

Nota grondbeleid 2024-2027

0 Samenvatting

Het is een goed gebruik dat eenmaal in de vier jaren het grondbeleid van de gemeente wordt geactualiseerd. Deze Nota grondbeleid is echter meer dan alleen een actualisatie van de door de gemeenteraad in 2020 vastgestelde Nota grondbeleid 2020-2023. De gevolgen van de inwerkingtreding van de Omgevingswet per 1 januari 2024 en de uitspraak van de Hoge Raad d.d. 26 november 2021, het zogenaamde Didam-arrest, zijn verwerkt. Maar daarnaast wordt via het in deze Nota voorgestelde grondbeleid ook ingespeeld op de ontwikkelingen op de woningmarkt en de andere opgaven waar de gemeente voor staat. De Omgevingsvisie zal de langetermijnvisie op de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving gaan beschrijven. In de in procedure gebrachte Wet Versterking Regie op de Volkshuisvesting wordt een verplichting toegevoegd aan de Omgevingswet die o.a. gemeenten verplicht om een volkshuisvestingsprogramma vast te stellen. Dat volkshuisvestingsprogramma zal de visie op het woonbeleid verder uitwerken en concrete maatregelen benoemen om tot realisering van het beleid te komen. Omgevingsvisie en volkshuisvestingsprogramma tezamen zullen het 'waarom en wat' vormen van ons ruimtelijk beleid. Deze Nota grondbeleid 2024-2027 loopt hier enigszins op vooruit. Ze beschrijft onder welke condities de gemeente bereid is welke instrumenten van het grondbeleid in te zetten voor de actuele en toekomstige opgaven (het 'hoe'). De meest actuele opgave is het realiseren van de in de Regionale woondeal 2022-2030 voor de Regio Noordwest Fryslân opgenomen woningbouwopgave voor onze gemeente. De Omgevingsvisie en volkshuisvestingsprogramma zullen de toekomstige opgaven definiëren.

Met name de woningmarktopgaven vragen van de gemeente een actievere opstelling dan voorheen. Daarom hanteert deze Nota als uitgangspunt dat de gemeente een situationeel grondbeleid gaat voeren. Op basis van afwegingscriteria wordt per gebieds- of locatieontwikkeling bepaald welke grondbeleidstrategie en -instrumenten de gemeente wil inzetten. Daarbij heeft de gemeente de keuze uit drie ontwikkelingsstrategieën, te weten:

1. Actief grondbeleid: planontwikkeling- en realisatie door de gemeente;
2. Samenwerken: planontwikkeling en -realisatie in een publiek-private of publiek-publieke samenwerking;
3. Faciliterend grondbeleid: planontwikkeling- en realisatie door derden.

De gemeente zet het faciliterend grondbeleid in als particuliere partijen bereid zijn hun grondposities in te zetten voor realisering van gemeentelijke doelen. Als dat niet mogelijk is zal de gemeente waar mogelijk via samenwerking of via een actief grondbeleid zelf meer regie en verantwoordelijkheid nemen. In een Ontwikkelstrategie zal met behulp van het in deze Nota opgenomen afwegingskader dit later dit jaar worden uitgewerkt.

Die gedachtelijn is ook terug te vinden in de uitgangspunten, zoals die in deze nota voor het grondprijsbeleid zijn geformuleerd. Die sluiten aan op het Addendum Woonvisie 2020-2030.

Verder wordt de in de in 2017 door de gemeenteraad vastgestelde nota 'Het groenstroken/snippergrond- en erf-pachtbeleid –'Grenzen verkennen' opgenomen erfpachtbeleid via deze nota herzien. Later dit jaar zal dit beleid verder worden uitgewerkt in een uitvoeringsbesluit.

De belangrijkste uitgangspunten in deze Nota grondbeleid, zijn hieronder samengevat. In onderstaande tabel staan de in hoofdstuk 2 en volgende verwerkte uitgangspunten voor het grondbeleid vermeld. Voor de toelichting, achtergrondinformatie en motivering van deze uitgangspunten wordt verwezen naar de betreffende paragrafen.

Beleidsvoorstel	Paragraaf
De gemeente past een situationeel grondbeleid toe waarbij op basis van het in paragraaf 2.4 opgenomen afwegingskader wordt bepaald welke ontwikkelingsstrategie wordt gevolgd.	2.3 en 2.4
Hoofddregel is dat kostenverhaal primair op vrijwillige basis via een anterieure overeenkomst (privaatrechtelijk), voorafgaand aan de vaststelling van het omgevingsplan of verlening van de omgevingsvergunning, plaatsvindt.	3.1
Ten behoeve van nader te definiëren ruimtelijke ontwikkelingen wil de gemeente het instrument van financiële bijdrage inzetten en werkt dit voor het realiseren van sociale en betaalbare (huur)woningen en betaalbare woningen uit.	3.1.3

Samenwerken wordt, wanneer toepassen van een faciliterend grondbeleid niet leidt tot de door de gemeente gewenste beleidsdoelen, als alternatieve ontwikkelstrategie beschouwd.	4
1. De gemeente is bereid om een actief grondbeleid toe te passen ten behoeve van door de gemeente nagestreefde doelen. <ul style="list-style-type: none"> • Toepassen van het Voorkeursrecht kan worden ingezet als instrument wanneer de gemeente een actieve(re) opstelling wil gaan volgen. • Uitgifte van bouwrijpe grond kan via zowel verkoop als erfpacht plaatsvinden, waarbij wel de voorkeur aan verkoop wordt gegeven. • Bij de uitgifte van bouwrijpe grond wordt een openbare selectieprocedure toegepast tenzij de gemeente op basis van objectieve criteria t.b.v. van de in 5.4.1 genoemde situaties een een-op-een levering kan motiveren. • Door de gemeenteraad vastgestelde grondexploitatiebegrotingen worden jaarlijks geactualiseerd en de effecten worden toegelicht in de paragraaf grondbeleid van jaarrekening en begroting. 	5 5.2.1 5.4 5.4.1 5.5
1. Met betrekking tot het gemeentelijk grondbeleid gelden de volgende uitgangspunten: <ul style="list-style-type: none"> • Met uitzondering van grondprijzen voor bouwrijpe grond voor sociale huurwoningen en maatschappelijke voorzieningen geldt marktconformiteit. • Voor nieuwbouw sociale huurwoningen gelden vaste grondprijzen • Voor de overige nieuwbouw woningen wordt een jaarlijks te herijken (genormeerde) grondquote gehanteerd, waarbij onderscheid wordt gemaakt in de navolgende categorieën: <ol style="list-style-type: none"> a. Sociale koopwoningen; b. Betaalbaar; c. Middenduur; d. Duur. • Voor commerciële functies wordt de comparatieve methode toegepast. • Voor maatschappelijke voorzieningen wordt een maatschappelijke grondprijs gehanteerd. 	6.1 6.2.2 6.2.3 6.2.4
2. Het college stelt jaarlijks binnen de kaders van het in de Nota grondbeleid 2024-2027 vastgestelde kaders een grondprijzbrief vast.	6.3
<ul style="list-style-type: none"> • Erfpacht blijft als instrument ingezet worden om: In situaties waar dat is gewenst aanvullend via privaatrechtelijk gebruik te kunnen reguleren; • Bestaande erfpachtrechten van erfpachters, wiens bestaande erfpachtcontracten expireren en die niet bereid of in staat zijn het bloot eigendom van hun erfpachtrecht te verwerven, zekerheid te bieden; • Het bestaande erfpachtstelsel voor woningbouw om te zetten in een eeuwigdurend erfpachtrecht; • Bij de uitwerking van de conversieregeling van de bestaande erfpachtrechten aan erfpachters maximale keuzevrijheid te bieden. • Het voorstel voor uitwerking van dit nieuwe erfpachtstelsel in 2024 aan de gemeenteraad te besluitvorming aan te bieden. 	7.2 7.2 7.2 7.3 7.3
De verkoopprocedure van overhoeken (snippergroen) zodanig in te richten dat eenmaal per jaar wordt geïnventariseerd welke overhoeken voor verkoop in aanmerking komen en die dan binnen de criteria van het Didam-arrest aan te bieden.	8.3.2

1 Inleiding

In 2010 heeft de gemeenteraad van Harlingen voor het eerst kaders voor het grondbeleid vastgesteld. Het voeren van een (semi-)actief grondbeleid is tot op heden de kern van het beleid. Dat hield in dat de gemeente via het verwerven van strategische grondposities en die, (zonder zelf bouw- en woonrijp te maken), weer te verkopen aan ontwikkelende partijen, invloed wil behouden. In het geval de gemeente eigenaar is van de grond, bestaat de mogelijkheid (en ligt het soms ook meer voor de hand) om de exploitatie in eigen hand te nemen. De ontwikkeling van het Willemshavengebied is daar een voorbeeld van. Het vaststellen van een afwegingskader, dat behulpzaam is bij het bepalen op welke wijze het grondbeleid in relatie tot het belang van de ruimtelijke ontwikkelingen wordt ingezet, is één van de belangrijkste thema's van de Nota Grondbeleid 2024-2027.

De Omgevingswet is per 1 januari 2024 inwerking getreden. Doel van de Omgevingswet is het bereiken van een balans tussen het benutten en beschermen van de leefomgeving. Om dit doel te realiseren zijn tot op heden zelfstandig functionerende wetten en regelingen in de Omgevingswet samengevoegd. Naast de Omgevingswet zelf vormen de aanvullingswet Grondeigendom, het Omgevingsbesluit en de daaruit voortvloeiende regelgeving een belangrijk kader voor deze nota. De aanvullingswet Grondeigendom integreert de wettelijke kaders voor de toepassing van bestaande wettelijke regelingen voor het voorkeursrecht, onteigening en kostenverhaal. Met deze aanvullingswet worden ook nieuwe instrumenten geïntroduceerd. Of en hoe de gemeente die wil benutten wordt in deze Nota beantwoord.

In het addendum op de Woonvisie 2020-2030 wordt de noodzaak om als gemeente een actieve regierol, in afstemming met de betrokken marktpartijen, uit te oefenen gesignaleerd. Met als doelen het tijdig kunnen bestemmen van voldoende woningbouwlocaties, maar ook om duidelijke sturing op woningtypologie en prijsklassen te kunnen uitoefenen. In deze Nota wordt beschreven op welke wijze via inzet van het gemeentelijk grondbeleid dit streven kan worden ondersteund.

De in 2017 vastgestelde kaders voor het beleid ten aanzien van groenstroken en erfpachtbeleid worden in deze Nota als integraal onderdeel van het gemeentelijke grondbeleid herzien. Daardoor is het ook mogelijk om het uitgifte- en het grondprijnsbeleid van de gemeente integraal te behandelen.

Leeswijzer

Hoofdstuk 2 beschrijft de doelen van het grondbeleid en het afwegingskader, waarmee de inzet van het grondbeleid wordt bepaald. De hoofdstukken 3, 4 en 5 beschrijven de drie vormen van grondbeleid en de daarbij in te zetten instrumenten. Het grondprijnsbeleid van de gemeente wordt in hoofdstuk 6 beschreven. In hoofdstuk 7 wordt het erfpachtbeleid van de gemeente uitgewerkt. Hoofdstuk 8 beschrijft de kaders voor het verkopen, verpachten en verhuren van gronden, inclusief het snippergroen.

2 Positie van het grondbeleid

Het grondbeleid wordt ingezet om ambities en doelen van de gemeente op het gebied van wonen, economie, verkeer, duurzaamheid, het sociaal domein en in toenemende mate ook de energietransitie te realiseren. De nog op te stellen Omgevingsvisie, waarin de sectorale beleidsdocumenten worden geïntegreerd, en het toekomstige volkshuisvestingsprogramma definiëren het waarom en waar we dit grondbeleid willen inzetten. Dit hoofdstuk beschrijft met welke doelen en onder welke voorwaarden we het grondbeleid daarvoor dan willen inzetten (het 'hoe').

