voorschriften kunnen worden gerealiseerd.
- Door middel van gronduitgifte kan de concurrentie op de grondmarkt worden bevorderd (bijvoorbeeld door te werken met prijsvragen en tenders).

Nadelen actief grondbeleid

- Met actieve participatie op de grondmarkt heeft de gemeente het ondernemersrisico van de grondexploitatie en is daarmee gevoelig voor conjuncturele schommelingen. Kosten kunnen daardoor niet altijd verrekend worden in de uitgifteprijs van gronden;
- Conjuncturele schommelingen kunnen er ook voor zorgen dat investeringen die geen verband houden met de locatieontwikkeling niet uit grondexploitaties gefinancierd kunnen worden. Het gaat om kosten zoals de realisatie van maatschappelijke voorzieningen, verbonden aan de specifieke locatieontwikkelingen (onderwijs, kinderopvang, sport- en welzijnsvoorzieningen);
- Marktpartijen staan dicht bij de ontwikkelingen op de vastgoed- en grondmarkt. Zij volgen de laatste trends nauwlettend. Hierdoor kunnen zij in de huidig snel veranderende markt goed inspelen op actuele wensen. De gemeente staat op grotere afstand van de ontwikkelingen op vastgoed- en grondmarkt. Zij is minder goed in staat de laatste trends te volgen, omdat zij minder in contact staat met eindgebruikers. Hierdoor kan zij in de huidig snel veranderende markt minder goed inspelen op actuele wensen.

- Actief grondbeleid leidt tot meer druk op de ambtelijke organisatie.

Voordelen facilitair grondbeleid

- Bij facilitaire participatie op de grondmarkt loopt de gemeente minder tot geen ondernemersrisico. Deze wordt geheel dan wel gedeeltelijk (bij samenwerking) gedragen door de marktpartij;
- Onder de Wro is het kostenverhaal gegarandeerd, zij het dat het kostenverhaal in de praktijk vaak niet honderd procent is. Dit komt onder meer doordat er vaak werkzaamheden worden verricht door de gemeente die buiten de scope van de contractuele afspraken vallen;
- Onder de Wro heeft de gemeente een instrumentarium gekregen in de vorm van het exploitatieplan of de anterieure overeenkomst, waarmee de gemeente regie kan behouden, ondanks dat zij geen grondeigendom heeft.

Nadelen facilitair grondbeleid

- Facilitair grondbeleid brengt, ook na de introductie van de Wro, (financiële) risico's met zich mee voor de gemeente. Niet alle investeringen die verband houden met de locatieontwikkeling kunnen worden verhaald via het exploitatieplan. Het gaat hierbij met name om kosten die niet direct aan de grondexploitatie zijn toe te rekenen, zoals de realisatie van maatschappelijke voorzieningen, verbonden aan de specifieke locatieontwikkelingen (onderwijs, kinderopvang, sport- en welzijnsvoorzieningen);
- De sturingsmogelijkheden voor de gemeente op zaken als ruimtelijke kwaliteit zijn niet onbegrensd;
- Conjuncturele schommelingen met negatieve financiële gevolgen gedurende de looptijd van het exploitatieplan, kunnen niet worden verhaald op partijen die hun exploitatiebijdrage al hebben betaald;
- Doordat er geen winstneming plaats kan vinden (alle exploitatiewinsten vloeien immers naar de particuliere exploitant) wordt de Algemene reserve niet gevoed.

Voordelen tussenvormen

- Met samenwerking kan het risico voor de gemeente in de exploitatie worden verkleind of zelfs volledig bij marktpartijen worden gelegd;
- Er kan gebruik worden gemaakt van de kennis en kunde van de samenwerkingspartner;
- De gemeente kan als ontwikkelpartner sturen op de ruimtelijke kwaliteit, meer dan alleen via het publiekrecht (bestemmingsplan, welstand, enzovoort).

Nadelen tussenvormen

- De gemeente heeft geen volledige zeggenschap over de inhoud van de plannen, zij moet deze telkens afstemmen met samenwerkingspartner;
- Eventuele positieve resultaten moeten worden gedeeld;
- De vormgeving van de samenwerking en de voorwaarden waaronder wordt samengewerkt vraagt veel voorbereiding en inzet van de gemeente.

3.5 Keuze grondbeleid De Fryske Marren

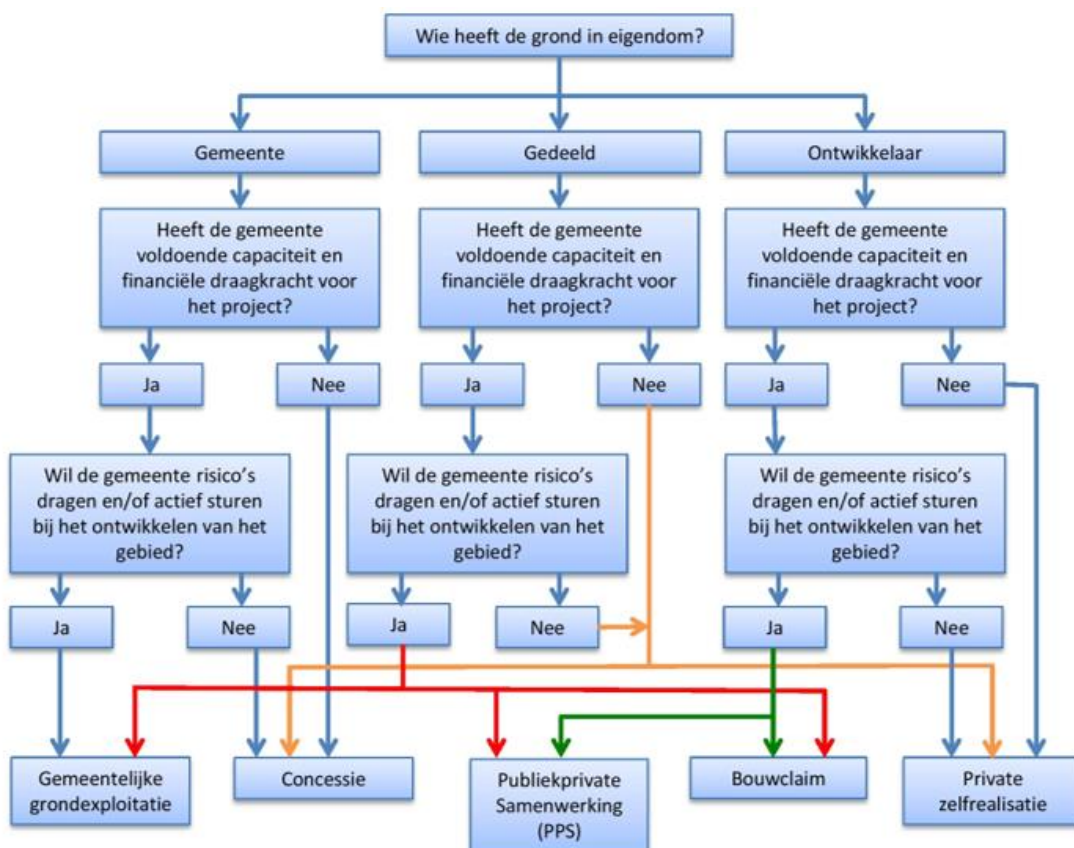
Het onderscheid tussen actief en faciliterend grondbeleid is enigszins achterhaald. Bij vrijwel elke locatieontwikkeling is tegenwoordig sprake van overleg en onderhandelingen tussen de gemeente en marktpartijen. Zelden is het alleen de gemeente of alleen een marktpartij die de gebiedsontwikkeling tot stand brengt. De situatie in De Fryske Marren, waar op veel locaties grondposities zijn ingenomen, maakt het vrijwel onmogelijk om gemeentebreed of alleen een actief of alleen een faciliterend beleid te voeren.

De gemeente De Fryske Marren kiest daarom voor de komende jaren voor situationeel grondbeleid. Per ontwikkellocatie of project wordt gezocht naar de gewenste vorm van grondbeleid: actief, facilitair of een tussenvorm (samenwerking). Dit doet zij om verantwoord en gecontroleerd te kunnen sturen op de ruimtelijke ambities en doelstellingen.

Situationeel grondbeleid vereist van de gemeentelijke organisatie dat zij keuzes kan overzien en initiëren, zo nodig in samenwerking met marktpartijen. Dit vereist specifieke kennis, maar vooral vaardigheden van de werknemers van de gemeente. Voor het optimaliseren van de onderhandelingspositie van de

gemeente is het van belang kennis te hebben van de verschillende grondbeleidsinstrumenten en de toepassing ervan per situatie.

Hoeveel gemeentelijke regie gewenst is op een ontwikkellocatie, wordt voor een belangrijk deel bepaald door de doelstellingen en ambities per locatie. Deze vloeien doorgaans voort uit gemeentelijk beleid. Het is niet mogelijk om een algemene strategie te bedenken voor alle locaties. Per locatie spelen veel facetten een rol, zoals grondposities, capaciteit van de gemeente, wens tot regie van de gemeente en de risico's die de gemeente wil lopen. Daarom moet de gemeente sterk locatie-specifiek sturen. Onderstaand beslismodel is een belangrijk hulpmiddel bij het bepalen van de strategie per locatie, waarmee het situationeel grondbeleid nader wordt ingevuld. De stappen worden hieronder toegelicht.



Figuur 2: Beslisboom grondbeleid

Over welke grondposities beschikt de gemeente of over welke posities zou de gemeente kunnen beschikken?

Het uitgangspunt bij het beslismodel zijn de grondposities. Wie bezit deze?

Wat kan de gemeente (financieel, capaciteit en kennis)?

De capaciteit van de gemeente wordt ten eerste bepaald door de financiële capaciteit. De gemeente moet de financiële haalbaarheid en de eventuele risico's van een plan toetsen aan haar financiële capaciteit. Reserves of voorzieningen in het grondbedrijf moeten voldoende groot zijn om tekorten of risico's op te vangen.

Ook de aanwezige kennis en menskracht om een project te begeleiden is bepalend voor de capaciteit. Of er voldoende kennis en menskracht aanwezig is, is per geval een afweging. Als de gemeente onvoldoende kennis of mankracht heeft, kan zij deze inhuren. Kosten hiervoor kunnen normaliter worden betaald uit (toekomstige) grondexploitaties van plannen waarvoor zij worden ingezet.

Hoeveel risico kan en wil de gemeente lopen?

De aard en omvang van projecten bepaalt de grootte van de financiële risico's. Om een goede afweging te kunnen maken voor een bepaald samenwerkingsmodel is een haalbaarheidsanalyse met risicoprofiel nodig. De grootte van de risico's is van invloed op het te kiezen samenwerkingsmodel.

Hoeveel regie wil de gemeente op het project hebben?

De gemeente moet zich bij elke ruimtelijke ontwikkeling afvragen in hoeverre regie gewenst of noodzakelijk is. Het gaat hier om invloed op de planvorming, kwaliteit en planuitvoering. Veel regie is bijvoorbeeld nodig als de gemeente bepaalde maatschappelijke doelen wil realiseren. De gemeente heeft via haar publiekrechtelijke middelen altijd regie, maar deze wordt groter bij gemeentelijk grondbezit.

3.6 Tot stand brengen samenwerking

Soms is op voorhand duidelijk welke marktpartij partner wordt van de gemeente in een project. Dit is bijvoorbeeld het geval als een marktpartij een grondpositie heeft ingenomen. Soms staat het de gemeente vrij om de marktpartij te kiezen, bijvoorbeeld als zij een locatie wil ontwikkelen die zij zelf bezit. Als de gemeente besluit samen te willen werken met een marktpartij bepaalt zij vooraf hoe zij deze marktpartij gaat vinden. Er zijn op hoofdlijnen twee mogelijkheden: of de gemeente gaat met één enkele marktpartij in zee of de gemeente voert een selectieprocedure. In beide gevallen stelt de gemeente de kaders vast voor te maken plannen en de te realiseren werken. Bijna altijd zijn meerdere grondoverdrachten nodig.

Eén-op-één

Als een marktpartij grond of vastgoed in bezit heeft, ligt het vaak voor de hand dat ze zelf het plan uitvoert. Het kan ook zijn dat een marktpartij een goed plan heeft voor een locatie die de gemeente bezit of dat de gemeente goede ervaringen heeft met de marktpartij. In dit geval kan de gemeente kiezen voor een één-op-één samenwerking. Er is dan in de keuze voor samenwerking geen competitie-element. Van belang hierbij is dat de gemeente altijd zorgt voor aanbesteding van de overheidsopdrachten in het plan, bijvoorbeeld de wegen en de riolering. Het gemeentelijk aanbestedingsbeleid is hierbij van toepassing. De gemeente legt de één-op-één samenwerking bestuurlijk vast en communiceert deze. In gevallen waarin de gemeente (volledig) grondeigenaar is, zal de gemeente echter doorgaans een eventuele samenwerkingspartner zoeken door middel van een selectie of aanbesteding.

Selectie

Bij het selecteren van een partij voor een ruimtelijke ontwikkeling uit meerdere inschrijvingen, geeft de gemeente aan welke procedure en randvoorwaarden gelden. Deze wijze van gronduitgifte kent veel tussenvormen. Zo kan een procedure meer of minder openbaar zijn. De gemeente kan bijvoorbeeld een geselecteerd aantal ontwikkelaars uitnodigen of een openbare procedure uitschrijven. De criteria die de gemeente aan partijen stelt, zijn afhankelijk van het karakter van de opgave. Voor gunning kan het volgende gelden:

- toekenning op basis van de laagste prijs;
- toekenning op basis van de economisch voordeligste aanbieding;
- kwantitatieve criteria;
- kwalitatieve criteria;
- het risicoprofiel.

Een selectie is in principe vormvrij. Beoordeling vindt plaats aan de hand van vooraf opgestelde criteria. Selecteren (in plaats van formeel aanbesteden) is alleen toegestaan als (delen van) de activiteiten die de winnaar uitvoert geen aanbestedingsplichtige overheidsopdrachten zijn. Het gemeentelijk aanbestedingsbeleid is hierbij van toepassing.

Aanbesteding

Een aanbesteding is een specifieke vorm van selectie, waarvoor wettelijke eisen gelden. De procedure voor Europese aanbesteding staat omschreven in het aanbestedingsreglement ARW 2016. Volgens richtlijnen zijn overheden verplicht aanstaande overheidsopdrachten die boven een drempelbedrag uitkomen Europees aan te besteden. Voor het uitvoeren van een marktselectie zijn verschillende procedures mogelijk:

- Openbare procedure: de selectie of aanbesteding wordt opengesteld voor een ieder die daarop wil inschrijven;
- Niet-openbare procedure: de selectie of aanbesteding wordt verdeeld in twee fases. In de eerste fase worden inzenders gekwalificeerd (voorselectie). Een beperkt aantal inzenders gaat vervolgens door naar de tweede fase (eindselectie);
- Onderhandse procedure: de gemeente vraagt een aantal partijen om mee te doen aan de selectie.

Selectie- of aanbestedingsstrategie

Indien de gemeente kiest voor het selecteren van een marktpartij voor een ruimtelijke opgave, is het van belang om een selectie-/aanbestedingsstrategie op te stellen. Input voor deze strategie is:

- de eerste contouren van de plannen;
- globale exploitatieberekeningen ter bepaling van de omvang van de te verrichten diensten en werken;
- het juridische kader;
- de risicopositie van de gemeente.

