

Nota Grondbeleid 2022 Aa en Hunze

De raad van de gemeente Aa en Hunze heeft op 16 juni 2022 de nota Grondbeleid 2022 vastgesteld. Deze nota wordt in principe één keer per 4 jaar geactualiseerd.

Doel van de nota Grondbeleid

De gemeente Aa en Hunze wil met de nota Grondbeleid 2022 haar grondbeleidsinstrumentarium optimaal inzetten zodat zij haar ruimtelijke, maatschappelijke en volkshuisvestelijke doelstellingen en opgaven kan behalen en de financiële risico's beheersbaar kan houden. De belangrijkste beleidsuitgangspunten zijn hieronder kort benoemd.

Beleidsuitgangspunten: Uitwerking van de toekomstige invoering van de Omgevingswet:

- de gemeente werkt het 'ja, mits'-principe uit in een afwegingskader woningbouwontwikkeling;
- bij woningbouwplannen van de gemeente wordt toepassing gegeven aan participatie voor medewerking aan een omgevingsplan/-vergunning. Private partijen/projectontwikkelaars wordt geadviseerd participatie toe te passen in de geest van de komende Omgevingswet;
- de gemeente zet zich in voor realisatie van het vastgestelde (gebiedsgerichte) Woningbouwprogramma en zet de geëigende grondbeleidsinstrumenten hiertoe in.

Beleidsuitgangspunt: Keuze grondbeleid

De gemeente bepaalt haar rol afhankelijk van de opgave en de situatie. Dit is een beleidskeuze die kan resulteren in faciliterend of actief grondbeleid en alles wat daar tussen zit. De huidige tijd vraagt om maatwerk en pragmatisch handelen waarbij de gemeente Aa en Hunze hoge prioriteit geeft aan actief grondbeleid waar we willen en kunnen sturen op basis van (ruimer) beleid, bijv. Woonvisie en/of duurzaamheidsbeleid. Indien de markt het oppakt zullen we actief faciliteren om de door de raad gestelde doelen te bereiken.

Beleidsuitgangspunten: Actief grondbeleid

- Ten behoeve van strategische aankopen kan het college van burgemeester en wethouders een Strategische aankoop doen tot een bedrag van € 1,5 miljoen per keer en legt zij achteraf verantwoording af aan de raad;
- uitgangspunt bij iedere particuliere verwerving is minnelijke verwerving en in beginsel op basis van een taxatierapport van een beëdigd taxateur;
- de combinatie van realiseringstermijn, risico en kosten en de verwachte haalbaarheid bepalen in onderlinge samenhang de noodzaak, wenselijkheid en uiteindelijk het besluit om tot een aankoop over te gaan;
- de gemeente Aa en Hunze zal per ontwikkeling afwegen of de gemeente voorkeursrecht zal vestigen op de percelen die nodig zijn voor de realisatie van een plan;
- Indien noodzakelijk gaat de gemeente Aa en Hunze over tot onteigening van gronden.

Beleidsuitgangspunten: Facilitair grondbeleid

- De gemeente geeft, afhankelijk van het beoogde volkshuisvestelijke, ruimtelijke of maatschappelijke doel, voorrang aan de herontwikkeling van "rotte kiezen" boven de herontwikkeling van nieuwe locaties;
- de gemeente zal zo optimaal mogelijk haar kosten verhalen. In eerste instantie en bij voorkeur zal de gemeente dit via de privaatrechtelijke weg doen, door een "anterieur" contract te sluiten;
- het publiekrechtelijk spoor (een exploitatieplan) hanteert de gemeente als stok achter de deur als partijen anderszins niet tot overeenstemming komen;
- In de gevallen waarin de gemeente heeft gekozen voor een facilitaire rol, neemt de gemeente waar mogelijk belemmeringen weg en ondersteunt zij door begeleiding de realisatie van initiatieven.

Beleidsuitgangspunt: Samenwerking

De samenwerkingsvorm bepaalt de gemeente afhankelijk van de grondposities van partijen en de te realiseren doelen.

Beleidsuitgangspunten: Gronduitgifte

- de gemeente maakt gebruik van de privaatrechtelijke mogelijkheden voor gronduitgifte en gebruikt de instrumenten op maat, om de gewenste doelen te realiseren;
- de gemeente Aa en Hunze heeft de voorkeur van verkoop van bouwgrond boven andere vormen van gronduitgifte;
- de gemeente stelt een beleidsnotitie 'gronduitgifte' op.

Beleidsuitgangspunten: Grondprijsbeleid

- de gemeente Aa en Hunze hanteert het uitgangspunt dat de grondexploitatie minimaal een kostendekkend resultaat moet geven, tenzij er andere belangen spelen die een negatieve grondexploitatie rechtvaardigen;
- de vastgestelde grondprijs dient in principe marktconform te zijn;
- de gemeente Aa en Hunze stelt haar marktconforme grondprijs vast door gebruik te maken van een (combinatie) van de comparatieve, residuele en de kostprijsmethodes;
- bij elke gronduitgifte wordt de marktconforme grondprijs beoordeeld in relatie tot de dan geldende marktprijs en indien noodzakelijk geactualiseerd;
- de gemeente Aa en Hunze stelt een grondprijsbrief op, die jaarlijks wordt geactualiseerd en ter informatie wordt verstrekt aan de raad alsmede wordt gepubliceerd op de gemeentelijke website.

Financieel kader en beleidsuitgangspunten

- Herzieningen van de grondexploitatie als gevolg van substantiële wijzigingen van het plan en/of substantiële financiële afwijkingen/wijzigingen, dienen separaat en opnieuw door de raad te worden vastgesteld;
- winsten worden genomen volgens de percentage of completion methode (POC);
- bij een geprognosticeerd verlies wordt direct een afboeking/voorziening getroffen ter grootte van dit volledige (gecalculeerd) verlies. De keuze om direct af te boeken of een voorziening te treffen wordt per complex genomen en aan de raad voorgelegd;
- winsten uit grondexploitaties worden in principe toegevoegd aan de reserve grondexploitatie;
- eventuele afboekingen van verliezen of het instellen van een verliesvoorziening worden ten laste van de reserve grondexploitatie gebracht;
- jaarlijks worden de risico's in de grondexploitaties geïnventariseerd. Per exploitatie wordt het risico in beeld gebracht;
- de minimaal gewenste omvang van de reserve grondexploitatie is gelijk aan het totaal van de geïnventariseerde risico's, waarbij het minimum wordt vastgesteld op 1 miljoen.

VOORWOORD

Grond is in Nederland op veel plekken schaars, ook in Aa en Hunze. Verdeling van deze grond verdient dan ook veel aandacht. Voor u ligt de Nota Grondbeleid 2022 van de gemeente Aa en Hunze. Deze nota vervangt de Nota Grondbeleid 2015. De nota Grondbeleid 2015 is een uitgebreide nota, die tot stand is gekomen ten tijde van de invoering van de nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening (nWro).

De Nota Grondbeleid 2022 is een herziening van de Nota Grondbeleid 2015 en is de basis voor een transparante en eenduidige werkwijze bij de uitvoering van het grondbeleid door de gemeente Aa en Hunze. Via deze Nota Grondbeleid 2022 stelt de gemeenteraad de kaders vast waarbinnen het college van burgemeester en wethouders het grondbeleid uitvoert.

1 Inleiding

In een Nota Grondbeleid legt de gemeente vast op welke wijze zij haar grondbeleidsinstrumenten inzet. Met het gevoerde beleid tracht de gemeente om de grondmarkt efficiënt en rechtvaardig te laten verlopen en daarbij publiekrechtelijke en ruimtelijke doelen te realiseren. De gemeente kan bijvoorbeeld bij actief grondbeleid zelf grond aankopen, zelf bouw- en woonrijp maken, zelf de gronduitgifte doen en daarmee haar volkshuisvestelijke en/of verduurzamingsdoelen verwezenlijken. Bij facilitair grondbeleid laat de gemeente de aankoop en exploitatie van gronden (soms noodgedwongen) over aan private partijen. De gemeente speelt slechts een faciliterende/ regisserende en of toezichhoudende rol; zij geeft kaders, stelt voorwaarden en schept de (planologische) condities die ontwikkeling door de private partij mogelijk maken.

Actief grondbeleid rust meer op privaatrechtelijke wetgeving en faciliterend grondbeleid rust meer op publiekrechtelijk wetgeving. Het feit dat de overheid tegelijk "speler" is en "regulator", en daarmee een dubbele pet kan hebben, vraagt om transparantie van beleid.

1.1 Aanleiding

De nota Grondbeleid van de gemeente Aa en Hunze dient iedere 4 jaar te worden geactualiseerd. Tot een nieuwe nota Grondbeleid is het echter nog niet gekomen. Een reden hiervan is dat het merendeel van de uitgangspunten uit de huidige nota nog steeds onverkort gelden en (kunnen) worden toegepast. Er zijn echter ook voldoende redenen om de nota te actualiseren vanwege gewijzigde (of toekomstig te wijzigen) regelgeving zoals de Omgevingswet (omgevingsvisie), de nieuwe Woonvisie 2020+, de Strategische Toekomstvisie 2015-2025, de Duurzaamheidsvisie, de Energietransitie (landelijk Klimaat-akkoord), de wet modernisering vennootschapsbelasting Overheidsondernemingen, de BBV (besluit begroting en verantwoording) maar vooral ook de nieuwe werkelijkheid. Zo zijn de stikstofproblematiek en coronacrisis sterk van invloed op lopende en toekomstige ruimtelijke en natuurontwikkelingen. Ook

de woningmarkt is sterk veranderd. De vraag naar (betaalbare) woningen is groot. Dit alles vraagt niet alleen om een flexibele opstelling van de gemeente (ja, mits) maar eveneens om een flexibel grondbeleid.

Veranderingen in de markt, wet- en regelgeving en maatschappij vragen dan ook om een duidelijke visie op ons grondbeleid. Daarnaast wordt gewerkt aan de uitvoering van de in april 2021 vastgestelde Woonvisie 2020+. Het grondbeleid geldt als instrument om de doelen uit de Woonvisie te realiseren.

Ook de commissie BBV¹ heeft de laatste jaren met steeds nieuwe en aanvullende notities het financiële kader van het grondbeleid opnieuw bepaald. Dit heeft vergaande gevolgen voor de wijze waarop grondexploitaties worden opgesteld en beheerd, en hoe ook grondposities in de gemeentelijke administratie worden geadmistreerd. Risicomanagement wordt steeds belangrijker in de planontwikkeling, het besef ontstaat steeds meer dat de maatschappij niet maakbaar is.