2.1 Relatie met toekomstige omgevingsvisie

De Omgevingswet schrijft voor dat elke gemeente uiterlijk 1 januari 2027 een omgevingsvisie heeft vastgesteld. De Omgevingsvisie wordt het instrument waarin de diverse ruimtelijke opgave (waarom en wat) worden beschreven. Die omgevingsvisie behoort ook een beschrijving van de hoofdlijnen van het gemeentelijk grondbeleid te bevatten. Dit versterkt de samenhang tussen de gemeentelijke ambities en doelen (het waarom en wat in de Omgevingsvisie) en het hoe, dat wordt uitgewerkt in het gemeentelijk grondbeleid.

Deze Nota beperkt zich daarom tot het beschrijven van de kaders waarbinnen de gemeente haar grondbeleid(instrumenten) wil inzetten. Daardoor ontstaat een door de gemeenteraad vastgesteld handelingskader voor het college en de ambtelijke organisatie tot het moment dat de Omgevingsvisie is vastgesteld door de gemeenteraad.

2.2 Uitgangspunten gemeentelijk grondbeleid

Het gemeentelijk grondbeleid wordt in samenhang met andere publiekrechtelijke instrumenten en bevoegdheden ingezet om bij te dragen aan het realiseren van gemeentelijke ambities en doelen. Bij de inzet van het gemeentelijk grondbeleid worden onderstaande doelen nagestreefd.

1. Rechtvaardig verdelen van kosten en baten tussen gemeente en grondeigenaren (kostenverhaal);
2. Kunnen verevenen van positieve en negatieve resultaten van door de gemeente gewenste ontwikkelingen in het fysieke domein (bijv. grond t.b.v. sociale woningbouw en vrije sector woningen);
3. Waar dat aan de orde is op een transparante wijze beheersen van de risico's, die verbonden zijn aan ontwikkelingen in het fysieke domein.

Bij de toepassing van het gemeentelijk grondbeleid worden de navolgende principes gehanteerd:

1. De wijze van inzet van het grondbeleidsinstrumentarium wordt per situatie bepaald. Op basis van vastgestelde afwegingscriteria wordt bepaald welke rol(len) en welk(e) instrument(en) de gemeente inzet;
2. Verkoop, verhuur of verpachting van grond of de uitgifte van bouwrijpe grond vindt marktconform plaats op basis van vastgestelde kaders van het gemeentelijk grondprijnsbeleid. Alleen bij als zogenaamde DAEB-activiteiten aangemerkte functies, zoals sociale huurwoningen en aangewezen

maatschappelijke functies, is staatssteun toegestaan en kunnen niet marktconforme grondprijzen gehanteerd worden.

3. De gemeente verwerft gronden onder marktconforme condities waarbij de prijsstelling wordt gewaarborgd door een onafhankelijk uitgevoerde taxatie.

2.3 Vormen van grondbeleid

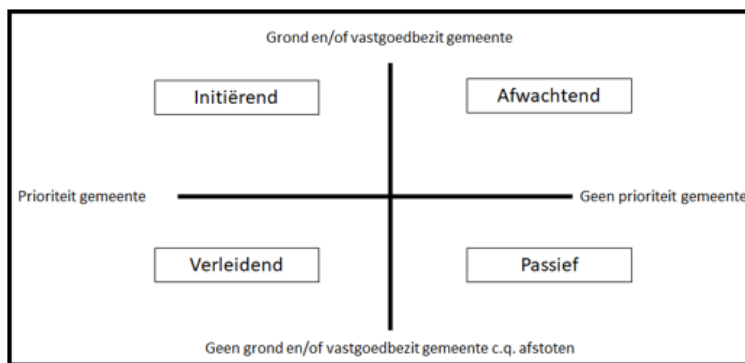
De gemeente kan op verschillende manieren haar grondbeleid vormgeven. Dit hangt af van de urgentie van een ontwikkeling, de mate van gewenste gemeentelijke bemoeienis en de potentie van een ontwikkeling. Bij het toepassen van de instrumenten van het grondbeleid kan de gemeente in beginsel kiezen tussen de volgende ontwikkelingsstrategieën:

1. Actief grondbeleid: planontwikkeling- en realisatie door de gemeente;
2. Samenwerken: planontwikkeling en -realisatie in een publiek-private of publiek-publieke samenwerking;
3. Faciliterend grondbeleid: planontwikkeling- en realisatie door derden.

De inzet van het gemeentelijk grondbeleid wordt in de vorige nota's omschreven als een (semi-) actief grondbeleid, dat door het verschuiven van het accent naar inbreiding en herbestemming verkleurt naar een faciliterend grondbeleid. Verwijzende naar de opgaven (met name de Regionale woondeal 2022-2030 voor de Regio Noordwest Fryslân), is de vraag of de markt die opgaven op basis van alleen faciliterend grondbeleid volledig kan en wil realiseren. Soms kunnen ontwikkelingen, door via samenwerken risico's - en kennis te delen, vlot worden getrokken. Waar nodig moet de bereidheid aanwezig zijn om door het in of overnemen van (strategische) grondposities door de gemeente, te intervensiëren. Daarom wordt in deze Nota voorgesteld om het principe van een (semi-)actief grondbeleid te vervangen door het toepassen van een situationeel grondbeleid. Dat houdt in dat de gemeente op basis van een afwegingskader op gebieds- of locatieniveau bepaalt welke ontwikkelingsstrategie zij wil volgen.

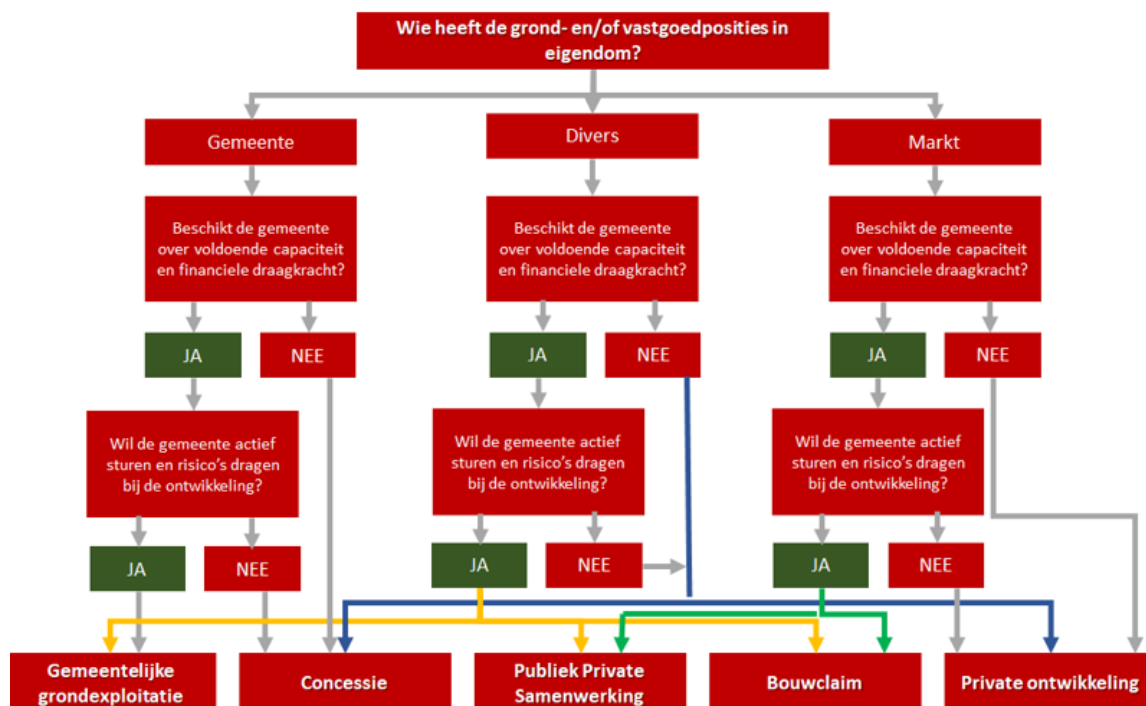
2.4 Afwegingskader

Het in deze paragraaf gepresenteerde afwegingskader is ondersteunend bij het motiveren waarom welke ontwikkelingsstrategie voor een gebiedsontwikkeling of project wordt gekozen. Die keuze hangt af van de urgentie van een ontwikkeling, de mate van gewenste gemeentelijke bemoeienis en de potentie van een ontwikkeling. In de basis heeft de gemeente een publiekrechtelijke rol. De gemeente beschikt over diverse instrumenten om haar beleid voor de fysieke leefomgeving te verwezenlijken. Afhankelijk van diverse factoren kan de gemeente besluiten om door middel van inzet van haar grondbeleid in meer of mindere mate sturing te geven aan deze ontwikkelingen. Prioriteit van het te verwezenlijken beleidsdoel, het wel of niet beschikken over grond of middelen om posities te verwerven spelen hierbij een rol. In figuur 1 zijn de afwegingen op hoofdlijnen geschetst.



Figuur 1 Mate en wijze van sturing

Bij de rolkeuze op gebieds- of locatieniveau zijn verdeling van de grondposities, (financiële) capaciteit en risicoverdeling drie variabelen die richting geven aan de rolverdeling tussen gemeente en de marktpartijen. In figuur 2 wordt dit afwegingsproces uitgewerkt naar een keuze voor een aanpak. Hoofdstuk 3 behandelt de private ontwikkeling en het daarvoor in te zetten facilitaire grondbeleid. In hoofdstuk 4 worden de modellen concessie, publiek private samenwerking en bouwclaim beschreven. Hoofdstuk 5 behandelt het actief grondbeleid, waarvoor de grondexploitatie wordt ingezet.



Figuur 2 Keuzeprocess situationeel grondbeleid

2.5 Noodzaak ontwikkelstrategie

De Omgevingsvisie behoort een onderbouwd lange termijn wensbeeld voor Harlingen (het 'waarom') te beschrijven en formuleert daarbij horende oplossingsrichtingen (het 'wat'). Voor de termijn tot 2030 beschrijven het addendum op de Woonvisie 2020-2030 en de regionale woondeal waar welke woningbouwopgave moet worden gerealiseerd. De ontbrekende schakel is nog een Ontwikkelstrategie, die zowel voor de periode tot 2030 als daarna definieert hoe de gemeenten de opgaves wil realiseren. Daarom zal het college na vaststelling van deze nota door de gemeenteraad een Ontwikkelstrategie opstellen, die beschrijft:

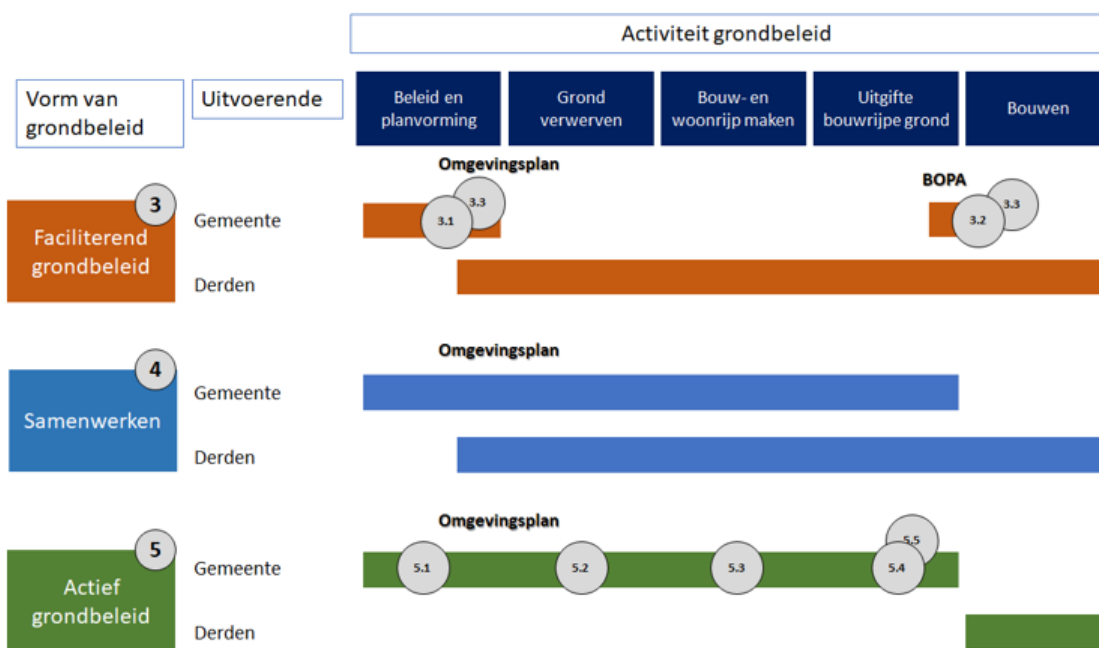
- Welke rol(len) de gemeente bij de realisering van de opgaves op zich wil nemen (keuze faciliterend, samenwerken of actief en onderbouwen via het afwegingskader);
- Welke grondbeleidsinstrumenten de gemeente daarvoor wil inzetten;
- Een planning op hoofdlijnen;
- Een globale business case die beschrijft onder welke condities de opgave realiseerbaar is.

