

Nota Grondbeleid 2024-2028 Gemeente De Fryske Marren

Flexibiliteit en regie

4 april 2024

1. Inleiding

Deze Nota Grondbeleid voorziet in de beleidsregels en uitgangspunten voor het grondbeleid van gemeente De Fryske Marren voor de komende vier jaar. Grondbeleid is geen doel op zich, maar een middel om ruimtelijke en maatschappelijke doelen te realiseren. De Nota Grondbeleid geeft de instrumenten die de gemeente kan gebruiken bij het realiseren van bijvoorbeeld:

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

Bovenstaande ambities zijn terug te vinden in bijvoorbeeld de Woonvisie en Ruimtelijke visies. Het grondbeleid voorziet voor een deel in de 'gereedschapskist' waarmee de gewenste doelen bereikt kunnen worden. Andere (sectorale) keuzes kunnen invloed hebben op het te voeren grondbeleid.

Aanleiding

De gemeente De Fryske Marren staat, zoals alle gemeenten, voor grote opgaven waar in de fysieke leefomgeving ruimte voor moet worden gecreëerd. Te denken valt aan de energietransitie, klimaatadaptatie, wonen en leefbaarheid. Deze vraagstukken hebben invloed op de uitvoering van gemeentelijke ambities en vragen om een geactualiseerd grondbeleid, dat de gemeente in staat moet stellen om regie te voeren bij het realiseren van deze opgaven.

De vorige Nota Grondbeleid is in november 2019 door de raad vastgesteld met een looptijd van vier jaar. Inmiddels is sprake van nieuwe regelgeving, maatschappelijke veranderingen en gewijzigde marktomstandigheden. Met inachtneming hiervan is deze Nota Grondbeleid tot stand gekomen.

Doelstelling

Doelstelling van het grondbeleid is het tijdig, voldoende grond beschikbaar hebben (danwel de regie hebben over de ontwikkeling), voor de realisatie van gemeentelijke duurzaamheids-, volkshuisvestelijke, financieel-economische en maatschappelijke ontwikkeldoelen.

Grondbeleid kent drie niveaus:

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

Deze Nota Grondbeleid heeft drie doelen:

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

2. Kaders voor het grondbeleid

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

2.1 Grondbeleid en Europa

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

Regels aanbesteding

Als een overheidsinstantie opdrachten verstrekt voor werken, leveringen en/of diensten is het aanbestedingsrecht van toepassing. Europa schrijft voor dat het aanbestedingsrecht van toepassing is op 'publiekrechtelijke instellingen' voor opdrachten boven een bepaald drempelbedrag. De gemeente is een publiekrechtelijke instelling en moet daarom voorgeschreven procedures volgen. De drempelbedragen worden in principe iedere twee jaar herzien. De actuele drempelbedragen zijn te vinden op www.tenderscope.nl en www.europadecentraal.nl. Het Europese aanbestedingsrecht is verder uitgewerkt in de – nationaal geldende - Aanbestedingswet 2012 en het gemeentelijk aanbestedingsbeleid. Overheden moeten bij Europese aanbestedingen en aanbesteding op grond van het Aanbestedingsreglement Werken (ARW 2016) verplicht gebruik maken van het gunningscriterium BPKV (beste prijs kwaliteit verhouding).

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

Regels staatssteun

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

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

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

- een openbare biedingsprocedure waarbij meerdere marktpartijen een bod op de grond mogen uitbrengen, of;
- door een voorafgaande onafhankelijke taxatie of waardebepaling.

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

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

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

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

Toelichting 1: financiële bijdragen aan projecten

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

2.2 Grondbeleid en het Rijk

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

Omgevingswet (Ow)

De invoering van de Omgevingswet per 1 januari 2024 is een van de grootste wetswijzigingen ooit in Nederland. Alle wetten, regels en afspraken voor de fysieke leefomgeving zijn geïntegreerd in één nieuw stelsel. De Omgevingswet heeft als doel het omgevingsrecht en de dienstverlening voor de fysieke leefomgeving beter te laten aansluiten op de wensen vanuit de samenleving: sneller, eenvoudiger en beter. Er wordt meer in vertrouwen gewerkt en ruimte geboden. De Omgevingswet biedt een basis voor meer participatie en maatwerk; ruimte om meer gebiedsgericht te werken.

De juridische instrumenten voor grondbeleid onder de Omgevingswet zijn grotendeels overgenomen uit bestaande wetten:

- de Aanvullingswet grondeigendom regelt de integratie van een aantal grondbeleidsinstrumenten in de Omgevingswet
- de regeling van het voorkeursrecht vervangt de Wet voorkeursrecht gemeenten
- de regeling van onteigening vervangt de onteigeningswet
- de regeling kostenverhaal vervangt de Afdeling grondexploitatie uit de Wro (Wet ruimtelijke ontwikkeling)
- de regeling voor een vrijwillige financiële bijdrage gebiedsontwikkeling vervangt de
- vrijwillige financiële bijdrage ruimtelijke ontwikkeling uit de Wro
- de regeling voor kavelruil landelijk gebied vervangt de Wet inrichting landelijk gebied (Wilg)
- nieuw instrument: stedelijke kavelruil, bedoeld om eigenaren in staat te stellen op eigen kracht en op minder kostbare manier een ruilplan van onroerende zaken op te stellen en uit te voeren.

Naast juridische instrumenten voor grondbeleid bevat de Omgevingswet ook instrumenten voor beleid en regelstelling:

- voor het beleid voor de hele gemeente: de omgevingsvisie;
- voor uitwerking van beleid voor een gebied, een aspect of een sector: het programma;
- gericht op uitvoering: een programma met maatregelen;
- voor doorwerking in regels: het omgevingsplan.

Wet Houdbare overheidsfinanciën

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

Wet Markt en Overheid

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

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

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

Besluit Begroting en Verantwoording (BBV)

Het in 2003 ingevoerde en in 2019 voor het laatst aangepaste Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) vormt de basis voor de gemeentelijke financiële verslaglegging en planning en control cyclus. Het bevat de wettelijke voorschriften voor correcte en juiste opzet van begrotingen en jaarstukken.

2.3 Grondbeleid en de provincie Fryslân

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

Op 23 september 2020 stelde Provinciale Staten van Fryslân de Omgevingsvisie 'De romte diele' vast. Deze visie dient te worden meegewogen in nieuwe plannen en visies van de gemeente. Provincies hebben deze verantwoordelijkheid vanuit het Rijksbeleid. Zij hebben een rol als regisseur in de ruimtelijke ordening, economie en natuur. De omgevingsvisie is nog niet vertaald in de 'Verordening Romte Fryslân', die nog dateert uit 2014.

2.4 Grondbeleid en de gemeente

Ook op gemeentelijk niveau zijn er veel beleidsvelden van invloed op het grondbeleid. De volgende beleidsdocumenten hebben een relatie met het grondbeleid.

2.4.1 Omgevingsvisie De Fryske Marren

Onder de Omgevingswet is de gemeente verplicht tot het opstellen van een omgevingsvisie. De omgevingsvisie is op 21 december 2022 door de raad, in afwachting van de inwerkingtreding van de Omgevingswet, vastgesteld en geeft in hoofdlijnen aan hoe de raad in samenspraak met 'de Mienskip' de toekomst van de gemeente ziet. Daarbij gaat het om de fysieke leefomgeving; de mogelijkheden om te wonen, werken, recreëren en ondernemen, nu en in de toekomst, in een gezond en plezierig leefklimaat. Klik hier om de Omgevingsvisie te bekijken.

In de Omgevingsvisie staan drie opgaven centraal, waarmee richting wordt gegeven aan ontwikkelingen en de daarvoor te maken afwegingen.

Opgave 1: Naar een gezond en vitaal platteland

Doelstelling: In 2030 zijn de economische functies zoals landbouw, recreatie en duurzame energiewinning in balans met de ecologische draagkracht van het landelijk gebied.

Om deze doelstelling te realiseren zijn de volgende uitgangspunten vastgesteld:

1. Het unieke landschap behouden én ontwikkelen
2. Een toekomstbestendige agrarische sector
3. Perspectief voor het veenweidegebied
4. Een gezond en leefbaar landelijk gebied

Opgave 2: Goed wonen en leven voor iedereen in het bebouwd gebied

Doelstelling: de huidige kwaliteit nog verder verhogen en een omslag maken naar een duurzame en circulaire woningvoorraad, met behoud van het cultureel erfgoed.

Om deze doelstelling te realiseren zijn de volgende uitgangspunten vastgesteld:

1. Goed wonen mogelijk maken voor iedereen
2. Cultuurhistorie een nieuwe toekomst geven
3. De dorpen en de stad leefbaar en vitaal houden
4. Een gezonde leefomgeving creëren

Opgave 3: Naar duurzame energie en mobiliteit in een toekomstbestendige economie

Doelstelling: de gemeente wil de komende jaren toewerken naar een fossielvrije en toekomstbestendige gemeente.

Om deze doelstelling te realiseren zijn de volgende uitgangspunten vastgesteld:

1. Duurzame energie en een energie-neutrale gemeente
2. Een toekomstbestendige economie
3. Goede en veilige bereikbaarheid

2.4.2 Woonvisie De Fryske Marren

De woonvisie vormt de basis voor onder andere de woningbouwontwikkeling in onze gemeente en voor samenwerkingsafspraken wat betreft het wonen. De omslag naar een duurzame woningvoorraad, de transitie in de zorg en demografische veranderingen in de bevolking zijn ontwikkelingen die in de komende periode meer impact krijgen en grote inspanning vragen. Dit is vastgelegd in de Woonvisie De Fryske Marren 2019-2023.