Omdat wet- en regelgeving nog volop in verandering is, en een uitgebreide beschrijving hiervan niet lang houdbaar blijft, is ervoor gekozen deze Nota Grondbeleid 2022 een beknopte strategische Nota op hoofdlijnen te laten zijn. Voor de leesbaarheid is in bijlage 2 een overzicht opgenomen met de juridische instrumenten voor grondbeleid en in hoofdstuk 6 een samenvatting van alle beleidsuitgangspunten.

1.2 Doelstelling grondbeleid

In deze Nota Grondbeleid 2022 wordt het grondbeleid van de gemeente Aa en Hunze beschreven. Het grondbeleid is geen doel op zich, maar is een instrument om te werken aan bepaalde opgaven. Het grondbeleid staat daarmee ten dienste van de realisatie van de bestuurlijk gewenste ruimtelijke en volkshuisvestelijke doelstellingen of opgaven zoals infrastructurele en maatschappelijke voorzieningen of bedrijventerreinen.

Binnen de door de raad in de nota vastgestelde kaders kan het college van burgemeester en wethouders het grondbeleid uitvoeren.

De gemeente Aa en Hunze wil met de nota Grondbeleid haar grondbeleidsinstrumentarium optimaal inzetten zodat zij haar ruimtelijke, maatschappelijke en volkshuisvestelijke doelstellingen en opgaven kan behalen en de financiële risico's beheersbaar kan houden.

2 Kaders

2.1 Wet- en regelgeving

De Nota Grondbeleid wordt opgesteld en vastgesteld in een periode dat de wet- en regelgeving sterk aan het veranderen is. Wet- en regelgeving is aangescherpt rondom aanbesteding, staatssteun, BBV, Vennootschapsbelasting, Wet markt en overheid, Mededingingswet, Wet Hof etc.

Op dit moment zijn de Wro en Wabo nog het vigerend kader. Naar verwachting wordt dat vanaf 1 januari 2023 de Omgevingswet. Relevante wetgeving, zoals de Wro, Woningwet, maar ook de Wabo en de Crisis- en herstelwet zullen in deze nieuwe Omgevingswet opgaan.

2.1.1 Omgevingswet

De Omgevingswet treedt naar verwachting op 1 januari 2023 in werking, waarbij er sprake zal zijn van een overgangsregeling. De Omgevingswet staat voor een goede balans tussen het beschermen en het benutten van de fysieke leefomgeving. Met de Omgevingswet wordt het wettelijk kader voor verschillende onderdelen van de fysieke leefomgeving eenvoudiger. Deze bundelt namelijk wetgeving voor ruimte, wonen, infrastructuur, milieu, natuur en water. Met deze nieuwe wet beoogt de rijksoverheid het beheer en de ontwikkeling van de leefomgeving met minder en overzichtelijke regels en meer ruimte voor initiatieven en lokaal maatwerk te regelen.

De Omgevingswet heeft 6 kerninstrumenten voor het benutten en beschermen van de leefomgeving. Dit zijn:

- de omgevingsvisie
- het programma
- decentrale regels
- algemene rijksregels
- de omgevingsvergunning
- het projectbesluit

Deze kerninstrumenten worden in bijlage 2 kort beschreven.

1) Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten

Het omgevingsplan (een decentrale regel) is een nieuw instrument, dat op den duur het bestemmingsplan zal vervangen. In een omgevingsplan kunnen gemeenten meer regels laten samen komen dan nu in het bestemmingsplan mogelijk is. Tegelijk zal het omgevingsplan meer ruimte bieden aan initiatieven en zal het dus vooral randvoorwaarden bevatten.

Parallel aan de Omgevingswet worden vier *aanvullingswetten* opgesteld als onderdeel van het stelsel omgevingsrecht. Het gaat om de onderwerpen bodem, natuur, geluid en grondeigendom in de aanvullingswet bodem, aanvullingswet geluid, aanvullingswet natuur en aanvullingswet grondeigendom.

De *Aanvullingswet grondeigendom* is een samenvoeging van de publiekrechtelijk grondbeleidsinstrumenten Wet voorkeursrecht gemeenten, de Onteigeningswet, de Wet inrichting landelijk gebied, stedelijke kavelruil en de grondexploitatiewet (uit de Wro).

Deze aanvullingswet grondeigendom heeft als doel het grondbeleid geschikter te maken voor de heel diverse maatschappelijke opgaven in de fysieke leefomgeving. Daarbij is het aan gemeenten en provincies zelf om te bepalen hoe zij hun grondbeleid vormgeven en of zij een faciliterend of een actief grondbeleid of combinaties daarvan willen voeren. In de Aanvullingswet wordt onder andere een aantal wijzigingen in de regeling van het kostenverhaal opgenomen om het kostenverhaal zoals vastgelegd in de Wro te vereenvoudigen, verbeteren en flexibeler te maken.

2.1.2 Ja, mits-principe

Het stelsel van de Omgevingswet is compleet anders dan het huidige wettelijke kader, en dat heeft de nodige consequenties voor het grondbeleid: de gebruiker staat centraal en een belangrijk punt hierin voor het grondbeleid wordt gevormd door het 'ja, mits'-principe in plaats van 'nee,tenzij'-principe. Omdat onder de Omgevingswet in principe alles wat decentraal kan ook decentraal geregeld wordt, krijgen gemeenten meer afwegingsruimte voor lokaal maatwerk. De Omgevingswet zal vooral een cultuuromslag met zich meebrengen. Daar waar initiatieven nu nog vaak ontvangen worden met een afwachtende 'nee, tenzij'-houding zal veranderen in een welwillende 'ja, mits'-houding en is er meer mogelijk. Meer ruimte betekent dat de gemeente keuzes voor de kwaliteiten van een gebied nog beter moet onderbouwen en verschillende belangen en partijen vroegtijdig bij het proces moet betrekken. Participatie is dan ook een belangrijke pijler onder de Omgevingswet.

2.2 Beleid

Het beleidskader wordt in grote lijnen gevormd door de vastgestelde Strategische Toekomstvisie Aa en Hunze Buitengewoon 2015- 2025 (met uitvoeringsprogramma), enkele dorpsomgevingsplannen (ruimtelijke visies), de Woonvisie 2020+ en Energietransitie (landelijk Klimaatakkoord).

Uit de Strategische Toekomstvisie Aa en Hunze Buitengewoon 2015-2025 halen we de ambitie 'het stimuleren en faciliteren van inwonersinitiatieven'.

De kern van de Woonvisie is het behouden en verbeteren van de hoge woonkwaliteit in Aa en Hunze: het toevoegen van woningen moet bijdragen aan de vitaliteit van de dorpen, de kwaliteit van het landschap, de betaalbaarheid van het wonen voor verschillende doelgroepen en het bieden van voldoende ruimte voor wonen met zorg.

Uit de Woonvisie halen we de volgende ambities:

1. *Vitale dorpen, krachtig buitengebied*
2. *betaalbaar wonen (zowel koop als huur) voor verschillende doelgroepen (specifiek genoemd worden starters/jonge huishoudens en ouderen)*
3. *wonen, zorg en welzijn. Niet alleen dient gekeken te worden naar een geschikte woning, ook de woon- en leefomgeving speelt een rol*

Deze ambities zijn in de Woonvisie uitgewerkt in 15 acties. De belangrijkste acties i.r.t. het grondbeleid zijn het opstellen van een afwegingskader voor woningbouwontwikkeling (in december 2021 vastgesteld) en het vaststellen en jaarlijks actualiseren van het woningbouwprogramma (wat wordt wanneer waar gebouwd voor welke doelgroep). Dit woningbouwprogramma wordt begin 2022 vastgesteld. In voorbereiding daarop is een inventarisatie gemaakt van bekende harde en zachte woningbouwplannen en is een beknopte woonbehoefteanalyse uitgevoerd (aantallen, typen en prijssegmenten). Op basis hiervan kunnen we als gemeente bepalen wat we de komende jaren willen realiseren als het gaat om woningbouw, wat daarvan al in bestaande woningbouwplannen zit en wat aanvullend daaraan nog nodig is. Vervolgens bepalen we wat dat per locatie betekent voor onze aanpak (actief / faciliterend / PPS / benodigde ambtelijke inzet). Dit vraagt om een nauwe samenwerking tussen grondzaken, wonen

en de andere ruimtelijke disciplines in onze gemeente. In het afwegingskader voor woningbouwinitiatieven zijn procesafspraken gemaakt voor die samenwerking.

De (nieuwe) kijk op de speerpunten Economie, werk en recreatie, op voorzieningen, leefbaarheid en wonen uit de herijkte Strategische Toekomstvisie 2025 is vertaald in de missie *'Aa en Hunze is een aantrekkelijke woongemeente waar het buitengewoon goed leven en recreëren is, met een levendige, zorgzame en innovatieve samenleving in een robuust landschap: Aa en Hunze Buitengewoon!'*

Voor de uitwerking van de in de Omgevingswet voorgestane lijn *'ja, mits'-principe in plaats van nee, tenzij-principe'*, ziet de gemeente als belangrijk middel de ontwikkeling van een *'afwegingskader particuliere initiatieven'*, in de volle breedte van de Omgevingsvisie.

Daarnaast hebben het college van burgemeester en wethouders alsmede de raad bepaald dat voor woningbouwplannen die door de gemeente zelf worden geïnitieerd altijd participatie wordt toegepast volgens de *'verordening participatie en inspraak'* (vastgesteld 8 december 2021). Van deze verordening kan alleen gemotiveerd worden afgeweken.

Voor initiatieven van anderen is participatie vormvrij. In een aantal gevallen is participatie vanaf de invoering van de Omgevingswet wel verplicht. De raad heeft daarvoor een lijst met verplichte participatie vastgesteld. Voor diezelfde lijst geldt dat advies aan de raad móet worden gevraagd (1 lijst voor adviesrecht én verplichte participatie).

Voor initiatieven van projectontwikkelaars zal het advies zijn om vooruitlopend op de invoering van de Omgevingswet alvast te werken in de geest van de wet en participatie te stimuleren voor de onderwerpen die op de lijst van het advies/verplichte participatie staan. We kunnen dit echter niet afdwingen.

Beleidsuitgangspunten

De gemeente werkt het *'ja, mits'-principe* uit in een afwegingskader woningbouwontwikkeling.

Bij woningbouwplannen van de gemeente wordt toepassing gegeven aan participatie voor medewerking aan een omgevingsplan/-vergunning. Private partijen/projectontwikkelaars wordt geadviseerd participatie toe te passen in de geest van de komende Omgevingswet.