Het uitvoeren van zo'n Ontwikkelstrategie vraagt om het beschikbaar stellen van een voorbereidingskrediet. In samenhang met de vaststelling van de Ontwikkelstrategie door de gemeenteraad zal aan de gemeenteraad een voorstel voor beschikbaar stellen van middelen ten behoeve van de realisatie van die Ontwikkelstrategie worden aangeboden.

2.6 Relatie grondbeleidsstrategie en instrumenten

In de Omgevingsvisie zal de gemeente haar ambities en beleidsdoelen voor de fysieke leefomgeving voor de lange termijn vastleggen. Via het omgevingsplan worden met behulp van het integraal afwegingskader in de omgevingsvisie die ambities en beleidsdoelen uitgewerkt naar regels voor de fysieke leefomgeving. Het omgevingsplan definieert welke activiteiten wel en niet in de gemeente zijn toegestaan. Wijziging van het omgevingsplan kan op initiatief van de gemeente plaatsvinden, maar kan ook het resultaat zijn van een particulier initiatief. Wanneer sprake is van een particulier initiatief, zal de gemeente haar faciliterend grondbeleid inzetten. Kleinschalige particuliere initiatieven zullen veelal als buitenplanse omgevingsactiviteit (BOPA) worden vergund. Parallel aan die vergunningverlening is dan ook sprake van kostenverhaal. Grootschalige locaties of gebiedsontwikkelingen worden voorafgegaan door een gebiedsgerichte wijziging van het omgevingsplan. Afspraken over kostenverhaal zullen in die fase met de initiatiefnemer worden gemaakt.

Bij samenwerking bepalen de afspraken welke taken door de gemeente en andere samenwerkingspartners worden uitgevoerd. De gemeente kan ook zelf het initiatief nemen om een plan te ontwikkelen en te realiseren. Dan worden alle bij een actief grondbeleid behorende grondbeleidsinstrumenten ingezet. In figuur 3 is aangegeven wanneer welke activiteiten door de gemeente of derden in welke fase van het planvormingsproces worden uitgevoerd.



Figuur 3 Relatie grondbeleidsstrategie en instrumenten

De in figuur 3 opgenomen nummering geeft aan in welke hoofdstukken de instrumenten, die bij de verschillende vormen van grondbeleid worden toegepast, worden beschreven.

3 Faciliterend grondbeleid

Bij het faciliterend Grondbeleid (ook wel passief grondbeleid genoemd) stelt de gemeente de kaders (via het omgevingsplan) voor de ontwikkeling vast, maar zijn derden (zoals ontwikkelaars of woningcorporaties) verantwoordelijk voor de realisatie. De planrealisatie vindt plaats voor rekening en risico van de private partij. De gemeente verhaalt de kosten die ze maakt en waarvan de grondeigenaar profiteert, op de initiatiefnemer.

De invloed en sturing van de gemeente op het uiteindelijke plan is beperkter dan wanneer sprake is van samenwerking of het toepassen van een actief grondbeleid. Daar staat tegenover dat de gemeente ook maar een beperkt financieel risico draagt.

Het toepassen van een faciliterend grondbeleid vraagt om een goede afstemming met de publiekrechtelijke instrumenten omgevingsplan en -vergunning. In het omgevingsplan kunnen regels over te realiseren categorieën sociale huur- en koopwoningen, middenhuurwoningen en woningen op vrije kavels worden opgenomen. Als de initiatiefnemer al bekend is, wordt dat vooraf gegaan door het sluiten van een zogenaamde anterieure overeenkomst met die ontwikkelaar. Via die overeenkomst worden afspraken over het programma, het ontwerp, de kwaliteit en de financiën (kostenverhaal) gemaakt. Die worden daarna vertaald in het omgevingsplan. Is de ontwikkelende partij vooraf niet bekend, dan vindt na vaststelling van het omgevingsplan bij verlening van de omgevingsvergunning via een posterieure overeenkomst kostenverhaal plaats. Dat geldt ook bij het verlenen van een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA). De sturingsmogelijkheden van de gemeente beperken zich dan tot het publiekrechtelijke instrumentarium.

De gemeente is medeondertekenaar van de regionale woondeal 2022-2030. Daarmee heeft de gemeente zich bereid verklaard zich in te zetten voor voldoende plancapaciteit voor de met de provincie en het Rijk afgesproken woningbouwopgave in de regio. Realiseren van voldoende betaalbare woningen in de regio, waarbij de inzet van Harlingen is om 30% sociale huurwoningen te realiseren, is de belangrijkste doelstelling van deze woningbouwafspraken.

Op basis van de eigendomsverhoudingen in de gemeente Harlingen zal het in de regionale woondeal opgenomen woningbouwprogramma (nagenoeg) geheel via particuliere initiatieven worden gerealiseerd. De gemeente is verantwoordelijk voor de programmatische sturing. De beschikbare publiek- en privaatrechtelijke instrumenten zullen daarvoor in samenhang worden ingezet.

Aan het toepassen van het faciliterend grondbeleid ligt de aanname ten grondslag, dat de gemeente via de inzet van publiekrechtelijke instrumenten voldoende sturing kan geven aan de gewenste ontwikkeling van de fysieke omgeving. De gemeente moet daarbij afwegen of de particuliere initiatiefnemers bereid en in staat zijn om het gewenste programma tijdig te realiseren. Realiseren van met name vol-

doende sociale huurwoningen zet de grondexploitatie van de particuliere ontwikkeling onder druk. Het ook dan behalen van de programmatische doelen kan het noodzakelijk maken dat de gemeente een actievere rol op zich neemt. Dat kan bijvoorbeeld door een beroep op subsidiemiddelen te doen of waar mogelijk verevening tussen locaties toe te passen. Wanneer deze maatregelen onvoldoende zijn om de programmatische doelen te realiseren, kan overschakelen naar samenwerken of toepassen van een actief grondbeleid de uiteindelijke consequentie zijn.

De Omgevingswet maakt een onderscheid in kostenverhaal voor integrale gebiedsontwikkeling (met tijdvak) en organische gebiedsontwikkeling (zonder tijdvak). Bij kostenverhaal met tijdvak worden de totale kosten van het kostenverhaalsgebied vergeleken met de totale opbrengsten. Bij kostenverhaal zonder tijdvak (organische planontwikkeling) mag de gemeente alleen de kosten verhalen van het opstellen van een globaal plan en niet van een gedetailleerd plan. Op basis van de opgave voor de komende jaren zal in Harlingen met name de eerste categorie van toepassing zijn. Daarom beperkt dit hoofdstuk zich tot het beschrijven van de beleidskaders voor integrale gebiedsontwikkeling.

De Omgevingswet biedt daarnaast ook de grondslag voor een vrijwillige financiële bijdrage gebiedsontwikkeling bij een wijziging van het omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit.

3.1 Kostenverhaal

Kostenverhaal is gebaseerd op het principe dat de initiatiefnemer van een ontwikkeling meer van de aanleg van openbare voorzieningen profiteert dan andere burgers en bedrijven. Om die reden is het gerechtvaardigd om de kosten te verhalen op de initiatiefnemer. De Omgevingswet verplicht de gemeente om de kosten voor werken, werkzaamheden en maatregelen naar evenredigheid te verhalen op de initiatiefnemers, die profijt hebben van de aan te leggen openbare voorzieningen.

Bij het bepalen van de hoogte van de kosten die worden verhaald, gelden de criteria van profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid (PPT-criteria). Hoofregel is dat kostenverhaal primair op vrijwillige basis via een anterieure overeenkomst (privaatrechtelijk) plaatsvindt. Alleen wanneer initiatiefnemer(s) en gemeenten vooruitlopend op vaststelling van het omgevingsplan of buitenplanse omgevingsactiviteit geen overeenstemming bereiken, ontstaat kostenverhaal op dwingende basis (publiekrechtelijk).

Grondslag kostenverhaal	Bevoegd orgaan
Privaatrechtelijk kostenverhaal	College burgemeester en wethouder
Omgevingsplan	Gemeenteraad
Buitenplanse omgevingsplanactiviteit	College burgemeester en wethouders

Tabel 1 Verdeling bevoegdheden kostenverhaal volgens Omgevingswet

3.1.1 Privaatrechtelijk kostenverhaal

Als grondslagen voor privaatrechtelijk kostenverhaal via de anterieure overeenkomst worden de in de Omgevingswet genoemde kostensoorten en het toepassingsbereik gehanteerd. Met betrekking tot vorm en inhoud van de anterieure overeenkomst worden de in tabel 2 genoemde uitgangspunten gehanteerd.

Aspect	Eisen
Overeenkomst	Geen eisen aan inhoud van afspraken, wel hanteert de gemeente een modelovereenkomst als basis.
Betalingsregeling	Opties zijn: 1. Betaling ineens voor start uitvoering; 2. Betalingsregeling incl. aanvullende zekerheden voor start uitvoering.
Nadeelcompensatie (planschade)	Wordt in anterieure overeenkomst opgenomen dat die voor rekening en risico van de initiatiefnemer zijn
Vrijwaring	Initiatiefnemer wordt gevrijwaard tegen publiekrechtelijk kostenverhaal.

Tabel 2 Eisen anterieure overeenkomst

Hoewel de privaatrechtelijke anterieure overeenkomst vormvrij is, zullen de hierna voor publiekrechtelijk kostenverhaal genoemde elementen ook terugkeren in een anterieure overeenkomst. Wel zijn de gemeente en initiatiefnemer vrij om over andere onderwerpen ook afspraken te maken.