De gemeente werkt aan een nieuwe Woonvisie voor de komende periode met het accent op voldoende woningen voor inwoners, meer betaalbare woningen in zowel de huur- als koopsector, een duurzame woningvoorraad en leefbare buurten en wijken. De opgave van de Woonvisie is gekoppeld aan de Regionale Woondeal Zuidwest Friesland die met het Rijk en provincie is afgesloten tot en met 2030. De Woonvisie en het grondbeleid zijn nauw met elkaar verbonden om de doelstelling in de volkshuisvesting te realiseren.

Klik hier om de meest actuele Woonvisie te bekijken.

2.4.3 Regionale Afspraak bedrijventerreinen Zuidwest Fryslân

In het document Regionale Afspraak bedrijventerreinen Zuidwest Fryslân d.d. 15 september 2022 zijn afspraken gemaakt tussen de provincie, de gemeente Súdwest-Fryslân en de gemeente De Fryske Marren over de regionale opgave bedrijventerreinen. De afspraken zijn gericht op:

- het in balans brengen van vraag en aanbod van bedrijventerreinen voor de periode tot 2025, met een doorkijk tot 2035
- het leveren van een bijdrage aan de onderbouwing voor de zachte plannen die in de periode 2021-2025 hard worden gemaakt
- het agenderen van nader uit te werken maatregelen en eventuele ander afspraken

Uit het beleidsstuk blijkt dat in de gemeente De Fryske Marren voor de periode 2022-2035 een vraag wordt voorzien van 41 ha aan bedrijventerreinen. Daar staat een aanbod tegenover van circa 17 ha. Tot 2035 worden nog verschillende nieuw te ontwikkelen terreinen toegevoegd, waarmee het tekort dan ongeveer op 7 ha zou komen. In het beleidsstuk is een overzicht van het strategische programma van de toe te voegen terreinen opgenomen.

Voor de komende jaren zijn aanvullend de volgende afspraken gemaakt:

- Voor wat betreft acquisitie en grondprijzenbeleid zijn geen bindende afspraken gemaakt, omdat onnodige concurrentie en te lage prijzen moeten worden voorkomen.

- De kantoorruimte die bij een bedrijf kan worden gerealiseerd dient ten dienste van de bedrijfsactiviteiten te zijn. Voor de vestiging van zelfstandige kantoren wordt in principe geen grond beschikbaar gesteld, tenzij de kantoren qua omvang en activiteiten passen bij de aard en schaal van de betreffende kern en bedrijventerrein.
- Bedrijven die gemeentegrond aankopen kunnen onder voorwaarden en tegen een jaarlijkse vergoeding een optie krijgen op een gewenste strategische reserve.

Klik hier om de Regionale Afspraak Bedrijventerreinen Zuidwest Fryslân te bekijken.

2.4.4 Duurzaamheid

De gemeente staat voor een groot aantal opgaven en uitdagingen m.b.t. duurzaamheid. Bijvoorbeeld waterbergingsproblematiek, biodiversiteit, transitie landelijk gebied, productie hernieuwbare energie en energiecongestie. Ruimte is schaars, er moeten dus keuzes worden gemaakt aan de hand van de volgende beleidsuitgangspunten.

De gemeente staat voor een groot aantal opgaven en uitdagingen m.b.t. duurzaamheid. Bijvoorbeeld circulaire economie, waterbergingsproblematiek, biodiversiteit, transitie landelijk gebied, productie hernieuwbare energie en energiecongestie.

De afgelopen jaren zijn onder andere – niet limitatief en uitputtend - de Omgevingsvisie, het Duurzaamheidsprogramma, het beleidskader ‘Sinnefjilden 2020’, de Warmtevisie ‘De Fryske Marren aardgasvrij’ en het Uitvoeringsprogramma circulaire economie vastgesteld. Bovendien zijn wij als gemeente onder meer betrokken bij de Regionale Energie Strategie (RES) Fryslân om onze energiedoelstellingen te realiseren. De uitgangspunten die in deze beleidsstukken zijn opgenomen hebben invloed op het gebruik van grond binnen de gemeente en zijn daarmee kaderstellend voor het gemeentelijke grondbeleid. Gedurende de looptijd van deze Nota Grondbeleid zou het kunnen voorkomen dat voornoemde stukken (deels) worden aangevuld, gewijzigd, dan wel buiten toepassing worden verklaard. Voor de meest actuele beleidsstukken rondom duurzaamheid kunt u te rade gaan bij de gemeentelijke website of via officiële bekendmakingen.

2.4.5 Verordeningen

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

Naar verwachting wordt in 2024 de Huisvestingsverordening De Fryske Marren vastgesteld, waarmee de gemeente instrumenten krijgt om onder meer te kunnen sturen op woonruimteverdeling.

2.5 Beleidsuitgangspunten

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

3. Koers grondbeleid gemeente De Fryske Marren

Dit hoofdstuk gaat over de verschillende vormen van grondbeleid en de keuzes die de gemeente hierin maakt. In het verleden werd vaak onderscheid gemaakt tussen actief en faciliterend grondbeleid. Actief grondbeleid gaat uit van een overheersende rol voor de overheid. Deze verwerft grond en geeft deze vervolgens uit als bouwgrond. Faciliterend (ook wel passief) grondbeleid gaat uit van een overheersende rol van de grondeigenaar of marktpartij. Dit kan zijn een projectontwikkelaar, woningcorporatie en/of andere initiatiefnemers. De gemeente heeft in dat geval een faciliterende rol. Het is de marktpartij die de gronden risicodragend exploiteert. Het onderscheid tussen actief en passief grondbeleid lijkt in de praktijk vooral een theoretisch onderscheid. Bij iedere locatieontwikkeling is sprake van overleg en onderhandelingen tussen de gemeente, grondeigenaren en marktpartijen. Voor het onderhandelingsproces en het optimaliseren van de onderhandelingspositie van de gemeente is het van belang kennis te hebben van het in onderlinge samenhang toepassen van de grondbeleids-instrumenten in de vorm van het hierna toe te lichten Sturend Grondbeleid.

3.1 Sturend Grondbeleid

Het concept Sturend Grondbeleid gaat niet uit van een vaste 'traditionele' vorm van actief of passief grondbeleid maar van het steeds opnieuw per locatie en situatie afwegen van de meest geschikte strategie, zodanig dat de gemeente de regie over de ontwikkeling kan voeren en haar onderhandelingspositie kan optimaliseren. Daarbij wordt een duidelijk onderscheid gemaakt tussen grondbeleid bij rendabele bestemmingen en grondbeleid bij niet-rendabele bestemmingen.

Bij het ontwikkelen van rendabele bestemmingen (woningbouw, bedrijventerreinen, intensieve recreatie, wind- en zonne-energie) is in De Fryske Marren regelmatig sprake van overleg en onderhandelingen tussen de gemeente, grondeigenaren en marktpartijen. Sturend Grondbeleid gaat uit van een manier van werken die door de tijdige inzet van grondbeleidsinstrumenten, toegespitst op de locatie en situatie, leidt tot de tijdige (bestuurlijk) gewenste verandering in het ruimtelijk grondgebruik. Hierbij wordt de gemeente gezien als actor in het maatschappelijke krachtenveld, die een initiërende en regisserende rol opeist en bereid is om met initiatiefnemers, bouwers en corporaties op voet van gelijkheid te onderhandelen en samen te werken.

Daar waar het mogelijk is en meerwaarde biedt, geeft de gemeente de voorkeur aan een actieve rol, waarbij zij ontwikkelingen zelf, op eigen grond, realiseert.

Ook voor niet-rendabele bestemmingen (zoals infrastructuur, natuur, extensieve recreatie en de transitie van het buitengebied) is er sprake van grote opgaven voor de fysieke leefomgeving. Door het voeren van actief grondbeleid (en het innemen van een actieve rol op grondmarkt) kan de gemeente er voor zorgen dat de beoogde functie daadwerkelijk wordt gerealiseerd. Marktpartijen zullen hier geen actieve rol in willen spelen.

Indien er niet, niet tijdig of niet op voor de gemeente acceptabele voorwaarden tot overeenstemming kan worden gekomen, kan de gemeente de realisatie van een nieuwe bestemming (of nieuwe functie) afdwingen door het inzetten van een aantal wettelijke instrumenten, de grondbeleids-instrumenten. Wanneer deze instrumenten actief en in onderlinge samenhang worden ingezet spreken we van 'Sturend Grondbeleid'.

3.2 Keuze grondbeleid De Fryske Marren

De gemeente De Fryske Marren kiest de komende periode voor Sturend Grondbeleid met een voorkeur voor actief grondbeleid waar dat wenselijk is en meerwaarde biedt. Hierbij is een randvoorwaarde dat de gemeente geen onverantwoorde en onbeheersbare (financiële) risico's loopt of mogelijk zal gaan lopen. Sturend Grondbeleid waarborgt de gewenste regie en flexibiliteit in de uitvoering en per locatie kan maatwerk worden geleverd. Dit doet de gemeente om verantwoord en gecontroleerd te kunnen sturen op de ruimtelijke en maatschappelijke ambities en doelstellingen zoals beschreven in paragraaf 2.4.

Sturend Grondbeleid vereist van de gemeentelijke organisatie dat zij keuzes kan overzien en initiëren, zo nodig in samenwerking met marktpartijen. Dit vereist specifieke kennis, maar vooral vaardigheden van de medewerkers. Voor het optimaliseren van de onderhandelingspositie van de gemeente is het van belang kennis te hebben van de verschillende grondbeleidsinstrumenten en de toepassing ervan per situatie.