De gemeente zet zich in voor realisatie van het vastgestelde (gebiedsgerichte) Woningbouwprogramma en zet de geëigende grondbeleidsinstrumenten hiertoe in.

2.3 Bevoegdheden van de raad en het college

De bevoegdheden die bij de raad en het college liggen komen voort uit de wet- en regelgeving. In bijlage 1 (bevoegdheden Grondbeleid en grondexploitatie) is op hoofdlijnen aangegeven hoe de bevoegdheidsverdeling is geregeld.

3 Vormen van Grondbeleid

Onder grondbeleid kan worden verstaan: het op een zodanige wijze handhaven van bestaand grondgebruik of realiseren van gewenste veranderingen in dit grondgebruik, dat dit past in de door de gemeente geformuleerde doelstellingen van strategisch beleid. Grondbeleid is, zoals gemeld in paragraaf 1.2, daarmee in hoofdzaak instrumenteel en ondersteunend beleid ten behoeve van andere beleidsdoelen op het vlak van ruimtelijke ordening, volkshuisvesting, economie, milieu, klimaat en in bepaalde gevallen onderwijs, sport en recreatie. Instrumenteel omdat het de instrumenten aanreikt die de gemeente ter realisering van het overige beleid kan inzetten. Grondbeleid kan min of meer naar keuze volgend (faciliterend) of sturend (actief) zijn, dit is opgave-afhankelijk. Primair zijn er twee vormen: **actief grondbeleid** en **faciliterend (passief) grondbeleid**.

3.1 Actief grondbeleid

Bij **actief grondbeleid**, ook wel het traditionele mode genoemd, heeft de gemeente de regie in de initiatiefase tot en met uitvoeringsfase en is daarin zelf verantwoordelijk voor de planontwikkeling. Een voorwaarde om te komen tot een publieke ontwikkeling is een dominante grondpositie (lees: gemeente is (grotendeels) grondeigenaar van te ontwikkelen gebied). De gemeente laat de grond voor eigen rekening en risico bouwrijp maken en draagt zorg voor de inrichting van openbaar gebied en eventuele infrastructuur (welke een relatie hebben met de bouwrijpe grond) en voert dus een actief grondbeleid. De gemeente zal proberen om de kosten, inclusief verwerving, terug te verdienen met de uitgifteprijs van de bouw kavels. De bouwrijpe kavels worden aan marktpartijen uitgegeven die verantwoordelijk

zijn voor realisatie en verkoop van de woningen, kantoren etc. Bij de uitgifte worden afspraken gemaakt over de inhoud van het (bouw)programma. De invloed van de gemeente is hier dus vrijwel maximaal.



Voorbeeld actief grondbeleid: woningbouwplan Nooitgedacht

3.1.1 Voor- en nadelen Actief grondbeleid

Een risico van actief grondbeleid is gelegen in de voorinvestering bij de aankoop van grond. Voordeel van actief grondbeleid is dat de gemeente via haar gronduitgifte optimaal kan sturen op het realiseren van haar ruimtelijke doelstellingen. Privaatrechtelijk heb je een zekere contractuele vrijheid om afspraken te maken, via gronduitgiftecontracten of aanbesteding. Publiekrechtelijk zijn deze mogelijkheden minder groot. Daarnaast kun je via het actief grondbeleid behaalde positieve financiële resultaten in de grondexploitatie afromen en elders inzetten ter realisatie van bijvoorbeeld andere ruimtelijke en/of politieke doelstellingen.

3.2 Verwerving

Op grond van artikel 160 lid e Gemeentewet is niet meer de raad, maar het college bevoegd tot het besluiten en verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen.

3.2.1 Strategische aankopen

Bij het doen van strategische aankopen laat de gemeente zich leiden door de financiële overweging of te verwachten valt dat de grond verworven kan worden voor een prijs die het mogelijk maakt om minimaal kostendekkend dan wel er later winst op te maken en de strategische overweging of de aankoop zou kunnen leiden tot een betere onderhandelingspositie met bouwers. Daarnaast zijn er andere randvoorwaarden waar een 'strategische aankoop' aan zou moeten voldoen zijn:

1. er moet uitzicht zijn op een financieel realistische ontwikkeling van de gronden/panden;
2. het maatschappelijk belang moet met de aankoop gediend zijn;
3. het is wenselijk dat de gemeente de gronden of opstallen verwerft;
4. het financiële risico is verantwoord;
5. zolang een nieuwe bestemming nog niet is ingevuld, moet verdergaande exploitatie volgens de huidige bestemming uitgangspunt zijn.

Het college is aanvullend aan bovengenoemd punt 4 van mening dat in de volgende gevallen sprake is van een strategische aankoop waarbij de raad achteraf wordt geïnformeerd:

- Het aankoopbedrag onder de 1,5 miljoen euro blijft;
- De aankoopsom niet meer dan 10% afwijkt van de taxatiewaarde;
- De aankoop past in het gemeentelijk beleid;
- Er geen sprake is van een bijzondere politieke gevoeligheid.

Voldoet de voorgenomen aankoop niet aan bovengenoemde (aanvullende) voorwaarden, dan wint het college van burgemeester en wethouders conform artikel 169, lid 4 Gemeentewet vooraf de wensen

en bedenkingen van de gemeenteraad in. Het komt er op neer dat er een juiste afweging wordt gemaakt tussen risico en rendement en laat onverlet de financiële bevoegdheid van de raad tot de vaststelling van de benodigde begrotingswijziging achteraf.

Door de hierboven voorgestelde werkwijze kan snel gehandeld worden met een verantwoording achteraf aan de gemeenteraad. Het college van burgemeester en wethouders stelt een inventarisatie op van mogelijke woningbouwlocaties die door inzet van actief grondbeleid (verwerving) kunnen worden ontwikkeld. Deze gronden zouden kunnen vallen onder 'Strategische aankopen'.

In een situatie van een mogelijke strategische aankoop kan het college van burgemeester en wethouders zelfstandig tot aankoop over gaan, na afweging van de in paragraaf 3.2.1 en 3.2.2. genoemde belangen.

Beleidsuitgangspunt actief grondbeleid

Ten behoeve van strategische aankopen kan het college van burgemeester en wethouders een Strategische aankoop doen tot een bedrag van € 1,5 miljoen per keer.

3.2.2 Wijze van verwerving

Er staan de gemeente een aantal wettelijke middelen ter beschikking die de (minnelijke) verwerving van eigendommen van particulieren ondersteunt. Hiermee wordt bedoeld op de *vestiging van voorkeursrechten en onteigening*.

In alle gevallen echter speelt de minnelijke verwerving van percelen een rol. Minnelijke verwerving houdt in dat de gemeente in onderling overleg met de grondeigenaar van een perceel tot overeenstemming probeert te komen over de ver- en aankoop van een perceel alsmede over de voorwaarden ervan.

Wanneer de gemeente in de gelegenheid komt om strategisch onroerend goed te verwerven is accuraat handelen van belang. Dit vereist duidelijkheid binnen de gemeentelijke organisatie over taken en verantwoordelijkheden, de wijze van verantwoording, de inzet en mogelijke reservering van financiële middelen en afspraken tussen de raad en het college. Bij de beoordeling van een situatie moet rekening worden gehouden met de termijn waarop een voorgenomen bestemming kan worden gerealiseerd. Verder moet het risico worden geschat, dat een ontwikkeling wordt vertraagd of zelfs niet doorgaat. Daarnaast is de hoogte van de verwervingsprijs van belang in relatie tot de financiële middelen van de gemeente. De combinatie van realiseringstermijn, risico en kosten en de verwachte haalbaarheid bepalen in onderlinge samenhang de noodzaak, wenselijkheid en tenslotte de prioritering om tot een aankoop te komen. Per situatie wordt beoordeeld in welke mate en op welke wijze tot verwerving kan en zal worden overgegaan. Uitgangspunt bij verwerving is dat de gemeente zo lang mogelijk probeert om de gronden minnelijk te verwerven, mogelijk voorafgegaan door vestiging van voorkeursrecht.

Het vestigen van een voorkeursrecht ondersteunt het traject van vrijwillige verwerving. Door de vestiging van het voorkeursrecht wordt de gemeente in staat gesteld, vooruitlopend op een actieve planontwikkeling van een locatie, bij voorrang in te gaan op aanbiedingen tot koop van gronden en opstellen waarvoor het voorkeursrecht geldt. Het voorkeursrecht is een passief instrument, dat met name betekenis heeft in combinatie met het onteigeningsinstrument. De essentie van de combinatie is dat door de vestiging van het voorkeursrecht wordt voorkomen dat de grond wordt overgedragen aan marktpartijen die zich kunnen beroepen op het zelfrealisatiebeginsel.

Onteigening is een instrument waartoe in principe pas op het laatste moment wordt overgegaan. Om als gemeente het onteigeningsinstrument in te kunnen zetten dient er een nut, noodzaak, belang en urgentie te zijn. Onteigening moet veel meer als stok achter de deur worden gezien, om de onderhandelingspositie van de gemeente te versterken en zo nodig om tijdig te kunnen schakelen, indien de minnelijke onderhandelingen vastlopen.

Uitgangspunt bij iedere particuliere verwerving is en blijft de minnelijke verwerving. Want of de gemeente nu een actieve of passieve rol inneemt, of er nu een voorkeursrecht of onteigening wordt ingezet, elke verwerving kent een fase waarin getracht wordt op minnelijke wijze tot overeenstemming te komen met de eigenaar van een perceel.

Beleidsuitgangspunt

Uitgangspunt bij iedere particuliere verwerving is de minnelijke verwerving en in beginsel op basis van een taxatierapport van een beëdigd taxateur;

De combinatie van realiseringstermijn, risico en kosten en de verwachte haalbaarheid bepalen in onderlinge samenhang de noodzaak, wenselijkheid en uiteindelijk het besluit om tot een aankoop over te gaan.

De gemeente Aa en Hunze zal per ontwikkeling afwegen of de gemeente voorkeursrechten zal vestigen op de percelen die nodig zijn voor de realisatie van een plan.