3.1.2 Publiekrechtelijk kostenverhaal

Publiekrechtelijk kostenverhaal vindt alleen plaats op basis van de in het omgevingsplan of de omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit opgenomen kostenverhaalregels. In een zogenaamde posterieure overeenkomst wordt de afdwingbare financiële bijdrage bepaald op het bedrag dat volgens het geldende omgevingsplan is verschuldigd. Die kostenverhaalregels zijn gebaseerd op:

- Aanwijzing kostenverhaalsgebied
- Per kostenverhaalsgebied:
 - Het tijdvak
 - Een raming van de kosten
 - Een evenredige toedeling van kostensoorten waarvan het gebied ten dele profijt heeft
 - Een raming van de opbrengsten van alle daarin gelegen gronden
 - Regels over de verdeling van de kosten over aangewezen activiteiten
 - Regels over de eindafrekening van de kosten

3.1.3 De (vrijwillige) financiële bijdrage

Een vrijwillige financiële bijdrage gebiedsontwikkeling is een bijdrage aan kosten van ontwikkelingen die niet onder kostenverhaal vallen, maar wel bijdragen aan de kwaliteit van een gebied. Daarvoor wordt de grondslag gelegd in de Omgevingsvisie of een programma¹. Dit instrument kan als vereveningsinstrument bij de realisering van bijvoorbeeld sociale huurwoningen worden ingezet. Locaties waar niet wordt of kan worden voldaan aan het vereiste percentage sociale huurwoningen dragen dan een financiële bijdrage af. Die kan worden ingezet om andere locaties, waar meer dan het vereiste percentage sociale huurwoningen wordt gerealiseerd, te compenseren. Een bijdrage voor een ruimtelijke ontwikkeling kan alleen worden verhaald via het privaatrechtelijke spoor. Dat betekent dat deze kosten alleen kunnen worden verhaald via het sluiten van een anterieure exploitatieovereenkomst. Het verlenen van medewerking aan een initiatief mag niet worden gekoppeld aan het sluiten van een posterieure overeenkomst. In die situatie is de gemeente afhankelijk van de initiatiefnemer.

Om een bijdrage voor de ruimtelijke ontwikkelingen te kunnen vragen van een initiatiefnemer, moet aannemelijk worden gemaakt dat er tussen de ruimtelijke ontwikkeling en het initiatief waarvan een bijdrage wordt gevraagd, een 'samenhang' aanwezig is of een 'ruimtelijke' of 'functionele' relatie bestaat. Die samenhang kan zijn gebaseerd op:

- a. Een materiële relatie (bijvoorbeeld een rondweg die bijdraagt aan de verkeersontsluiting van een locatie of gebiedsontwikkeling);
- b. Een beleidsmatige relatie (bijvoorbeeld de eis om bij nieuwbouw 30% sociale huurwoningen realiseren).

De toepassing van deze financiële bijdrage als vereveningsinstrument voor de realisering van sociale huurwoningen en betaalbare woningen is zeer wenselijk.

4 Samenwerken

Aan het toepassen van de grondbeleidsstrategie samenwerken kunnen verschillende motieven ten grondslag liggen. De gemeente kan gedwongen worden om samen te werken omdat een of meerdere andere partijen grond- of vastgoedposities bezitten. Samenwerken kan ook als strategie worden ingezet als de gemeente met andere overheden of met de markt kennis of risico wil kunnen delen.

4.1 Samenwerkingsmodellen

De wijze van samenwerking kan op verschillende manieren vorm krijgen:

- Privaatrechtelijke overeenkomsten (intentie-, samenwerkings- en realisatieovereenkomst of bouwclaimmodel);
- Concessieovereenkomsten die na een prijsvraag tot stand komen;
- Publiek-private of publiek-publieke samenwerking via een gemeenschappelijke juridische entiteit.

4.1.1 Samenwerking op basis van overeenkomsten

De samenwerking tussen een of meerdere ontwikkelende partijen en de gemeente kan op basis van overeenkomsten vorm worden gegeven. Dat is bijvoorbeeld mogelijk als de samenwerkende partijen

1) In een programma kunnen burgemeester en wethouders beleid uit de omgevingsvisie concreter invullen voor specifieke gebieden, sectoren of onderwerpen.

over grondposities in het plangebied beschikken. De intentieovereenkomst is dan normalter gericht op het definiëren van een programma en onderzoeken van de (financiële) haalbaarheid. De samenwerkingsovereenkomst is dan gericht op de uitwerking van het plan, terwijl in de realisatieovereenkomst afspraken over de realisering van het plan worden gemaakt. In alle overeenkomsten worden afspraken over de rol- en risicoverdeling tussen de partijen gemaakt. Het college is het bevoegd gezag om deze overeenkomsten te sluiten. Dat vindt echter plaats binnen de door de gemeenteraad vastgestelde kaders (omgevingsplan, budgettair kader, etc.) of onder voorbehoud van instemming gemeenteraad met de noodzakelijke kaders. Het toepassen van deze wijze van samenwerking kan, wanneer private partijen er zelfstandig niet in slagen om gemeentelijke doelstellingen te realiseren. Het is dan een logisch vervolg op het toepassen van een faciliterend grondbeleid.

Een specifieke vorm is het zogenaamde bouwclaimmodel. Bij het bouwclaimmodel dragen private eigenaren hun gronden over aan de gemeente. Deze maakt de gronden bouw- en woonrijp om de kavels vervolgens uit te geven. De private partijen krijgen het recht op koop van een aantal kavels.

4.1.2 Concessiemodel

In het concessiemodel verleent de gemeente een recht aan een private partij, 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 concessiehouder. De gemeente draagt uitvoering en regie volledig over aan de concessiehouder maar behoudt de toetsende publiekrechtelijke rol. Dit model kan worden toegepast als de gemeente zelf wel de grondposities heeft, maar het ontwikkelrisico en de realisatie via het concessiemodel aan de markt wil overdragen. Bij de herontwikkeling van De Nieuwe Willemshaven is toepassing van dit model voor de daarin opgenomen ontwikkellocaties een potentiële optie.

4.1.3 Publiek-private of publiek-publieke samenwerking

Samenwerking tussen gemeente en marktpartijen of andere overheden, waarbij de partijen gemeenschappelijk het risico voor de grondexploitatie overdragen aan een juridische entiteit. Afhankelijk van de wijze waarop de samenwerking en de risicoverdeling in die juridische entiteit vorm wordt gegeven, wordt een beroep op gemeentelijke (financiële) capaciteit gedaan en draagt de gemeente via de juridische entiteit mede het risico.

4.2 Samenwerking en Didam-arrest

Als sprake is van nakoming van een in het verleden aangegane bouwclaimovereenkomst wordt als uitgangspunt gehanteerd dat een één-op-één levering mogelijk is. In situaties waarin sprake is van een integrale gebiedsontwikkeling, waarin zowel de gemeente als de private partijen grondposities bezitten, kan op basis van de hiervoor genoemde modellen een één-op-één levering plaatsvinden, mits voorafgaande hieraan een publicatie van een op de door de Hoge Raad beschreven wijze voorgenomen verkoop heeft plaatsgevonden.

4.3 Randvoorwaarden voor de gemeente

Elke strategie kent in bepaalde situaties voor- en nadelen en brengt risico's met zich mee voor de gemeente en de ontwikkelende partijen. Bij samenwerking is de gemeente in beginsel bereid om aan de ontwikkeling verbonden risico's in de grondexploitatie te delen met de markt of andere overheden. De mate waarin de gemeente wil delen in de risico's is o.a. afhankelijk van de kansen die de ontwikkeling voor de gemeente biedt en de financiële draagkracht van de gemeente. Bij alle samenwerkingsmodellen is het beschikken over gespecialiseerde juridische- en planeconomische expertise een randvoorwaarde. Expertise waarover de gemeente zelf niet beschikt en in voorkomende situaties extern zal moeten invullen.

In het geval sprake is van de vorming van een gemeenschappelijke exploitatiemaatschappij ontstaat ook een relatie met het deelnemingenbeleid van de gemeente. Om voldoende functiescheiding te waarborgen is het in die situatie gewenst een onderscheid te maken tussen de rol van aandeelhouder (normaliter de portefeuille Financiën), de beleidscontrolefunctie (levert de samenwerking de beoogde resultaten) en de vertegenwoordigers in de samenwerkingsconstructie (o.a. ruimtelijke ordening en grondbeleid). Ook het functioneren in dergelijke samenwerkingsconstructies doet een beroep op specifieke kennis, die niet in alle situaties in de ambtelijke organisatie aanwezig is.

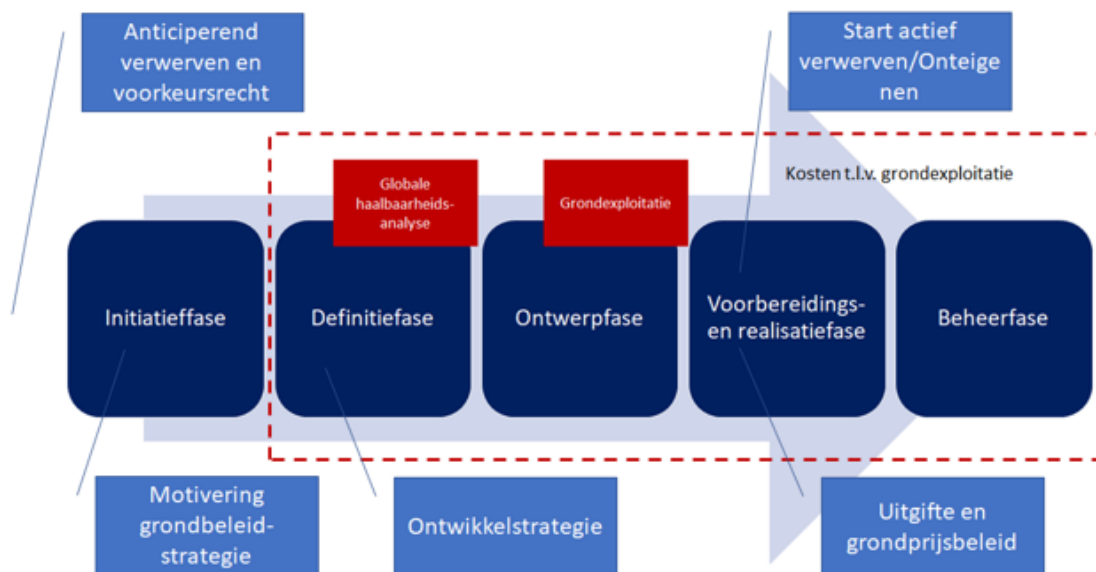
5 Actief grondbeleid

In hoofdstuk 2 zijn de afwegingen, die bij de keuze tussen een meer actieve of een passieve opstelling van de gemeente een rol spelen, geschetst. De keuze voor een actief grondbeleid ontstaat wanneer de gemeente bij een gebieds- of locatieontwikkeling actief wil sturen om gemeentelijke beleidsdoelen te realiseren. De gemeente beschikt al over een grondpositie en/of beschikt over de benodigde middelen om grondposities actief te verwerven. De noodzaak om een actief grondbeleid toe te passen kan ook ontstaan wanneer het niet mogelijk blijkt via toepassing van een faciliterend grondbeleid of samenwerking de beleidsdoelen te realiseren. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het proces van gebieds- of lo-

catie- ontwikkeling (paragraaf 5.1) bij een actief grondbeleid, het verwerven van grondposities, het bouw- en woonrijp maken en het uitgeven van bouwrijpe grond.

5.1 Planvormingsproces en actief grondbeleid

De gemeente past op dit moment geen actief grondbeleid toe. De planontwikkeling van Willemshaven en Westerzeedijk kunnen, al dan niet in combinatie met het toepassen van een concessiemodel, wel leiden tot het toepassen van een actief grondbeleid. Daarnaast wordt het via actief grondbeleid realiseren van in de regionale woondeal opgenomen particuliere locaties niet uitgesloten. Datzelfde geldt t.b.v. gewenste toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen. Daarom besteedt deze paragraaf aandacht aan de relatie tussen het planvormingsproces, de inzet van bij een actief grondbeleid behorende grondbeleidsinstrumenten en besluitvormingsprocessen. Het planproces zoals dat normaliter verloopt is in figuur 5 weergegeven.