Op basis van deze informatie kan de gemeente bepalen of Europese aanbesteed moet worden. Er bestaan ook andere overwegingen om tot aanbesteding of selectie over te gaan. Dit kunnen zijn:

- het aantrekken van kennis en kunde
- het ontwikkelen van nieuwe concepten en ideeën
- het delen van risico's
- het bieden van transparantie
- het verkrijgen van een marktconforme aanbieding.

3.7 Beleidsuitgangspunten

- Voor de afweging welk grondbeleid op een bepaalde locatie wordt gevoerd, wordt gebruik gemaakt van het beslismodel. De gemeente zorgt ervoor dat ze op elke ontwikkelingslocatie haar gewenste regierol in beeld heeft.
- Indien gekozen wordt voor samenwerking met marktpartijen weegt de gemeente per project de vorm van samenwerking af. Staatssteun- en aanbestedingsvraagstukken zijn een vast onderdeel van het keuzeprocess.
- In het geval de gemeente een eigen locatie door de markt laat ontwikkelen, zal zij de marktpartij in beginsel selecteren op basis van een competitie/ of aanbesteding.

Hoofdstuk 4: Grondverwerving

In hoofdstuk 3 is gekozen voor situationeel grondbeleid. Per ontwikkellocatie of project zoekt de gemeente, met behulp van het beslismodel, naar de gewenste vorm van grondbeleid: actief of facilitair. Wanneer de gemeente kiest voor actief grondbeleid moet zij doorgaans grond verwerven. Dit hoofdstuk gaat over verwerving bij actief grondbeleid. Wanneer de gemeente kiest voor faciliterend grondbeleid, is met name het gemeentelijk kostenverhaal van belang. Hoofdstuk 5 gaat hier dieper op in.

4.1 Vormen van verwerving

Deze paragraaf onderscheidt twee vormen van verwerving.

Planmatige (anticiperende) verwervingen

Planmatige verwervingen vinden plaats in plangebieden waarvoor de gemeenteraad een grondexploitatie heeft vastgesteld. Verwervingen worden verantwoord in de grondexploitatie van het project.

Strategische verwervingen

Strategische verwervingen vinden plaats in gebieden waarin nog geen vastgestelde grondexploitatie of uitvoeringskrediet aan ten grondslag ligt of waar soms nog geen enkel planologisch kader of visie voor handen is.

De gemeente kan strategische posities innemen om te sturen op gewenste ontwikkelingen. Daarbij kan de vraag worden gesteld waarom vroegtijdig aankocht moet worden en niet kan worden gewacht op een definitief plan. De volgende redenen kunnen hiervoor bestaan:

- De gemeente wil in een vroegtijdig stadium een grondpositie verwerven om initiator te zijn voor toekomstige planontwikkelingen;
- De gemeente wil gronden en/of opstallen aankopen die binnen de huidige functie geen toekomst meer hebben en waardoor nieuwe ontwikkelingen mogelijk worden;
- De gemeente wil gronden aankopen als ruilobject met als doel deze strategisch te kunnen inzetten voor mogelijke verplaatsingsgevallen vanuit andere projecten;
- De gemeente wil een grondpositie verwerven om negatieve effecten op toekomstige planontwikkelingen tegen te gaan (bijvoorbeeld kopen bedrijven met grote hindercirkel);
- De gemeente koopt de gronden vroegtijdig aan om opbrengsten te kunnen genereren om daarmee tekorten op verliesgevende projecten te kunnen verevenen.

Het realiseren van positieve resultaten is in veel gevallen bedoeld om verliesgevende (vaak maatschappelijke) projecten te kunnen verevenen. Echter, er kunnen aankopen worden gedaan waarvan op voorhand duidelijk is dat er geen positief resultaat zal zijn, maar die een ander strategisch belang dienen.

Strategische grondposities blijven wenselijk. Aan de ene kant om te sturen op gewenste ruimtelijke ontwikkelingen. Aan de andere kant om soms een goed financieel resultaat te kunnen behalen. Van groot belang is dat bij strategische verwerving doelstellingen en risico's goed in beeld komen. De gemeente moet nadenken over hoe en hoeveel gronden zij in een bepaald plan verwerft. Daarom wordt voor grotere plannen een verwervingsplan opgesteld. Bij strategische verwervingen is er altijd spanning ten aanzien van transparantie. Als gemeentelijke overheid wil je transparant handelen, maar dit is niet altijd positief voor je onderhandelingspositie.

Een verwervingsplan dat voorafgaand aan grondverwerving wordt opgesteld bevat de volgende elementen:

- een afbakening van de aan te kopen gronden;
- het tempo van verwerving;
- het aankooprijksbeleid;
- de sleutelpercelen;
- de verwervingsstrategie (minnelijke verwerving, toepassing voorkeursrecht, onteigening of een combinatie met het tweesporenbeleid);
- inventarisatie van de belemmeringen (bijv. bodemverontreiniging);
- de benodigde onderzoeken;
- het beheer van de gronden na aankoop.

4.2 Drie instrumenten voor grondverwerving

De gemeente heeft voor verwerving drie instrumenten tot haar beschikking:

1. minnelijke verwerving
2. gemeentelijk voorkeursrecht (Wvg)
3. onteigening

Hieronder volgt een toelichting op de drie bovenstaande instrumenten. Per instrument is een afwegingskader opgenomen voor de inzet van het instrument. Het afwegingskader bestaat uit een aantal te beantwoorden vragen.

Minnelijke grondverwerving

Minnelijke grondverwerving betekent dat de gemeente op eigen initiatief en in goed overleg met de eigenaar gronden aankoopt.

De volgende overwegingen zijn bij minnelijke verwerving van belang:

- Hoe is de ontwikkelpotentie van de locatie op korte termijn? Is de prijs zodanig dat opbrengsten (of geen verlies) te verwachten is?
- Is de prijs marktconform?
- Is er voldoende geld beschikbaar voor de aankoop?
- Is de gemeente bereid de rente te betalen over de aankoop tot het gebied wordt ontwikkeld of tot het moment dat een marktpartij het risico overneemt?

- Is de gemeente in staat eventueel vervangende grond aan te bieden?
- Leidt de aankoop tot een betere onderhandelingspositie ten opzichte van marktpartijen?
- Zijn er alternatieven voor de aankoop? Bijvoorbeeld door samenwerking met marktpartijen in de grondverwerving ofwel het voeren van facilitair grondbeleid?

Gemeentelijk voorkeursrecht

Om de druk van marktpartijen op de grondmarkt te verminderen kan de gemeente een voorkeursrecht vestigen op percelen grond. Dit gebeurt op basis van de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg). Als een eigenaar na vestiging van het voorkeursrecht zijn grond wil verkopen, moet hij deze eerst aan de gemeente aanbieden. Voorkeursrecht is vooral effectief in combinatie met andere verwervingsinstrumenten. Het voorkeursrecht is namelijk een passief instrument. De gemeente moet afwachten tot grondeigenaren hun grond aanbieden aan de gemeente. Het instrument moet niet lichtvaardig worden ingezet, anders kan de gemeente op grote schaal grond aangeboden worden zonder dat plannen concreet zijn. Het voorkeursrecht wordt daarom uitsluitend toegepast wanneer dit bevorderlijk is voor het voeren van actief grondbeleid. Omdat het voorkeursrecht ingrijpt op het eigendomsrecht gelden er strikte voorwaarden en termijnen voor de toepassing ervan.

Minimaal de volgende overwegingen t.a.v. het vestigen van voorkeursrecht zijn onderdeel van het verwervingsplan dat per project wordt opgesteld:

- Wil de gemeente gronden in het plan zelf verwerven en (tijdelijk) beheren?
- Is er voldoende geld beschikbaar voor de procedure en de aankoop?
- Is te verwachten dat ontwikkelaars een grondpositie innemen op de locatie?
- Is te verwachten dat de gemeente binnen afzienbare tijd een bestemmingsplan voor de locatie vaststelt? (Dit i.v.m. de fatale termijnen die aan Wvg verbonden zijn).
- Beïnvloedt het vestigen van het voorkeursrecht de verhoudingen met grondeigenaren?

Onteigening

Onteigenen is een manier van gedwongen eigendomsontneming door de overheid in het algemeen belang. In de wet staat eigendom beschreven als 'het meest omvattende recht dat een persoon op een zaak kan hebben'. Dit geeft aan dat de eigenaar in beginsel beschikkingsvrijheid heeft. Deze vrijheid kan worden beperkt door wettelijke voorschriften zoals de Onteigeningswet (Ow). De grondwettelijke waarborgen betekenen voor de burger dat de overheid niet zonder meer grond en opstallen aan zich toe kan eigenen. De rechten van de individuele burger moeten steeds voldoende zijn gewaarborgd.

Met onteigening kan de gemeente grond verwerven die niet op minnelijke wijze of met behulp van het voorkeursrecht kan worden verworven. Het vaststellen van een onteigeningsplan geeft niet alleen uitzicht op grondverwerving, maar is ook in te zetten als drukmiddel in onderhandelingen bij minnelijke aankoop. De gemeente kan een onteigeningsprocedure opstarten terwijl zij gelijktijdig de gronden probeert minnelijk te verwerven. Dit heet het 'tweesporenbeleid'. Wanneer de gemeente een bestemmingsplan vaststelt en de minnelijke verwerving nog niet is geslaagd, dan kan de gemeente alsnog overwegen om te onteigenen. Onteigening vergt een zorgvuldig proces.

Voordat de gemeente besluit een onteigeningsprocedure te starten moet zij het nut ervan onderzoeken. De Kroon onderzoekt namelijk of de voorgestelde onteigening wel terecht is. Daarvoor hanteert de Kroon een aantal toetsingsgronden. Met name de noodzaak is van belang. Als de grondeigenaar bereid en in staat is om de grond volgens de gemeentelijke eisen te ontwikkelen, mag niet worden onteigend.

De volgende strategische overwegingen zijn van belang bij het in gang zetten van een onteigeningsprocedure. Deze overwegingen neemt de gemeente mee bij het opstellen van een verwervingsplan in het kader van het opstellen van de ontwikkelingsstrategie:

- Heeft de gemeente voldoende geld?
- Heeft de gemeente eventueel vervangende grond tot haar beschikking?
- Is er voldoende reden om het ingrijpende instrument van onteigening in te zetten?
- Wil de gemeente de druk om te komen tot minnelijke verwerving verhogen?
- Wordt de gewenste ruimtelijke ontwikkeling gerealiseerd binnen drie jaar na onteigening?

4.3 Bevoegdheden bestuur bij verwervingen

Sinds 1 januari 2003 ligt de bevoegdheid tot het aangaan van privaatrechtelijke overeenkomsten bij het college van burgemeester en wethouders. Als de uitoefening van deze bevoegdheid ingrijpende gevolgen kan hebben voor de gemeente, mag het college geen besluit nemen voordat de gemeenteraad haar wensen en bedenkingen heeft kunnen uiten. Het budgetrecht ligt bij de gemeenteraad.

Grondaankopen vallende binnen exploitatiegebieden

Verwerving van grond door het college binnen een door de gemeenteraad gefiatteerd project en/of vastgestelde grondexploitatie is mogelijk zonder dat de gemeenteraad haar wensen en bedenkingen kenbaar hoeft te maken. Het college is hiertoe zelfstandig bevoegd.

Overige aankopen

Sinds de dualisering is het college bevoegd (koop)overeenkomsten aan te gaan. Echter, de gemeenteraad heeft het budgetrecht. Om in situaties waarin beperkt grond benodigd is toch effectief te kunnen handelen kan de gemeenteraad beperkte handelsvrijheid geven stellen aan het college, waarbinnen het college grondaankopen kan doen. Daarmee krijgt het college de ruimte om kleine aankopen te doen, zoals een paar vierkante meter aankoop voor bijvoorbeeld het verplaatsen van een transformatorhuisje, zonder dat hier een raadsbesluit voor nodig is. Dit komt de snelheid ten goede.

4.4 Beleidsuitgangspunten

- Uitgangspunt bij verwerving is dat het college bij de start van het verwervingstraject bij grotere plannen een verwervingsplan opstelt.
- Planmatige verwerving van gronden vindt plaats voor zover deze past binnen de vastgestelde exploitaties.
- Een taxatierapport opgesteld door een onafhankelijk bureau vormt de basis voor de onderhandelingen met de eigenaar (al dan niet met inschakeling van een verwerper).
- Onderhandelingen over aankoop zijn altijd onder voorbehoud van bestuurlijke goedkeuring.
- Gronden worden bij voorkeur minnelijk verworven.
- Voor toekomstige planologische ontwikkelingen wordt het instrument Wet voorkeursrecht gemeenten weloverwogen en tijdig ingezet, in nauwe samenhang met de planologische procedures. Dit betekent dat voordat plannen openbaar worden de Wvg wordt gevestigd.
- Wanneer gronden niet langs minnelijke weg aangekocht kunnen worden, wordt het onteigeningsinstrument ingezet om de gewenste ruimtelijke inrichting te realiseren. Om te voorkomen dat de realisatie van de plannen onnodig vertraging oploopt, dienen de voorbereidingen op een eventuele onteigeningsprocedure tijdig opgestart te worden. In het bestemmingsplan moet een bepaling worden opgenomen dat in het plan gelegen percelen grond onteigend worden indien zij niet door de gemeente op vrijwillige basis worden verworven. Tijdens het planvoorbereidingsproces worden hier afspraken over gemaakt.
- Om slagvaardig te kunnen handelen bij aankopen waarvoor geen krediet verstrekt is, wordt de financiële verordening van de gemeente aangepast. Hierin wordt bepaald dat het college kleine aankopen kan doen tot maximaal €100.000,-. Het college legt achteraf verantwoording af aan de gemeenteraad over de aankopen.
- Het college besluit tot het aangaan van koopovereenkomsten. Zij toetst de aankoop op de financiële uitgangspunten of voorwaarden van een project en op het grondbeleid. Als er vooraf geen kaders en/of budget door de gemeenteraad zijn vastgesteld legt het college het voornemen tot aankoop (concept-koopovereenkomst) voor aan de aan de gemeenteraad.

Hoofdstuk 5: Kostenverhaal

Hoofdstuk 5 gaat in op het verhalen van kosten in grondexploitaties. Als het niet uitsluitend de gemeente is die grondposities in een plangebied heeft, dan moeten kosten die de gemeente maakt voor het in exploitatie nemen van grond worden verhaald op de diverse grondeigenaren. Dit gebeurt naar rato van het eigendom dat partijen in een gebied hebben. Kostenverhaal wordt belangrijker omdat het steeds zeldzamer wordt dat uitsluitend de gemeente een gebied ontwikkelt. Kostenverhaal is tot stand gekomen omdat tot enkele jaren geleden de gemeente de meeste kosten droeg van grondexploitaties, zelfs als particuliere ontwikkelaars veel geld verdienen aan het uitgeven van grond.

5.1 Gemeentelijk kostenverhaal

Het gemeentelijk kostenverhaal is geregeld in de Wro (Afdeling 6.4). De Wro stelt daarmee regels aan zowel de ruimtelijke ordening als aan grondexploitaties. Onder kostenverhaal wordt verstaan het verhalen van de kosten van grondexploitatie van een gebied op de verschillende eigenaren in het gebied. Kosten van grondexploitatie zijn onder andere de kosten van het bouwrijp maken van een locatie maar ook de ambtelijke inzet die de gemeente pleegt voor een plan. Gemeentelijk kostenverhaal is op grond van de Wro verplicht .