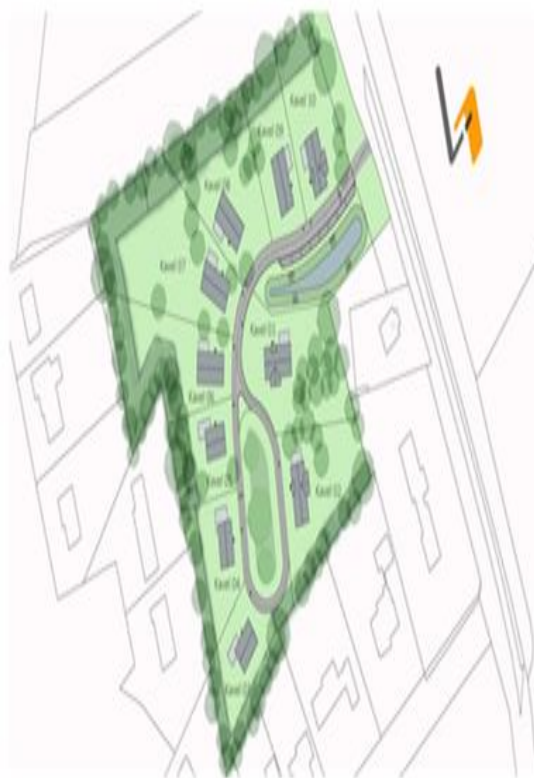
3.3 Facilitair (=passief) grondbeleid

Facilitair grondbeleid houdt in dat de gemeente het particulieren mogelijk maakt grond te exploiteren. De gemeente koopt dan niet zelf de grond en voert zelf geen grondexploitatie maar laat dat over aan private partijen. Private partijen hebben de gronden in eigendom en ontwikkelen en realiseren de plannen zelf (zelfrealisatie). De gemeente maakt dat mogelijk door het aanpassen van het bestemmingsplan. De gemeente heeft hierbij een voorwaardenscheppende rol bij het vaststellen van het bestemmingsplan en zij kan afspraken maken over de te bedienen doelgroepen, verdeling van woningsoorten etc. Faciliteren is nadrukkelijk niet het ontzorgen van de ontwikkelende/private partij, maar de gemeente neemt een sturende, kader stellende rol op zich om de gewenste doelen te realiseren.

Voorbeeld facilitair grondbeleid



Gieten vm. Locatie Vlieghuis (WVG ontwikkeling/gebr. Benus)



Gieten, locatie Oude Groningerweg 'residentie Zwanenmeer'

3.3.1 Kostenverhaal bij facilitair grondbeleid

Kostenverhaal betekent dat de gemeente de kosten, die zij maakt om ontwikkelingen van woningbouw, bedrijvigheid, kantoren, winkel-, sport- en schoolvoorzieningen, natuur- en recreatieve voorzieningen te realiseren, "in rekening brengt" bij degene die profijt heeft van deze kosten. Dit in rekening brengen van deze kosten heet het verhalen van kosten ofwel kostenverhaal.

De regeling rondom kostenverhaal die nu nog is opgenomen in de Wro, zal in het kader van de nieuwe Omgevingswet gaan landen in de Aanvullingswet grondeigendom.

Wanneer door planologische wijziging een nieuw bouwplan mogelijk wordt gemaakt is de gemeente op basis van afdeling 6.4 Wet ruimtelijke ordening (Grondexploitatiewet) wettelijk verplicht om het kostenverhaal te verzekeren. In gevallen waar de gemeente zelf gronden uitgeeft is er sprake van kostenverhaal via de grondopbrengsten en is het kostenverhaal 'anderszins verzekerd'. In andere gevallen dienen de gemeentelijke kosten apart in rekening te worden gebracht.

De gemeente verhaalt de kosten van publieke investeringen op de zelfrealisator/ontwikkelaar partij door middel van een exploitatieplan of anterieure overeenkomst. Anterieur willen zeggen voorafgaand aan de planologische wijziging op basis van vrijwilligheid.

Wanneer geen overeenstemming wordt bereikt die uitmondt in een anterieure overeenkomst, is de gemeente verplicht een exploitatieplan op te stellen, waarmee de gemeentelijke kosten en de bijdrage aan investeringen in de openbare ruimte worden verhaald op de initiatiefnemer. Van belang is dat de planologische maatregel economisch uitvoerbaar dient te zijn. De gemeente kan niet gedwongen worden eigen middelen in te zetten.

De gemeente Aa en Hunze verhaalt dus primair en bij voorkeur de gemeentelijke kosten door het sluiten van een anterieure overeenkomst met de ontwikkelende partij. Deze verantwoordelijkheid ligt bij het college van burgemeester en wethouders om voorafgaand aan het voorleggen van de vast te stellen planologische regeling, zorg te dragen voor overeenstemming over een anterieure overeenkomst (incl. kostenverhaal).

De wijze en uitgangspunten waarop het kostenverhaal plaatsvindt, wordt beschreven in de notitie 'Standaardisatie kostenverhaal private initiatieven'. De inhoud van de anterieure overeenkomst wordt vertrouwelijk aan de raad kenbaar gemaakt.

3.3.2 Voor- en nadelen facilitair grondbeleid

Voordeel van het faciliterend grondbeleid is dat de gemeente geen voorinvestering hoeft te doen door de aankoop van grond. Via het verplicht kostenverhaal zal zij wel haar eigen kosten moeten verhalen op de ontwikkelende partij.

Een nadeel van faciliterend grondbeleid is dat de inzet van het publiekrechtelijk instrumentarium een zekere beperking geeft aan de realisatie van gewenste doelen omdat de gemeente niet geheel zelf kan sturen op het behalen van bepaalde kwaliteit en doelgroepen. Zie hiervoor verder paragraaf 3.5.

Het financieel resultaat van de ontwikkeling zal nimmer positief zijn, doordat de gemeente slechts de door haar gemaakte kosten (tot een maximum) kan verhalen en zij in geval van een exploitatieplan ook (deels) het risico draagt van de ontwikkeling.

In het kader van haar faciliterend grondbeleid heeft het college een notitie vastgesteld om het verplichte kostenverhaal succesvol uit te kunnen voeren. Voor de vraag of de gemeente mee wil werken aan een ruimtelijke ontwikkeling van een private partij zal zij, afhankelijk van het beoogde volkshuisvestelijke, ruimtelijke of maatschappelijke doel, voorrang geven aan de herontwikkeling van rotte kiezels (bijv. de herontwikkeling van vm. Locatie Vliegghuis) boven de ontwikkeling van nieuwe locaties (bijv. de uitbreiding van een dorp).

Beleidsuitgangspunt facilitair grondgebied

De gemeente zal zo optimaal mogelijk haar kosten verhalen. In eerste instantie en bij voorkeur zal de gemeente dit via de privaatrechtelijke weg doen, door een "anterieur" contract te sluiten.

Het publiekrechtelijk spoor (een exploitatieplan) hanteert de gemeente als stok achter de deur als partijen anderszins niet tot overeenstemming komen.

In de gevallen waarin de gemeente heeft gekozen voor een facilitaire rol, neemt de gemeente waar mogelijk belemmeringen weg en ondersteunt zij door begeleiding de realisatie van initiatieven.

De gemeente geeft, afhankelijk van het beoogde volkshuisvestelijke, ruimtelijke of maatschappelijke doel, voorrang aan de herontwikkeling van rotte kiezen boven de herontwikkeling van nieuwe locaties.

Bij de uitvoering van het grondbeleid kan de gemeente kiezen voor het inzetten van een **privaatrechtelijk** instrumentarium en **publiekrechtelijk** instrumentarium. Hieronder is een en ander geïllustreerd, niet uitputtend.

	Publiekrechtelijk	Privaatrechtelijk
Actief grondbeleid	<ul style="list-style-type: none"> • Vestigen Voorkeursrecht • Onteigening • Omgevingsvisie • Omgevingsplan/Bestemmingsplan • Kostenverhaal/Exploitatieplan • Welstandsnota 	<ul style="list-style-type: none"> • Grondverwerving • Aanbesteding/tenders • Samenwerkingsovereenkomsten • Realisatieovereenkomsten • Bouw- en woonrijp maken • Gronduitgifte • Vestigen zakelijke rechten • Erfpacht/verpachting/verhuur/ ingebruikgeving
Faciliterend grondbeleid	<ul style="list-style-type: none"> • Omgevingsvisie • Omgevingsplan/Bestemmingsplan • Kostenverhaal/Exploitatieplan • Welstandsnota 	<ul style="list-style-type: none"> • Anterieure overeenkomst • Doorlegging aanbestedingsplicht

3.4 Keuze voor actief of faciliterend grondbeleid

De keuze voor actief of faciliterend grondbeleid of een combinatie hiervan, is met name afhankelijk van de doelen die de gemeente nastreeft. Verder hangt het van de omstandigheden (situationeel) af of we actief of faciliterend (passief) grondbeleid willen toepassen. Met andere woorden: grondbeleid staat ten dienste van diverse beleidsdoelen en is dus een *instrument* om deze doelen te bereiken. Er wordt daarbij niet alleen naar grond gekeken maar ook naar herontwikkeling van bestaande leegstaande panden en de rol van de gemeente daarin.

De gemeente Aa en Hunze bepaalt haar rol afhankelijk van de opgave en de situatie, dit is opgave-afhankelijk. Dit houdt in dat niet altijd dezelfde vorm van grondbeleid wordt gevoerd, maar per situatie wordt onderzocht welke van de twee het best passend is om zodoende wendbaar en flexibel om te kunnen gaan met verschillende situaties en vraagstukken die zich voor doen. Het is niet de bedoeling dat grondbeleid leidt tot willekeur: daarom is transparantie in de te maken keuzes van belang. De keuze voor een bepaalde vorm van grondbeleid wordt voor iedere ontwikkeling individueel bepaald op basis van bestaande of gewenste grondposities, beschikbare financiële en personele capaciteit, verwachte risico's en maatschappelijke urgentie. Het maken van de keuze voor een bepaalde vorm van grondbeleid, en dus op voorhand niet volledig uit te gaan van actief of faciliterend grondbeleid, wordt ook wel situationeel grondbeleid genoemd. Er bestaan geen 'harde' vormen van grondbeleid; alle typen grondbeleid bevinden zich ergens op de schaal van volledig actief tot volledig faciliterend grondbeleid. Indien er een tussenvorm van actief en faciliterend grondbeleid wordt gekozen, dus niet 100% actief of niet 100% faciliterend, komt de gemeente terecht in de publiek-private samenwerking (PPS).

De keuze welke grondbeleid te voeren in een bepaalde situatie of opgave kan dus resulteren in faciliterend en actief grondbeleid en alles wat daar tussen zit. De huidige tijd vraagt echter om maatwerk en pragmatisch handelen waarbij de gemeente bij het voeren van **situationeel grondbeleid**, prioriteit geeft aan actief grondbeleid waar we willen en kunnen sturen op grond van beleid, bijvoorbeeld de Omgevingsvisie, Woonvisie 2020+, afwegingskader woningbouwinitiatieven, duurzaamheidsbeleid.