Figuur 5 Relatie planvormingsproces en inzet grondbeleidsinstrumenten

Iedere fase wordt afgesloten met een beslisdocument. De fase waarin de planontwikkeling zich bevindt bepaalt welke grondbeleidsinstrumenten worden ingezet.

1. In de *initiatiefase* wordt een idee voor een project nader onderzocht en uitgewerkt in een startnotitie. Beoordeeld wordt aan welke gemeentelijke ambities dit eventuele project kan bijdragen. Dit is ook het moment waarop een eerste uitspraak wordt gedaan over de rol die de gemeente wil vervullen bij de realisering van het project. De fase wordt afgesloten met een 'go-no go beslissing' door het college.
2. 'Bij een 'go-beslissing' worden in de *definitiefase* de kaders (beoogd doel, stedenbouwkundig programma van eisen, financiële haalbaarheid en andere randvoorwaarden) gedefinieerd. De gekozen gemeentelijke rol wordt uitgewerkt in een ontwikkelstrategie, die voor zover aan de orde, de verwervings- en de uitgiftestrategie omvat. Deze uitgangspunten worden vastgesteld door het college. Aan de gemeenteraad wordt een voorstel voor een voorbereidingskrediet aangeboden.
3. In de *ontwerpfase* worden deze uitgangspunten uitgewerkt naar een stedenbouwkundig ontwerp en een grondexploitatiebegroting. Het stedenbouwkundig ontwerp wordt vertaald naar het omgevingsplan en een grondexploitatiebegroting. Beiden worden vastgesteld door de gemeenteraad.
4. De vastgestelde grondexploitatiebegroting vormt in de *voorbereiding- en realisatiefase* het budgettair kader voor de uitvoering. Jaarlijks wordt die grondexploitatiebegroting geactualiseerd. Als er significante wijzigingen in het plan optreden, resulteert dat in een herziening van de grondexploitatiebegroting en hernieuwde vaststelling door de gemeenteraad.

Op basis van de in de Omgevingsvisie op te nemen hoofdlijnen voor de inzet van het gemeentelijk grondbeleid, zal richting worden gegeven aan de toepassing van strategische aankopen en toepassing van het Voorkeursrecht. De andere in figuur 5 opgenomen instrumenten worden alleen ingezet als de gemeente een actief grondbeleid wil voeren.

5.2 Verwerven en beheren van gronden

Bij een actief grondbeleid heeft de gemeente de voor planrealisatie benodigde grondposities reeds in eigendom of is bereid deze te verwerven. Gekoppeld aan de verschillende fasen van het planproces zijn in tabel 3 de drie hoofdvormen van verwervingsbeleid weergegeven.

1. Strategische verwerven: Deze vinden plaats op het moment dat er nog geen of slechts een beperkt planologisch kader beschikbaar is. Het innemen van strategische grondposities loopt ook vooruit op de keuze van de rol die de gemeente bij de toekomstige ontwikkeling wil innemen. Strategisch aankopen is primair bedoeld om (toekomstige) gemeentelijke ambities of doelstellingen (niet on)mogelijk te maken. Strategische aankopen kunnen in beginsel alle drie de vormen van grondbeleid ondersteunen.
2. Anticiperende verwerven: Deze vinden alleen plaats in gebieden waar de gemeente heeft gekozen voor een actieve rol en de beleidsmatige uitgangspunten via de vaststelling van de Omgevingsvisie door de gemeenteraad zijn bepaald en/of de definitiefase van een planontwikkeling is afgerond. De verwachting is dat dan binnen 2 jaar een operationele grondexploitatie door de gemeenteraad kan worden vastgesteld.
3. Actief verwerven: dit vindt alleen plaats op basis van een door de gemeenteraad vastgestelde een grondexploitatie.

Fase planvorming	Grondexploitatie		
	Geen grondexploitatie	Binnen twee jaar vast te stellen	Vastgesteld door gemeenteraad
Niet of nauwelijks	Strategisch		
Omgevingsvisie vastgesteld		Anticiperend	
Ruimtelijk kader vastgesteld			Actief

Tabel 3 Vormen van verwervingsbeleid in relatie tot planvorming en grondexploitatie

5.2.1 Instrumenten voor verwerven van gronden

Uitgangspunt voor verwerving van grond en gebouwen is verwerving op minnelijke basis. Dat betekent dat de gemeente met een grondeigenaar op basis van vrijwilligheid overeenstemming bereikt over de voorwaarden van eigendomsoverdracht aan de gemeente. De Aanvullingswet grondeigendom integreert de bestaande instrumenten Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) en de Onteigeningswet in de Omgevingswet als Voorkeursrecht en Onteigening. Het Voorkeursrecht is grotendeels een voortzetting van de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg).

Onteigening

Inzet van het instrument van onteigening is de laatste stap die de gemeente kan zetten om over voor een planontwikkeling benodigde gronden te kunnen beschikken. Daarnaast wordt de inzet van dit instrument beperkt door het recht op zelfrealisatie van de eigenaar. Als die aantoonbaar is dat hij de nieuwe bestemming (die de gemeente wenst) zelf kan realiseren, is onteigening niet aan de orde. Dit instrument zal terughoudend worden ingezet en alleen in situaties waarin alle andere opties zijn verkend.

Voorkeursrecht

Het Voorkeursrecht biedt de gemeente de mogelijkheid een recht te vestigen waardoor eigenaren verplicht zijn bij voorgenomen verkoop van hun eigendom dit eerst aan de gemeente aan te bieden. Het inzetten van het voorkeursrecht is alleen zinvol als de gemeente via een actief grondbeleid of via samenwerking gemeentelijke doelstellingen wil realiseren. Vestiging van het voorkeursrecht kan worden ingezet om:

- Te voorkomen dat potentiële ontwikkellocaties aan derden worden verkocht;
- De gemeente speculatief verhandelen van voor een ontwikkeling benodigde particuliere grondposities tussen derden wil voorkomen.

Het voorkeursrecht kan alleen worden gevestigd op een onroerende zaak die deel uitmaakt van een locatie waarvan het huidige gebruik afwijkt van de toegedeelde of toegedachte functie. Die functie moet zijn toegedeeld of toegedacht in de Omgevingsvisie of -plan dan wel een programma. Vestiging van het Voorkeursrecht kan voorafgaand hieraan ook op basis van een gemotiveerde voorkeursrechtbeschikking. Voorwaarde is dan wel dat de gemeenteraad zich bij de vestiging van het voorkeursrecht uitspreekt bereid te zijn de bestaande functie te wijzigen. Vooruitlopende op het moment waarop de gemeenteraad een voorkeursrecht vestigt, kan het college van burgemeester en wethouders een kortdurend voorkeursrecht vestigen voor de duur van drie maanden. Die termijn biedt de mogelijkheid om de gemeenteraad het voorkeursrecht daarna via een besluit te bestendigen.

Het voorkeursrecht kan worden ingezet om de realisatie van de in de regionale woondeal opgenomen woningbouwopgave te ondersteunen. Bijvoorbeeld wanneer particuliere initiatiefnemers, zelf niet tot realisatie (kunnen) overgaan. Vestiging van het voorkeursrecht kan dan de eerste gemeentelijke stap op weg naar een actieve rol van de gemeente zijn. Binnen de werkingsduur van deze Nota is de verwachting dat met name vestiging van het Voorkeursrecht op basis van een collegebesluit en voorkeursrechtbeschikking zal plaatsvinden.

5.3 Bouw- en woonrijp maken

Bij toepassing van een actief grondbeleid wordt de grond doorgaans bouwrijp geleverd aan private partijen, die er vastgoed op realiseren. De gemeente draagt dan zorg voor het geschikt maken van een terrein voor nieuwe bouwwerken (bouwrijp maken) en de aanleg van de openbare ruimte (woonrijp maken). De kosten worden opgenomen in de door de gemeenteraad vastgestelde grondexploitatie. De gemeente kan na verwerving van de voor de planontwikkeling benodigde gronden, de verdere ontwikkeling en realisatie overlaten aan de markt (concessiemodel paragraaf 4.1.2. Actief grondbeleid gaat dan over in samenwerking. In die situatie zullen de wettelijke aanbestedingsregels en het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente in acht genomen moeten worden. Bouw- en woonrijp maken zal volgens een vooraf door de gemeente opgesteld Programma van Eisen voor de inrichting van de openbare ruimte plaatsvinden.

5.4 Uitgifte van bouwrijpe grond

Bij de uitgifte van bouwrijpe grond hanteert de gemeente de navolgende methoden:

- a) verkoop;
- b) erfpacht.

In het algemeen wordt de voorkeur gegeven aan verkoop omdat de gemeente dan ineens de vrije beschikking krijgt over de waarde van de grond. In hoofdstuk 7 wordt beschreven binnen welke beleidskaders de uitgifte van bouwrijpe grond via erfpacht kan plaatsvinden.

5.4.1 Toepassing Didam-arrest

In het Didam-arrest geeft de Hoge Raad nadere regels in het geval de overheid een onroerende zaak wil verkopen waar meerdere gegadigden voor zijn. Deze regels vormen de basis voor de uitgifte van bouwrijpe grond. Hoewel de gemeente thans geen bouwrijpe grond in voorraad heeft, is het wenselijk de beleidskaders bij de toepassing van dit arrest vast te stellen. Als uitgangspunt geldt dat de uitgifte van bouwrijpe grond via een selectieprocedure plaatsvindt. Daarvan kan door de gemeente in de navolgende situaties worden afgeweken:

- a. Openbare verkoop door de gemeente van bedrijfskavels en kavels te behoeve van particuliere woningbouw, mits de gemeente voortdurend actueel inzicht biedt in de beschikbare kavels en condities die gelden bij verkoop, (ligging kavel, prijs, bijv. loting bij meerdere gegadigden, etc.);
- b. Voor de navolgende categorieën is, onder de navolgende voorwaarden en bij voorafgaande publicatie, één-op-één levering mogelijk:
 - Verkoop van bouwrijpe grond voor de realisatie van sociale huurwoningen, conform het tussen De Bouwvereniging en de gemeente overeengekomen Raamwerk principeafspraken anterieure overeenkomst, alleen aan de in Harlingen actieve woningcorporatie wordt verkocht;
 - Bij integrale gebiedsontwikkeling, die zich uitstrekt over grondposities van de gemeente en van een of meerdere marktpartijen, waarbij per geval een nadere motivering is vereist;
 - Vergroting van (bedrijfs)percelen om meer ruimte te bieden aan de bestaande bedrijfsvoering;
 - Er sprake is van levering aan specifieke afnemers zoals een CPO, zorg of onderwijs, andere overheden of nutbedrijven.
 - Wanneer op initiatief van een marktpartij een voorstel voor ontwikkeling van een in het gemeentelijk beleid niet voorzien initiatief wordt gedaan en de gemeente bereid is daar beleidsmatig en publiekrechtelijk medewerking aan te verlenen.

5.5 Gemeentelijke grondexploitatie

Als er sprake is van transformatie van grond en (eventueel) aanwezige opstallen naar bouwrijpe grond, met als oogmerk (opnieuw) te worden bebouwd, worden deze gronden ingebracht in de gemeentelijke grondexploitatie. Dat kan pas nadat de gemeenteraad de grondexploitatiebegroting heeft vastgesteld. Eventueel voordien (anticiperend of strategisch) verworven gronden blijven tot dat moment als materiële activa op de gemeentelijke balans verantwoord.

De kosten en opbrengsten van de grondexploitatie worden opgenomen in de exploitatiebegroting waarbij rekening wordt gehouden met kosten- en opbrengststijgingen en de fasering van de kosten en opbrengsten in de tijd. Een grondexploitatiebegroting wordt (ten minste) jaarlijks geactualiseerd. Daarbij wordt jaarlijks een risicoanalyse uitgevoerd. In de paragraaf grondbeleid van de jaarrekening vindt de verantwoording over het gevoerde beleid plaats. In de paragraaf grondbeleid van de begroting is de aandacht gericht op de prognose van kosten en opbrengsten en het verwachte eindresultaat. Wanneer de aan

de grondexploitatiebegroting ten grondslag liggende (programmatische en stedenbouwkundige) uitgangspunten significant wijzigen, wordt de grondexploitatiebegroting herzien. Deze wordt dan opnieuw ter vaststelling aan de gemeenteraad aangeboden.