De wet kent een gemengd publiek-privaat stelsel. Dat betekent dat de gemeente allereerst de mogelijkheid krijgt om via privaatrechtelijke contracten te komen tot kostenverhaal. Wanneer dat onmogelijk blijkt, bijvoorbeeld omdat de grondeigenaar de eisen van de gemeente onredelijk vindt, kan de gemeente publiekrechtelijke instrumenten inzetten: het exploitatieplan. Dit moet voorafgaand aan de ontwikkeling worden bepaald, want bij het vaststellen van het nieuwe bestemmingsplan moet duidelijk zijn of een exploitatieplan wordt vastgesteld. Een bestemmingsplan geeft aan welke bestemmingen op gronden rust en is juridisch bindend voor iedereen. De wet schrijft voor dat gemeenten hun bestemmingsplannen eens per tien jaar moeten herzien of een beheersverordening moeten vaststellen.

De bedoeling van de wet is om het privaatrechtelijk spoor voorop te stellen. Het publiekrechtelijk spoor (exploitatieplan) geldt als stok achter de deur. Alleen als het sluiten van een anterieure overeenkomst niet lukt, moet de gemeenteraad een exploitatieplan vaststellen. Beide sporen zijn hieronder toegelicht.

5.2 Privaatrechtelijk spoor

De Wro onderscheidt twee typen (privaatrechtelijke) overeenkomsten voor kostenverhaal en grondexploitaties; de anterieure overeenkomst en de posterieure overeenkomst.

Anterieure overeenkomst

De gemeente sluit een anterieure overeenkomst in de beginfase van een bouwproject, voordat een bestemmingsplan is vastgesteld. Bij een anterieure overeenkomst hebben de gemeente en de exploitant veel onderhandelingsruimte. Partijen zijn niet gebonden aan algemene publiekrechtelijke kaders rond grondexploitaties. Zo hoeft de overeenkomst niet te worden getoetst aan de eisen van profijt, toerekenbaarheid en evenredigheid (proportionaliteit). In de praktijk kent men verschillende namen toe aan anterieure overeenkomst: samenwerkingsovereenkomst, exploitatieovereenkomst, intentieovereenkomst, etc. De gemeente kan ook kiezen voor meerdere overeenkomsten voor een project, bijvoorbeeld om afspraken over planvorming en realisatie te scheiden.

Anterieure overeenkomsten bieden de mogelijkheid om (extra) bijdragen van exploitanten te vragen voor ruimtelijke ontwikkelingen buiten het plangebied. Dit kunnen bijvoorbeeld bijdragen zijn voor (openbaar) groen of recreatiegebieden elders. Voorwaarde is dan wel dat voor zulke bijdragen een grondslag moet zijn in een vastgestelde gemeentelijke structuurvisie.

Posterieure overeenkomst

Wanneer er geen anterieure overeenkomst tot stand komt, moet de gemeente overgaan tot het vaststellen van een exploitatieplan (zie hierna het publiekrechtelijke spoor). De gemeente kan dan nog steeds overeenkomsten sluiten, maar kent minder onderhandelingsruimte. Overeenkomsten mogen namelijk niet afwijken van het exploitatieplan. Deze 'posterieure' overeenkomsten zijn optioneel en kan de gemeente afsluiten nadat een exploitatieplan is vastgesteld .

5.3 Publiekrechtelijk spoor

De gemeente moet tot publiekrechtelijk kostenverhaal overgaan als zij geen overeenstemming bereikt met grondeigenaren in het plangebied. In dat geval moet de gemeente gelijktijdig met het bestemmingsplan een exploitatieplan vaststellen. Kosten worden dan verhaald ten tijde van het verstrekken van een omgevingsvergunning door de gemeente.

Exploitatieplan

Het exploitatieplan is een zelfstandige rechtsfiguur in de Wro. De gemeenteraad stelt een exploitatieplan vast gelijktijdig met het bestemmingsplan. Het bestemmingsplan is de basis voor het exploitatieplan: het exploitatieplan werkt de financiële aspecten van een nieuwe bestemmingsplan uit en geeft de grondslag voor kostenverhaal via het publiekrechtelijk spoor. Het bestemmingsplan en het exploitatieplan bevatten regels voor de inrichting van het plangebied en regels over woningbouwcategorieën. Omgevingsvergunningen moeten voldoen aan het bestemmingsplan en het exploitatieplan.

De plicht tot vaststelling van een exploitatieplan geldt alleen wanneer het bestemmingsplan voorziet in nieuwbouw of omvangrijke verbouwplannen met functiewijziging. Een exploitatieplan is verplicht als het ruimtelijke besluit (bijvoorbeeld het bestemmingsplan) voorziet in:

- de bouw van een of meer woningen;
- de bouw van een of meer andere hoofdgebouwen;
- de uitbreiding van een gebouw met ten minste 1000 m² of met een of meer woningen;
- de verbouwing van een of meer aaneengesloten gebouwen die voor andere doeleinden in gebruik of ingericht waren, voor woondoeleinden, mits ten minste 10 woningen worden gerealiseerd;
- de verbouwing van een of meer aaneengesloten gebouwen die voor andere doeleinden in gebruik of ingericht waren, voor detailhandel, dienstverlening, kantoor of horecadoeleinden, mits de cumulatieve oppervlakte van de nieuwe functies ten minste 1000 m² bedraagt;
- de bouw van kassen met een oppervlakte van ten minste 1000 m².

Het exploitatieplan bevat een aantal verplichte onderdelen . Daarnaast zijn er facultatieve onderdelen . De exploitatieopzet met daarin alle financiële zaken is een verplicht onderdeel. Het exploitatieplan vergelijkt kosten met opbrengsten. Het maximaal te verhalen bedrag mag niet hoger zijn dan de opbrengsten .

Kostensoortenlijst en ptp-beginselen; profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit

De gemeente kan via het exploitatieplan alle kosten verhalen die zijn opgenomen op een limitatieve kostensoortenlijst . Voor de inbrengwaarde van grond wordt verwezen naar de wet . Kostensoorten die niet op de kostensoortenlijst staan kunnen niet verhaald worden via het exploitatieplan. De kostensoortenlijst wordt in de praktijk als leidraad gehanteerd in het privaatrechtelijk spoor van contractvorming. Voor het verhaal van de kosten via een exploitatieplan gelden de volgende criteria:

- De kosten moeten voldoen aan de criteria: profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit.
- De locatie moet de kosten kunnen dragen: als de totale opbrengsten hoger zijn dan de totale kosten, kunnen de totale kosten verhaald worden, maar niet hoger dan die kosten.

De kostensoortenlijst is als bijlage 1 bij deze nota gevoegd en vormt de basis voor het verhaal van de reguliere gemeentelijke exploitatie- en plankosten.

Door bestemmingsplanwijzigingen, vooral in bestaand stedelijk gebied, kunnen omwonenden planschade lijden. Als schade is aangetoond moet de gemeente deze vergoeden. Voorafgaand aan een bestemmingswijziging kan de gemeente een planschaderisicoanalyse uitvoeren. De gemeente weet dan hoe hoog schades ongeveer uitvallen.

De gemeente kan bij faciliterend grondbeleid planschade verhalen op exploitanten . Dit kan zowel via de private weg (via een overeenkomst) als via de publieke weg (via het exploitatieplan). Ook deze kunnen vooraf een planschaderisicoanalyse uit (laten) voeren.

5.4 Grondbeleid en de rol van de structuurvisie voor bijdragen en verevening

De Wet ruimtelijke ordening biedt mogelijkheden voor het sluiten van overeenkomsten met grondeigenaren, waarbij de gemeente de kosten die zij maakt voor gebiedsontwikkelingen kan verhalen. Ook kunnen extra bijdragen door de gemeente verlangd worden. Deze zijn vooral bedoeld voor het verhaal van kosten die de gemeente maakt voor voorzieningen buiten het plangebied (bovenplanse en bovenwijkse voorzieningen). Ook kunnen afspraken worden gemaakt over verevening (bijdrage aan andere ruimtelijke ontwikkelingen). Om te kunnen verevenen dient de (ruimtelijke) samenhang met andere ontwikkelingen te worden aangetoond in een structuurvisie.

De structuurvisie geeft de grondslag voor het gemeentelijk kostenverhaal en verevening. Zij is daarmee van belang bij het opstellen van bestemmingsplannen met bijbehorende exploitatieplannen of anterieure overeenkomsten. In een aantal gevallen gelden er nog visies van de voormalige gemeenten en zal op basis hiervan indien mogelijk kostenverhaal plaatsvinden. Er is geen structuurvisie die geldt voor ons hele gemeentelijke grondgebied. Thans wordt er gewerkt aan een omgevingsvisie, die zijn grondslag vindt in de Omgevingswet. Na de inwerkingtreding van de Omgevingswet zal het verevenen van kosten hier op worden aangepast. De wettelijke mogelijkheden worden hiervoor gevolgd.

5.5 Beleidsuitgangspunten

- Als de gemeente op een ontwikkellocatie alle gronden in bezit heeft, vindt kostenverhaal plaats via de uitgifte van grond. Heeft de gemeente niet alle gronden in bezit, dan heeft het de voorkeur kosten te verhalen via een anterieure overeenkomst. Mocht dit niet mogelijk zijn, dan verhaalt de gemeente de kosten via het exploitatieplan.
- Als de gemeente op verzoek van een exploitant een bestemmingsplan vaststelt, wordt in de initiatieffase met de initiatiefnemer een intentieovereenkomst aangegaan. Hierin maakt de gemeente afspraken over de planvorming, de op te leveren producten en de kosten van deze fase.
- Als een plan de goedkeuring van beide partijen krijgt, komen partijen een realisatieovereenkomst overeen. Ook hierin staan afspraken over kostenverhaal, maar nu vooral gekoppeld aan uitvoering van werkzaamheden in het gebied.
- De gemeente hanteert als uitgangspunt dat het kostenverhaal wordt verzekerd via anterieure overeenkomsten met grondeigenaren in het plangebied. De gemeente schat vooraf in of dit haalbaar is. Een exploitatieplan wordt alleen vastgesteld als het niet mogelijk blijkt de overeenkomsten aan te gaan.
- Voor kleinere projecten en aanvragen omgevingsvergunning kan het kostenverhaal worden georganiseerd met één anterieure overeenkomst. Per geval moet deze afweging worden gemaakt.
- Voor grotere ruimtelijke ontwikkelingen wordt gewerkt met twee overeenkomsten: de intentieovereenkomst (voor de fases waarin plannen tot stand komen) en een realisatieovereenkomst (voor de fase die gaat over bouwactiviteiten, zie ook: hoofdstuk 9)
- Uitgangspunt is dat de gemeente de reële (plan)kosten verhaalt. Dat zijn:
 - de kosten van het opstellen van ruimtelijke plannen (bestemmingsplannen)
 - de ambtelijke kosten van de voorbereiding en het toezicht op de uitvoering
 - planschade
 - overige gemeentelijke apparaatskosten
- Het risico op planschade wordt vooraf inzichtelijk gemaakt door het opstellen van een planschaderisicoanalyse. Het opstellen van een planschaderisicoanalyse is de verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer.
- Naast de reguliere gemeentelijke (grond)exploitatiekosten is het uitgangspunt om, waar mogelijk, exploitanten te laten bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen elders in de gemeente. In een aantal gevallen gelden er nog visies van de voormalige gemeenten en zal op basis hiervan indien mogelijk kostenverhaal plaatsvinden.

Hoofdstuk 6: Grondprijs- en gronduitgiftebeleid

De gebruiks- en bebouwingsmogelijkheden bepalen de waarde van grond. Uitgangspunt voor de grondprijsbepaling in deze nota is het marktwaardesysteem. Functie en locatie bepalen de waarde van de grond. Bijzondere (economische) omstandigheden kunnen van invloed zijn op de grondprijs. Deze doen echter geen afbreuk aan de basisuitgangspunten uit dit hoofdstuk.

6.1 Grondprijsbeleid

De gemeente hanteert de volgende methoden om grondprijzen te bepalen:

Residuele grondwaardemethode

De grondwaarde wordt bij deze methode bepaald aan de hand van de formule: commerciële waarde van de onroerende zaak minus stichtingskosten van de opstal(len). Als uitgangspunt voor de berekening geldt de maximale invulling die volgens het betreffende bestemmingsplan mogelijk is.

Kostprijsmethode

De kostprijsmethode is de meest oorspronkelijke methode om grondwaarde te berekenen. Alle kosten die de gemeente maakt om van grond bouwgrond te maken worden opgeteld. Daarna slaat zij alle kosten om, over de uit te geven grond. Hierdoor ontstaat een (gemiddelde) kostprijs per vierkante meter uit te geven grond. Vanzelfsprekend varieert de kostprijs per locatie en bestemming.

Comparatieve of vergelijkingsmethode

Met deze methode vergelijkt de gemeente de prijzen van objecten met objecten in de regio met dezelfde bestemming, bebouwingsmogelijkheden en kwaliteit. Deze methode is geschikt om uitkomsten van de vorige twee methodes te toetsen.

Vaste kavelprijs

Per kavel toe wordt een vast bedrag toegepast.

Vaste prijs per vierkante meter terrein

Bij deze methode wordt een vaste grondprijs bepaald per vierkante meter uitgifbaar terrein. De methode kan worden toegepast bij woningbouw en niet-woningbouw.

Tender

Bij een openbare inschrijving/tender worden er meerdere marktpartijen uitgenodigd om een bod uit te brengen op de beschikbare bouwgrond. Dit kan plaatsvinden op grond van een reeds opgesteld stedenbouwkundig plan of op basis van een programma van eisen. De gemeente stelt in ieder geval vooraf kaders op, op grond waarvan gegund kan worden. Daarnaast zal de gemeente vooraf een grondprijsberekening uitvoeren, die niet openbaar is. Deze berekening vindt plaats op grond van de residuele grondwaardemethode. De inzendingen worden aan deze berekening getoetst. Strikt genomen is dit geen wijze van grondprijsberekening, maar vormt deze wijze van uitgifte het sluitstuk van een grondprijsmethodiek zoals die hiervoor zijn omschreven.

De grondprijsmethodiek van de gemeente wordt verder uitgewerkt op basis van diverse bestemmingen en vastgelegd in de notitie grondprijzenbeleid. Het college stelt vervolgens jaarlijks de grondprijzen vast. Per bestemming wordt hierin de grondprijs voor dat jaar nader toegelicht. (Markt)ontwikkelingen hebben invloed op prijzen. Per bestemming of gebruiksfunctie wordt uitgegaan van een (vaste) prijsbepalingmethode. In de notitie grondprijzenbeleid komen in ieder geval aan de orde:

Tabel 2: Grondprijzenbeleid

Functie	Methode	Eenheid
Woningbouw, sociale huur	Comparatief	Maatwerk per locatie
Woningbouw, projectmatig	Comparatief	Prijs per m2
Woningbouw, particulier (po)	Comparatief	Prijs per m2
Kantoren	Comparatief/Residueel	Prijs per m2 terrein/ byo
Bedrijven	Comparatief/Residueel	Prijs per m2
Detailhandel, horeca en hotels	Residueel/Comparatief	per m2 terrein/ byo
Maatschappelijke voorzieningen commercieel	Comparatief	Prijs per m2 terrein/ byo
Maatschappelijke voorzieningen niet commercieel	Comparatief/Residueel	Prijs per m2 terrein/ byo
Parkeren	Residueel	Prijs per m2
Tuingrond/groenstroken	Comparatief	Prijs per m2
Nutsvoorzieningen/antennemasten	Comparatief	Vaste grondprijs per kavel
Reclamemasten	Residueel	Prijs per m2

Het college kan gemotiveerd afwijken van de uitgangspunten en de gehanteerde methodieken. Hierbij gaat het om specifieke omstandigheden die een andere methode of grondprijs rechtvaardigen. Verder kan de gewenste kwaliteit in projecten leiden tot een bijstelling van de grondprijzen.