Hoeveel gemeentelijke regie gewenst is op een ontwikkellocatie, wordt voor een belangrijk deel bepaald door de doelstellingen en ambities voor deze locatie. Deze vloeien doorgaans voort uit gemeentelijk beleid, waarbij het niet mogelijk is om een algemene strategie te bedenken voor alle locaties. Per locatie spelen veel facetten een rol, zoals grondposities, capaciteit van de gemeente, wens tot regie en de risico's die de gemeente wil lopen. Reden waarom de gemeente sterk locatie-specifiek moet sturen. Om te bepalen of voor een locatie actief grondbeleid wenselijk is en meerwaarde biedt kunnen de volgende criteria worden afgewogen:

1. Gemeentelijke opgaven en doelstellingen

Het belangrijkste criterium is de mate waarin een ruimtelijke ontwikkeling bijdraagt aan de gemeentelijke opgaven in de fysieke leefomgeving en haar ambities. Hierbij valt onder meer te denken aan:

- Duurzaamheid (energietransitie, klimaatadaptatie, circulair bouwen en biodiversiteit)
- Urgentie/planning: hoe urgenter een opgave is (bijvoorbeeld de woningbouwopgave) hoe meer aanleiding er is om als gemeente actief de grondmarkt op te gaan.
- Specifieke doelstellingen: bepaalde gemeentelijke doelstellingen (veelal niet-rendabele bestemmingen) kunnen aanleiding vormen zelf de regie te nemen.

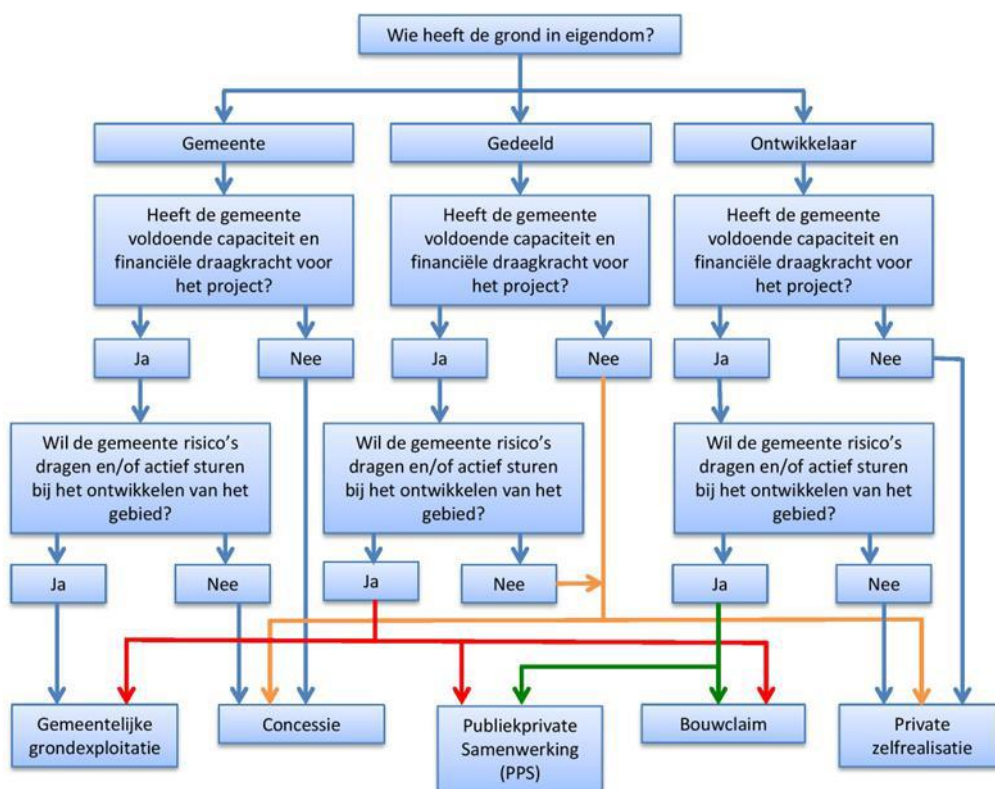
2. Regie voeren

- Versterken eigendomspositie gemeente: per locatie moet worden afgewogen of de gemeente vanuit haar publiekrechtelijke rol voldoende kan sturen of dat ambities en doelen beter en sneller bereikt kunnen worden wanneer de gemeente beschikt over een (grotere) grondpositie binnen de beoogde ontwikkeling.
- Realiseren niet-rendabele bestemmingen: de gemeente zal om niet-rendabele bestemmingen te realiseren actief grondbeleid moeten toepassen om de gewenste ruimtelijke ontwikkeling veilig te stellen. Marktpartijen zullen deze ontwikkeling over het algemeen niet oppakken.
- Inspelen op kansen: in voorkomende gevallen kan de gemeente, los van de hiervoor geformuleerde criteria, een kans die zich op de grondmarkt voordoet, benutten.

3. Rendement

- Financieel rendement: het financiële resultaat is niet leidend, maar wel van belang. Staat het verwachte resultaat in verhouding tot de risico's?
- Maatschappelijk rendement: een eventueel negatief financieel resultaat moet altijd worden afgezet tegen de maatschappelijke waarden die met een ontwikkeling worden gecreëerd. Het maatschappelijke rendement kan van doorslaggevende aard zijn om toch over te gaan tot investeren.

Onderstaand beslismodel is een hulpmiddel bij het bepalen van de strategie per locatie, waarmee Sturend Grondbeleid nader wordt ingevuld. De stappen worden onder het model toegelicht.



Figuur 1: Beslisboom grondbeleid

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

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

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

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

Ook de aanwezige kennis en menskracht om een project te begeleiden is bepalend voor de capaciteit. Of deze aanwezig zijn, is per geval een afweging. Als dit niet of onvoldoende het geval is, kan zij deze

inhuren. Kosten hiervoor kunnen normaliter worden betaald uit (toekomstige) grondexploitaties van plannen waarvoor zij worden ingezet.

Hoeveel risico kan en wil de gemeente lopen?

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

Hoeveel regie wil de gemeente op het project hebben?

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

3.3 Vormen van samenwerking/tussenvormen

Wanneer de gemeente bij de ontwikkeling van een locatie kiest voor samenwerking met marktpartijen zijn onder meer de volgende drie samenwerkingsvormen mogelijk.

Bouwclaimmodel

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

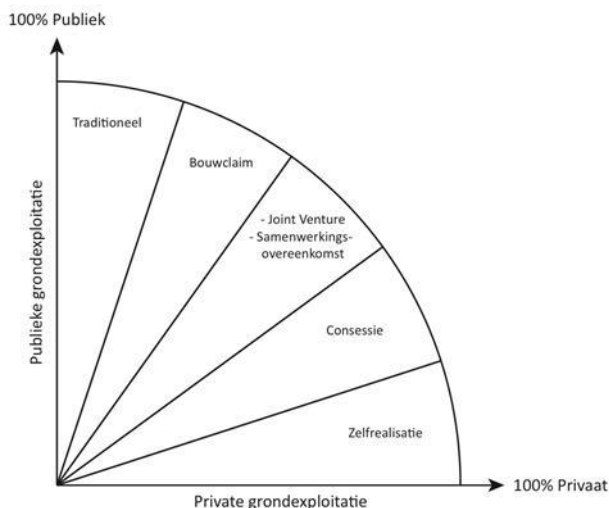
Joint-venture

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

Concessiemodel

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

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



Figuur 2: Spectrum van gebiedsontwikkeling

3.4 Tot stand brengen samenwerking

Tot november 2021 was de aanname dat gemeenten vrij waren om gronden één-op-één te verkopen, te verhuren en uit te geven aan een marktpartij naar keuze, danwel exclusief samen te werken met een marktpartij naar keuze. In het Didam-arrest van 26 november 2021 heeft de Hoge Raad geoordeeld dat overheidslichamen op grond van het gelijkheidsbeginsel in principe mededingingsruimte moeten bieden aan potentiële gegadigden bij privaatrechtelijke rechtshandelingen zoals gronduitgifte. In paragraaf 6.2 wordt verder ingegaan op de gevolgen van het Didam-arrest.

Eén-op-één

Als de gemeente overweegt om geen mededingingsruimte te bieden maar met één bepaalde marktpartij samen te werken, dient zij in dat traject de volgende stappen te zetten:

1. Het formuleren van (voorlopige) selectiecriteria met inachtneming van de eigen beleidsruimte en de eisen van objectiviteit, toetsbaarheid en redelijkheid;
2. Het verrichten van een voorlopige 'Didam-toets' aan de hand van die criteria;
3. Indien uit die toets volgt dat de betrokken marktpartij daaraan in principe voldoet: het aangaan van de onderhandelingen met de nodige voorbehouden;
4. Zodra er overeenstemming is over de essentialia van de overeenkomst: het publiceren van het voornemen om aan de betrokken marktpartij te verkopen c.q. samen te werken.