6 Gemeentelijk grondprijsbeleid

Het gemeentelijk grondprijsbeleid is van belang voor alle drie te hanteren grondbeleidsstrategieën en voor de verkoop verpachting of verhuring van gemeentelijk grondeigendom. De gemeente hanteert marktconformiteit als uitgangspunt bij de bepaling van de grondprijzen. Bij toepassing van een actief grondbeleid vormt het grondprijsbeleid het kader voor de uitgifte van bouwrijpe grond. Dat geldt ook voor de verkoop, verhuur en verpachting van permanent in bezit van de gemeente zijnde gronden. Bij de toepassing van een faciliterend grondbeleid of samenwerken is het leidend voor de opstelling van de gemeente.

Harlingen hanteert een functioneel grondprijsbeleid. Dit houdt in dat de waarde van de grond gerelateerd is aan de daarop te realiseren bestemming. De grondprijs van bouwrijpe grond is op de volgende uitgangspunten gebaseerd:

- De juridische bestemming van de grond is geschikt voor de beoogde functie;
- De grond wordt als bouwterrein bouwrijp geleverd;
- De bodemkwaliteit is geschikt voor het toekomstige gebruik;
- De realisatie van het vastgoed is mogelijk tegen een redelijke verhouding van marktwaarde en stichtingskosten.

6.1 Marktconformiteit

Ter voorkoming van ongeoorloofde staatssteun is bepaald dat gronden moeten worden uitgegeven tegen een marktconforme prijs. In een Mededeling van de Europese Commissie over staatssteun (2016) zijn de voorwaarden benoemd waaronder bij grondtransacties sprake is van marktconformiteit. Via analyses van gerealiseerde transacties, tendering, uitschrijven van competities en het laten uitvoeren van marktconforme taxaties door onafhankelijke deskundigen kan die marktconformiteit worden gewaarborgd. Sinds het Didam-arrest is de algemene beleidsregel dat de uitgifte van bouwrijpe grond, verkoop, verpachting of verhuring van grond via een openbare selectieprocedure plaatsvindt, (bijvoorbeeld een ontwikkelcompetitie of openbare inschrijving). Uitvoering geven aan de procedurele voorwaarden van het Didam-arrest draagt daardoor impliciet bij aan marktconforme prijsvorming bij grondtransacties.

Niet marktconform handelen kan tot ongeoorloofde staatssteun leiden. Er is geen sprake van staatssteun als sprake is van een zogenoemde Dienst van Algemeen Economisch Belang (kortweg DAEB op basis van EU-regelgeving). Dat is een dienst die een publiek belang dient. Het daarvoor noodzakelijke DAEB-aanwijzingsbesluit door het college biedt ruimte voor de gemeente om voor DAEB-activiteiten niet marktconforme grondprijzen te hanteren. Voor zover relevant zal dit in combinatie met de vaststelling van het grondprijsbrief door het college plaatsvinden. Deze Nota definieert daarvoor de kaders.

6.2 Grondprijsbeleid

Voor de bepaling van de grondwaarde kunnen drie hoofdbenaderingen worden onderscheiden, te weten:

- marktwaarde.
- kostprijs;
- maatschappelijke grondprijs voor niet-commerciële maatschappelijke voorzieningen

Bij de kostprijsmethode wordt de grondprijs van bouwrijpe grond bepaald aan de hand van de kosten die gemaakt zijn voor het leveren van bouwrijpe grond. Grond die volgens de kostprijsmethode wordt uitgegeven levert voor de gemeente dus geen verkoopresultaat op. De kostprijs kan alleen worden toegepast als deze hoger is dan de marktwaarde.

6.2.1 Methoden voor marktconforme grondprijsbepaling

Voor de bepaling van de marktconforme grondprijs is een aantal methoden voorhanden. In tabel 5 is aangegeven welke methoden voor welke soorten gronden toepasbaar is. Deze zijn:

- Comparatieve methode: Vaste uitgifteprijs per functie per m² op basis van vergelijking met gerealiseerde prijzen, uitgifteprijs in omliggende gemeenten en politieke besluitvorming.
- Residuele methode: De grondprijs is de marktwaarde van het vastgoed verminderd met de stichtingskosten (bouw- en bijkomende kosten, incl. winst- en risico) van het vastgoed;
- Grondquotemethode: de grondprijs is een zeker percentage van de v.o.n.-prijs van de woning (exclusief btw), waarbij de bepaling van de grondquote via de comparatieve of een genormeerde residuele berekening wordt onderbouwd.

De residuele methode vraagt om actueel inzicht in de ontwikkeling van bouwkosten en bijkomende kosten. Kennis waarover de gemeentelijke organisatie niet beschikt. Gedurende de werkingsperiode van deze nota bestaat primair behoefte aan een bruikbaar normatief kader t.b.v. de uitvoering van faciliterend grondbeleid. Daarom worden jaarlijks op basis van een genormeerde residuele berekening voor de verschillende woningcategorieën grondquota bepaald.

6.2.2 Woningbouw

Bij de categorisering van woningbouw is zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij de indeling zoals die in het addendum op de Woonvisie 2020-2030 wordt gehanteerd. Per categorie is in onderstaande tabel aangegeven op welke wijze de grondprijs wordt bepaald. Het Rijk definieert koopwoningen betaalbaar als de v.o.n. prijs < NHG grens (€ 435.000 in 2024). De voor 2024 geïntroduceerde betaalbaarheidsgrens is door het Rijk vastgesteld op € 393.000. Voor een aanzienlijke groep inwoners van de gemeente is deze koopprijs ver uit het zicht. Daarom willen we niet alleen kunnen sturen op betaalbare woningen, maar hier ook voor de gemeente logische prijzen en voorwaarden aan koppelen.

Categorie	Kaders categorie	Grondslag grondprijs
Sociale huur <ul style="list-style-type: none"> • Grondgebonden • Gestapeld • grondgebonden senioren / levensloopgeschikt 	Liberalisatiegrens 2024 ² Minimale instandhoudingstermijn sociale huurwoning van 20 jaar. ³	Vaste grondprijs per kavel Vaste grondprijs per appartement Vaste grondprijs per kavel
Particuliere verhuur <ul style="list-style-type: none"> • appartement • grondgebonden senioren / levensloopgeschikt 	huur > liberalisatiegrens sociale huur en huur < € 1.026 ⁴	Minimale grondquote
Koop <i>Sociale koopwoningen</i> <ul style="list-style-type: none"> • grondgebonden • gestapeld <i>Betaalbaar</i> <ul style="list-style-type: none"> • grondgebonden • gestapeld <i>Middenduur</i> <ul style="list-style-type: none"> • grondgebonden • gestapeld <i>Duur</i> <ul style="list-style-type: none"> • grondgebonden • gestapeld 	v.o.n. prijs ⁵ < 60% NHG grens (€ ≤ 261.000 in 2024) v.o.n. prijs < 80% van NHG (€ < =348.000 in 2024) v.o.n. prijs = NHG grens (€ ≤ 435.000 in 2024) v.o.n. prijs > NHG grens > € 435.000 in 2024)	Vaste grondquote Kavelgrote max. 125 m2 Vaste grondquote Grondquote op basis van genormeerde residuele waardebeoordeling Grondquote op basis van genormeerde residuele waardebeoordeling Grondquote op basis van genormeerde residuele waardebeoordeling

Tabel 5 Uitgangspunten bepaling grondprijs woningbouw

De afspraken over kostenverdeling, die tussen De Bouwvereniging en de gemeente zijn vastgelegd in het 'Raamwerk van principeafspraken anterieure overeenkomst' liggen mede aan het grondprijsbeleid voor sociale huur ten grondslag.

Relatie met toepassing faciliterend grondbeleid

Bij afsluiten van een anterieure overeenkomst zal de gemeente met de ontwikkelaar ook programmatische afspraken maken. Het gemeentelijk grondprijsbeleid wordt als uitgangspunt gehanteerd bij het sluiten van anterieure overeenkomsten.

2) Wordt jaarlijks aangepast

3) In de concept wet Versterking regie volkshuisvesting wordt een instandhoudingstermijn van 25 jaar gehanteerd. Die zal van toepassing zijn als de Wet wordt aanvaard.

4) Wanneer 1^o Kamer instemt met wetsvoorstel Betaalbare Huur zal de 2^o liberalisatiegrens bij 187 punten als bovengrens worden gehanteerd.

5) De v.o.n. prijs wordt daarbij gedefinieerd als de koopsom die de 1^o eigenaar van een nieuwbouwwoning met betrekking tot het verkrijgen van het eigendom van de woning incl. btw. Bij gemeentelijke gronduitgifte zijn daarin ook de gebruikte koopopties verdisconteerd.

6.2.3 Commerciële functies

De gemeente heeft een zeer beperkt voorraad bouwrijpe grond voor bedrijven beschikbaar. Bij de uitgifte van bouwrijpe grond zal de prijs op comparatieve wijze worden bepaald.

6.2.4 Maatschappelijk vastgoed

Hoewel op basis van de huidige plannen binnen de planperiode van deze Nota naar verwachting geen sprake zal zijn van uitgifte van bouwrijpe grond door de gemeente voor maatschappelijk vastgoed, wordt wel het kader in deze Nota gedefinieerd. Daardoor ontstaat voor alle partijen duidelijkheid.

In het grondprijsbeleid voor maatschappelijke voorzieningen wordt een onderscheid gemaakt in twee soorten:

- de gronduitgifte en interne overdrachten t.b.v. maatschappelijke voorzieningen aan andere (semi-)overheden (bijvoorbeeld scholen, politie of brandweer en welzijnsvoorzieningen)
- de gronduitgifte t.b.v. voorzieningen die worden aangewend om onder marktwerking maatschappelijke diensten te verlenen (o.a. kinderopvang, medische voorzieningen, zorg, etc.), aangemerkt als commercieel maatschappelijk vastgoed.

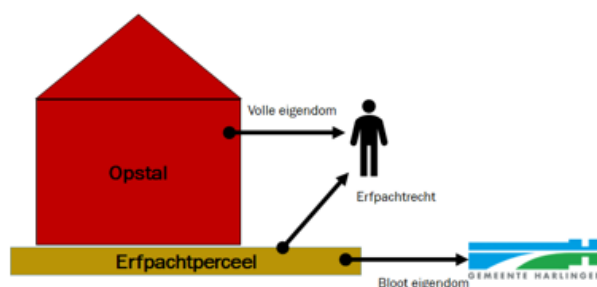
Deze onder a. vallende voorzieningen zullen als DAEB-activiteit worden aangewezen. Het college zal in het jaar van uitgifte een dergelijk aanwijzingsbesluit nemen. De kaders daarvoor zullen in de grondprijsbrief 2024 worden geformuleerd. De hoogte van deze maatschappelijke grondprijzen wordt jaarlijks in de grondprijsbrief vastgelegd. Voor categorie b. worden op basis van taxatiewaarde marktconforme grondprijzen gehanteerd,

6.3 Grondprijsbrief

Het college stelt jaarlijks op basis van deze kaders de grondprijsbrief vast, die als uitgangspunt bij het sluiten van anterieure overeenkomsten en uitgifte van bouwrijpe grond door de gemeente worden gehanteerd.