6.2 Gronduitgiftebeleid

Deze paragraaf onderscheidt zes uitgiftetvormen. De eerste twee uitgiftetvormen (verkoop en erfpacht) zijn vooral in beeld bij de uitgifte van grond voor woningen en/of bedrijvigheid. De overige uitgiftetvormen worden voor andere doeleinden gebruikt.

Verkoop

De uitgifte van bouwgrond gebeurt door middel van een verkoopovereenkomst. Daarin leggen de gemeente en de koper vast tegen welke prijs, onder welke voorwaarden, op welk tijdstip en met welke bestemming de grond wordt overgedragen.

Erfpacht

In het geval van erfpacht wordt een erfpachtovereenkomst gesloten voor een bepaalde (langdurende) periode. De grond blijft in eigendom van de gemeente. De erfpachter krijgt het gebruiksrecht van de grond en de daarop gerealiseerde of door de erfpachter te realiseren opstallen. De erfpachter heeft een positie die nagenoeg gelijk is aan de positie van eigenaar. De erfpachter kan het opstal inclusief het erfpachtrecht ook overdragen en bezwaren met een hypotheek.

Opstalrecht

Een recht van opstal wordt gevestigd als de gemeente haar grondpositie niet wenst te verkopen maar ook geen eigenaar wil worden van het opstal. De opstalhouder sticht dan een opstal op gemeentegrond. Of als de gemeente het eigendom van het opstal (en daarmee de onderhoudsplicht) wenst over te dragen en anders dan via het bestemmingsplan invloed wil houden op het gebruik van het opstal. Door de juridische scheiding van het eigendom van de grond en de opstal is de opstaller verantwoordelijk voor het gehele onderhoud van het opstal. Voorts kan de gemeente in de opstalovereenkomst voorwaarden opnemen die verband houden met gebruik van de opstal en verkoopregulerende bepalingen opleggen. Het vestigen van een recht van opstal op gemeentegrond vindt binnen de gemeente De Friese Meren op beperkte schaal plaats. Meestal gaat het om sportgerelateerde accommodaties/gebouwen of antennemasten.

Bruikleen

Slechts in uitzonderlijke situaties van zeer beperkte duur, geeft de gemeente gronden in bruikleen. Bruikleen is een overeenkomst zonder financiële tegenprestatie. Er wordt niet betaald. Bruikleen is nuttig bij overbrugging van een periode tot een gebied wordt ingevuld. Het voordeel is dat het gebruik snel kan worden beëindigd en het perceel wordt onderhouden door de gebruiker.

Huur

De gemeente kent een aantal verhuursituaties van gronden. Dit is verhuur ten behoeve van commerciële doeleinden, zoals terrassen, snippergroen en volkstuinten. Bijzondere vormen van verhuur zijn de jacht- en visrechten.

Pacht

Pacht is een overeenkomst waarbij de eigenaar (verpachter) een perceel grond in gebruik geeft voor bedrijfsmatig agrarisch gebruik. De andere partij (pachter) betaalt hiervoor een vergoeding. Pachtvormen zijn reguliere pacht, geliberaliseerde pacht en teelpacht. Ieder pachtsysteem kent haar eigen regels. De gemeente verpacht diverse gronden.

Erfdienstbaarheid

Voor een erfdienstbaarheid kan een eigenaar van het heersende erf de verplichting worden opgelegd aan de eigenaar van het dienende erf een vergoeding, retributie, te betalen.

Recognitie

In een enkel geval komt het voor dat het gebruik van gemeentegrond tegen betaling van recognitie plaatsvindt. Recognitie is een betaling voor het gebruik van een gemeentelijke reststrook als erkenning van diens recht hierop. Het betreft een symbolisch bedrag ongeacht de oppervlakte van de in gebruik gegeven grond en dient ter bescherming van het eigendomsrecht van de grond. Recognitie wordt als instrument nog nauwelijks toegepast. Het is wenselijk het gebruik op grond van recognitie daar waar mogelijk te beëindigen en de in gebruik gegeven grond aan gebruiker te verkopen of op een andere wijze in gebruik te geven.

In de gemeente is verkoop aan de toekomstige gebruiker van de grond de gebruikelijke uitgiftevorm. De overige vormen zijn vooral van belang bij beheer van gronden, met name huur, pacht en bruikleen. Hoofdstuk 7 gaat nader in op het beheer van gronden.

6.3 Beleidsuitgangspunten

- De gemeente hanteert marktconforme grondprijzen. Alleen in bijzondere gevallen kan hier gemotiveerd van worden afgeweken. In geval van marktconforme (grond)uitgifte zal de regionale en lokale grond- en vastgoedmarkt worden gevolgd. Wanneer aanvullende kennis nodig is om de grondprijs vast te stellen wordt er een opdracht aan een makelaar/taxateur of adviesbureau gegeven voor taxatie van de (grond)waarde.
- Na vaststelling van deze nota wordt de procedure voor de uitgifte van bouw kavels herzien in nieuw uitgiftebeleid. Dit in verband met de gewijzigde marktomstandigheden.
- De grondprijsmethodiek wordt verder uitgewerkt in een notitie grondprijzenbeleid. Deze notitie legt het college ter besluitvorming voor aan de gemeenteraad. Het college stelt vervolgens jaarlijks de geactualiseerde grondprijzen vast voor het opvolgende jaar. Deze prijzen zijn openbaar
- Per situatie weegt de gemeente de vorm van gronduitgifte af. Hierbij streeft de gemeente naar opbrengstmaximalisatie zonder de kwaliteit van het eindproduct uit het oog te verliezen.
- Uitgiftevoorwaarden worden nader uitgewerkt in het nieuwe uitgiftebeleid. Hierbij wordt goed gekeken naar de ontwikkelingen op de woningmarkt (bijvoorbeeld doelgroepen van beleid, antispeculatie bij sociale koop, loting, enzovoort.)
- Voor de uitgifte van grond zijn de juridische regels vastgelegd in de "Algemene Verkoopvoorwaarden onroerende zaken gemeente De Fryske Marren". Voorwaarden kunnen afhankelijk van de soort overeenkomst van toepassing worden verklaard. Hiermee zijn voorwaarden onderdeel van de overeenkomst.

Hoofdstuk 7: Beheer

Als de gemeente grond in haar bezit krijgt, kijkt zij hoe zij deze gronden (en opstallen) het beste kan beheren. Onder beheer verstaat men 'het tijdelijk uitvoeren van feitelijke en juridische maatregelen ten aanzien van verworven onroerende zaken met het oog op de instandhouding daarvan'.

Er bestaat verschil tussen technisch en juridisch beheer. Technisch beheer gaat over het onderhoud aan gebouwen en het bewerken van (landbouw)gronden. Deze nota gaat alleen in op het juridisch beheer. Er zijn verschillende manieren om grond in gebruik te geven:

- huur;
- pacht;
- bruikleen.

Per beheersvorm volgt hierna een overzicht van de juridische constructie en de daaruit voortvloeiende rechten en verplichtingen van partijen ten opzichte van elkaar. Daarna beschrijft de paragraaf de relaties tussen de beheersvormen zodat de gemeente goede keuzes kan maken. Een schema maakt duidelijk onder welke omstandigheden de gemeente voor welke beheersvorm kiest.

7.1 Huur, pacht, erfpacht en bruikleen

Het gebruik van land voor niet-agrarische doeleinden tegen een bepaalde prijs noemt men 'huur'. Bij verhuur van onroerende zaken ter uitoefening van de landbouw, spreekt men over 'pacht'. Bij pacht worden de gronden in gebruik gegeven aan een gebruiker die hierbij een economisch oogmerk heeft.

Ontbreekt een prijs, dan gaat het vaak om een 'bruikleen'. De bruikleenovereenkomst kan worden aangegaan voor de ingebruikgeving van gronden die zowel agrarisch als niet-agrarisch in gebruik worden genomen. De ingebruikgeving vindt gratis plaats. De bruiklenner heeft alleen de verplichting tot zorg en onderhoud van de zaak. Dit is geen tegenprestatie in de zin van het huur- of pachtrecht. Bruikleen gebeurt gratis en is vaak per direct opzegbaar. Administratiekosten kunnen wel in rekening worden gebracht.

Het onderscheid tussen pacht en bruikleen is dat bij de pacht de pachter verplicht is tot een tegenprestatie. Dit is de meeste gevallen de pachtprijs. Pacht is aan strikte regels gebonden.

Huur is een rechtsvorm die behalve voor grond ook voor gebouwen wordt gebruikt. Erfpacht noemt men ook wel zakelijke huur. Echter, zij wordt in de praktijk nauwelijks met huur vergeleken. Vaker vindt de vergelijking plaats met eigendom. Erfpacht geeft namelijk aan de rechthebbende meer bevoegdheden

dan die voort zouden vloeien uit een huurovereenkomst . Daar staat tegenover dat de rechten van de huurder op voortgezet genot bij het einde van het eigendomsrecht vaak veel sterker zijn dan die van de erfpachter.

7.2 Keuze rechtsfiguur

De gemeente kiest afhankelijk van haar beheerdoelstelling voor één van bovenstaande rechtsfiguren. Soms zal de gemeente flexibel willen zijn ten aanzien van de inrichting of het beheer van gronden, zonder dat zij blijvende verplichtingen met derden aangaat. In andere gevallen streeft de gemeente naar het op langere termijn in gebruik geven van gronden (met langlopende verplichtingen). In dat geval is het belangrijk dat de gemeente voorziet dat het terrein voor langere tijd hetzelfde gebruik zal kennen.

Vanuit financiële overwegingen kan de gemeente kiezen voor erfpacht in plaats van verkoop. Als de gemeente verwacht dat de waarde van grond zal stijgen, dan komt de waardestijging na afloop van de erfpachtovereenkomst toe aan de gemeente.

7.3 Huur

De algemene regels rond huur en verhuur staan in de wet . Deze regels vormen het kader voor te sluiten huurovereenkomsten, maar partijen kunnen in sommige gevallen in een overeenkomst hiervan afwijken. Het kan gaan om verhuur van onroerende dan wel roerende zaken voor een bepaalde tijd.

Bij huur van gebouwde onroerende zaken gelden daarentegen regels van dwingend recht . De huurovereenkomst is een overeenkomst waarbij de ene partij, de verhuurder, zich verbindt om aan de andere partij, de huurder, voor een bepaalde tijd en een bepaalde prijs het genot van een bepaalde zaak volledig of gedeeltelijk af te staan. Ontbreekt één van deze zaken dan is geen sprake van een huurovereenkomst. Dat wil niet zeggen dat er geen geldige overeenkomst tot stand is gekomen. Als bijvoorbeeld de prijs ontbreekt, kan er wel sprake zijn van een bruikleenovereenkomst.

Verplichtingen van de verhuurder

De verplichtingen van de verhuurder zijn omschreven in de wet . De verhuurder is verplicht:

- de zaak ter beschikking van de huurder te stellen;
- de zaak in een zodanige staat te onderhouden dat het tot het gebruik, waartoe het verhuurd is, dienen kan;
- de huurder het rustig genot te verschaffen, zolang de huur voortduurt.

Verplichtingen van de huurder

In de wet zijn ook de verplichtingen van de huurder omschreven . De huurder is in hoofdzaak verplicht:

- de tegenprestatie op de overeengekomen wijze en tijdstippen te voldoen;
- zich ten aanzien van het gebruik van de gehuurde zaak als een goed huurder te gedragen.

Het einde van de huurovereenkomst

De huur moet op enig moment opzegbaar zijn voor zowel de huurder als de verhuurder. In de wet is een aantal algemene bepalingen opgenomen over het einde van de huurovereenkomst:

- Voor huur die voor bepaalde tijd is aangegaan, is opzegging vereist. Indien dit niet gebeurt loopt de overeenkomst voor onbepaalde tijd door.
- Een huur voor onbepaalde tijd aangegaan of voor onbepaalde tijd verlengd, eindigt door opzegging. Heeft de huur betrekking op een onroerende zaak die zowel geen woonruimte of bedrijfsruimte is, dan dient de opzegging te gebeuren tegen een voor huurbetaling overeengekomen dag op een termijn van minstens één maand.
- Aan huurovereenkomsten voor onbepaalde tijd kan door opzegging een einde worden gemaakt. Indien de huur betrekking heeft op een stuk grond, dan dient de opzegging te geschieden op een termijn van tenminste één maand .

7.4 Bruikleen

De gemeente kan naast huur, pacht of erfpacht ook gronden gratis in gebruik geven. Bij grondaankopen kan de gemeente overeenkomen dat de verkoper de grond gratis kan blijven gebruiken tot de gemeente de grond nodig heeft. Het in gebruik geven van een object, zonder dat daar een vergoeding tegenover staat, heet 'bruikleen'. Deze beheersvorm komt vooral voor als de gemeente voor een project gronden koopt die niet direct worden ontwikkeld.

Meestal krijgt de verkoper het gratis voortgezet gebruik, zolang de bestemming nog niet is gewijzigd. In koopovereenkomsten worden einddata voor het voortgezet gebruik genoemd. Een aparte bruikleenovereenkomst kan dan achterwege blijven.

Juridische grondslag bruikleen

De regels voor bruikleen zijn opgenomen in het Burgerlijk Wetboek. Bruikleen is een overeenkomst die tot stand komt als de ene partij (de bruikleengever) een goed gratis in gebruik geeft onder de voorwaarde dat de andere partij (de bruikleenemer) dezelfde zaak na enige tijd zal teruggeven. Essentieel is dat bruikleen plaatsvindt zonder financiële tegenprestatie. Bij een tegenprestatie is er sprake van een huur-, of een pachtovereenkomst. Als door de bruikleengever een verwaarloosbare tegenprestatie vraagt, kan er nog steeds sprake zijn van bruikleenovereenkomst.

Het is gebruikelijk dat de bruikleener de administratieve kosten draagt voor het opstellen van een bruikleenovereenkomst. Deze kosten bestaan uit de werkelijk gemaakte kosten die direct en indirect verband hebben met het opstellen van de bruikleenovereenkomst. De verplichtingen van de bruikleenemer zijn in de wet geregeld:

1. Hij moet als een goed huisvader voor het geleende goed zorgen.
2. Hij mag het goed niet anders gebruiken dan overeenkomstig de aard van het goed.
3. Hij moet het goed ter beschikking stellen aan de eigenaar op de overeengekomen tijd.

7.5 Erfpacht

Het Burgerlijk Wetboek omschrijft erfpacht als "een zakelijk recht dat de erfpachter de bevoegdheid geeft een anders onroerende zaak te houden en te gebruiken". Het is een genotsrecht dat rust op een onroerende zaak, met welk genotsrecht de erfpachter in beginsel hetzelfde genot heeft op de onroerende zaak als de eigenaar. In de akte van vestiging kunnen aan dit genot (en voor zover dit niet voortvloeit uit de wet) beperkingen worden gesteld. Erfpacht wordt gezien als een zakelijk recht dat eigendom benadert. In sommige eeuwigdurende erfpachtovereenkomsten, waarbij de betalingsverplichting volledig door de erfpachter is voldaan, is het verschil met eigendom erg klein.