Aangezien faciliterend grondbeleid voor een groot deel steunt op het publiekrechtelijk instrumentarium, is de reikwijdte van dit instrumentarium voor een groot deel bepalend voor de keuze om faciliterend of actief grondbeleid te kunnen voeren.

Eigen grondbezit draagt altijd bij aan de realisatie van de doelen en is in sommige gevallen noodzakelijk om de doelen te bereiken. Niet alle ruimtelijke doelen zijn namelijk via faciliterend grondbeleid te reali-

seren. Hieronder is in een tabel een aantal voorbeelden gegeven welke doelen wel en welke niet via de publiekrechtelijke weg (en via facilitair grondbeleid) afdwingbaar zijn.

Publiekrechtelijk afdwingbaar	Publiekrechtelijk NIET afdwingbaar
<p>Voorbeelden doelen uit Omgevingsvisie</p> <ul style="list-style-type: none"> - Duurzame leefomgeving (deels) - Beperking geluid- en geuroverlast - Bieden van mogelijkheden voor herbestemming bij vrijkomende recreatiebedrijven - Gemeente biedt geen ruimte voor grootschalige windmolenparken of zonnevelden - Toepassen ladder voor duurzame verstedelijking - Karakteristieke waardevolle groene ruimte in stand houden - Bijzondere waarden historische dorpskernen behouden <p>via bestemmingsplan/omgevingsplan</p> <p>Bestemming/gebruik op hoofdlijnen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - wonen - maatschappelijk - Groene zone - infrastructuur - type bedrijvigheid op bedrijventerreinen (deels) - maximum aantal woningen - verruimde bouwvlakken <p>via exploitatieplan</p> <ul style="list-style-type: none"> - Exploitatiebijdrage door initiatiefnemer (= verhaal van gemeentelijke kosten) - opnemen/aantallen sociale woningbouw en middendure huurwoningen - Privaat opdrachtgeverschap (kavels) - Verhaal van kosten - Eisen aan tijdvak of fasering - Nadere eisen en regels voor werken en wzh aan uitvoering 	<p>Voorbeelden doelen Omgevingsvisie</p> <ul style="list-style-type: none"> - Duurzaam bouwen boven wettelijke norm - Levensloopgeschikte nieuw- of verbouw van woningen - Bouwen en verbouw woningen gebeurt duurzaam - Vanaf 2022 worden alle gemeentelijke gebouwen energieneutraal gebouwd <p>Financiële items zoals:</p> <p>Bijdragen aan bovenplanse voorzieningen door initiatiefnemer, die niet voldoet aan ppt-criteria (profijt, proportioneel, toerekenbaar)</p> <p>Algemeen</p> <ul style="list-style-type: none"> - Daadwerkelijke realisatie van bestemmingsplan.

nb. de gemeente Aa en Hunze heeft nog geen Omgevingsvisie vastgesteld. Dit betekent dat de voorbeeld doelen uit de omgevingsvisie voor Aa en Hunze zowel publiekrechtelijk als privaatrechtelijk nog niet afdwingbaar zijn.

Beleidsuitgangspunt keuze grondbeleid

De gemeente bepaalt haar rol afhankelijk van de opgave en de situatie. Dit is een beleidskeuze die kan resulteren in faciliterend, actief grondbeleid en alles wat daar tussen zit.

De huidige tijd vraagt om maatwerk en pragmatisch handelen waarbij de gemeente Aa en Hunze hoge prioriteit geeft aan actief grondbeleid waar we willen en kunnen sturen op grond van (ruimer) beleid, bijv. Woonvisie, duurzaamheidsbeleid. Indien de markt het oppakt zullen we actief faciliteren om de door de raad gestelde doelen te bereiken.

3.5 Publiek-Private Samenwerking

Om te komen tot de gewenste realisatie van doelstellingen, is samenwerking met publieke en/of marktpartijen soms uitdrukkelijk gewenst en soms is dit ook noodgedwongen bepaald vanuit een gegeven grondpositie in het te ontwikkelen gebied.

Naast de genoemde vormen in paragrafen 3.1 t/m 3.2 is er nog de vorm van PPS: **Publiek-private Samenwerking** (ofwel joint venture). Ook **concessie** en **bouwclaim** zijn vormen van publiek-private samenwerking.

Bij Publiek-Private-Samenwerking (PPS) werkt de gemeente samen met een private partij. De gemeente maakt met de andere partij(en) afspraken over het programma en het delen van regie en risico. Voordeel van een PPS is dat het risico gedeeld wordt en een beroep gedaan kan worden op de kennis van de

vastgoedmarkt bij de private deelnemer(s). Nadeel is dat de regie gedeeld wordt. PPS is mogelijk in verschillende gradaties. De grondexploitatie kan volledig gevoerd worden door de gemeente (bouwclaimmodel), gedeeld worden met de private partijen (joint-venture) of volledig uitgevoerd worden door de private partij(en) (concessie).

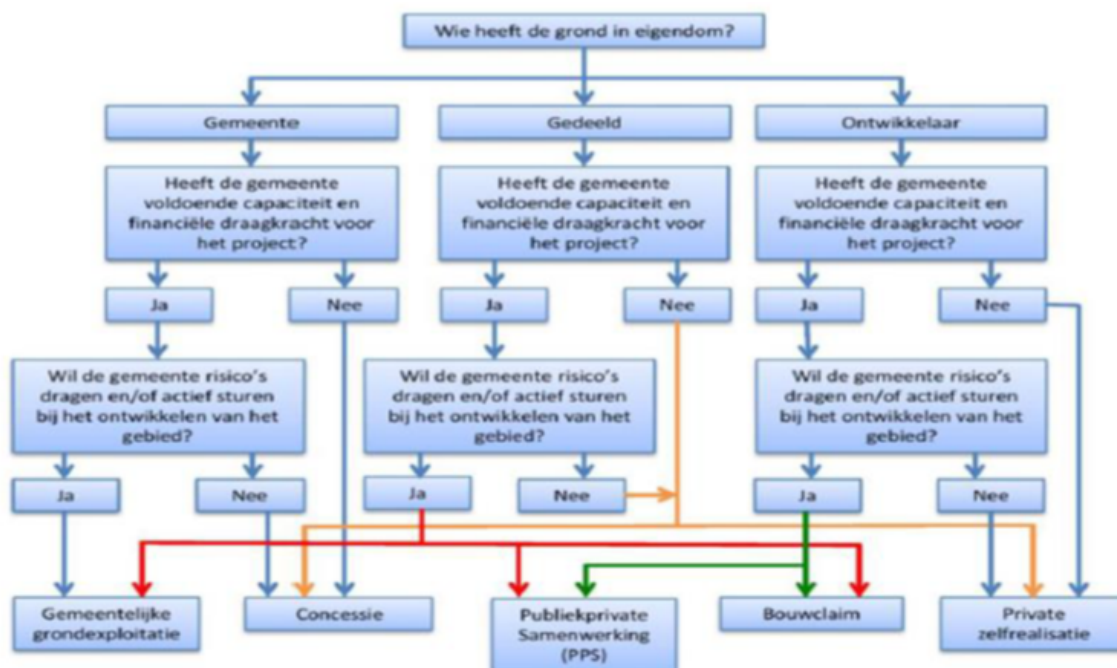
In het **bouwclaimmodel** maakt de gemeente bouwrijp en geeft de grond uit aan de private partijen die in ruil voor hun grond een bouwclaim hebben ontvangen. In het **joint-venture** model wordt samengewerkt op basis van een gemeentelijke projectorganisatie. In het **concessiemodel** verleent de gemeente een concessie aan een private partij ('concessionair') die de grond bouwrijp maakt, het vastgoed realiseert en het openbaar gebied na afronding overdraagt aan de gemeente. De regie voor zowel vastgoed- als grondexploitatie ligt in één hand, namelijk van de concessionair. De gemeente draagt uitvoering en regie volledig over aan de concessionair maar behoudt de toetsende publiekrechtelijke rol.

De keuze tussen één van de modellen is afhankelijk van factoren als het soort project (schaal, complexiteit en looptijd), het belang dat de gemeente hecht aan een project (beleidsrelevantie), het risicoprofiel en de grondposities. Dit keuzeproces is in het figuur op de volgende pagina schematisch weergegeven.

Beleidsuitgangspunt

De samenwerkingsvorm die de gemeente kiest bepaalt zij afhankelijk van de grondposities van partijen en de te realiseren doelen.

Figuur: Keuzeproces voor samenwerkingsvorm



Vereenvoudigd ziet dit er zo uit:

	Grondeigendom gemeente	Grondeigendom gedeeld	Grondeigendom marktpartij	Grondeigendom marktpartij
Ontwikkeling via	Actief grondbeleid	PPS Joint-venture Bouwclaim	Concessie	Exploitatieplan/ Kostenverhaal
Risico's	Gemeente	Gedeeld	Markt	Gedeeld

4 Gronduitgifte

4.1 Gronduitgiftebeleid

Het uitgeven van grond is één van de belangrijkste instrumenten van de gemeente op het gebied van de ruimtelijke ordening. Gronduitgifte is een verzameling van een aantal mogelijkheden om (bouw)grond aan derden over te dragen. Tevens kan door de uitgifte van grond de door de gemeente gemaakte kosten van bouwgrondproductie worden verhaald via de opbrengsten uit deze gronduitgifte. Er bestaan verschillende manieren van gronduitgiften: eigendomsoverdracht, vestiging van een beperkt recht (opstalrecht en erfpacht) en de verlening van een persoonlijke huur (pacht, huur of bruikleen).

Het Arrest 'Didam' van 26 november 2021 raakt de gemeentelijke uitgifte van gronden bij gebiedsontwikkeling nu is bepaald dat een overheidslichaam dat een onroerende zaak wil verkopen, gelegenheid moet bieden aan alle gegadigden om mee te dingen. Daarnaast biedt een komende wetswijziging gemeenten de mogelijkheid om een deel van de nieuwbouw koopwoningen met stichtingskosten tot en met € 355.000 toe te wijzen aan eigen inwoners. De gemeente zal in een op te stellen beleidsnotitie 'Gronduitgifte' aandacht besteden aan deze recente ontwikkelingen en duidelijk sturing geven aan de wijze van gronduitgifte.

Beleidsuitgangspunten Gronduitgifte

De gemeente maakt gebruik van de privaatrechtelijke mogelijkheden voor gronduitgifte en gebruikt de instrumenten op maat, om de gewenste doelen te realiseren.

De gemeente Aa en Hunze heeft de voorkeur van verkoop van bouwgrond boven andere vormen van gronduitgifte.