7 Erfpachtbeleid

Erfpacht is een vorm van grondgebruik waarbij de eigenaar van een gebouw of woning de grond niet bezit, maar deze in bruikleen heeft van de grondeigenaar. Erfpachtvoorwaarden zijn de regels waaraan de erfpachter zich moet houden bij het gebruik van de grond. Deze voorwaarden kunnen onder andere betrekking hebben op de duur van de erfpacht, de hoogte van de canon (de vergoeding die de erfpachter aan de grondeigenaar betaalt) en de verplichtingen ten aanzien van het onderhoud van het gebouw of de woning. In 1907 zijn de eerste algemene erfpachtvoorwaarden van Harlingen vastgesteld. In 1966 zijn nieuwe algemene erfpachtvoorwaarden vastgesteld. De in 1983 vastgestelde aanpassing van de algemene erfpachtvoorwaarden werkt de wijze van bepaling van het canonpercentage uit. Het grootste deel van de bestaande rechten voor woningbouw zijn gevestigd op basis van de Algemene erfpachtvoorwaarden 1907.



Volle eigendom

Meest verstrekkende recht op en over een zaak.

Erfpachtrecht

Zakelijk recht dat een erfpachter de bevoegdheid geeft andermans onroerende zaak tegen betaling van een canon (jaarlijkse vergoeding) te gebruiken.

Bloot eigendom

Het eigendom waar geen lusten en lasten van worden genoten

Figuur 6 Terminologie erfpacht

De actuele erfpachtportefeuille bestaat uit ca. 65 erfpachtrechten (ca. 45 t.b.v. woningen en ca. 20 voor niet-woonfuncties). In de verzelfstandigingsovereenkomst met Port of Harlingen is bepaald dat het op dat moment nog aanwezig uitgeefbaar terrein (bedrijfskavels) in de Industriehaven in erfpacht aan Port of Harlingen wordt uitgegeven. Port of Harlingen geeft deze daarna via ondererfpacht uit aan bedrijven. De gemeente wil ook bestaande erfpachtrechten van natte haventerreinen overdragen aan Port of Harlingen. Daardoor kan Port of Harlingen als regisseur sturen op de haven gerelateerde bedrijventerreinen.

In de door de gemeenteraad in 2017 vastgestelde nota 'Het groenstroken/snippergrond- en erfpachtbeleid –'Grenzen verkennen' is uitgesproken dat de erfpachter in bijna alle gevallen het zogenaamde 'blote eigendom' van zijn erfpachtperceel kan aankopen. Door de verwerving van de bloot eigendom gaat het erfpachtrecht teniet en worden de zittende erfpachters volledig eigenaar van de grond en de opstallen. Als belangrijkste argument daarvoor is destijds aangevoerd dat de kosten van het beheer van de erfpachten niet opwegen tegen de lage opbrengsten.

7.1 Doelstellingen van instrument erfpacht

De generieke doelstellingen van gronduitgifte in erfpacht kunnen zijn:

- a. Regulering van het gebruik;
- b. Meerwaardeafroming;
- c. Beschikkingsmacht en herontwikkeling;
- d. Financieringsinstrument.

Regulering van het gebruik, incl. bescherming van de historische binnenstad, is in Harlingen een belangrijk argument geweest om erfpacht in het verleden toe te passen. De verzelfstandiging van het Havenbedrijf heeft voor de havengebonden bedrijvigheid ook de focus op beschikkingsmacht en herontwikkeling gelegd. Meerwaardeafroming is tot op heden, verwijzende ook naar de lage canonopbrengsten van de erfpachten voor woningbouw, geen argument geweest. Voor de havengebonden bedrijvigheid blijft uitgifte van grond via erfpacht het uitgangspunt.

Verwijzende naar de doelstellingen van erfpacht geldt voor de voor woningbouw gevestigde erfpachtrechten dat:

- Regulering van gebruik voor woningbouw ook via het publiekrechtelijk instrumentarium goed mogelijk is;
- Beschikkingsmacht en herontwikkeling, gezien de bouwperiode van sommige panden een motief kan zijn om deze grondposities als (toekomstige) strategische posities te beschouwen;
- Bij verkoop of heruitgifte van bestaande erfpachtrechten onder marktconforme omstandigheden dit 'automatisch' tot meerwaardeafroming leidt.

7.2 Beleidsuitgangspunten erfpachtsysteem

Een deel van de voor woningbouw gevestigde erfpachtrechten zal vanaf 2027 in de daarop volgende jaren expireren. Het bestaande erfpachtbeleid biedt aan deze groep erfpachters thans onvoldoende zekerheid. Bij expireren van het erfpachtrecht moet de erfpachter de grond opleveren aan de eigenaar van het bloot eigendom, de gemeente. Op basis van de Algemene Erfpachtvoorwaarden 1907 is dan sprake van een wegneemplicht voor de erfpachter, tenzij de gemeente instemt met handhaving van aanwezige opstallen. Dan is de gemeente gehouden de erfpachter een vergoeding uit te keren. De gemeente heeft echter helemaal niet de intentie om het eigendom van deze woningen op deze wijze te verwerven. Hypotheekverstrekkers zijn zeer terughoudend met hypotheekverstrekking voor de aankoop van woningen op erfpacht, waarvan niet duidelijk is of en onder welke condities een expirerende erfpacht wordt verlengd. De potentiële kopers zullen daarom naar verwachting geen financiering krijgen. Daarom hebben ook de erfpachters belang bij zo spoedig mogelijke duidelijkheid.

Het in 2017 vastgestelde beleid biedt de erfpachter de mogelijkheid om het bloot eigendom van het erfpachtrecht te verwerven. Maar niet iedere erfpachter beschikt over de daarvoor benodigde financiële middelen. Daarom moet de erfpachter ook de mogelijkheid worden aangeboden om op basis van heruitgifte het erfpachtrecht te kunnen continueren. Omdat de bestaande Algemene Voorwaarden niet meer aansluiten bij het geldend wettelijk kader (Burgerlijk Wetboek), is het noodzakelijk dat de gemeenteraad nieuwe Algemene Voorwaarden vaststelt.

De gemeente wil de optie open houden het erfpachtinstrument waar gewenst ook in de toekomst te kunnen inzetten voor nieuwe ontwikkelingen. Daarbij kan worden gedacht aan het beschikbaar stellen van (bouwrijpe) grond t.b.v. nieuwbouw woningbouw, bedrijvigheid of functies met groot maatschappelijk belang (bijvoorbeeld bij een waterkering). De nieuwe Algemene erfpachtvoorwaarden kunnen ook daarvoor de basis vormen. Gronden, die de gemeente in de toekomst nog aan Port of Harlingen beschikbaar wil stellen, zullen op basis van specifieke voorwaarden worden overgedragen. Port of Harlingen verkrijgt voor die gronden ook het recht van verstrekken van ondererfpacht aan bedrijven. Via deze Nota Grondbeleid wordt de gemeenteraad in de gelegenheid gesteld om zich uit te spreken over de kaders voor dit toekomstig erfpachtbeleid. Nog in 2024 zal aan de gemeenteraad op basis van

de in deze nota geformuleerde kaders een voorstel voor de nieuwe Algemene Erfpachtvoorwaarden worden aangeboden. Daarin zal ook een conversieregeling, die voorziet in de wijze van omzetting van bestaande rechten, zijn opgenomen.

De belangrijkste doelen voor herziening van het erfpachtstelsel zijn daarmee:

1. Erfpachtinstrument in te kunnen zetten t.b.v. met name regulering van gebruik (bedrijvigheid en overige niet-woningbestemmingen) en financiering (wonen en bedrijven);
2. Aan erfpachters, potentiële kopers en bij de verkoop van woningen betrokken professionele partijen en financiële instellingen duidelijkheid te bieden over de voorwaarden waaronder bestaande erfpachtrechten gecontinueerd worden;
3. De administratieve taken van de gemeentelijke organisatie m.b.t. het beheer van de erfpachtportefeuille waar mogelijk te verminderen.

De belangrijkste uitgangspunten voor het nieuwe erfpachtstelsel zijn in tabel 6 verwerkt.

Aspect	Woningbouw	Bedrijvigheid m.u.v. Port of Harlingen	Overige
Looptijd	eeuwigdurend	30 jaar tenzij anders over-een gekomen	30 jaar tenzij anders overeengekomen
Afkoop canonverplichting	mogelijk	Mogelijk	mogelijk
Koop bloot eigendom	mogelijk	niet mogelijk	niet mogelijk
Recht vrij overdraagbaar	ja	Nee	nee
Waardegrondslag canon • Bouwrijpe grond	functioneel grond-prijsbeleid gemeente	functioneel grondprij-sbeleid gemeente	functioneel grondprij-sbeleid gemeente
Indexatie canon	Eenmaal per vijf jaar	Eenmaal per vijf jaar	n.t.b.
Bevoegd gezag Algemene Erfpachtvoorwaarden	Gemeenteraad	Gemeenteraad	Gemeenteraad
Bevoegd gezag vestiging erf-pachtrecht	College B&W	College B&W	College B&W

Tabel 6 Kaders nieuwe Algemene erfpachtvoorwaarden

7.2.1 Looptijd erfpacht

Voor woningbouw wordt in de toekomst bij (her)uitgifte alleen eeuwigdurende erfpacht toegepast. Alleen bij de start van de (her)uitgifte wordt de waardegrondslag voor de bepaling van de canon bepaald. Daardoor ontstaat zekerheid voor de erfpachter. Bij afkoop van de canonverplichting door de erfpachter is zijn situatie nagenoeg vergelijkbaar met het volledig in eigendom hebben van de grond. De erfpachter profiteert van de toekomstige waardeontwikkeling van de grond.

7.2.2 Bepaling van de waardegrondslag

Bij de uitgifte van bouwrijpe grond is de waardegrondslag voor het bepalen van de canon gelijk aan de functionele grondprijs voor de betreffende functie. De uitgangspunten daarvoor worden jaarlijks vastgelegd in de door het college van burgemeester en wethouders vast te stellen grondprijsbrief.

7.2.3 Canonpercentage en disconteringsvoet

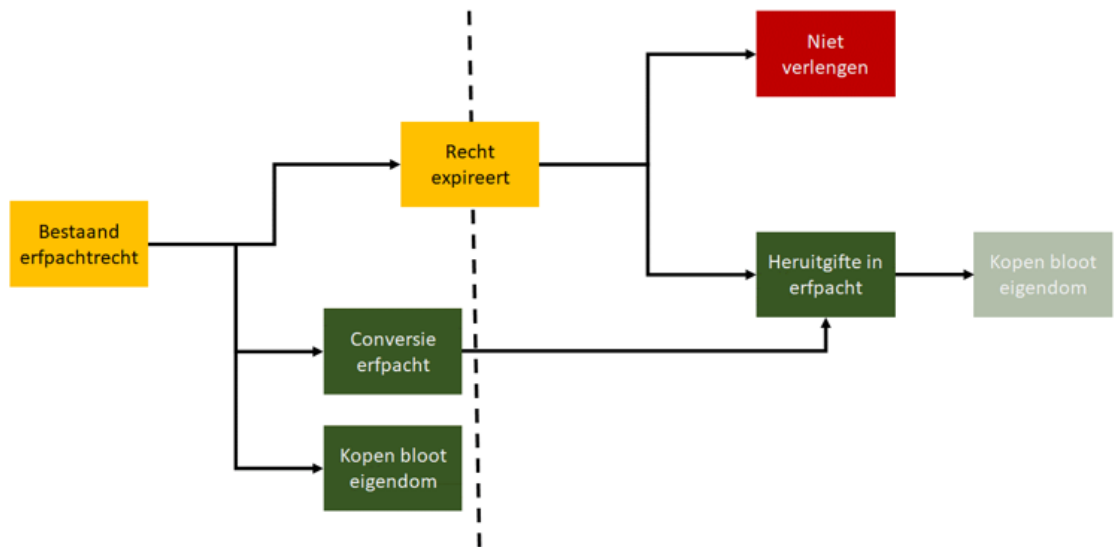
Bij erfpacht financiert de gemeente de waarde van de grond. De canon is de vergoeding voor de financiering van de grond, aanwezige financiële risico's en de aan het beheer van de portefeuille verbonden administratieve kosten. Het canonpercentage wordt gebaseerd op de financierings-functie (risicovrije rentevoet) en aanwezige risico's. Als grondslag wordt de 10-jarige staatsleningen gehanteerd, die wordt verhoogd met een opslag voor risico en kosten administratieve handelingen.