Voor het genotsrecht is de erfpachter een vergoeding verschuldigd. Bij erfpacht heet deze vergoeding 'de canon'. De erfpachter moet deze periodiek aan de eigenaar van de onroerende zaak betalen. De canon is doorgaans een percentage van de marktconforme grondwaarde. In de praktijk wordt de hoogte van de canon periodiek aangepast op de inflatiecorrectie (indexering van de canon) en de waardeontwikkeling van de onroerende zaak (herziening van de canon).

Afhankelijk van het doel waarvoor erfpacht wordt ingezet, kent de akte van vestiging beperkingen van het genotsrecht. Gebruikelijk is dat in de akte van vestiging het (privaatrechtelijke) gebruik van de onroerende zaak nauwkeurig wordt vastgelegd. Afwijking van dit gebruik mag niet zonder toestemming van de eigenaar, die vaak financiële voorwaarden aan een toestemming verbindt. De akte van vestiging geeft dus de exacte rechtsverhouding tussen de erfpachter en eigenaar weer met de ruimte die de erfpachter wordt geboden.

De duur van de erfpacht is regelend recht. Dit betekent dat partijen zelf kunnen overeenkomen hoe lang de erfpacht duurt. Hierbij worden drie vormen onderscheiden:

- erfpacht voor bepaalde tijd;
- erfpacht voor onbepaalde tijd;
- eeuwigdurende erfpacht.

Erfpacht voor bepaalde tijd eindigt door het verstrijken van de overeengekomen termijn. Bij erfpacht voor onbepaalde tijd blijft de erfpacht voortduren. Een bekend voorbeeld hiervan is de voortdurende erfpacht van de gemeente Amsterdam. Bij het einde van het tijdvak legt de gemeente nieuwe

voorwaarden op voor het nieuwe tijdvak. De erfpacht –als basis- blijft voortduren. Eeuwigdurende erfpacht is daadwerkelijk eeuwigdurend. Het einde van de erfpacht gebeurt niet door tijdsverloop of opzegging. Bij eeuwigdurende erfpacht is de canonverplichting meestal volledig afgekocht en kunnen de voorwaarden niet meer worden aangepast. De waarde van het blooteigendom (de zaak waarop het erfpacht rust) is voor de eigenaar vrijwel nihil.

Bij einde van de erfpacht kan de eigenaar weer volledig gebruik maken van zijn onroerende zaak. Hiermee komt een einde aan het genotsrecht van de erfpachter. Hij heeft niet langer aanspraak op het gebruik en genotsrecht van de onroerende zaak. De erfpachter blijft geen eigenaar van de door hem gestichte en/of geïnvesteerde opstallen. De eigenaar van de grond is ook eigenaar van alles wat duurzaam met deze grond is verenigd. Dit zogenaamde natrekkingsbeginsel kan alleen worden doorbroken met een recht van opstal. Hiermee wordt de eigendomssituatie horizontaal gescheiden en komt het op de grond gebouwde los van de eigendom van de grond. Vaak wordt bij erfpacht ook een opstalrecht voor de erfpachter gevestigd. Dit opstalrecht zal altijd afhankelijk zijn van het erfpachtrecht. Komt de erfpacht ten einde, dan komt er ook een einde aan het opstalrecht. Hiermee komt het gebouwde alsnog in eigendom bij de eigenaar van de grond. Het voordeel van het vestigen van een opstalrecht is dat partijen afspraken kunnen maken over de vergoeding van de (rest-)waarde van de opstallen.

Na einde van de erfpacht heeft de voormalige erfpachter recht op een vergoeding van de nog aanwezige opstallen en beplanting. Echter, in de akte van vestiging mag van dit uitgangspunt worden afgeweken als:

- De in erfpacht gegeven grond een andere bestemming had dan die van woningbouw;
- De erfpachter de opstallen en beplanting niet zelf heeft bekostigd;
- De erfpacht is geëindigd door opzegging van de erfpachter;
- De opstallen en beplanting onverplicht waren aangebracht en de erfpachter bij einde van de erfpacht deze mocht wegnemen.

Voor woningbouw heeft de eigenaar dus de plicht om aan de voormalige erfpachter een vergoeding voor de opstallen te betalen. In de akte van vestiging is hiervoor vaak een regeling opgenomen. Bij andere bestemmingen is de vergoeding van de opstallen vaak een punt van onderhandeling. De insteek van de eigenaar is vaak om geen vergoeding te betalen. Sterker nog: het is niet ongebruikelijk om in de akte van vestiging op te nemen dat de erfpachter de grond schoon oplevert vrij van opstallen e.d. en in de staat waarin hij het heeft verkregen ten tijde van de uitgifte.

7.6 Pacht

Sinds 1 september 2007 is het pachtrecht gewijzigd. De Pachtwet uit 1958 is opgegaan in het Burgerlijk Wetboek. Het oude recht is voor een groot deel overgezet, met daarbij een aantal uitzonderingen:

- de 65-jarige leeftijd als opzeggingsgrond is komen te vervallen;
- er kan niet meer onbeperkt geliberaliseerd worden verpacht;

Naast nieuwe pachtregels zijn er sinds het ingaan van de wet ook nieuwe pachtprizen van kracht.

Juridische grondslag

Volgens de wet is pacht een overeenkomst 'waarbij de ene partij, de verpachter, zich verbindt aan de andere partij, de pachter, een onroerende zaak of een gedeelte daarvan in gebruik te verstrekken ter uitoefening van de landbouw en de pachter zich verbindt tot een tegenprestatie'. De wet omschrijft nader wat zij verstaat onder 'uitoefening van de landbouw', namelijk elke tak van bodemcultuur mits bedrijfsmatig uitgeoefend. Als er geen bedrijfsmatige activiteit is, is er sprake van een gewone huurovereenkomst van een perceel grond of een gebouw en is er als gevolg daarvan minder bescherming voor de huurder.

De wetgever heeft het begrip 'bedrijfsmatig' niet uitgelegd. Dit betekent dat in de praktijk moet worden bekeken of een bepaalde activiteit van een agrariër bedrijfsmatig is.

Een pachtovereenkomst moet schriftelijk worden vastgelegd. De schriftelijke vastlegging van de afspraken is geen ontstaansvereiste voor de pachtovereenkomst. Een pachtovereenkomst kan namelijk ook mondeling stand komen. Er kan echter alleen een schriftelijke overeenkomst ter goedkeuring aan de Grondkamer worden ingezonden. Bij een mondeling aangegane overeenkomst kan daarom niet worden voldaan aan de inzendingplicht. In dat geval zijn er sancties als gevolg van dat verzuim. Deze zijn:

- De pachtovereenkomst geldt voor onbepaalde tijd, zonder dat één van de partijen deze kan opzeggen.
- De verpachter kan, zolang de pachtovereenkomst niet door de Grondkamer is goedgekeurd, geen rechtsvordering tot betaling van de pachtprijs tegen de pachter instellen.

Als een pachtovereenkomst niet schriftelijk is aangegaan, kan één van de partijen de schriftelijke vastlegging daarvan eisen. De Pachtkamer is dan bevoegd de overeenkomst schriftelijk vast te leggen.

De gemeente kan kiezen uit meerdere pachtvormen, te weten:

1. Niet geliberaliseerde pacht (reguliere pacht);
2. Geliberaliseerde pacht > 6 jaar;
3. Geliberaliseerde pacht ≤ 6 jaar.

Ad 1: Niet geliberaliseerde pacht (reguliere pacht)

Deze pachtvorm is een pachtvorm die niet geschikt is voor gronden die tijdelijk in gebruik worden gegeven. Reguliere pacht kent onder andere de volgende kenmerken:

- De overeenkomst moet schriftelijk worden aangegaan;
- Voor een periode van minimaal zes jaar voor los land en twaalf jaren voor hoeven, of een veelvoud daarvan;
- Binnen twee maanden na aangaan van de overeenkomst moet deze ter goedkeuring aan de Grondkamer zijn gezonden;
- De pachtprijs wordt getoetst door de Grondkamer. Prijzen worden beperkt door de regionormen van de landelijke overheid;
- Verlenging gebeurt van rechtswege met zes jaar;
- Bij ontbinding van de pachtovereenkomst, als gevolg van een bestemmingswijziging naar niet-agrarisch gebruik, heeft de pachter recht op schadeloosstelling;
- De pachter heeft het recht op indeplaatsstelling van de bedrijfsopvolger in de pachtovereenkomst;
- De pachter heeft het voorkeursrecht van koop van het gepachte.

Ad 2 en ad 3. Geliberaliseerde pacht voor los land (> 6 jaar en ≤ 6 jaar)

Deze pachtvorm is alleen mogelijk voor los land. Een verpachter mag een bepaald stuk grond een onbeperkt aantal keren achtereenvolgend verpachten. De pachtduur van een volgende overeenkomst hoeft niet aan te sluiten bij de vorige. De verpachter is vrij in de keuze van de pachter. Er is een onderscheid tussen contracten van zes jaar of korter en van langer dan zes jaar. Het verschil tussen deze contracten is dat bij pacht van los land van langer dan zes jaar de pachtprijs niet hoger mag zijn dan de maximale pachtprijs die is bepaald op grond van het Pachtprizenbesluit (2007). Dat geldt niet voor contracten van zes jaar of korter. Bij geliberaliseerde pacht voor los land gelden het continuatieright, het indeplaatsstellingsrecht en het voorkeursrecht niet.

7.7 Keuze beheersvorm

Om te kunnen beoordelen welke beheersvorm het beste ingezet kan worden in welke situatie is hieronder een tabel opgenomen met de voor- en nadelen van de verschillende beheersvormen. Zij geeft aan welke vormen financieel interessant zijn, of welke de meeste flexibiliteit kennen. Deze tabel helpt bij het kiezen van de meest passende beheersvorm per situatie.

Tabel 3: Voor- en nadelen beheersvormen

	Continuïteit	Flexibele beëindiging	Tegenprestatie	Vrijheid van voorwaarden	Bijzondere bepalingen	Uitvoerbaarheid
Huur	0	0	++	+	++	+
Bruikleen	0	0	-	+	++	+
Erfpacht	++	--	++	+	++	-
Reguliere pacht	++	--	++	--	--	-
Geliberaliseerde pacht	0	0	++	+	+	0

7.8 Tijdelijke exploitatie

Als uitgangspunt geldt dat beheer van vastgoed zoveel mogelijk op een commercieel verantwoorde wijze wordt gevoerd. Daarmee beperkt de gemeente financiële risico's. Commercieel beheer mag echter niet leiden tot juridische binding waarmee het in exploitatie nemen van grond wordt beperkt.

Om de risico's van tijdelijk beheer te beperken, wordt per exploitatiegebied in het verlengde van een verwervingsplan (als onderdeel van de vertrouwelijke ontwikkelingsstrategie voor een project) een beheerplan opgesteld. De kosten van beheer komen vervolgens ten laste van de grondexploitatie voor het gebied.

Agrarische grond

Bij het beheer van agrarische grond, al dan niet met opstallen, heeft voortgezet gebruik door de eigenaar voor een overeen te komen periode van maximaal twee jaar de voorkeur. Indien een langere termijn nodig is voor het in exploitatie nemen en/of een verplaatsing, kan deze periode worden verlengd. De kosten van voortgezet gebruik zijn voor rekening van de oorspronkelijke eigenaar/gebruiker. De gemeente moet voorkomen dat uit de afspraken gebruiksrechten ontstaan. Overige agrarische grond wordt op basis van zogenoemde kortlopende pachtovereenkomsten van jaar tot jaar verpacht, uitsluitend aan agrariërs die te kennen hebben gegeven daarvoor in aanmerking te willen komen.

Eigendommen met opstallen

Als opstallen niet worden gehandhaafd in toekomstige plannen ontstaat de keuze tussen tijdelijk beheer en sloop. Het slopen van opstallen in bebouwd gebied is vaak ongewenst in verband met de kaalslag. Per geval kijkt de gemeente of zij opstallen wel of niet sloop.

Bij vastgoed in bebouwd gebied bepalen de ligging, staat van onderhoud en de beoogde bestemming of commerciële verhuur nog mogelijk is. Als dit niet mogelijk of wenselijk is, geeft de gemeente het vastgoed gratis in gebruik door middel van een gebruiksovereenkomst of door middel van het inschakelen van een anti-kraak bemiddelaar. Hiermee voorkomt zij verloedering, vandalisme en criminaliteit. Commerciële verhuur van vastgoed en de verhuur, het gebruik, en het bewaken van woningen en bedrijfspanden gebeurt zoveel mogelijk kostendekkend waarbij de gemeente zichzelf zo min mogelijk juridisch bindt.

Tijdelijke invulling braakliggend terrein

Door de economische crisis wordt het tijdelijk beheer van bouwrijpe terreinen steeds belangrijker. Sommige terreinen worden de komende jaren nog niet bebouwd en liggen braak. Dit kan leiden tot overlast in de buurt en achteruitgang van de leefomgeving.

Beoogde invulling

Braakliggende terreinen kunnen goede locaties zijn voor:

- tijdelijke tuinen, tijdelijk groen (stadstuinen, kwekerijen, stadslandbouw, tijdelijke natuur);

- tijdelijk wonen (studentenhuisvesting);
- tijdelijke cultuur (expositie, buitentheater);
- tijdelijke recreatie;
- tijdelijke commercie (horeca en/of tijdelijke werkplekken).

Juridisch planologisch regime

Tijdelijke functies zijn vaak in strijd met het bestemmingsplan. De ruimtelijke wetgeving geeft mogelijkheden om hiervan af te wijken. De gemeente heeft voldoende instrumenten om tijdelijke functies ook echt tijdelijk te laten zijn. Tegelijkertijd moet bij het juridisch regelen van tijdelijke functies worden nagedacht over het moment dat de betreffende functie weer moet verdwijnen. Dit kan in de praktijk tot weerstand leiden.

Toekomstige projecten

Voor toekomstige bouwprojecten moet de gemeente vroegtijdig nadenken over gevallen waarin het terrein mogelijk braak komt te liggen. Dit kan de gemeente doen door zelf invullingen te zoeken. Soms moet de gemeente vroegtijdige afspraken maken met ontwikkelaars voor tijdelijke invulling als bijvoorbeeld de verkoop stagneert. In grondexploitaties moet de gemeente rekening houden met de tijdelijke invulling voor bepaalde terreinen. De gemeente moet tenslotte voorkomen dat vroege bewoners van een wijk langdurig verstoken blijven van voorzieningen zoals goede wegen en glasbakken.

7.9 Beleidsuitgangspunten

- Bij het bepalen van de vorm van grondbeheer maakt de gemeente gebruik van de tabel die de voor- en nadelen per beheersvorm laat zien (paragraaf 7.6).
- De gemeente geeft aangekochte gebouwen en gronden in voortgezet gebruik of verhuurt/verpacht deze, waarbij de keuze afhankelijk is van de te verwachten ontwikkeltermijn.
- Exploitatie van onroerend goed vindt plaats tegen marktconforme prijzen, tenzij dit niet mogelijk of wenselijk is. In die gevallen kan onder andere gewerkt worden met
- gebruiksovereenkomsten.
- De gemeente geeft agrarische grond, in beginsel, in geliberaliseerde pacht uit.
- Alleen in specifieke gevallen geeft de gemeente gronden uit in erfpacht. Zij kiest hiervoor als de gronden van strategisch belang zijn voor de gemeente.
- Voor braakliggend terrein wordt onderzocht of een tijdelijke invulling kan worden gevonden.