De gemeente stelt een beleidsnotitie 'gronduitgifte' op.

4.2 Grondprijsbeleid

De waarde van bouwgrond is niet eenvoudig te bepalen. De grondwaarde is afhankelijk van diverse factoren. Het meest aansprekend zijn de factoren die bepalend zijn voor de prijs van grond die wordt aangewend voor woningbouw, nl:

- Locatie/licging
- Welk type woning is toegestaan (vrijstaand, halfvrijstaand, schakel etc.)
- Welke prijsklasse woning is toegestaan (sociaal, goedkoop, midden duur, duur)
- Welke kwaliteit, architectuur, woonomgeving
- Beschikbare voorzieningen (openbaar vervoer, scholen, winkels, etc.)
- Wat is de vraag naar grond / wat is het aanbod op de bestaande markt
- Wat is de rentestand, inflatie, aftrekmogelijkheid hypotheekrente

Het vaststellen van een marktconforme prijs is een bevoegdheid van het college van burgemeester en wethouders. In principe kan de gemeente haar grondprijzen vrij bepalen. Om toch enigszins grip te krijgen op de waardebeoordeling van de prijs voor bouwgrond zijn er vele methoden ontwikkeld. Dit geeft ook het bijzondere karakter van de vastgoedmarkt weer. De meest gebruikte methoden zijn:

Kostprijsmethode

Dit is de som van alle productiekosten (verwerving, bouw- woonrijp maken, plankosten en rente) die door de gemeente worden gemaakt. Omdat deze kostprijsmethode eigenlijk nooit een goede afspiegeling is van de marktconforme prijs, wordt deze kostprijsbenadering niet door ons gehanteerd voor het bepalen van de grondprijs. De kostprijs wordt wel gehanteerd voor het bepalen van de minimale grondprijs (kostendekkendheid van een plan). De kostprijs kan in positieve als in negatieve zin afwijken van de marktconforme waarde. Dit betekent dan iets voor de financiële haalbaarheid van het plan.

Comparatieve methode

Deze methode is gebaseerd op het vergelijken van de grondprijs met dezelfde bestemming of bebouwingmogelijkheden met andere gemeentes of vergelijkbare grondtransacties binnen de gemeente. Tevens wordt in veel gevallen feedback gevraagd van in het gebied werkzame makelaars. De comparatieve methode is redelijk eenvoudig en toepasbaar, alleen ontbreekt het soms aan kwalitatief goede vergelijkingstransacties.

Residuele waardebeoordeling

Met deze waardebeoordeling wordt de grondprijs gelijk gesteld aan het verschil tussen de commerciële/economische waarde van het desbetreffende vastgoed en alle bouw- en overige kosten.

De grondprijzen in de gemeente Aa en Hunze worden bepaald op basis van een combinatie tussen de comparatieve, residuele en kostprijsmethode. De grondprijzen van omliggende gemeenten in vergelijkbare plannen en met vergelijkbare bestemmingen worden geïnventariseerd. Vervolgens wordt op basis van de concept-grondexploitatie een kostprijs/m² berekend. Dit is dan de minimale grondprijs/m². Op basis van alle gegevens wordt een marktconforme prijs vastgesteld.

Voor een aantal doelen kunnen vooraf grondprijzen worden vastgesteld. Bijvoorbeeld voor de huur van volkstuinjes, bedrijfskavels, gemeentelijke woningbouwkavels, zakelijke rechten (bijv. antennemasten), verpachting. De basis voor het bepalen van deze grondprijzen zijn de hierboven beschreven methodieken. De grondprijzen kunnen genoemd in een Grondprijnsbrief, hierin wordt duidelijk wat het grondprijzenbeleid concreet betekent voor de grondprijzen in verschillende projecten, functies of situaties. Met de grondprijnsbrief is de gemeente transparant in haar grondprijzen. Het college van burgemeester zal hiertoe een grondprijnsbrief opstellen en ter kennisname aan de raad verstrekken. De Grondprijnsbrief is openbaar en zal jaarlijks worden geactualiseerd.

Beleidsuitgangspunt Grondprijnsbeleid

- De gemeente Aa en Hunze hanteert het uitgangspunt dat de grondexploitatie minimaal een kostendekkend resultaat moet geven, tenzij er andere belangen spelen die een negatieve grondexploitatie rechtvaardigen;
- De vastgestelde grondprijs dient in principe marktconform te zijn;
- De gemeente Aa en Hunze stelt haar marktconforme grondprijs vast door gebruik te maken van een combinatie van de comparatieve, residuele en de kostprijsmethodes;
- Bij elke gronduitgifte wordt de marktconforme grondprijs beoordeeld in relatie tot de dan geldende marktprijs en indien noodzakelijk geactualiseerd.
- De gemeente Aa en Hunze stelt een Grondprijnsbrief op, die jaarlijks wordt geactualiseerd en ter informatie verstrekt aan de raad alsmede wordt gepubliceerd op de gemeentelijke website.

5 Financieel kader

Het financieel kader bestaat uit een aantal basiskaders;

- Financiële verordening gemeente Aa en Hunze ex artikel 212 Gemeentewet
- Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV)
- Notitie grondbeleid in begroting en jaarstukken van de Commissie BBV
- Wet op de vennootschapsbelasting
- Regeling plankosten exploitatieplan
- Wet Ruimtelijke ordening en het bijbehorende Besluit RO

5.1 Grondexploitaties

Jaarlijks worden de gemeentelijke grondexploitaties beoordeeld door middel van een voortgangsrapportage. De uitkomsten van de voortgangsrapportage en de actualisatie worden verwerkt in de gemeentelijke jaarrekening. Als de actualisatie betrekking heeft op ondergeschikte punten kan worden volstaan met een aanpassing als onderdeel van de begroting en jaarrekening. Herzieningen met planinhoudelijke wijzigingen, dan wel autonome wijzigingen met materiële financiële gevolgen moeten separaat opnieuw door de raad worden vastgesteld en worden dan ook aan de raad voorgelegd.

Beleidsuitgangspunt

Herzieningen van de grondexploitatie als gevolg van substantiële wijzigingen van het plan en/of substantiële financiële afwijkingen/wijzigingen, dienen separaat en opnieuw door de raad te worden vastgesteld.

5.2 Winsten en verliezen

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

5.2.1 Winstneming

Het voorzichtigheidsbeginsel leidt ertoe dat realisatie van winst moet worden uitgesteld tot daarover voldoende zekerheid bestaat. Dit betekent echter niet dat pas winst moet worden genomen bij het afsluiten van het grondexploitatiecomplex.

Voor winstneming geldt de percentage of completion methode (POC): voor zover gronden zijn verkocht en opbrengsten zijn gerealiseerd kan tussentijds naar rato van de voortgang van de grondexploitatie winst op basis van de eindwaarde worden genomen. Hiervoor moet het resultaat op de grondexploitatie wel op betrouwbare wijze kunnen worden ingeschat. Dit is mogelijk wanneer het waarschijnlijk is dat de economische voordelen die aan het project zijn verbonden naar de gemeente zullen toevloeien.

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

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

Volgens het realisatiebeginsel dient in geval van bovenstaande de winst ook te worden genomen.

5.2.2 Verliezen

Wanneer sprake is van een te verwachten tekort op de grondexploitatie, dan wordt dat verlies genomen in de vorm van een afboeking of het instellen van een voorziening. Het treffen van een afboeking/voorziening gebeurt bij een geprognosticeerd verlies direct en ter grootte van dit volledige (gecalculeerde) verlies. In de jaarrekening van de gemeente Aa en Hunze wordt vastgelegd of sprake is van een afboeking of het treffen van een voorziening. De keuze om direct af te boeken of een voorziening te treffen wordt per complex genomen en aan de raad voorgelegd.

Beleidsuitgangspunt

- Winsten worden genomen volgens de percentage of completion methode (POC)
- Bij een geprognosticeerd verlies wordt direct een afboeking/voorziening getroffen ter grootte van dit volledige (gecalculeerd) verlies. De keuze om direct af te boeken of een voorziening te treffen wordt per complex genomen en aan de raad voorgelegd.

5.3 Reserves

De gemeente beschikt over een reserve grondexploitatie. De reserve wordt gevoed met de (tussentijdse) winsten uit de grondexploitaties. Alle winsten worden in principe in deze reserve gestort. Hiervoor worden raadsbesluiten genomen bij de begroting dan wel bij de jaarrekening. Eventuele afboekingen van verliezen of het instellen van een verliesvoorziening worden ten laste van de reserve grondexploitatie gebracht.

Met het uitvoeren van grondexploitaties loopt de gemeente risico's. Jaarlijks worden deze risico's geïnventariseerd. Per exploitatie wordt het risico in beeld gebracht. De reserve functioneert als buffer voor het opvangen van eventuele risico's. De minimaal gewenste omvang van de reserve grondexploitatie is gelijk aan het totaal van de geïnventariseerde risico's, met een vastgesteld minimum.

Beleidsuitgangspunt

- Winsten uit grondexploitaties worden in principe toegevoegd aan de reserve grondexploitatie.
- Eventuele afboekingen van verliezen of het instellen van een verliesvoorziening worden ten laste van de reserve grondexploitatie gebracht;
- Jaarlijks worden de risico's in de grondexploitaties geïnventariseerd. Per exploitatie wordt het risico in beeld gebracht;
- De minimaal gewenste omvang van de reserve grondexploitatie is gelijk aan het totaal van de geïnventariseerde risico's, waarbij het minimum wordt vastgesteld op 1 miljoen.

6 Samenvatting

De gemeente Aa en Hunze wil met de nota Grondbeleid 2022 haar grondbeleidsinstrumentarium optimaal inzetten zodat zij haar en ruimtelijke, maatschappelijke en volkshuisvestelijke doelstellingen en opgaven kan behalen en de financiële risico's beheersbaar kan houden.

Beleidsuitgangspunten uitwerking van de toekomstige invoering van de Omgevingswet:

- de gemeente werkt het 'ja, mits'-principe uit in een afwegingskader woningbouwontwikkeling;
- bij woningbouwplannen van de gemeente wordt toepassing gegeven aan participatie voor medewerking aan een omgevingsplan/-vergunning. Private partijen/projectontwikkelaars wordt geadviseerd participatie toe te passen in de geest van de komende Omgevingswet;
- de gemeente zet zich in voor realisatie van het vastgestelde (gebiedsgerichte) Woningbouwprogramma en zet de geëigende grondbeleidsinstrumenten hiertoe in.