Selectie

Bij het selecteren van een partij voor een ruimtelijke ontwikkeling uit meerdere inschrijvingen, geeft de gemeente aan welke procedure en randvoorwaarden gelden. Deze wijze van gronduitgifte kent veel tussenvormen. Zo kan een procedure (met inachtneming van de Didam-regels, zie paragraaf 6.2) meer of minder openbaar zijn. De gemeente kan bijvoorbeeld een geselecteerd aantal ontwikkelaars uitnodigen of een openbare procedure uitschrijven. De criteria die de gemeente aan partijen stelt, zijn afhankelijk van het karakter van de opgave. Voor gunning kan het volgende gelden:

- toekenning op basis van de laagste prijs (mits goed onderbouwd);
- toekenning op basis van de beste prijs/kwaliteit verhouding (BPKV);
- kwantitatieve criteria;
- kwalitatieve criteria;
- het risicoprofiel.

Een selectie is (vooralsnog) in principe vormvrij. Beoordeling vindt plaats aan de hand van vooraf opgestelde criteria. Selecteren (in plaats van formeel aanbesteden) is alleen toegestaan als (delen van) de activiteiten die de winnaar uitvoert, niet aan te merken zijn als aanbestedingsplichtige overheidsopdrachten. Het gemeentelijk aanbestedings-/inkoopbeleid is immers op aanbestedingsplichtige overheidsopdrachten van toepassing.

Aanbesteding

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

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

Selectie- of aanbestedingsstrategie

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

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

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

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

3.5 Voor- en nadelen vormen van grondbeleid

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

Voordelen actief grondbeleid

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

Nadelen actief grondbeleid

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

op actuele wensen. De gemeente staat op grotere afstand van de ontwikkelingen op vastgoed- en grondmarkt. Zij is minder goed in staat de laatste trends te volgen, omdat zij minder in contact staat met eindgebruikers. Hierdoor kan zij in de huidige snel veranderende markt minder goed inspelen op actuele wensen.

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

Voordelen facilitair grondbeleid

- Bij facilitaire grondbeleid loopt de gemeente minder tot geen ondernemersrisico. Deze wordt geheel dan wel gedeeltelijk (bij samenwerking) gedragen door de marktpartij;
- Onder de Omgevingswet is het kostenverhaal gegarandeerd via het omgevingsplan, zij het dat het kostenverhaal in de praktijk vaak niet honderd procent is. Dit komt onder meer doordat er vaak werkzaamheden worden verricht door de gemeente die buiten de scope van de contractuele afspraken vallen;
- Onder de Omgevingswet heeft de gemeente een publiekrechtelijk instrument in de vorm van het opnemen van kostenverhaalsregels bij de wijziging van het omgevingsplan of door in de omgevingsvergunning kostenverhaalsvoorschriften toe te voegen. Privaatrechtelijk kan een anterieure overeenkomst worden gesloten, waarmee de gemeente regie houdt, ondanks dat zij geen grondeigendom heeft.

Nadelen facilitair grondbeleid

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

Voordelen tussenvormen

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

Nadelen tussenvormen

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

3.6 Beleidsuitgangspunten

- **De gemeente De Fryske Marren kies voor Sturend Grondbeleid met een voorkeur voor actief grondbeleid waar dat wenselijk is en meerwaarde biedt. Hierbij is een randvoorwaarde dat de gemeente geen onverantwoorde en onbeheersbare (financiële) risico's loopt of mogelijk zal gaan lopen. Dit waarborgt de gewenste regie en flexibiliteit in de uitvoering en per locatie kan maatwerk worden geleverd. De gemeente doet dit om verantwoord en gecontroleerd te kunnen sturen op de ruimtelijke en maatschappelijke ambities en doelstellingen.**
- **Voor de afweging welke strategie op een bepaalde locatie wordt gevoerd, wordt gebruik gemaakt van het beslismodel. De gemeente zorgt ervoor dat ze op elke ontwikkelingslocatie haar gewenste regierol in beeld heeft.**

- Indien gekozen wordt voor samenwerking met marktpartijen weegt de gemeente per project de vorm van samenwerking af. Staatssteun- en aanbestedingsvraagstukken en een 'Didam-toets' (zie paragraaf 6.2) zijn een vast onderdeel van het keuzeproces.
- In het geval de gemeente een eigen locatie door de markt laat ontwikkelen, zal zij de marktpartij in beginsel selecteren op basis van een competitie/ of aanbesteding.

4. Grondbeleidsinstrumenten

Het gemeentelijk grondbeleidsinstrumentarium bestaat uit een aantal privaats- en publiekrechtelijke instrumenten. In de hierna volgende paragrafen worden de afzonderlijke instrumenten toegelicht.

4.1 Minnelijke grondvererving

Wanneer de gemeente De Fryske Marren een grondpositie wil innemen, beschikt zij (naast het nemen van een optie op de grond) over het instrument grondvererving. Bij minnelijke grondvererving wordt onderscheid gemaakt tussen planmatige verwervingen enerzijds en strategische verwervingen anderzijds.

Planmatige (anticiperende) verwervingen

Planmatige verwervingen vinden plaats in plangebieden waarvoor de gemeenteraad een grondexploitatie heeft vastgesteld. Verwervingen worden verantwoord in de grondexploitatie van het project. Om staatssteun of onterechte bevoordeling te voorkomen moet de grondtransactie plaatsvinden op basis van een onafhankelijke taxatie van de marktwarde.

Strategische verwervingen

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

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

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

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

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

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

- een afbakening van de aan te kopen gronden;
- het tempo van verwerving;
- het aankooprijksbeleid;

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

Bevoegdheden bestuur bij verwervingen

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

Grondaankopen vallende binnen exploitatiegebieden

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

Overige aankopen

Sinds de dualisering is het college bevoegd (koop)overeenkomsten aan te gaan. Echter, de gemeenteraad heeft het budgetrecht. Om in situaties waarin grond benodigd is toch effectief te kunnen handelen kan de gemeenteraad een mandaat geven aan het college, waarbinnen het college grondaankopen kan doen.

Mandaat

Om slagvaardig te werk te kunnen gaan is het van belang dat het besluitvormingsproces niet te lang duurt, in beslotenheid plaatsvindt en dat het mandaat van voldoende omvang is. Om die reden is het college bevoegd om in bepaalde gevallen gronden en/of opstallen te verwerven middels een daartoe verstrekt mandaat. Het college legt vervolgens achteraf verantwoording af. Voor grotere aankopen kan het college pas besluiten nadat de raad daarmee heeft ingestemd.

Tot nu toe bedraagt het collegemandaat € 100.000,--. Voor dit bedrag zijn er in de huidige markt slechts kleine aankopen te verrichten. Om een meer actief grondbeleid te kunnen voeren zoals in het coalitieakkoord is verwoord is het noodzakelijk dat dit mandaat wordt verhoogd naar € 500.000. Deze verhoging wordt twee jaar na vaststelling van deze Nota Grondbeleid geëvalueerd.

Werkgroep strategische verwervingen

De werkgroep strategische verwervingen komt periodiek bij elkaar voor ambtelijk overleg waarbij bekeken wordt wat de verwachte, gewenste en mogelijke ontwikkelingen kunnen zijn op het gebied van onder meer woningbouw en bedrijventerreinen. Daarnaast brengt de werkgroep bij een voorgenomen strategische verwerving advies uit aan het college. In dit advies betreft zij in ieder geval:

- financiële risico's (bijv. verwachte renteontwikkeling, liquiditeitsbeslag en waardeverlies/-vermindering van grond),
- afzetrisico's (bijv. marktontwikkelingen in de periode tussen verwerving en uitgifte),
- beheerisico's,
- milieurisico's (bijv. bodemgesteldheid en vervuiling),
- planning/urgentie
- rendement (financieel en maatschappelijk)
- De werkgroep zal ook een strategie opstellen in de vorm van een spoorboekje voor strategische verwervingen met een procesbeschrijving.

Strategische overwegingen

De volgende overwegingen zijn bij minnelijke verwerving van belang:

- Hoe is de ontwikkelpotentie van de locatie op korte termijn? Is de prijs zodanig dat opbrengsten (of geen verlies) te verwachten is?
- Is de prijs marktconform?
- Is er voldoende geld beschikbaar voor de aankoop?
- Is de gemeente bereid de rente te betalen over de aankoop tot het gebied wordt ontwikkeld of tot het moment dat een marktpartij het risico overneemt?
- Is de gemeente in staat eventueel vervangende grond aan te bieden?
- Leidt de aankoop tot een betere onderhandelingspositie ten opzichte van marktpartijen?
- Zijn er alternatieven voor de aankoop? Bijvoorbeeld door samenwerking met marktpartijen in de grondverwerving ofwel het voeren van facilitair grondbeleid?

4.2 Voorkeursrecht van koop

Het voorkeursrecht van koop (voorheen vastgelegd in de Wet voorkeursrecht gemeenten) is per 1 januari 2024 opgenomen in de Omgevingswet en kan door gemeenten worden ingezet om de druk op de grondmarkt te verminderen. Wanneer de gemeente een voorkeursrecht heeft gevestigd op percelen grond is de eigenaar, wanneer hij zijn grond wil verkopen, verplicht die eerst aan de gemeente aan te bieden.

Het voorkeursrecht is vooral effectief in combinatie met andere verwervingsinstrumenten. Het voorkeursrecht is namelijk een passief instrument. De gemeente moet afwachten tot grondeigenaren hun grond aanbieden aan de gemeente. Het instrument moet niet lichtvaardig worden ingezet, anders kan de gemeente op grote schaal grond aangeboden worden zonder dat plannen concreet zijn. Het voorkeursrecht wordt daarom uitsluitend toegepast wanneer dit bevorderlijk is voor het voeren van Sturend en Actief grondbeleid. Aangezien

het voorkeursrecht ingrijpt op het eigendomsrecht gelden er strikte voorwaarden en termijnen voor de toepassing ervan.