De disconteringsvoet is het rekenpercentage dat wordt gebruikt om de afkoopwaarde van de uit de canonverplichting voortvloeiende toekomstige kasstroom te bepalen. Gelijk als bij het canons-percentage wordt ook hier de 10-jarige staatsleningen als grondslag gehanteerd. Ook deze wordt verhoogd met een opslag voor risico en administratiekosten. Bij de uitwerking van het erfpacht-beleid zullen deze verder worden uitgewerkt.

7.3 Conversie bestaande erfpachtrechten woningen

Uitgangspunt van het gemeentelijk beleid bij de conversie van bestaande erfpachtrechten voor woningbouw is dat erfpachter en gemeente gezamenlijk vaststellen welke route het beste past bij de positie van de erfpachter. In figuur 6 zijn de mogelijke routes aangegeven. Die zijn gebaseerd op de volgende uitgangspunten.

1. De gemeenteraad stelt in 2024 de nieuwe Algemene Erfpachtvoorwaarden, inclusief een conversieregeling, vast.
2. In die conversieregeling wordt vastgelegd onder welke condities een erfpachter zijn huidige erfpachtrecht kan omzetten in een nieuw erfpachtrecht.
3. Uitgangspunt voor die conversie is dat heruitgifte op basis van eeuwigdurende erfpacht plaatsvindt en dat de erfpachter tot het moment van expiratie van zijn bestaand erfpachtrecht op ieder door hem gewenst moment het recht op conversie heeft.
4. De erfpachter op ieder moment, zowel voor als na expiratie van zijn bestaand erfpachtrecht, het recht tot koop van het bloot eigendom van zijn erfpachtrecht heeft.
5. De gemeente drie jaar voor expiratie van het erfpachtrecht aan de zittende erfpachter meedeelt of de gemeente bereid is tot heruitgifte.
6. Ongeveer twee jaar voor expireren van het erfpachtrecht zal de gemeente aan de erfpachter een aanbieding doen onder welke condities de gemeente tot heruitgifte bereid is.
7. Uiterlijk 3 maanden voordat het bestaande erfpachtcontract afloopt krijgt de erfpachter een eindaanbieding.



Figuur 8 Transformatiepaden bestaand erfpachtrecht

Op basis van de hiervoor geformuleerde uitgangspunten is het mogelijk om maatwerk voor iedere erfpachter te leveren. Erfpachters, die over voldoende financiële middelen beschikken om het bloot eigendom van het erfpachtrecht te kopen, kunnen daartoe besluiten. Erfpachters die niet over voldoende middelen beschikken kunnen hun erfpachtrecht, weliswaar op actuele voorwaarden, continueren. En deze erfpachters, of hun opvolgers, behouden het recht om in de toekomst het bloot eigendom van het erfpachtrecht alsnog te kopen.

8 Verkopen, verpachten en verhuren van overige gronden

8.1 De grondvoorraad van de gemeente

Het administratieve beheer van de gemeentelijke grondvoorraad vindt conform de BBV⁶-regelgeving plaats. Op basis daarvan wordt de grondvoorraad van de gemeente ingedeeld in de volgende categorieën:

1. Materiële vaste activa

Onder deze categorie worden verantwoord:

- Permanent bezit van de gemeente dat via verhuur, verpachting of erfpacht wordt geëxploiteerd;
- Door de gemeente verworven (strategisch) bezit (grond en opstallen), waarvoor nog geen sprake is van concrete planvorming;
- 'Warme gronden', die met het oog op ontwikkeling zijn verworven.

2. Voorraad grond

Tot deze categorie worden gerekend gronden die worden aangehouden om te worden verkocht. Bijvoorbeeld ruilgronden of gronden waarvan is vastgesteld dat ze kunnen worden afgestoten. Grondbezit,

6) Besluit Begroting en Verslaglegging provincies en gemeenten

waarvan is besloten die af te stoten (bijv. overhoeken) of ruilgronden worden hieronder verantwoord. De in het plangebied Ludinga gelegen gronden, waarover in het verleden afspraken over de verkoop zijn gemaakt, zijn onder deze categorie opgenomen.

3. Onderhanden werk, bouwgrond in exploitatie (kortweg BIE), de lopende grondexploitaties. Omdat er momenteel geen gemeentelijke grondexploitaties zijn, is deze voorraadpositie leeg.

8.2 Verhuur en verpachting van grond

Verhuur of verpachting van gronden vindt plaats voor gronden die behoren tot de materiële vaste activa of onderhanden werk (tijdelijk bezit).

Gronden en opstallen in tijdelijk beheer ('warme gronden') worden tijdelijk verhuurd of verpacht waarbij geldt dat:

- Voor opstallen alleen sprake is van calamiteitenonderhoud;
- Objecten tijdig huurvrij worden gemaakt;
- Na het huurvrij worden van objecten is sprake van leegstandsbeheer totdat de objecten worden gesloopt.

Voor de gronden, die als permanent bezit worden beschouwd, geldt dat de gemeente niet bereid is die af te stoten vanwege maatschappelijke-, beleidsmatige- of exploitatieve argumenten. Die gronden worden in overeenstemming met de functie beheerd en geëxploiteerd.

8.2.1 Toepassing Didam-arrest

Bij de verhuur of verpachting van gronden geldt dat:

- Dit marktconform plaatsvindt;
- Tenzij sprake is van nakoming van een aangegaan recht van voortgezet gebruik voor bepaalde tijd of de geografische ligging alleen toewijzing aan één gegadigde mogelijk maakt, vindt verhuur of verpachting via een selectieprocedure plaats.

8.3 Overhoeken

Overhoeken of reststroken zijn percelen grond in eigendom van de gemeente, waarvan als gevolg van praktische uitwerking van een plan de aanvankelijk hieraan gegeven bestemming en functie zodanig is gewijzigd, dat een andere wijze van gebruik kan worden overwogen. Hierdoor kunnen percelen gemeentelijke eigendommen ontstaan die vanwege hun geringe afmetingen niet of nauwelijks meer voldoen aan de aanvankelijk gedachte functie c.q. bestemming. Overhoeken zijn normaliter onderdeel van de openbare ruimte en zijn in beheer van de gemeente.

Daarnaast kan ook een inwoner of ondernemer het initiatief nemen geïnteresseerd zijn in de aankoop of het huren van openbare ruimte. Dat hoeft niet altijd een overhoek te zijn

In de door de gemeenteraad in 2017 vastgestelde nota 'Het groenstroken/snippergrond- en erfpachtbeleid – 'Grenzen verkennen' zijn deze overhoeken als groenstroken/snippergrond aangemerkt. In die nota is de aandacht met name uitgegaan naar de prijsbepaling, is verkoop als voorkeursoptie gedefinieerd en zijn voorwaarden waaronder verkoop mogelijk is gedefinieerd.

In de tussenliggende tijd is een aantal factoren van belang geworden, die vragen om een bijgesteld beleid t.a.v. het afstoten van overhoeken. Klimaatadaptie vraagt om vergroening van het stedelijk gebied. Uit de energietransitie vloeien nieuwe ruimteclaims (transformatoren en net) voort. En de beperkt beschikbare ambtelijke capaciteit vraagt om efficiënt handelen van de gemeente.

Normaliter zijn overhoeken zonder bebouwingsmogelijkheid als openbare ruimte (veelal groen) bestemd.

Bij de prijsbepaling wordt daarom een onderscheid gemaakt in de verkoop van overhoeken, die

- a. leiden tot uitbreiding van bestaand, niet te bebouwen perceel (tuin of opslagruimte);
- b. resulteren in verruiming van de bebouwingsmogelijkheden.

Voor categorie a. zal een vaste prijs gelden. Voor overhoeken die groter of gelijk aan 200 m² zijn, zal een meerwaardeclausule worden opgenomen. Die beperkt de mogelijkheden van speculatie bij de aankoop van grotere overhoeken. Voor categorie b. zal de prijs via taxatie, waarbij rekening wordt gehouden met de (toekomstige) bebouwingsmogelijkheden, worden bepaald.

Het komt voor dat mensen gemeentegrond gebruiken zonder dat hierover afspraken zijn gemaakt. Dit heet oneigenlijk gebruik. Soms is dat bewust, maar vaak ook niet. Wij willen eigendom en gebruik van grond goed en eerlijk regelen. Daarom wordt in 2024 in situaties, waarin wordt geconstateerd dat er sprake is van oneigenlijk gebruik, door de gemeente actie ondernomen. Het oneigenlijk gebruik wordt getoetst aan de hierna te noemen criteria. Afhankelijk van die beoordeling kan de grond aan de beoogde eigenaar ter koop worden aangeboden dan wel het oneigenlijk gebruik worden beëindigd.

8.3.1 Criteria

Bij de criteria die het college wil hanteren om vast te stellen of overhoeken voor afstoten in aanmerking komen, wordt een onderscheid gemaakt in:

- a. Ruimtelijke criteria;
- b. Beheer- en onderhoudstechnische criteria;
- c. Juridische criteria

Na vaststelling van de nota grondbeleid door de gemeenteraad zal het college deze criteria vaststellen en, gekoppeld aan de hierna voorgestelde verkoopprocedure, eenmaal per vijf jaar actualiseren.

8.3.2 Verkoopprocedure

In de in 2017 vastgestelde nota is uitgesproken dat verkoop van overhoeken de voorkeur heeft. Deze beleidslijn wordt aangescherpt door als uitgangspunt te hanteren 'verkoop, tenzij.....'. En het tenzij geldt als de gemeente gebruik van deze grond voor mogelijk toekomstige bestemming nog niet kan of wil uitsluiten.

Het afstoten van overhoeken doet een relatief groot beroep op de voor de uitvoering van grondbeleids-taken maar beperkte ambtelijke capaciteit. Daarom wordt voorgesteld om in de toekomst eenmaal per jaar te inventariseren welke overhoeken voor afstoten in aanmerking komen, Via een openbare verkoop-procedure, die voldoet aan de in het Didam-arrest geformuleerde criteria, worden deze overhoeken dan gedurende een bepaalde periode aangeboden. Na die periode worden geen aanvragen meer tot de volgende inventarisatie in behandeling genomen. Op deze wijze kan afstoten projectmatig worden opgepakt.

8.3.3 Toepassing Didam-arrest

Bij verkoop, verpachting en verhuur wordt op de volgende wijze gevolg gegeven aan het Didam-arrest:

1. Bij verkoop van overhoeken (o.a. snippergroen) kan de publicatieverplichting achterwege blijven mits:
 - Op basis van de (beleidsmatige) condities verkoop alleen aan aangrenzende percelen) wordt aangeboden;
 - de aan te bieden overhoeken door de gemeente op de gemeentelijke website worden geplaatst.
2. In alle andere situaties, ook wanneer slechts één serieuze gegadigde in aanmerking komt, de gemeente haar voornemen gemotiveerd (objectieve, toetsbare en redelijke criteria), voorafgaand aan het sluiten van de overeenkomst, openbaar kenbaar maken.
3. In alle andere situaties zal verkoop, verpachting of verhuur plaatsvinden op basis van een openbare selectieprocedure.