Beleidsuitgangspunt keuze grondbeleid

De gemeente bepaalt haar rol afhankelijk van de opgave en de situatie. Dit is een beleidskeuze die kan resulteren in faciliterend, actief grondbeleid en alles wat daar tussen zit. De huidige tijd vraagt om maatwerk en pragmatisch handelen waarbij de gemeente Aa en Hunze hoge prioriteit geeft aan actief grondbeleid waar we willen en kunnen sturen op grond van (ruimer) beleid, bijv. Woonvisie, duurzaamheidsbeleid. Indien de markt het oppakt zullen we actief faciliteren om de door de raad gestelde doelen te bereiken.

Beleidsuitgangspunten actief grondbeleid

- Ten behoeve van strategische aankopen kan het college van burgemeester en wethouders een Strategische aankoop doen tot een bedrag van € 1,5 miljoen per keer en doet zij achteraf verantwoording aan de raad;
- uitgangspunt bij iedere particuliere verwerving is de minnelijke verwerving en in beginsel op basis van een taxatierapport van een beëdigd taxateur;
- de combinatie van realiseringstermijn, risico en kosten en de verwachte haalbaarheid bepalen in onderlinge samenhang de noodzaak, wenselijkheid en uiteindelijk het besluit om tot een aankoop over te gaan;
- de gemeente Aa en Hunze zal per ontwikkeling afwegen of de gemeente voorkeursrechten zal vestigen op de percelen die nodig zijn voor de realisatie van een plan;
- Indien noodzakelijk gaat de gemeente Aa en Hunze over tot onteigening van gronden.

Beleidsuitgangspunten facilitair grondbeleid

- De gemeente geeft, afhankelijk van het beoogde volkshuisvestelijke, ruimtelijke of maatschappelijke doel, voorrang aan de herontwikkeling van rotte kiezels boven de herontwikkeling van nieuwe locaties;
- de gemeente zal zo optimaal mogelijk haar kosten verhalen. In eerste instantie en bij voorkeur zal de gemeente dit via de privaatrechtelijke weg doen, door een "anterieur" contract te sluiten;
- het publiekrechtelijk spoor (een exploitatieplan) hanteert de gemeente als stok achter de deur als partijen anderszins niet tot overeenstemming komen;
- In de gevallen waarin de gemeente heeft gekozen voor een facilitaire rol, neemt de gemeente waar mogelijk belemmeringen weg en ondersteunt zij door begeleiding de realisatie van initiatieven.

Beleidsuitgangspunt samenwerking

De samenwerkingsvorm bepaalt de gemeente afhankelijk van de grondposities van partijen en de te realiseren doelen.

Beleidsuitgangspunten gronduitgifte

- de gemeente maakt gebruik van de privaatrechtelijke mogelijkheden voor gronduitgifte en gebruikt de instrumenten op maat, om de gewenste doelen te realiseren;
- de gemeente Aa en Hunze heeft de voorkeur van verkoop van bouwgrond boven andere vormen van gronduitgifte;
- de gemeente stelt een beleidsnotitie 'gronduitgifte' op.

Beleidsuitgangspunten grondprijnsbeleid

- de gemeente Aa en Hunze hanteert het uitgangspunt dat de grondexploitatie minimaal een kostendekkend resultaat moet geven, tenzij er andere belangen spelen die een negatieve grondexploitatie rechtvaardigen;
- de vastgestelde grondprijs dient in principe marktconform te zijn;
- de gemeente Aa en Hunze stelt haar marktconforme grondprijs vast door gebruik te maken van een combinatie van de comparatieve, residuele en de kostprijsmethodes;
- bij elke gronduitgifte wordt de marktconforme grondprijs beoordeeld in relatie tot de dan geldende marktprijs en indien noodzakelijk geactualiseerd;
- de gemeente Aa en Hunze stelt een grondprijnsbrief op, die jaarlijks wordt geactualiseerd en ter informatie wordt verstrekt aan de raad alsmede wordt gepubliceerd op de gemeentelijke website.

Financieel kader en beleidsuitgangspunten

- Herzieningen van de grondexploitatie als gevolg van substantiële wijzigingen van het plan en/of substantiële financiële afwijkingen/wijzigingen, dienen separaat en opnieuw door de raad te worden vastgesteld;
- winsten worden genomen volgens de percentage of completion methode (POC);
- bij een geprognosticeerd verlies wordt direct een afboeking/voorziening getroffen ter grootte van dit volledige (gecalculeerd) verlies. De keuze om direct af te boeken of een voorziening te treffen wordt per complex genomen en aan de raad voorgelegd;
- winsten uit grondexploitaties worden in principe toegevoegd aan de reserve grondexploitatie;
- eventuele afboekingen van verliezen of het instellen van een verliesvoorziening worden ten laste van de reserve grondexploitatie gebracht;
- jaarlijks worden de risico's in de grondexploitaties geïnventariseerd. Per exploitatie wordt het risico in beeld gebracht;
- de minimaal gewenste omvang van de reserve grondexploitatie is gelijk aan het totaal van de geïnventariseerde risico's, waarbij het minimum wordt vastgesteld op 1 miljoen.

BIJLAGE 1: Hoofdpijnen bevoegdheden Grondbeleid en grondexploitatie

Bevoegdheden	Gemeenteraad	College van b en w	Ambtelijke organisatie
Grondbeleid	Vaststellen beleidskaders. Bijvoorbeeld Woonvisie 2020+, Omgevingsvisie		
	Vaststellen Nota Grondbeleid	Ontwikkel strategieën	
Verwervingen	voor strategische aankopen voor een bedrag minder dan € 1,5 miljoen, achteraf goedkeuren Beschikbaar stellen krediet strategische aankopen voor meer dan € 1,5 miljoen	Aankopen onroerende zaken passend binnen strategische aankopen	
	Vestiging voorkeursrecht	Voorbesluit Wvg	
	Onteigening		
Grondexploitaties	Beschikbaar stellen voorbereidingskrediet	Vaststellen gronduitgifteprijs (Grondprijsbrief)	
	Vaststellen en herzien Grondexploitaties	Uitvoering geven aan grondexploitaties	
	Afsluiten grondexploitaties		
Financiën	Vaststellen Begroting		
Bouw- en woonrijpmaken (alg. zin)		Vaststellen inkoop- en aanbestedingsbeleid	Aanbesteden van werken en diensten
Gronduitgifte		Vaststellen algemene verkoopvoorwaarden	Uitgifte van kavels
		Vaststellen algemene uitgiftevoorwaarden	
			Verhuur/verpachting/ingebruikgeven of nemen van onroerende zaken
Samenwerking		Het sluiten van overeenkomsten	
	Zienswijzen indienen aangaande besluit van college van b en w tot oprichting of deelname aan privaatrechtelijke rechtspersoon	Besluit tot oprichting of deelneming aan privaatrechtelijk rechtspersoon	
	Vaststellen van een exploitatieplan (delegatie aan college van b en w kan onder bepaalde voorwaarden)		

BIJLAGE 2: Juridische instrumenten voor grondpolitiek

Wanneer de gemeente sturing wil geven aan de realisatie van gemeentelijke (ruimtelijke) doelstellingen kan zij daarvoor, binnen de kaders van wet- en regelgeving, verschillende instrumenten inzetten. De belangrijkste instrumenten zijn de navolgende:

Wet en besluit ruimtelijke ordening

Bestemmingsplan

Het bestemmingsplan is een juridisch bindend document voor zowel de gemeente (en andere overheden) als burgers en bedrijven. In een bestemmingsplan worden de gebruiks- en de bouw mogelijkheden vastgelegd voor een gebied waardoor inhoud en sturing gegeven kan worden aan ruimtelijke doelstellingen.

Beheersverordening

Een beheersverordening is een regeling die de gemeenteraad kan vaststellen en die bepalingen bevat om een bestaande situatie te handhaven. De beheersverordening is wat juridische status betreft gelijk aan het bestemmingsplan. Het instrument heeft tot doel ruimtelijke regels te stellen voor gebieden waarin de bestaande situatie bevroren kan worden. De beheersverordening vervangt het bestemmingsplan en moet ook eens in de 10 jaar worden herzien.

Omgevingsvergunning buitenplanse afwijking (projectbesluit)

Met de omgevingsvergunning buitenplanse afwijking (art. 2.12, lid 1, sub a onder 3 Wabo), het vroegere projectbesluit, kan worden afgeweken van het bestemmingsplan. Er moet gemotiveerd worden dat de omgevingsvergunningsaanvraag voldoet aan een goede ruimtelijke ordening. De aanvraag moet voorzien zijn van een ruimtelijke onderbouwing.

Structuurvisie

In de structuurvisie wordt de visie op het ruimtelijk beleid door gemeente (provincie of het Rijk) voor (delen van) het grondgebied of voor bepaalde aspecten beschreven. Hierin vertelt de gemeente bijvoorbeeld waar gebouwd mag worden, waar de natuur behouden blijft of waar de economische structuur versterkt moet worden.

Exploitatieplan

Een gemeentelijk exploitatieplan bevat een grondexploitatie en regels voor het omslaan van de kosten over de verschillende uitgiftecategorieën. Daarnaast kan het exploitatieplan gemeentelijke locatie-eisen bevatten met betrekking tot de inrichting van de openbare ruimte, de openbare voorzieningen en het bouwrijp maken. In het exploitatieplan kunnen eveneens bepalingen worden opgenomen over de fasering van de uitvoering en koppeling van bepaalde onderdelen en over het verhalen van kosten voor bovenwijkse voorzieningen.

Anterieure overeenkomst

Elke grondexploitatieovereenkomst die men sluit vòòr de vaststelling van een exploitatieplan is een anterieure overeenkomst. Deze overeenkomst sluit men in de beginfase van een project vóór de vaststelling van een exploitatieplan. Bij de anterieure overeenkomst hebben alle partijen veel onderhandelingsruimte. Men kan uiteraard afspraken over de grondexploitatie maken. Daarnaast mag men afspraken maken over financiële bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen zoals:

- groen
- recreatiegebieden
- waterberging en
- infrastructuur

als die bijdrage is gebaseerd op een structuurvisie.

Een anterieure overeenkomst biedt de mogelijkheid voor bovenplanse verevening. Daar zitten wel beperkingen aan. De afspraken in een anterieure overeenkomst moeten gaan over een concrete gebiedsontwikkeling en passen binnen een structuurvisie.

Posterieuze overeenkomst

De posterieuze overeenkomst is de overeenkomst over grondexploitatie die de gemeente sluit met een particuliere grondeigenaar ná het vaststellen van het exploitatieplan en de planologische maatregel. De overeenkomst mag niet afwijken van de inhoud van het exploitatieplan. De gemeente en een particuliere eigenaar mogen daarin wel zaken uit het exploitatieplan uitwerken en daarnaast nog andere zaken (die niet in een exploitatieplan kunnen worden opgenomen) regelen.