4.2.1 Het vestigen van een voorkeursrecht

Het voorkeursrecht kan door een voorkeursrechtbeschikking van de gemeenteraad (of het college van B&W) worden gevestigd op een gebied waaraan een niet-agrarische functie is toegedacht en waarvan het gebruik afwijkt van die functie.

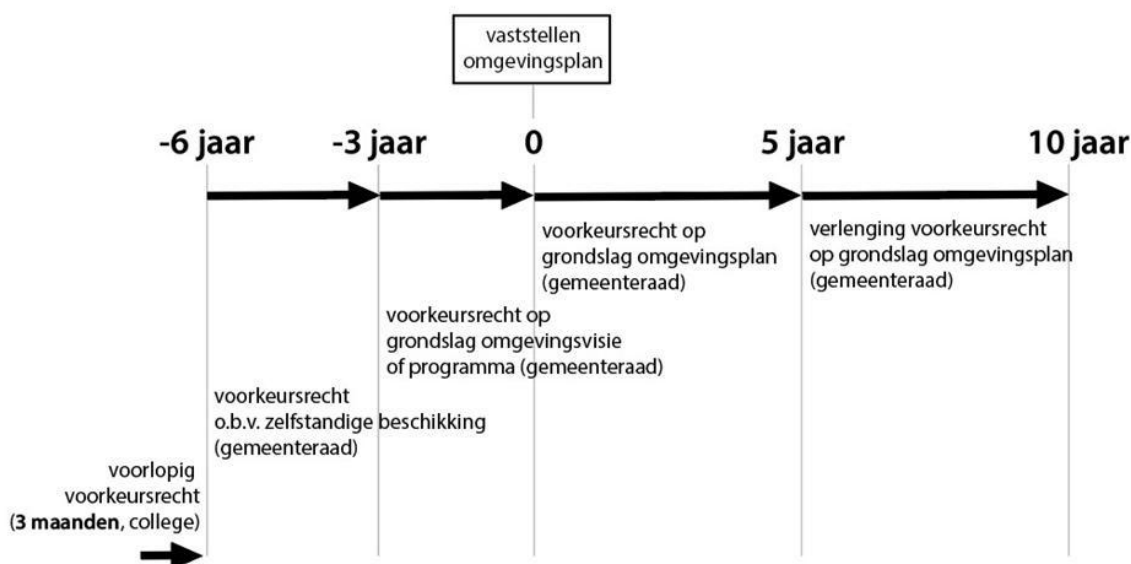
Voorkeursrechtbeschikking, grondslag, duur en verlenging

Voor het vestigen en continueren van een voorkeursrecht zijn in de basis twee beschikkingen nodig. Het college kan op korte termijn een voorlopig voorkeursrecht vestigen. De gemeenteraad moet dan binnen drie maanden een definitieve beschikking nemen, op straffe van verval van rechtswege van het voorkeursrecht.

Voor het nemen van deze voorkeursrechtbeschikking door de raad zijn er vier vestigingsgrondslagen mogelijk, afhankelijk van de aanwezigheid van een eventuele planologische onderlegger:

- een zelfstandige beschikking;
- een omgevingsvisie;
- een programma;
- een omgevingsplan.

Per vestigingsgrondslag geldt een termijn waarbinnen een opvolgend planologisch/ ruimtelijk besluit moet zijn vastgesteld om het voorkeursrecht van rechtswege in de lucht te houden. In onderstaand schema zijn de grondslagen en de tijdsduur schematisch weergegeven.



De voortgang van de planologische ontwikkeling en de termijn waarop deze plaats moet vinden, bepaalt de keuze van de raad. Wanneer eenmaal een vestigingsgrondslag is gekozen, bindt de gemeente zich aan de daarbij geldende termijnen voor de vaststelling van een opvolgend planologisch/ruimtelijk besluit. Het voorkeursrecht blijft van kracht als deze termijnen worden gehaald. De gemeente hoeft tussentijds geen nieuw vestigings- of verlengingsbesluit te nemen, met uitzondering van een voorkeursrecht op

basis van een omgevingsplan. Dit dient na vijf jaar te worden verlengd door de gemeenteraad voor een periode van vijf jaar. Daarnaast hoeft de gemeente het voorkeursrecht, na verloop van de geldings-termijn, niet meer in te trekken. Het voorkeursrecht vervalt van rechtswege.

De regels betreffende de bekendmaking van een voorkeursrecht zijn veranderd

Onder de Omgevingswet vindt bekendmaking en mededeling van het gevestigde voorkeursrecht plaats op basis van de regels opgenomen in de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

- Een gevestigd voorkeursrecht wordt bekendgemaakt door toezending van de beschikking aan de betrokken eigenaren en beperkt gerechtigden.
- Het voorkeursrecht moet ter inzage te worden gelegd binnen de gemeente waar de onroerende zaak is gelegen.
- De terinzagelegging wordt bekend gemaakt door middel van publicatie in het elektronisch publicatieblad (Gemeentebblad), te raadplegen via www.officiëlebekendmakingen.nl.
- Na bekendmaking dient de voorkeursrechtbeschikking binnen vier dagen te worden ingeschreven in de openbare registers van het Kadaster.
- Het voorkeursrecht treedt daarna direct in werking. De verplichting tot publicatie in het Gemeentebblad is komen te vervallen.

Procedure aanbidding

Nadat een eigenaar vrijwillig het voornemen heeft opgevat zijn gronden waarop het voorkeursrecht is gevestigd te vervreemden en deze aan de gemeente te koop heeft aangeboden heeft de gemeente gedurende zes weken de tijd om te beslissen of zij in beginsel bereid is om de aangeboden gronden aan te kopen. Wordt zo'n beginselbesluit tot aankoop niet binnen de genoemde termijn genomen, dan wel besluit de gemeente om geen gebruik te maken van haar voorkeursrecht of laat zij de beslistermijn ongebruikt verstrijken, dan is de grondeigenaar gedurende een periode van drie jaar vrij om de aan de gemeente aangeboden gronden aan een derde naar wens te verkopen.

Wanneer partijen het niet eens worden over de prijs kan de rechtbank worden verzocht de prijs (op basis van de werkelijke waarde) te bepalen. De grondeigenaar is echter nooit verplicht om de te koop aangeboden gronden voor de door de rechtbank vastgestelde prijs aan de gemeente te verkopen.

Voor een uitgebreide omschrijving van de procedure wordt verwezen naar de Handreiking grondeigendom Omgevingswet d.d. mei 2022 van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

4.2.2 Overgangsrecht

Voorkeursrechtprocedures die zijn gestart voor inwerkingtreding van de Omgevingswet worden afgerond op basis van het oude recht. Dit geldt onder andere wanneer:

- een ontheffingsbesluit wegens gewichtige redenen (artikel 10, lid 6 Wvg) is genomen;
- een besluit waarin wordt beslist of de overheid bereid is het goed te verkrijgen (artikel 12, lid 1 Wvg) is genomen;
- een prijsvaststellingsprocedure (artikel 13 Wvg) is gestart;
- een verzoek om overdracht vanwege bijzondere persoonlijke omstandigheden (artikel 15 Wvg) is gedaan
- een vordering tot schadevergoeding (artikel 25 Wvg) is ingediend.

Het oude recht geldt totdat de bedoelde besluiten onherroepelijk zijn.

Bestaande voorkeursrechten blijven na inwerkingtreding van de Omgevingswet gelden.

Strategische overwegingen

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

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

4.3 Onteigening

Onteigenen is een manier van gedwongen eigendomsontneming door de overheid in het algemeen belang. In de wet staat eigendom beschreven als 'het meest omvattende recht dat een persoon op een zaak kan hebben'. Dit geeft aan dat de eigenaar in beginsel beschikkingsvrijheid heeft. Deze vrijheid kan worden beperkt door wettelijke voorschriften zoals de onteigeningsregeling uit de Omgevingswet (voorheen Onteigeningswet). Onteigening is altijd ingrijpend voor de grondeigenaar en is daarom met

veel (rechts)waarborgen omkleed. De grondwettelijke waarborgen betekenen voor de burger dat de overheid niet zonder meer grond en opstallen aan zich toe kan eigenen. De rechten van de individuele burger moeten steeds voldoende zijn gewaarborgd.

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

De onteigeningsprocedure bestaat onder de Omgevingswet uit drie fasen:

- de onteigenings-beschikking en bekrachtiging;
- de schadeloosstellingsprocedure en
- de inschrijving van de onteigeningsakte.

De eerst twee fasen lopen voor een deel parallel. Voor een uitgebreide omschrijving van de procedure wordt verwezen naar de Handreiking grondeigendom Omgevingswet d.d. mei 2022 van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Voordat de gemeenteraad een onteigeningsbeschikking neemt moet zij het nut ervan onderzoeken. De bestuursrechter toetst namelijk of de voorgestelde onteigening wel terecht is. Daarvoor hanteert de rechter een aantal toetsingsgronden. Met name de noodzaak is van belang. Als de grondeigenaar bereid en in staat is om de grond volgens de gemeentelijke eisen te ontwikkelen, kan niet worden onteigend.

Versnipperd grondeigendom

Versnipperd grondeigendom is een lastig fenomeen dat de afgelopen jaren een grote vlucht heeft genomen en inmiddels ook in De Fryske Marren voor komt. Speculanten kopen grond op, knippen deze op in relatief kleine percelen en verkopen de opgeknipte percelen voor exorbitante prijzen door aan particulieren. Kopers wordt vaak voorgehouden dat de opgeknipte percelen 'warme' grond betreft, waarvoor daarom méér dan de agrarische waarde moet worden betaald. Echter, het gaat in veel gevallen om grond waarvoor geen op geld waardeerbare aanwijzingen bestaan dat die grond in ontwikkeling zal worden gebracht.