Hoofdstuk 8: Grondbedrijfsfunctie

Dit hoofdstuk beschrijft hoe de grondbedrijfsfunctie in De Fryske Marren op transparante en verantwoorde wijze wordt vormgegeven. Hierdoor blijft de grondbedrijfsfunctie beheersbaar en kan in grondexploitaties zo nodig vroeg worden bijgestuurd.

In grondexploitaties gaat veel geld om. De hoogte van investeringen, de looptijd en de complexiteit van projecten bepalen het risico dat de gemeente loopt in exploitaties. Welke aanpak de gemeente voor een project kiest heeft invloed op de gemeentelijke begroting en het benodigde weerstandsvermogen. Dit vraagt om een goede afweging van belangen. Besluiten moeten afgewogen en transparant zijn. Dit kan alleen bij voldoende inzicht. De Fryske Marren heeft geen losstaand grondbedrijf, zoals grotere gemeenten soms hebben. Er wordt wel gewerkt volgens de principes van een grondbedrijf. Deze beheerfunctie wordt aangeduid als de 'grondbedrijfsfunctie' van de gemeente.

De grondbedrijfsfunctie richt zich op het financiële beheer van de grondexploitaties. Exploitaties van gebouwen en investeringsprojecten maken geen deel uit van de grondbedrijfsfunctie.

8.1 Gronden wel en niet in exploitatie

Binnen de grondbedrijfsfunctie bestaat het volgende onderscheid:

- Bouwgrond in exploitatie (BIE);
- Niet in exploitatie genomen grond.

Voor BIE zijn er concrete plannen, vaak in de vorm van een bestemmingsplan. Voor deze plannen maakt de gemeente kosten en worden opbrengsten gerealiseerd. De niet in exploitatie genomen grond betreffen grondcomplexen waarvoor de gemeenteraad nog geen grondexploitatie heeft vastgesteld. Het gaat hier om voorraad grond waarop wel plannen zijn voorzien of agrarisch blijvende gronden.

Bouwgrond in exploitatie (BIE)

De kosten en opbrengsten van de grondexploitaties worden opgenomen in een exploitatieopzet. Deze opzet houdt rekening met kosten- en eventuele opbrengststijgingen en de fasering van de kosten en opbrengsten in de tijd. De grondexploitaties worden (ten minste) jaarlijks herzien. Indien nodig past de gemeente jaarlijks ook de parameters rente en inflatie aan, om zo exploitaties te actualiseren. Ramingen worden vergeleken met werkelijke kosten en opbrengsten uit het voorgaande jaar en waar nodig op basis hiervan geactualiseerd.

Uitgewerkte ruimtelijke plannen vormen de basis voor de exploitatieopzetten. Deze voorzien in een raming van alle kosten en opbrengsten van de activiteiten, die nodig zijn voor de productie van bouwrijpe grond.

Exploitaties moeten een zo goed mogelijk beeld geven van de werkelijke kosten en opbrengsten. Alleen dan wordt duidelijk in hoeverre een exploitatie haalbaar is. Niet iedere exploitatie hoeft per definitie een positief financieel resultaat te hebben. Er kunnen (maatschappelijke) redenen zijn om een verliesgevend project in exploitatie te nemen. In dat geval moet op voorhand worden aangegeven hoe dit verlies gedekt wordt.

Als de gemeente samen met een andere partij de grondexploitatie voert (ingeval bijvoorbeeld een Publiek-Private-Samenwerking (PPS)), dan benoemt zij expliciet de financiële gevolgen voor de gemeente. De gemeente stelt in dat geval een eigen (interne) grondexploitatieberekening op. Deze dient voor de interne begroting en de verantwoording van het project. Ook als er geen gemeenschappelijke grondexploitatie aan de orde is, kan er bij PPS sprake zijn van geldstromen en/of risico's die benoemd moeten worden. Te denken valt aan financiële consequenties van grondtransacties, door de gemeente gestort aandelenkapitaal, eventuele gemeentelijke financiering en garantstellingen.

Bij projecten waar is gekozen voor facilitair grondbeleid is de gemeente per definitie minder betrokken. Zij stelt immers alleen voorwaarden voor de uitvoering van een project. Toch is het verstandig om voor dit soort projecten globale ramingen te maken. Deze kunnen namelijk dienen als motivatie voor het wettelijk verplichte kostenverhaal.

Het startpunt van een BIE is het raadsbesluit met de vaststelling van het grondexploitatiecomplex, inclusief grondexploitatieberekening. Vanaf dat moment wordt de BIE geopend en kunnen kosten worden geactiveerd en bijgeschreven op de voorraadpositie op de balans. De benodigde grond wordt uit de voorraad gehaald (niet in exploitatie genomen gronden) en tegen boekwaarde overgeboekt naar de BIE. De BIE's worden gewaardeerd per grondexploitatie en tegen de vervaardigingsprijs. Jaarlijks worden de grondexploitaties herzien. Vanaf 2017 mag in het kader van BBV regelgeving de looptijd van een BIE in principe maximaal 10 jaar bedragen. Als de looptijd langer is dan moet de gemeenteraad daartoe expliciet besluiten. Bij een looptijd langer dan 10 jaar moeten aanvullende beheersmaatregelen worden genomen.

Niet in exploitatie genomen grond

Gronden die (nog) niet in exploitatie zijn genomen worden als Materiële Vaste Activa (MVA) opgenomen op de balans. Binnen deze gronden is er vervolgens nog een onderscheid in blijvend agrarische grond en overige. Voor de agrarisch blijvende grond zijn geen plannen voor exploitatie. Deze gronden worden dan tegen maximaal de (agrarische) marktwaarde gewaardeerd.

Vanwege gewijzigde richtlijnen van de Commissie Besluit Begroting en Verantwoording worden vanaf 2016 geen kosten meer geactiveerd met betrekking tot de gronden die niet in exploitatie zijn. Dit heeft als effect dat de boekwaardes niet meer oplopen, waardoor de risico's op de voorraden gronden worden beperkt. Kosten worden sindsdien ten laste gebracht van een budget.

8.2 Waardering van gronden

Voor het waarderen van de gronden is er een onderscheid te maken in de verkrijgings- en vervaardigingsprijs .

Verkrijgingsprijs

Dit is de aankoopprijs en bijkomende verwervingskosten. Verwervingskosten bestaan op haar beurt weer uit transactiekosten, taxatiekosten, schadeloosstellingen, overdrachtsbelasting en dergelijke.

Vervaardigingsprijs

Onder de vervaardigingsprijs vallen naast de verkrijgingsprijs van de gronden ook de overige kosten die rechtstreeks zijn toe te rekenen aan de vervaardiging, inclusief indirecte kosten. Hierbij valt te denken aan kosten voor bodemonderzoek, plankosten, kosten voor tijdelijk beheer, rente en dergelijke.

In principe worden de niet in exploitatie genomen gronden in het kader van gewijzigde BBV-voorschriften gewaardeerd tegen verkrijgingsprijs zolang deze de marktwaarde niet overstijgt.

Gronden die bij de wijziging van de BBV-voorschriften reeds in eigendom waren van de gemeente mogen tegen vervaardigingsprijs op de balans opgenomen worden. Uiterlijk ultimo 2019 moeten deze gronden in overeenstemming van de marktwaarde gewaardeerd worden. Zo nodig moet er een afwaardering plaatsvinden. Deze situatie doet zich naar verwachting in De Fryske Marren niet voor.

De BIE's worden gewaardeerd tegen vervaardigingsprijs.

8.3 Financiële beheersing

Voor een verantwoorde financiële beheersing is het belangrijk om duidelijke uitgangspunten te hebben. Ontwikkelprojecten doorlopen verschillende fases. Hoofdstuk 9 gaat hier dieper op in. De fasering uit hoofdstuk 9 is gebruikt om de financiële besluitvormingsmomenten aan te koppelen.

Tabel 4: Fasering en financiële producten

Fase planproces	Financieel 'eindproduct'	Bevoegd bestuursorgaan
Initiatiefase (Startnotitie)	Globale financiële verkenning als onderdeel van startnotitie. Begroting voor de definitie- en ontwerpfase	Gemeenteraad
Definitiefase (Kwaliteitsdocument)	Globale financiële verkenning op basis van het schetsontwerp.	College
Ontwerpfase (Voorlopig Ontwerp)	Concept-Grondexploitatie (op basis van Voorlopig Matenplan)	College
Ontwerpfase (Bestemmingsplan)	Grondexploitatie (op basis van Definitief Matenplan). Vaststelling uitvoeringskrediet.	Gemeenteraad
Uitvoeringsfase (plan in exploitatie)	Jaarlijkse herzieningen grondexploitatie (tijdens uitvoeringsfase)	Gemeenteraad (onderdeel jaarrekening)
Uitvoeringsfase	Afsluiten grondexploitatie (na uitvoeringsfase)	Gemeenteraad (onderdeel jaarrekening)
Beheerfase	Geen	Geen

In de initiatiefase onderzoekt de gemeente of een project wenselijk is. De gemeente verkent de financiële randvoorwaarden en daarmee ook indirect de haalbaarheid. Als een project op initiatief van een particulier is, dan worden gemeentelijke kosten gedragen door de leges voor de behandeling van een principeverzoek of via een intentieovereenkomst. Bij een volledig gemeentelijk project drukken de kosten in principe op het budget van de ambtelijke dienst.

In de initiatiefase moet een financiële verkenning worden gemaakt, zodat snel duidelijkheid komt over de haalbaarheid van een project. Als blijkt dat een project verlies oplevert, dan kan heroverweging aan de orde zijn. Als het plan toch in ontwikkeling wordt genomen, moet duidelijk zijn waar financiële dekking vandaan komt.

De ontwerp- en voorbereidingsfase vinden plaats binnen de grondbedrijfsfunctie. De fase waarin een project zich bevindt is van invloed op het risicoprofiel. Het is van belang dat de overgang tussen de

verschillende projectfasen duidelijk gemarkeerd wordt. Dit helpt bij het goed, volledig en transparant rapporteren, zodat de gemeente besluiten goed kan afwegen. Alle mogelijke financiële consequenties van projecten in de voorbereiding- en uitvoeringsfase vinden we terug in de grondbedrijfsfunctie. Dit kan gaan om specifieke risico's rond projecten of risico's door een veranderende markt.

8.4 Grondexploitaties

In elk van de fasen binnen het proces vindt een toets plaats van de financiële haalbaarheid van de gebiedsontwikkeling. Kosten bestaan uit verwerving, sloop, milieuonderzoeken en sanering, bouw- en woonrijp maken, planontwikkelingskosten en eventuele bijdragen uit de exploitatie. Opbrengsten zijn grondverkoop en eventuele bijdragen of subsidies. Omdat grondexploitaties een lange looptijd hebben, wordt het resultaat bepaald door middel van toepassing van beproefde rekenmethoden.

Vaststellen van grondexploitaties

De gemeenteraad stelt grondexploitaties vast, meestal gelijktijdig met het vaststellen van een bestemmingsplan. De gronden gaan dan van de MVA- naar de BIE-fase. Met het vaststellen van een grondexploitatie stelt de gemeenteraad de financiële kaders vast voor de verdere planuitvoering en verstrekt krediet voor de uitvoering van plannen.

Ten tijde van de vaststelling van een Programma van Eisen, dus eerder in het planproces, wordt voor grotere plannen een financiële verkenning voorgelegd aan de gemeenteraad. Hierin wordt inzicht gegeven in de financiële aspecten van het beoogde project, waaronder de gronden binnen het project. In de niet in exploitatie-fase worden kosten en opbrengsten geboekt op een budget.

8.5 Herziening grondexploitaties

Reguliere jaarlijkse herziening

Elke grondexploitatie (BIE) wordt jaarlijks gelijktijdig met de jaarrekening herzien. Daarbij worden:

- de boekwaarden geactualiseerd;
- parameters zo nodig bijgesteld;
- lopende verplichtingen opgenomen;
- ramingen vergeleken met werkelijke kosten en opbrengsten uit het voorgaande jaar;
- prijspeil van de grondexploitatie tegen het licht gehouden;
- eventuele inhoudelijke wijzigingen doorgevoerd;
- de resterende looptijd ingeschat.

Na vaststelling vormt de herziene grondexploitatie het financiële kader voor de verdere uitvoering van het project. Actualisatie van de grondexploitatie is nodig omdat er grote fluctuaties in de prognoses kunnen ontstaan, vooral als de plannen erg afhankelijk zijn van ontwikkelingen in de markt voor bouwrijpe grond. Hierbij worden ook landelijke en regionale ontwikkelingen betrokken, zoals economische en demografische trends die van invloed kunnen zijn op de woning- en bedrijvenbehoefte en de betaalbaarheid daarvan. De jaarlijkse herziening van de grondexploitaties wordt aangeboden aan de gemeenteraad als bijlage bij de jaarrekening. Onderdeel van deze bijlage is een Meerjaren Prognose Grondexploitaties (MPG). Het MPG verschaft naast inzicht in de afzonderlijke herzieningen ook het resultaat op totaalniveau van alle projecten.

Afzonderlijke herziening grondexploitatie

Het kan zijn dat in een project zulke afwijkingen optreden ten opzichte van de vastgestelde kaders (zowel financieel als programmatisch), dat niet kan worden gewacht op de reguliere jaarlijkse herziening bij de jaarrekening. Deze afzonderlijke herzieningen worden dan meegenomen in de tussentijdse rapportages (voor- en najaarsrapportage).

Afsluiting grondexploitatie

Zijn bouwactiviteiten binnen een exploitatie grotendeels afgerond, dan kan de grondexploitatie door de gemeenteraad worden afgesloten. Afsluiting van een grondexploitatie gaat altijd via de gemeenteraad en gebeurt in (en ten tijde van) de vaststelling van de jaarrekening. De eventuele resterende opbrengsten (verkoop gronden) of nog te realiseren kosten worden overgeboekt naar een afzonderlijke voorziening.

8.6 Kredieten

Bij het vaststellen van de definitieve grondexploitatie (meestal ten tijde van behandeling bestemmingsplan) wordt het uitvoeringskrediet aangevraagd. Dit betreft de totale kosten voor (aanvullende) verwerving, het inbrengen van de grond uit de voorraad, uitvoering van het plan, inclusief kostenstijging en rente. De vastgestelde grondexploitatie vormt daarmee het uitvoeringskrediet.

8.7 Behandeling vertrouwelijke stukken

De gemeenteraad stelt de grondexploitaties vast. De grondexploitatie is een vertrouwelijk en niet-openbaar stuk. De raadsbehandeling van de grondexploitatie vindt plaats in beslotenheid. Financiële bijlagen liggen ter inzage bij de griffie. De vaststelling van de grondexploitatie vindt plaats in de openbare raadsvergadering. Het niet openbaar maken van gedetailleerde (financiële) informatie wijkt af van wat gangbaar is voor overheden, namelijk: transparantie. Bij grondexploitatie treedt de gemeente echter op als ondernemer en marktpartij.