Omgevingswet (omgevingsvisie)

De aankomende Omgevingswet verplicht het Rijk, de provincie en gemeente een omgevingsvisie te maken. In de omgevingsvisie moeten de overheden rekening houden met de verschillende belangen in een gebied. Nu beslissen de overheden vaak alleen over een deelproject zonder aandacht te hebben voor de andere plannen voor het gebied. Tevens zullen de gemeentelijke bestemmingsplannen vervangen moeten worden door één omgevingsplan. De Omgevingswet treedt naar verwachting in juli 2022 in werking.

Omgevingsvisie

De omgevingsvisie is een samenhangend, strategisch plan over de leefomgeving. Dat plan richt zich op de hele fysieke leefomgeving. En houdt rekening met alle ontwikkelingen in een gebied. Het Rijk, de provincies en gemeenten stellen elk 1 omgevingsvisie vast voor hun hele grondgebied.

Omgevingsplan

Op basis van de op handen zijnde Omgevingswet moet de gemeente de bestemmingsplannen en beheersverordeningen vervangen door één omgevingsplan.

Programma

In het programma zitten maatregelen voor bescherming, beheer, gebruik en ontwikkeling van de leefomgeving. Bij een aantal programma's is het doel van die maatregelen het bereiken van omgevingswaarden. Er zijn ook vrijwillige programma's. Het programma richt zich op een onderwerp, een bepaalde bedrijfssector of een gebied. Verschillende overheden kunnen ook samen een programma opstellen.

Projectbesluit

Het projectbesluit is een uniforme procedure voor besluitvorming over complexe projecten van het Rijk, een provincie of een waterschap. Bijvoorbeeld de aanleg van een weg, windmolenpark of natuurgebied. Een projectbesluit regelt in dezelfde procedure de afwijking van het omgevingsplan. Het projectbesluit kan ook gelden als een omgevingsvergunning.

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. In het voorjaar van 2015 trad het laatste deel van de wet in werking. Hierdoor zijn onder andere nieuwe innovatieve experimenten en bijlagen aan de wet toegevoegd. De Crisis- en herstelwet zal opgaan in de Omgevingswet.

Minnelijke Verwerving

De gemeente krijgt de betreffende gronden te koop aangeboden of gaat zelf de grondeigenaar benaderen of deze bereid is tot verkoop over te gaan. Indien het in een dergelijk geval gelukt om tot overeenstemming te komen over de aankoopprijs en de overige aankoopvoorwaarden kan de verwerving tot stand gebracht worden. Met name bij deze methode heeft de gemeente de mogelijkheid om strategisch – en op de (verre) toekomst gericht – gronden in eigendom te verkrijgen. Ook het ruilen van (op die wijze) verkregen gronden kan daartoe een bijdrage leveren.

Samenwerking

Via bijvoorbeeld een (realisatie)overeenkomst of een bepaalde vorm van samenwerking (gezamenlijke rechtspersoon) afspraken maken met een marktpartij om de gemeentelijke doelstellingen te realiseren.

Wet voorkeursrecht gemeenten(Wvg)

De gemeente kan overeenkomstig de voorgeschreven wijze een voorkeursrecht vestigen in de zin van de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg). Het voorkeursrecht wordt gevestigd op de daartoe – door de Gemeenteraad – aangewezen percelen grond en heeft tot resultaat dat de grondeigenaar bij een voorgenomen vervreemding de betreffende percelen eerst te koop moet aanbieden aan de gemeente. De Wvg zal opgaan in de Omgevingswet.

Onteigeningswet

Wanneer voor planrealisatie benodigde grond niet op minnelijke wijze kan worden aangekocht en de grondeigenaar niet bereid is de bestemming zelf te realiseren, kan de gemeente besluiten tot onteigening van de gronden. Onteigening biedt de gemeente de mogelijkheid om een eigenaar zijn eigendomsrecht te ontnemen. Onteigening kan alleen in het algemeen belang van het ontwikkelen, gebruiken of beheren van de fysieke leefomgeving als onteigening noodzakelijk en urgent is. Onteigening is dan ook een instrument waartoe in principe pas op het laatste moment wordt overgegaan nadat het minnelijk overleg niet heeft geleid tot een aankoop. Onteigening betekent immers een belangrijke ingreep in het meest volstreekte recht van de burger, zijnde het eigendomsrecht. Om als gemeente het onteigeningsinstrument in te kunnen zetten dient het algemeen belang van hogere orde te zijn dan het belang van de individuele grondeigenaar. Tevens dient er sprake te zijn van een aangetoond nut, noodzaak en urgentie.

Onteigening betekent een forse ingreep in het eigendomsrecht waardoor met het inzetten van dit instrument zorgvuldig moet worden omgegaan. In de Omgevingswet is de onteigeningsprocedure zorgvuldig vastgelegd. Er zal altijd eerst getracht worden om via uiterste inspanningen langs minnelijke weg tot overeenstemming met de grondeigenaar te komen. Alleen wanneer uiterste inspanningen niet tot succes leiden en het bestemmingsplan in de uitvoering tot onaanvaardbare vertraging dreigt te geraken, moet onteigening worden overwogen. Dit is ook aan de orde indien in een vroegtijdig stadium van onderhandelingen al blijkt, dat op geen enkele manier met de grondeigenaar tot overeenstemming kan worden gekomen. Onteigening kan daarmee ook strategisch worden ingezet in de onderhandelingen voor verwerving. De grondslag voor onteigening (een onteigeningstitel) wordt meestal gelegd met een nieuw bestemmingsplan of omgevingsplan.

Met de invoering van de nieuwe Omgevingswet gaat ook de onteigeningsprocedure over in de Aanvullingswet grondeigendom. De onteigening is verdeeld in de onteigeningsprocedure met een bekrachtigingsprocedure en een schadeloosstellingsprocedure.

In de onteigeningsprocedure staan het algemeen belang, de noodzaak en urgentie van de onteigening centraal en wordt uiteindelijk door de gemeenteraad een onteigeningsbeschikking genomen. Deze treedt pas in werking nadat deze door de bestuursrechter is bekrachtigd op verzoek van de gemeenteraad. De bestuursrechter toetst hier ambtshalve (art. 16.107 Ow) op 4 onderdelen: vormvoorschriften, onteigeningsbelang, noodzaak, en urgentie. Bij de schadeloosstellingsprocedure wordt door de rechtbank de schadeloosstelling vastgesteld. De verwervende partij verkrijgt daarna het eigendom over de onroerende zaken die door de gemeenteraad in de onteigeningsbeschikking zijn aangewezen.

Een onteigeningsprocedure is tijdrovend en kostbaar en vergt een nauwkeurig te volgen proces. Aandachtspunten bij een onteigeningsprocedure zijn:

- Er moet een redelijke poging zijn gedaan tot minnelijke, dus niet verplichte, verwerving. Er moet in ieder geval een schadeloosstellingsaanbod zijn gedaan;
- Het moet aannemelijk zijn dat binnen afzienbare tijd toch nog overeenstemming kan worden bereikt;
- De belanghebbende is bereid en in staat om de ontwikkeling zelf te realiseren (zelfrealisatie). Deze daarbij concrete en op uitvoering gerichte voornemens kenbaar heeft gemaakt. En de belanghebbende de ontwikkeling zal verwezenlijken op de door het bevoegd gezag beoogde manier (artikel 11.7 Omgevingswet).

Zelfrealisatie moet plaatsvinden binnen de kaders van het omgevingsplan. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om specifieke eisen ten aanzien van de bouw van een bepaalde woningbouwcategorie of bepalingen over faseringen

Gronduitgifte

Via de verschillende methoden waarop gronden uitgegeven kunnen worden, zoals verkoop, verhuur en erfpacht met de daarop van toepassing te verklaren voorwaarden, sturen op de gemeentelijke doelstellingen.

Aanbestedingswet

Ook via de uitgifte van grond kan gestuurd worden op het realiseren van gemeentelijke (ruimtelijke) doelstellingen. Bij losse kaververkoop geldt dat de randvoorwaarden meestal reeds vastliggen in het ruimtelijke plan (bestemming- of omgevingsplan) en de overige (gemeentelijke) wet- en regelgeving. Bij uitgifte van een (gedeeltelijk) gebied voor grotere kavelontwikkelingsgebied geldt dat de sturing het grootst is indien tot uitgifte via aanbesteding wordt overgegaan. Afhankelijk van de omstandigheden van het geval kan de gemeente op basis van de Aanbestedingswet ook verplicht zijn om op die wijze tot gronduitgifte over te gaan.

BIJLAGE 3: Kaders voor financiële uitvoering

Gemeentewet

De raad stelt bij verordening de uitgangspunten voor het financiële beleid, alsmede voor het financiële beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie vast. Deze verordening waarborgt dat aan de eisen van rechtmatigheid, verantwoording en controle wordt voldaan.

In de verordening wordt bepaald wanneer het college de raad een Nota Grondbeleid aanbiedt. De raad stelt de Nota Grondbeleid vast, waarin aandacht wordt besteed aan:

- a. De strategische visie van het toekomstig grondbeleid van de gemeente;
- b. Het beleid met betrekking tot de wijze van uitgifte van gronden;
- c. Het beleid met betrekking tot de uitgangspunten voor prijsstelling van de uitgifte van gronden;
- d. Het beleid met betrekking tot nemen van winsten en verwerken van verliezen;
- e. Het beleid met betrekking tot de reserve grondexploitaties.

BBV – Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten

Het is wettelijk vastgelegd dat gemeenten jaarlijks begrotings- en verantwoordingsstukken moeten opstellen. De regelgeving hieromtrent is vastgelegd in het Besluit begroting en verantwoording (BBV). Ten aanzien van het grondbeleid staan in het BBV de bepalingen voor de inhoud van de paragrafen, de balans, de toelichting op de balans en de waardering in de begroting en jaarrekening.

Wet op de vennootschapsbelasting

Door de inwerkingtreding van de Wet modernisering Vpb-plicht overheidsondernemingen zijn gemeenten met ingang van het jaar 2016 vennootschapsplichtig geworden over hun (winstgevende) ondernemersactiviteiten.

Commissie BBV

In het BBV is opgenomen dat er een commissie is met als taak zorg te dragen voor een eenduidige uitvoering en toepassing van het BBV. Dit doet zij onder meer door het uitbrengen van richtinggevende notities en het beantwoorden van praktijkvragen.