Er kunnen zich echter, gezien de grote ruimtelijke opgaven, situaties voordoen waarbij het maatschappelijk onontkoombaar is om op versnipperd grondeigendom een andere functie te realiseren. Een complicerende factor hierbij is dat het meerdere eigenaren betreft (vaak tientallen) met wie minnelijk overleg moet worden gevoerd. Tegelijkertijd zal de onteigeningsprocedure worden opgestart (het voeren van tweesporenbeleid). Daarbij zet de gemeente in op het aftrekken van de extra te maken kosten in de grondexploitatie die uiteindelijk ten laste van de te betalen grondprijs komt (complexwaarde).

Strategische overwegingen

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

- Is het noodzakelijk om het/de object(en) te verwerven?
- Is er een redelijke poging gedaan tot minnelijke verwerving en een goed verwervingsdossier opgebouwd?
- Is er voldoende samenloop met het planologische traject?
- Kan worden voldaan aan de vereisten uit de Omgevingswet (formele vereisten, onteigeningsbelang, noodzaak en urgentie)
- Is er voldoende budget en capaciteit beschikbaar om de onteigeningsprocedure te voeren en tot verwerving over te gaan?
- Heeft de gemeente eventueel vervangende grond tot haar beschikking?
- Wil de gemeente de druk om te komen tot minnelijke verwerving verhogen?
- Wordt de gewenste ruimtelijke ontwikkeling gerealiseerd binnen drie jaar na onteigening?

4.4 Stedelijke verkaveling

Met de komst van de Omgevingswet wordt een nieuw instrument geïntroduceerd waarmee eigenaren van onroerende zaken hun eigendommen kunnen ruilen. Dit instrument wordt stedelijke kavelruil genoemd en kan uitkomst bieden in gevallen waarin stedelijke gebiedsontwikkeling niet van de grond komt door bijvoorbeeld versnippering van eigendomsposities. Uitgangspunt van de wet is dat er sprake moet zijn van minimaal drie partijen die op vrijwillige basis bereid zijn hun onroerende zaken

onderling te ruilen. Hiertoe dienen de partijen een kavelruilovereenkomst te sluiten. In de kavelruilovereenkomst kunnen door partijen een groot aantal koop- of ruilovereenkomsten en transacties worden opgenomen. In de overeenkomst wordt vastgelegd welke onroerende zaken worden samengevoegd en hoe de eigendommen worden herverdeeld. De nieuwe verdeling wordt ingeschreven in de openbare registers.

Doelstellingen van de regeling voor stedelijke kavelruil zijn:

- eigenaren waar mogelijk in staat stellen om hun woon-, werk-, en leefomgeving zelf in te richten;
- het ruilen van grond en gebouwen te vergemakkelijken en versnellen;
- overheden ruimere mogelijkheden te bieden om een faciliterend grondbeleid te voeren.

Stedelijke kavelruil kan tegemoet komen aan de behoefte aan ruimte voor initiatieven uit de samenleving. Kavelruil stelt eigenaren in staat om binnen randvoorwaarden op een eenvoudiger en minder kostbare manier eigendomsverhoudingen aan te passen wanneer die gewenste ontwikkelingen in de weg staan.

Een ander voordeel van de kavelruilovereenkomst is dat deze (na inschrijving in de openbare registers) zakelijke werking heeft. Dit beschermt partijen tegen de overdracht van een kavel aan een derde door een van de deelnemende partijen in de periode voordat de akte bij de notaris is gepasseerd. Daarnaast biedt het bescherming tegen de situatie waarbij achteraf blijkt dat een of meer van de partijen bij de overeenkomst geen eigenaar waren.

Een groot nadeel van het instrument stedelijke kavelruil is de vrijblijvendheid en het niet publiekrechtelijk kunnen afdwingen van samenwerking. Naar verwachting zal dit instrument in de praktijk weinig toegepast worden.

4.5 Beleidsuitgangspunten

- **Het college stelt bij grotere plannen bij de start van het verwervingstraject een verwervingsplan op.**
- **Planmatige verwerving van gronden vindt plaats voor zover deze past binnen de vastgestelde exploitaties.**
- **Een taxatierapport opgesteld door een onafhankelijk bureau vormt de basis voor de onderhandelingen met de eigenaar (al dan niet met inschakeling van een verwerver).**
- **Onderhandelingen over aankoop zijn altijd onder voorbehoud van bestuurlijke goedkeuring.**
- **Gronden worden bij voorkeur minnelijk verworven.**
- **Voor toekomstige planologische ontwikkelingen wordt het instrument voorkeursrecht van koop weloverwogen en tijdig ingezet, in nauwe samenhang met de planologische procedures. Dit betekent dat voordat plannen openbaar worden het voorkeursrecht wordt gevestigd.**
- **Wanneer gronden niet langs minnelijke weg aangekocht kunnen worden en strategische overwegingen daartoe aanleiding geven, wordt het onteigeningsinstrument ingezet om de gewenste ruimtelijke inrichting te realiseren. Om te voorkomen dat de realisatie van de plannen onnodig vertraging oploopt, dienen de voorbereidingen op een eventuele onteigeningsprocedure tijdig opgestart te worden. Zodra het omgevingsplan is vastgesteld of de omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsactiviteit is verleend, kan de gemeenteraad een onteigeningsbeschikking nemen.**
- **Om slagvaardig te kunnen handelen bij aankopen waarvoor geen krediet verstrekt is, is de wens om het huidige mandaat van € 100.000,- tot een bedrag van € 500.000,- te verhogen. Deze verhoging wordt twee jaar na vaststelling van deze Nota Grondbeleid geëvalueerd.**
- **Het college besluit tot het aangaan van koopovereenkomsten. Zij toetst de aankoop op de financiële uitgangspunten of voorwaarden van een project en op het grondbeleid. Als er vooraf geen kaders en/of budget door de gemeenteraad zijn vastgesteld legt het college het voornemen tot aankoop (concept-koopovereenkomst) voor aan de aan de gemeenteraad.**

5. Hoofdstuk 5: Kostenverhaal

Dit hoofdstuk gaat in op het verhalen van kosten in grondexploitaties. Als het niet uitsluitend de gemeente is die grondposities in een plangebied heeft, dan moeten kosten die de gemeente maakt voor het in exploitatie nemen van grond worden verhaald op de diverse grondeigenaren. Dit gebeurt naar rato van het eigendom dat partijen in een gebied hebben. Kostenverhaal wordt belangrijker omdat het steeds zeldzamer wordt dat uitsluitend de gemeente een gebied ontwikkelt.

Kostenverhaal kan plaatsvinden via het privaatrechtelijke spoor (kostenverhaalsovereenkomst) of het publiekrechtelijk spoor (via kostenverhaalsregels in het Omgevingsplan).

5.1 Inleiding kostenverhaal

Het gemeentelijk kostenverhaal is geregeld in de kostenverhaalsregeling van de Omgevingswet. De Omgevingswet bepaalt dat de gemeente bij aan te wijzen bouwactiviteiten of activiteiten met het oog op het gebruik van grond, de daarmee gepaard gaande kosten verhaalt. Het gaat om kostensoorten voor zover die toerekenbaar zijn aan het te ontwikkelen gebied en proportioneel zijn in verhouding tot het profijt dat het kostenverhaalsgebied daarvan heeft. Het is verboden de betreffende activiteit te verrichten voordat de verschuldigde kosten zijn betaald.

Kosten van grondexploitatie zijn onder andere de kosten van het bouwrijp maken van een locatie maar ook de ambtelijke inzet die de gemeente pleegt voor een plan. De ambtelijke inzet per project wordt berekend op basis van de plankostenscan behorende bij de Omgevingsregeling. Klik hier om de toelichting van het IPLO (Informatiepunt Leefomgeving) te lezen en de twee rekenmodellen te downloaden.

De wet kent een gemengd publiek-privaat stelsel. Dat betekent dat de gemeente allereerst de mogelijkheid krijgt om via privaatrechtelijke contracten te komen tot kostenverhaal. Wanneer dat onmogelijk blijkt, bijvoorbeeld omdat de grondeigenaar de eisen van de gemeente onredelijk vindt, kan de gemeente de kosten publiekrechtelijk verhalen door middel van het opnemen van kostenverhaalsregels bij de wijziging van het omgevingsplan of door in de omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit kostenverhaalsvoorschriften toe te voegen. Deze kostenverhaalsregels zijn verplicht als niet voor alle uitgeefbare gronden van de locatie een privaatrechtelijke overeenkomst is gesloten waarin het kostenverhaal verzekerd is.

Het privaatrechtelijke spoor biedt meer mogelijkheden voor het regelen van zaken over de betreffende locatieontwikkeling dan het publiekrechtelijke spoor. Zo hoeft de overeenkomst niet te worden getoetst aan de eisen van profijt, toerekenbaarheid en evenredigheid (proportionaliteit). Wel moeten gemeenten zich houden aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en de redelijkheid en billijkheid. Beide sporen zijn hieronder toegelicht.

5.2 Privaatrechtelijk spoor

Ingeval de kosten bij overeenkomst worden verhaald, dan kan worden afgesproken dat de betaling van de kosten geheel of gedeeltelijk na aanvang van de (bouw)activiteit plaatsvindt en geldt voornoemd bouwverbod niet. De overeenkomst dient dan wel aanvullende zekerheden te bevatten voor de betaling van de kosten.