8.8 Risico's en weerstandsvermogen

De gemeente De Fryske Marren kiest voor het voeren van een situationeel grondbeleid. Per ontwikkeling wordt een keuze gemaakt voor het te voeren grondbeleid. Actief grondbeleid gaat gepaard met investeringen waaraan risico's zijn verbonden. Deze risico's kunnen leiden tot financiële schade en het niet kunnen realiseren van het beoogde project. Inzicht in de risico's is noodzakelijk om deze te kunnen beheersen en bij te kunnen sturen. Overigens kunnen zich ook risico's voordoen in samenwerkingsverbanden en bij faciliterend grondbeleid. De volgende paragrafen formuleren het beleid van de gemeente De Fryske Marren ten aanzien van risico's, voorzieningen en het weerstandsvermogen.

Risicobeheersing

Het voeren van grondexploitaties brengt risico's mee. Goed risicomanagement en risicobeheersing zijn noodzakelijk. De mate waarin risico's zich voordoen, verschilt per projectfase.

De risicoanalyse richt zich eerst op de projectgebonden risico's. Dit zijn risico's die specifiek met (het voornemen van) een project te maken hebben en directe gevolgen hebben (negatief of positief) voor het toekomstige saldo van de grondexploitatieberekening. Naast de projectgebonden risico's zijn er niet-projectgebonden, ofwel conjuncturele risico's geïnventariseerd en gekwantificeerd. Deze risico's zijn niet beïnvloedbaar binnen de projecten en liggen op het vlak van macro-economische trends en wet- en regelgeving van hogere overheden. Hierbij ligt de aandacht op de projecten die vallen onder het actieve grondbeleid. Bij de facilitaire projecten liggen de marktrisico's immers bij derden.

Voorzieningen

Voor de grondbedrijfsfunctie zijn de volgende voorzieningen getroffen:

- Voor de gronden niet in exploitatie is er de voorziening 'voorziening gronden niet in exploitatie'. Hierbij wordt een systematiek gevolgd in het kader van risicomanagement. Daartoe worden eerst de gronden onderverdeeld in gronden voor woningbouw, gronden voor bedrijventerreinen en blijvend agrarisch grond. Vervolgens zijn de gronden onderverdeeld in verschillende categorieën op basis van moment van in exploitatie name.
- Voor de gronden in exploitatie (BIE) is er de 'verliesvoorziening lopende exploitaties'; Voor exploitaties met een voorzien negatief saldo wordt direct een voorziening getroffen. De grootte van de voorziening wordt jaarlijks bij het opmaken van de jaarrekening opnieuw bepaald.

Om te beoordelen hoe groot de 'voorziening gronden niet in exploitatie' zou moeten zijn is van elke categorie een risicofactor bepaald. Hoe later het moment van in exploitatie name hoe groter het risico. Het verschil tussen boekwaarde en agrarische waarde vermenigvuldigd met de risicofactor bepaalt vervolgens de hoogte van de voorziening per categorie .

Om de risico's van grondzaken goed in beeld te krijgen is in de BBV en de Notitie grondexploitatie van de Commissie BBV vermeld dat in de paragraaf grondbeleid van de gemeentebegroting de beleidsuitgangspunten worden vermeld voor de reserves voor grondzaken in relatie tot de risico's van de grondzaken.

Het onderdeel Meerjaren Prognose Grondexploitaties (MPG) helpt om grip te krijgen en te houden. Het MPG biedt inzicht in de projectportefeuille met de daaraan verbonden financiële gevolgen en risico's.

Het doel van de MPG is om een beeld te geven van de bedrijfseconomische situatie van de gemeentelijke grondbedrijfsfunctie.

Reserves en voorzieningen zijn belangrijke hulpmiddelen bij de beheersing van de portefeuille binnen de grondbedrijfsfunctie. Op grond van de geldende voorschriften mag een reserve daarbij nooit een nadelig saldo hebben.

Weerstandsvermogen

Het weerstandsvermogen geeft de mate aan waarin de gemeente in staat is middelen vrij te maken om substantiële tegenvallers op te vangen. Het is aan gemeenten zelf een beleidslijn te formuleren over het in de organisatie noodzakelijk geachte weerstandsvermogen. Voor De Fryske Marren wordt het weerstandsvermogen gevormd door een minimale omvang van de Algemene Reserve. Deze minimale omvang wordt berekend aan de hand van risicomanagement. De grondexploitaties maken onderdeel hiervan uit. Eventuele tegenvallers, dus ook als gevolg van de grondbedrijfsfunctie, worden hierin opgevangen voor zover de bestaande voorzieningen niet toereikend zijn.

8.9 Winst-verliesneming

Winst nemen op grondexploitaties gebeurt volgens het voorzichtigheidsbeginsel en het realisatiebeginsel.

Verlies nemen

Aan de financiële uitkomsten van grondexploitatie liggen berekeningen ten grondslag over bijvoorbeeld kosten, fasering, prijs en tempo van gronduitgifte. Deze berekeningen kunnen te optimistisch blijken. Conjuncturele, regionale en demografische ontwikkelingen zijn bijvoorbeeld van invloed op het resultaat. De gemeenteraad besluit over het treffen van voorzieningen. Zij doet dit ten tijde van het vaststellen van de jaarrekening.

Voorziene verliezen worden in de jaarrekening opgenomen zodra zij bekend zijn. Bij grondexploitaties worden lasten en baten niet toegerekend aan het realisatiejaar, maar via de balans doorgeschoven. Er is daarmee sprake van ongerealiseerde winst.

Winst nemen

Winsten in grondexploitaties kunnen eerder worden genomen dan bij de afsluiting van de grondexploitatie. De gemeente handelt hier conform de richtlijnen van de commissie BBV. Momenteel is voorgeschreven de "Percentage of completion" (P.O.C.) - methode toe te passen. In de door het BBV voorgeschreven variant op de P.O.C.-methode wordt het percentage aan gerealiseerde inkomsten vermenigvuldigd met het percentage aan gerealiseerde kosten. De uitkomst hiervan wordt van het totaal aan te verwachten winst genomen. Dit onder aftrek van eventueel eerder genomen winst. Bij het afsluiten van een plan wordt de dan resterende winst genomen.

8.10 Informatievoorziening

Binnen de budgetcyclus informeert de ambtelijke organisatie het college en de gemeenteraad over de individuele projecten en activiteiten binnen de grondbedrijfsfunctie. De jaarrekening en de begroting zijn daarbij de belangrijkste sturingsinstrumenten. Het BBV stelt daarbij eisen aan de informatie in de Paragraaf Grondbeleid.

In het kader van de planning en control worden er twee tussenrapportages opgesteld: de voor- en de najaarsrapportage. Deze tussenrapportages worden vastgesteld door het college en gaan ter kennisname naar de gemeenteraad. De jaarrekening wordt door de gemeenteraad vastgesteld.

Jaarrekening gemeente

Na afloop van ieder kalenderjaar stelt de gemeente de jaarrekening op. Bij de jaarrekening gaat het niet alleen om de financiële resultaten, maar ook om de verantwoording van beheer, beleid en de voortgang van projecten. Verantwoord moet worden of de prestaties met het beschikbare geld zijn geleverd. In de jaarrekening staat een korte, openbare, samenvatting van de stand van zaken van de grondexploitaties. Hierin wordt in ieder geval opgenomen:

- het resultaat van de geactualiseerde grondexploitaties ('herzieningen' genoemd);
- de toekomstige winstverwachting;

- de getroffen voorzieningen (te verwachten verliezen);
- de stand van de voorzieningen.

In een aparte bijlage volgt de uitwerking van deze onderdelen. In de laatste maanden van het oude jaar wordt begonnen met het actualiseren van de grondexploitaties.

Programmabegroting (verplichte paragraaf grondbeleid)

In de Programmabegroting wordt de begroting voor het komende jaar aan de gemeenteraad voorgelegd. In deze begroting is altijd een verplichte paragraaf grondbeleid opgenomen. Deze bevat ten minste :

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

8.11 Beleidsuitgangspunten

- Niet in exploitatie genomen gronden worden gewaardeerd tegen verkrijgingsprijs, zolang deze de marktwaarde niet overstijgt.
- Bouwgronden in exploitatie (BIE) worden gewaardeerd per grondexploitatie en tegen de vervaardigingsprijs.
- De behandeling van grondexploitaties in de gemeenteraad vindt in beslotenheid plaats.
- De gemeenteraad wordt op de hoogte gebracht van het financieel verloop van grondexploitaties via de paragraaf Grondbeleid uit de begroting en de jaarrekening met in het bijzonder de bijlage 'grondexploitaties'.
- Bij (tussentijdse) winstnemingen worden de richtlijnen van het BBV gevolgd. Momenteel is bij tussentijdse winstnemingen de Percentage of Completion methode (P.O.C.) voorgeschreven. Bij afsluiten van een grondexploitatie wordt de resterende winst genomen.
- Voor een geprognosticeerd verlies van een grondexploitatie wordt direct een voorziening genomen ter grootte van het verwachte resultaat in het betreffende boekjaar. Deze voorziening komt ten laste van het exploitatieresultaat in de jaarrekening.

Hoofdstuk 9: Bedrijfsvoering

De nota grondbeleid schiep tot nu toe vooral de beleidskaders voor het grondbeleid. Dit hoofdstuk maakt een koppeling met dagelijkse praktijk en voor een deel met de actualiteit. Het gaat in op een aantal bedrijfsvoeringsaspecten van grondbeleid, zowel voor de ontwikkeling gebieden als voor het beheer van gronden.

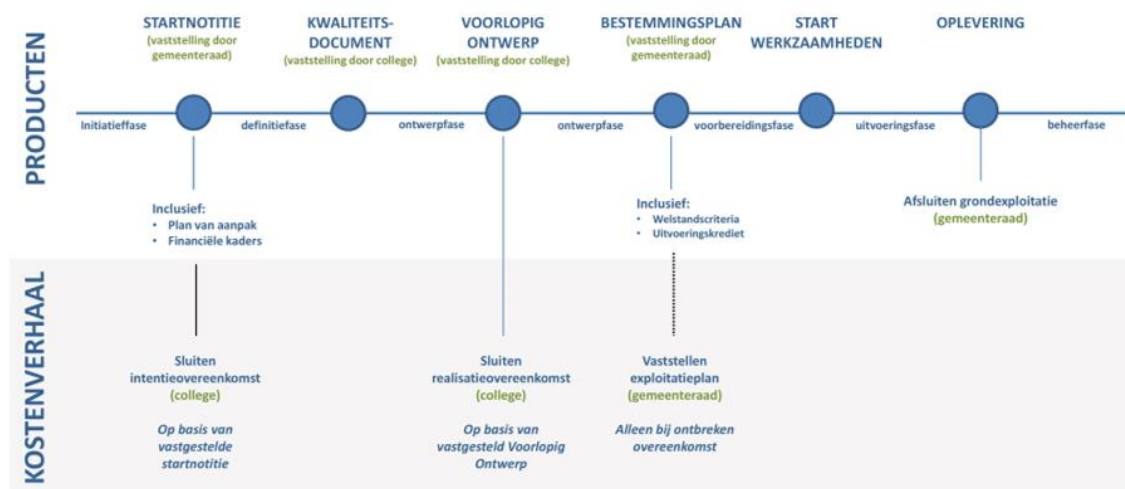
Eerder in deze nota is beschreven dat de gemeente in de toekomst steeds vaker geconfronteerd gaat worden met ruimtelijke initiatieven van derden. Zelden zal het alleen de gemeente zijn die projecten realiseert. Processen die moeten leiden tot de ontwikkeling van gebieden moeten soepel verlopen. Dit hoofdstuk doet enkele handreikingen hiervoor. Hierbij is gekozen voor een eenvoudige opzet, om samenwerking met derden te stimuleren en goede resultaten te bereiken. Het hoofdstuk maakt duidelijk welke producten worden opgeleverd en welk orgaan (raad of college) deze vaststelt.

Het beheer van gemeentelijke gronden vraagt eveneens om een goede bedrijfsvoering. De gemeente heeft keuzemogelijkheden ten aanzien van verhuur, verpachting en uitgifte van gronden. Dit hoofdstuk gaat daarom ook in op de bedrijfsvoeringsaspecten van het beheer van gronden.

9.1 Projectmatig werken in gebiedsontwikkeling

In elke fase van het ontwikkelproces moet de gemeente zich afvragen welke doelen en ambities zij wil realiseren. De portefeuille van het grondbedrijf bevat projecten in de verschillende fasen van het ontwikkelproces.

In planvorming wordt doorgaans onderscheid gemaakt in zeven fasen in het ontwikkelproces. In elke fase zijn er ruimtelijke keuzes te maken, maar ook keuzes ten aanzien van grondbeleid en financiën. Onderstaande figuur geeft de fasen schematisch weer. Daaronder volgt een uitleg.



Initiatiefase

Een project bevindt zich in de initiatiefase als een derde of de gemeente met een eerste planidee komt. De gemeente toetst dit idee aan ruimtelijk beleid (bijv. de Structuurvisie). Voor een planidee is er vaak nog geen exploitatie. Toch is het van belang vroegtijdig te kijken naar de kosten. Er wordt daarom een begroting opgesteld voor de definitie en ontwerpfase. Als een particulier of een ontwikkelaar met een planidee komt moet de gemeente deze kosten verhalen op de indiener. Als de gemeente zelf initiatiefnemer is dan draagt zij haar eigen kosten. De initiatiefase start met een startnotitie die wordt vastgesteld door de gemeenteraad. Dit is voor de gemeenteraad het kaderstellende moment voor het bestemmingsplan dat zij uiteindelijk vaststelt. Uiteraard gelden voor dit bestemmingsplan ook de meer generieke kaders in de vorm van de structuurvisie en de woonvisie.

Gelijktijdig met de startnotitie kan, indien er meerdere grondeigenaren in een plangebied zijn, een intentieovereenkomst worden opgesteld. In de intentieovereenkomst maakt de gemeente afspraken met grondeigenaren over de op te stellen plannen en wordt invulling gegeven aan het wettelijk verplichte kostenverhaal. Afspraken over uitvoering van de plannen ('de stenen') worden hierin nog niet gemaakt. Als de gemeente de enige grondeigenaar is hoeft er geen intentieovereenkomst te worden gesloten.

Definitiefase

In de definitiefase wordt het planidee uitgewerkt in een kwaliteitsdocument. Dit document beschrijft de kwaliteit waaraan de nieuwe ontwikkeling moet voldoen en eindigt met een schetsontwerp. Het kwaliteitsdocument is een integraal document dat de basis legt voor verdere ontwerpen en dus ook uitspraken doet over de financiële haalbaarheid van plannen. Het kwaliteitsdocument wordt vastgesteld door het college.

Ontwerpfase

De ontwerpfase gaat van start zodra het college het kwaliteitsdocument heeft vastgesteld. De globale grondexploitatieberekening wordt verfijnd, met name voor plannen waarbij gemeentelijk bezit betrokken is. In de ontwerpfase wordt een Voorlopig Ontwerp opgesteld, dat door het college wordt vastgesteld. Dit voorlopig ontwerp is wederom een integraal projectdocument, waarin alle voor het project relevante aspecten worden behandeld. Op basis van het Voorlopig Ontwerp kan het college, wanneer meerdere grondeigenaren bij het plan betrokken zijn, een realisatieovereenkomst sluiten. Hierin maakt de gemeente afspraken over een de uitvoering van het project ('de stenen'). In grote lijnen is namelijk duidelijk hoe een gebied eruit komt te zien. Ook wordt vastgelegd wie het bestemmingsplan opstelt. Met de realisatieovereenkomst wordt verder invulling gegeven aan het wettelijk verplichte kostenverhaal.

Het Voorlopig Ontwerp wordt uitgewerkt in een bestemmingsplan. Dit bestemmingsplan moet de gemeenteraad vaststellen. Het is uiteindelijk ook aan de gemeenteraad om te bepalen of er wel of geen

exploitatieplan (conform de Wro) moet worden vastgesteld. Daarom is betrokkenheid van de gemeenteraad in het proces van contractvorming van belang voor de besluitvorming. Als het gaat om een project waarin de gemeente grondeigendom heeft, dan stelt de gemeenteraad gelijktijdig met het vaststellen van het bestemmingsplan een grondexploitatie vast. Dit is tevens het moment dat er krediet wordt verstrekt voor de uitvoering van werkzaamheden in het gebied. Eveneens gelijktijdig met de behandeling van het bestemmingsplan door de gemeenteraad worden de welstandscriteria voor het gebied vastgesteld.

Vorbereidingsfase

In de voorbereidingsfase wordt het bestemmingsplan vertaald in inrichtingstekeningen en bestekken, waarmee de gemeente of de ontwikkelaar (of beide) uitvoering kunnen geven aan de plannen. Dit gebeurt altijd binnen de eiden die de gemeente aan het openbaar gebied stelt. Hierover hoeft in principe geen besluitvorming meer plaats te vinden. Als de gemeente de grondeigenaar is bereid zij de verkoop van bouwgrond in deze fase voor.

Uitvoeringsfase

In deze fase wordt bouwrijp gemaakt, wordt bouwgrond verkocht en wordt woonrijp gemaakt. Rond de oplevering van een gebied sluit de gemeenteraad, indien er sprake is van een gemeentelijke exploitatie, de grondexploitatie af. De werkelijk gemaakte kosten en de gerealiseerde opbrengsten worden in beeld gebracht.

Beheerfase

Nadat een project is gerealiseerd en bijbehorende werkzaamheden zijn afgerond, start de beheerfase. Het beheer en onderhoud wordt buiten de grondbedrijfsfunctie voortgezet. Het project wordt geëvalueerd.

Bijsturen in elke fase

Elke faseovergang biedt de gelegenheid een project bij te sturen. Wanneer afgeweken wordt van gestelde kaders door de gemeenteraad, moet er nieuwe besluitvorming plaatsvinden. Voor projecten geldt dat van grof naar fijn wordt gewerkt. In elke fase komen alle aspecten van gebiedsontwikkeling aan de orde: risico's, strategische keuzes, keuze voor planologische besluiten, etc.

Deze manier van werken helpt om keuzes helder en transparant te maken en sluit aan bij de ambitie van de gemeente om een professionele en betrouwbare partij te zijn. Projectmatig werken is voor de plannings- en besluitvormingsprocessen van groot belang. Fasegewijs projecten doorlopen is zowel bij actief als facilitair grondbeleid noodzakelijk. Zo kan inhoudelijke en strategische besluitvorming plaatsvinden op gezette momenten en blijft de gemeente financieel in control. Elk project is maatwerk. Zo kunnen eventueel fases samengevoegd worden, of kunnen extra bestuurlijke besluit- of consultatiemomenten worden ingelast. Dit proces wordt vormgeven in de startnotitie.

9.2 Lopende uitgiftes

Onze gemeente verkoopt bouwgrond ten behoeve van woningbouw en bedrijventerreinen. De gemeente heeft in 2019 ongeveer 100 onverkochte bouwkvavels en ca. 20 hectare netto uitgeefbaar bedrijventerrein op voorraad (excl. Businesspark Friesland).

9.3 Beheer van gronden

De gemeente heeft gronden in haar bezit die zij verhuurt, verpacht, in erfpacht uitgeeft of probeert te verkopen. In september 2019 gaat het om ongeveer de volgende hoeveelheden en/of contracten.

Tabel 5: Verhuur en verpachting door gemeente

Soort gronden	Aantal contracten (circa)	Oppervlakte (circa)
Verpachte agrarische gronden	26	120 hectare
Verhuurde groenstroken, volkstuinten, bermen.	520	7 hectare
In erfpacht uitgegeven grond	47	8 hectare
Verhuur t.b.v. visrecht en jachtrecht (verhuur)	6	n.v.t.
Ligplaatsen (woonboten)	16	n.v.t.

Verhuur en verkoop van bijvoorbeeld snippergroen en/of volkstuinten is geen wettelijke taak. Tegelijkertijd heeft de gemeente soms belang bij verkoop (en verhuur). Lang niet altijd is het noodzakelijk gronden in het bezit te houden van de gemeente. Het juridisch beheer van gronden kost ambtelijke capaciteit.

Verpachte agrarische gronden

De gemeente heeft agrarische grond in haar bezit op diverse plekken in het buitengebied. Deze gronden kunnen een rol vervullen als ruilgrond om elders ontwikkelingen mogelijk te maken. Sommige percelen zijn aangekocht ten behoeve van toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen. Normaliter verpacht de gemeente deze gronden.

In erfpacht uitgegeven grond

De gemeente heeft op sommige plekken gronden in erfpacht uitgegeven. In veel gevallen gaat het om percelen water, voor bijvoorbeeld jachthavens.

Verhuur ten behoeve van visrecht en jachtrecht

Op enkele (agrarische) percelen en percelen water die de gemeente in haar bezit heeft staat zij toe dat gejaagd en/of gevist wordt. Dit gebeurt door middel van een huurovereenkomst met de jagende of vissende partij. Ook dit is geen wettelijke plicht.

9.4 Rol gemeenteraad en college

De Gemeentewet definieert de rollen en taken van de gemeenteraad en het college. Het BBV geeft nadere regels voor de begroting, de meerjarenraming, het jaarverslag en de jaarrekening. De taakverdeling tussen gemeenteraad en college is hierbij helder uiteengezet. Toch ontstaat hier met enige regelmaat nog verwarring over. In het onderstaande schema worden de belangrijkste taken en verantwoordelijkheden van bestuursorganen benoemd.

Tabel 6: Rolverdeling college en gemeenteraad

Wat	Wanneer	Gemeenteraad (kaderstellend)	College (uitvoerend)
Nota grondbeleid	1x per raadsperiode	Vaststellen kaders grondbeleid	Aanbieden nota grondbeleid ter behandeling en vaststelling gemeenteraad
Bestemmingsplannen	Continu	Vaststellen bestemmingsplannen	Opstellen bestemmingsplannen
Verwerving	Continu	(Definitief) vestigen van Wet voorkeursrecht gemeenten Voornemen en besluit tot verzoek onteigening	Vaststellen van een verwervingsstrategie (Voorlopig) vestigen voorkeursrecht gemeenten (voorbescherming) Vorbereiding onteigening
Beheer vastgoed en gronden	Continu		Verhuur gronden Verpachten gronden Ingebruikgeving
Bouw- en woonrijp maken	Continu	Vaststellen aanbestedingskaders	Aanbestedingsbeleid
Uitgifte	Continu	Vaststellen uitgiftebeleid	Vaststellen algemene verkoopvoorwaarden voor verkoop en uitgifte Uitgiftecontracten Keuze selectiemethode
Vaststelling grondprijzen	1x per raadsperiode	Vaststellen notitie grondprijzenbeleid	Stelt jaarlijks actuele grondprijzen vast binnen de vastgestelde

Kostenverhaal	Project	Kostenverhaal door middel van vaststellen van een exploitatieplan, tenzij het kostenverhaal anders is verzekerd	kaders van het grondprijzenbeleid Sluiten van privaatrechtelijke anterieure kostenverhaals-overeenkomsten, dan wel exploitatie-overeenkomsten
Vaststelling grondexploitatie	Project	Voorafgaand aan de realisatiefase een definitieve grondexploitatie vaststellen en vaststellen dat het kostenverhaal verzekerd is	Uitvoering
Aangaan overeenkomsten	Project	Wordt geïnformeerd	Sluiten (samenwerkings-) overeenkomsten
Samenwerking met derden	Project	Toetst ontwerpbesluit college tot deelneming in een privaatrechtelijke rechtspersoon	Besluit tot deelneming in een privaatrechtelijke rechtspersoon
Herziening grondexploitatie	Jaarlijks	Herziening grondexploitatie	Uitvoering
Informatievoorziening, waaronder ook afwijkingen en rapportages	Periodiek	Wordt geïnformeerd	Uitvoering

9.5 Beleidsuitgangspunten

- Bij ruimtelijke plannen wordt in principe gewerkt volgens het processchema als opgenomen in dit hoofdstuk. Projectfasen worden gestart en verantwoord met zo concreet mogelijk benoemde doelen, middelen en resultaten.
- Ter stimulering van kavelverkoop wordt de kavelmarketing voor woningbouw en bedrijventerreinen (verder) uitgewerkt.
- De gemeente streeft naar een zo klein mogelijke voorraad grond die niet voor exploitatie of als ruilgrond in aanmerkingen komt. Bij niet-functioneel gemeentebezit heeft verkoop de voorkeur boven verhuur.
- Waar mogelijk wordt overgegaan tot afkoop van lopende erfpachten.
- Snippergroen wordt indien mogelijk verkocht volgens de spelregels van de Nota uitgifte snippergroen. Dit beleid wordt ter besluitvorming aan de gemeenteraad voorgelegd. Nieuwe huurcontracten voor snippergroen worden zoveel mogelijk vermeden.
- De gemeente continueert het verstrekken van vis- en jachtrecht en de verhuur van volkstuinten en beziet hoe dit efficiënt vormgegeven kan worden (bijvoorbeeld door contracten te sluiten met organisaties, i.p.v. met individuen)
- Om kostendekkend te werken wordt per af te sluiten overeenkomst in beginsel eenmalig 75 Euro administratiekosten door de gemeente in rekening gebracht.
- Om zoveel mogelijk kostendekkend te werken wordt er bij overeenkomsten met een looptijd van langer dan 1 jaar er 2,5 procent van de beheerskosten over de huur, canon, of andere vergoeding in rekening gebracht.
- Om zoveel mogelijk kostendekkend te werken wordt het beheer van gronden verder gestandaardiseerd en geautomatiseerd.

Hoofdstuk 10: Het vervolg

De nota grondbeleid vormt de paraplu voor een aantal andere beleidsstukken die noodzakelijk zijn voor een eenduidig, geharmoniseerd en werkbaar kader voor met name de beheertaak van het college en de ambtelijke organisatie als het gaat om grond.

Na de vaststelling van de nota grondbeleid volgt:

De notitie grondprijzenbeleid. Hiermee stelt de gemeenteraad nadere kaders aan de grondprijzen die de gemeente hanteert in uitbreidingslocaties, voor bedrijventerreinen, maar ook voor de plaatsing van zendmasten en maatschappelijke voorzieningen.

Het snippergroenbeleid. Hiermee stelt de gemeenteraad kaders voor de verkoop en verhuur van groenstroken, volkstuinten, etc.

Het uitgiftebeleid. Hiermee stelt de gemeenteraad regels vast voor de uitgifte van bouwgrond door de gemeente.

Bijlage 1: Kostensoortenlijst Besluit ruimtelijke ordening

In deze bijlage worden de kosten weergegeven die in het kader van het verplichte gemeentelijk kostenverhaal op grondeigenaren kunnen worden verhaald. Deze kostensoortenlijst is opgenomen in het Besluit ruimtelijke ordening en geldt als een limitatieve lijst van kosten die op grond van het publiekrechtelijk kostenverhaal via het exploitatieplan (exploitatieopzet) verhaald kunnen worden. Deze limitatieve kostensoortenlijst geldt ook als leidraad voor het gemeentelijk kostenverhaal op grond van het privaatrechtelijk kostenverhaal via (anterieure)overeenkomsten c.q. exploitatieovereenkomsten ex artikel 6.24 Wro. De inbrengwaarde van gronden in het exploitatiegebied bevat een separaat artikel. De systematiek en tekst uit het Bro wordt in deze bijlage gevolgd.

ruimtelijke ordening

Inbrengwaarde; artikel 6.2.3.

Tot de kosten, bedoeld in artikel 6.13, eerste lid, onder c, ten eerste, van de wet (lees: Wro), worden, voor zover deze redelijkerwijs zijn toe te rekenen aan de inbrengwaarde van de gronden, gerekend de ramingen van:

- a. de waarde van de gronden in het exploitatiegebied;
- b. de waarde van de opstallen die in verband met de exploitatie van de gronden moeten worden gesloopt;
- c. de kosten van het vrijmaken van de gronden in het exploitatiegebied van persoonlijke rechten en lasten, eigendom, bezit of beperkt recht en zakelijke lasten;
- d. de kosten van sloop, verwijdering en verplaatsing van opstallen, obstakels, funderingen, kabels en leidingen in het exploitatiegebied.

Limitatieve kostensoortenlijst; artikel 6.2.4.

Tot de kosten, bedoeld in artikel 6.13, eerste lid, onder c, ten tweede, van de wet, worden gerekend de ramingen van:

- a. de kosten van het verrichten van onderzoek, waaronder in ieder geval begrepen grondmechanisch en milieukundig bodemonderzoek, akoestisch onderzoek, ander milieukundig onderzoek, archeologisch en cultuurhistorisch onderzoek;
- b. de kosten van bodemsanering, het dempen van oppervlaktewateren, het verrichten van grondwerken, met inbegrip van het egaliseren, ophogen en afgraven;
- c. de kosten van de aanleg van voorzieningen in een exploitatiegebied;
- d. de kosten van maatregelen, plannen, besluiten en rechtshandelingen met betrekking tot gronden, opstallen, activiteiten en rechten in het exploitatiegebied, waaronder mede begrepen het beperken van milieuhygiënische contouren en externe veiligheidscontouren;
- e. de in artikel 6.2.3 en de onder a tot en met d en g tot en met n bedoelde kosten met betrekking tot gronden buiten het exploitatiegebied, waaronder mede begrepen de kosten van de noodzakelijke compensatie van in het exploitatiegebied verloren gegane natuurwaarden, groenvoorzieningen en watervoorzieningen;
- f. de in artikel 6.2.3 en de onder a tot en met d bedoelde kosten, voor zover deze noodzakelijk zijn in verband met het in exploitatie brengen van gronden die in de naaste toekomst voor bebouwing in aanmerking komen; g. de kosten van voorbereiding en toezicht op de uitvoering, verband houdende met de aanleg van de voorzieningen en werken, bedoeld onder a tot en met f, en in artikel 6.2.3., onder c en d;
- g. de kosten van het opstellen van gemeentelijke ruimtelijke plannen ten behoeve van het exploitatiegebied;
- h. de kosten van het opzetten en begeleiden van gemeentelijke ontwerpcompetities en prijsvragen voor het stedenbouwkundig ontwerp van de locatie, en de kosten van vergoedingen voor deelname aan de prijsvraag;
- i. de kosten van andere door het gemeentelijk apparaat of in opdracht van de gemeente te verrichten werkzaamheden, voor zover deze werkzaamheden rechtstreeks verband houden met de in dit besluit bedoelde voorzieningen, werken, maatregelen en werkzaamheden;
- j. de kosten van tijdelijk beheer van de door of vanwege de gemeente verworven gronden, verminderd met de uit het tijdelijk beheer te verwachten opbrengsten;
- k. de kosten van tegemoetkoming van schade, bedoeld in artikel 6.1 van de wet (lees: Wro);



- l. niet-terugvorderbare BTW, niet-gecompenseerde compensabele BTW, of andere niet-terugvorderbare belastingen, over de kostenelementen, genoemd onder a tot en met l;
- m. rente van geïnvesteerde kapitalen en overige lasten, verminderd met renteopbrengsten.