Onder de Wro sprak men in dergelijke gevallen van een anterieure overeenkomst omdat vóór vaststellen van het bestemmingsplan dat de bouwactiviteit mogelijk maakte een dergelijke overeenkomst gesloten diende te worden. Was het kostenverhaal niet voor vaststelling van dat bestemmingsplan geregeld, dan was de gemeente verplicht om hiervoor tegelijkertijd een exploitatieplan vast te stellen.

Onder de Omgevingswet is de betaalverplichting gekoppeld aan het bouwverbod en niet aan de wijziging van het omgevingsplan dat de betreffende activiteit mogelijk maakt (voorheen vaststellen bestemmingsplan). Het gevolg hiervan is dat de gemeente vooruitlopend op het verplichte kostenverhaal wel al een voorgenomen ontwikkeling planologisch kan verankeren voordat het kostenverhaal bij overeenkomst is verzekerd. Is het verplichte kostenverhaal bij kostenverhaalsovereenkomst geregeld dan zijn de regels van het kostenverhaal langs publiekrechtelijke weg niet van toepassing.

5.3 Publiekrechtelijk spoor

Als er bij gebiedsontwikkeling geen overeenkomst is met de initiatiefnemer moet de gemeente het kostenverhaal publiekrechtelijk regelen. Er zijn dan twee kostenverhaalmethoden:

- kostenverhaal voor integrale gebiedsontwikkeling, waarbij tijdvak en eindbeeld in het omgevingsplan vast liggen;
- kostenverhaal voor organische gebiedsontwikkeling, waarbij een gebied kavelsgewijs ontwikkelt en initiatiefnemers de invulling, fasering en looptijd bepalen.

Kostenverhaal met tijdvak (integraal kostenverhaal)

Welke kosten de gemeente moet verhalen is opgenomen in Bijlage IV van het Omgevingsbesluit, de tabellen A en B (zie ook bijlage 1 – Kostensoorten Omgevingsbesluit). Bij kostenverhaal met tijdvak in het omgevingsplan worden modelmatig alle in de tabellen A en B aan het kostenverhaalsgebied toe te rekenen kosten verhaald op de ontwikkelende partij(en), voor zover deze niet hoger zijn dan de ge-

raamde opbrengsten van de gronden in het kostenverhaalsgebied. Dit wordt de macro-aftopping genoemd; de locatie moet de kosten kunnen dragen.

Bij kostenverhaal met tijdvak wordt gesproken over integraal kostenverhaal. De verhaalbare kosten worden verdeeld naar rato van de geraamde (grond)opbrengsten van de aangewezen (bouw)activiteiten.

Door alle in een kostenverhaalsgebied te maken kosten aan de activiteiten toe te rekenen, draagt iedere ontwikkelende partij naar rato van de geraamde te realiseren opbrengsten bij aan bijvoorbeeld dure grondverwervingen en bodemverontreiniging in het gebied. Deze kosten worden verevend.

Bij integraal kostenverhaal worden de inbrengwaarden van de gronden waarop de aanvraag betrekking heeft en de kosten die door de aanvrager zijn of worden gemaakt in mindering gebracht om te komen tot de netto te verhalen kosten.

Kostenverhaal zonder tijdvak (organisch kostenverhaal)

Bij kostenverhaal zonder tijdvak staat niet vast hoe de ontwikkeling vorm zal krijgen. Het ontbreken van een tijdvak en eindbeeld zorgt ervoor dat kostenraming niet mogelijk is. Daarom volstaat het opnemen van een kostenplafond in het omgevingsplan. Een kostenplafond is het maximum van de globaal te verhalen kosten, waarbij alleen de inbrengwaarde voor percelen die worden gebruikt voor de aanleg van publieke voorzieningen wordt meegenomen. Bij kostenverhaal zonder tijdvak hoeft geen raming van de opbrengsten te worden vastgesteld.

Het exploitatieplan, waarmee onder de Wro publiekrechtelijk kostenverhaal kon worden afgedwongen, is onder de Omgevingswet komen te vervallen.

Planschade wordt nadeelcompensatie

Het begrip planschade uit de Wet ruimtelijke ordening komt onder de Omgevingswet te vervallen. De planschaderegeling is onderdeel van de regeling nadeelcompensatie.

Door bijvoorbeeld het wijzigen van het omgevingsplan of het verlenen van een omgevingsvergunning, vooral in stedelijk gebied, kunnen omwonenden schade lijden. Als schade is aangetoond moet de gemeente deze vergoeden. Voorafgaand aan de voorgenomen wijziging kan de gemeente een nadeelrisicoanalyse uitvoeren. De gemeente weet dan hoe hoog de nadeelcompensatie ongeveer uitvalt. De gemeente kan deze nadeelcompensatie verhalen op exploitanten. Dit kan zowel via de private weg (kostenverhaalsovereenkomst) als via de publieke weg (kostenverhaalsregeling).

De gemeente heeft op 23 juli 2022 de Verordening nadeelcompensatie gemeente De Fryske Marren vastgesteld. [Klik hier om de verordening te bekijken.](#)

5.4 Financiële bijdrage voor ontwikkelingen van een gebied

Een gemeente kan op basis van een omgevingsvisie of programma in een omgevingsplan een regeling opnemen voor een afdwingbare financiële bijdrage aan kwaliteitsverbetering van de fysieke leefomgeving. Voorbeelden zijn investeringen in extra groen en fietspaden. De bijdrage is aanvullend op het kostenverhaal en wordt betaald door initiatiefnemers voor bouwplannen, waarvoor ook kostenverhaal mogelijk is.

Een dergelijke afdwingbare financiële bijdrage wordt verhaald op degene die een (bouw)activiteit verricht, voor zover er een functionele samenhang tussen de activiteit en de beoogde ontwikkelingen is en de bekostiging van de ontwikkelingen niet anderszins is verzekerd. De financiële bijdragen worden alleen besteed aan ontwikkelingen waarvoor die bijdragen zijn verhaald. De gemeente is verplicht om de besteding van de verhaalde financiële bijdragen periodiek te verantwoorden.

Bij integraal kostenverhaal wordt een financiële bijdrage alleen verhaald voor zover geen sprake is van een macro-aftopping. Bij organisch kostenverhaal wordt een financiële bijdrage alleen verhaald voor zover er sprake is van een (resterende) waardevermeerdering.

5.5 Beleidsuitgangspunten

- **Als de gemeente op een ontwikkellocatie alle gronden in bezit heeft, vindt kostenverhaal plaats via de uitgifte van grond. Heeft de gemeente niet alle gronden in bezit, dan heeft het de voorkeur kosten te verhalen via een kostenverhaalsovereenkomst. Mocht dit niet mogelijk zijn, dan verhaalt de gemeente de kosten via de kostenverhaalsregels in het omgevingsplan.**
- **Als de gemeente op verzoek van een exploitant een wijziging van het omgevingsplan vaststelt, wordt in de initiatieffase met de initiatiefnemer een intentieovereenkomst aangegaan. Hierin maakt de gemeente afspraken over de planvorming, de op te leveren producten en de kosten van deze fase.**

- Als een plan de goedkeuring van beide partijen krijgt, komen partijen een realisatieovereenkomst overeen. Ook hierin staan afspraken over kostenverhaal, maar nu vooral gekoppeld aan uitvoering van werkzaamheden in het gebied.
- De gemeente hanteert als uitgangspunt dat het kostenverhaal wordt verzekerd via kostenverhaalovereenkomsten met grondeigenaren in het plangebied. De gemeente schat vooraf in of dit haalbaar is. De kostenverhaalsregels uit het omgevingsplan worden alleen toegepast als het niet mogelijk blijkt de overeenkomsten aan te gaan.
- Voor kleinere projecten en aanvragen omgevingsvergunning kan het kostenverhaal worden georganiseerd met één anterieure overeenkomst waarin het kostenverhaal verzekerd is.
- Per geval moet deze afweging worden gemaakt.
- Voor grotere ruimtelijke ontwikkelingen wordt gewerkt met twee overeenkomsten: de intentieovereenkomst (voor de fases waarin plannen tot stand komen) en een realisatieovereenkomst (voor de fase die gaat over bouwactiviteiten, zie ook: hoofdstuk 9)
- Uitgangspunt is dat de gemeente de reële (plan)kosten verhaalt. Dat zijn:
 - de kosten van het opstellen van ruimtelijke plannen
 - de ambtelijke kosten van de voorbereiding en het toezicht op de uitvoering
 - nadeelcompensatie
 - overige gemeentelijke apparaatskosten
- De plankosten worden bepaald op basis van de rekenmodellen behorende bij de Omgevingsregeling (beter bekend als de plankostenscan) om uniformiteit te waarborgen.
- Het risico op nadeelcompensatie wordt vooraf inzichtelijk gemaakt door het opstellen van een nadeelcompensatierisicoanalyse. Het opstellen van een risicoanalyse is de verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer.
- Naast de reguliere gemeentelijke (grond)exploitatiekosten is het uitgangspunt om, waar mogelijk, exploitanten te laten bijdragen aan de kwaliteitsverbetering van de fysieke leefomgeving.

6. Grondprijs- en gronduitgiftebeleid

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

6.1 Grondprijsbeleid

De gemeente hanteert de volgende methoden om grondprijzen te bepalen:

Residuele grondwaardemethode

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

Kostprijsmethode

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

Comparatieve of vergelijkingsmethode

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

Vaste kavelprijs

Per kavel toe wordt een vast bedrag toegepast.

Vaste prijs per vierkante meter terrein

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

Tender

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

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

Tabel 1: Grondprijzenbeleid

Functie	Methode	Eenheid
Woningbouw, sociale huur	Comparatief	Maatwerk per locatie
Woningbouw, projectmatig	Comparatief	Prijs per m2
Woningbouw, particulier (po)	Comparatief	Prijs per m2
Kantoren	Comparatief/Residueel	Prijs per m2 terrein/bvo ¹
Bedrijven	Comparatief/Residueel	Prijs per m2
Detailhandel, horeca en hotels	Residueel/Comparatief	per m2 terrein/bvo.
Maatschappelijke voorzieningen commercieel	Comparatief	Prijs per m2 terrein/bvo
Maatschappelijke voorzieningen niet commercieel	Comparatief/Residueel	Prijs per m2 terrein/bvo
Parkeren	Residueel	Prijs per m2
Snippergrond	Comparatief	Prijs per m2
Nutsvoorzieningen/antennemasten	Comparatief	Vaste grondprijs per kavel
Reclamemasten	Residueel	Prijs per m2

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

De gemeente heeft naast deze Nota Grondbeleid een Notitie Grondprijzenbeleid 2024-2028 vastgesteld. [Klik hier om de notitie te bekijken.](#)

6.2 Gronduitgiftebeleid

Bij gronduitgifte kan de gemeente kiezen tussen zes uitgiftetypen. De eerste twee uitgiftetypen (verkoop en erfpacht) zijn vooral in beeld bij de uitgifte van grond voor woningen en/of bedrijvigheid. De overige uitgiftetypen worden voor andere doeleinden gebruikt.

Bij elk van deze vormen van uitgifte is de gemeente gebonden aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Een van die algemene beginselen is het gelijkheidsbeginsel. Op 26 november 2021 wees de Hoge Raad het zogenaamde Didam-arrest waarin werd geoordeeld dat overheidslichamen bij gronduitgifte in beginsel gelegenheid moeten bieden tot mededinging.

Op basis van de uitspraak kunnen overheden niet langer onroerende zaken exclusief aan één partij aanbieden zonder dit vooraf kenbaar te maken en andere geïnteresseerde partijen de mogelijkheid te bieden mee te dingen. Deze hoofdregel houdt in dat overheden de koper moeten selecteren aan de hand van objectieve, toetsbare en redelijke criteria. Zo worden op basis van het gelijkheidsbeginsel gelijke kansen geboden. Het gelijkheidsbeginsel brengt ook met zich mee dat de overheid een passende mate van openbaarheid moet geven met de betrekking tot:

- De beschikbaarheid van de onroerende zaak,
- De selectieprocedure
- Het tijdschema
- De toe te passen selectiecriteria

1) Bruto vloeroppervlakte

De gemeente moet hierover tijdig, voorafgaand aan de selectieprocedure, informatie verschaffen op een zodanige wijze dat potentiële gegadigden daarvan kennis kunnen nemen.

In het arrest is een duidelijke uitzondering op de hoofdregel geformuleerd. De gemeente mag afzien van een selectieprocedure als bij voorbaat vaststaat of redelijkerwijs mag worden aangenomen dat slechts één serieuze gegadigde in aanmerking komt voor de aankoop. In dat geval is er geen strijd met het gelijkheidsbeginsel en is één-op-één verkoop wel toegestaan. Dan geldt wel de verplichting om het voornemen tot verkoop vooraf bekend te maken en te motiveren waarom er naar oordeel van de gemeente slechts één gegadigde in aanmerking komt. De uitspraken van lagere rechters en het Hof die sinds het arrest van de Hoge Raad verschenen zijn, laten zien dat deze uitzondering vaak aan de orde is en mits aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan, meestal ook in stand blijft of kan blijven.

Gelet op de algemene formulering van het arrest moet er rekening mee worden gehouden dat dit ook van belang is voor andere vormen van gronduitgifte, zoals erfpacht- en opstalrechten, huur, ruil, pacht en andere vastgoed gerelateerde overeenkomsten zoals publiek-private samenwerkings-overeenkomsten waarin dergelijke rechten worden vergeven. Voor een aantal uitgiftedvormen is dit inmiddels ook in de (lagere) jurisprudentie bevestigd. De precieze reikwijdte van het arrest zal uiteindelijk uitkristalliseren in de jurisprudentie. De gemeente zal zich bij iedere voorgenomen uitgifte van gemeentegrond moeten afvragen of er redelijkerwijs meerdere gegadigden te verwachten zijn.

Kaders n.a.v. het Didam-arrest

De gemeente handelt altijd binnen de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en binnen het aanbestedingsrecht. Zo dienen gronduitgiften te voldoen aan het gelijkheidsbeginsel. Bij meerdere gegadigden (of de verwachting) biedt de gemeente mededingingsruimte. Deze procedure maakt zij openbaar. Hierdoor houdt de gemeente de gronduitgifte transparant en stelt zij private partijen in de gelegenheid dat zij onder de gestelde selectiecriteria, vrij kunnen mededingen op de grondpositie. Voor elke gronduitgifte stelt de gemeente objectieve, toetsbare en redelijke criteria op conform het Didam-arrest.¹ Daarbij gelden marktconforme voorwaarden en prijzen conform de gemeentelijke grondprijzennota. In geval – binnen de kaders van het Didam-arrest – het voornemen bestaat om één-op-één tot gronduitgifte over te gaan, zal dat voornemen vooraf worden gepubliceerd.

Voor de uitgifte van bedrijfsgronden is in januari 2023 de beleidsnotitie 'Beleid uitgifte bedrijfskavels in de gemeente De Fryske Marren' vastgesteld. In deze notitie zijn de selectiecriteria, waaraan wordt getoetst bij de uitgifte van bedrijfskavels, vastgelegd. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen standaard en aanvullende selectiecriteria. Aan de standaard selectiecriteria moet een koper voldoen om een bedrijfskavel te kunnen kopen. De aanvullende selectiecriteria worden toegepast indien zich meerdere kopers melden voor een bedrijfskavel. Bij de toepassing van de aanvullende selectiecriteria worden per onderdeel punten toegekend, zodat een prioritering van gegadigden plaatsvindt.

6.2.1 Vormen van gronduitgifte

Verkoop

De uitgifte van bouwgrond gebeurt zoveel mogelijk op basis van de verkoopovereenkomst van de gemeente. Daarin leggen de gemeente en de koper vast tegen welke prijs, onder welke voorwaarden, op welk tijdstip en met welke functie de grond wordt overgedragen. Woningbouw kavels (met uitzondering van appartementen, rijwoningen en sociale huurwoningen) worden binnen de gemeente voor het overgrote deel uitgegeven aan particulieren.

Erfpacht

In het geval van erfpacht wordt een erfpachtovereenkomst gesloten (zo veel mogelijk op basis van de model erfpachtovereenkomst) voor een bepaalde (langdurende) periode. De grond blijft in eigendom van de gemeente die in de erfpachtovereenkomsten aanvullende voorwaarden kan stellen. De erfpachter krijgt het gebruiksrecht van de grond en de daarop gerealiseerde of door de erfpachter te realiseren opstallen. De erfpachter heeft een positie die nagenoeg gelijk is aan de positie van eigenaar. De erfpachter kan het opstal inclusief het erfpachtrecht ook overdragen en bezwaren met een hypotheek. Voor het erfpachtrecht wordt een marktconforme vergoeding betaald, de zogenaamde canon.

Opstalrecht

Een recht van opstal wordt gevestigd als de gemeente haar grondpositie niet wenst te verkopen maar ook geen eigenaar wil worden van het opstal. De opstalhouder sticht dan een opstal op gemeentegrond. Of als de gemeente het eigendom van het opstal (en daarmee de verschillende plichten, waaronder bijvoorbeeld de onderhoudsplicht) wenst over te dragen en anders dan via het omgevingsplan invloed wil houden op het gebruik van het opstal. Door de juridische scheiding van het eigendom van de grond en de opstal is de opstaller verantwoordelijk voor het gehele onderhoud van het opstal. Voorts kan de gemeente in de opstalovereenkomst voorwaarden opnemen die verband houden met gebruik van de opstal en verkoopregulerende bepalingen opleggen. Het vestigen van een recht van opstal op gemeen-

tegrond vindt binnen de gemeente De Fryske Marren op beperkte schaal plaats. In het verleden ging het vaak om opstalrechten voor bepaalde tijd tegen een vergoeding of retributie ten behoeve van sportgerelateerde accommodaties/gebouwen of antennemasten. Het vestigen van een opstalrecht vindt zoveel mogelijk plaats op basis van de opstalovereenkomst van de gemeente, voor zover deze voorhanden is.

Bruikleen

Slechts in uitzonderlijke situaties van zeer beperkte duur, geeft de gemeente gronden in bruikleen. Bruikleen is een overeenkomst zonder financiële tegenprestatie, er wordt dus niet voor betaald. Bruikleen is nuttig bij overbrugging van een periode tot een gebied of opstal wordt (her)ontwikkeld. Het voordeel is dat het gebruik snel kan worden beëindigd en het object wordt onderhouden door de gebruiker. Bruikleen vindt plaats op basis van de bruikleenovereenkomst van de gemeente.

Verhuur

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

Pacht

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

Geliberaliseerde pacht vindt plaats tegen marktconforme prijzen en op basis van de pachtovereenkomst van de gemeente.

Erfdienstbaarheid

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

Recognitie

In een enkel geval komt het voor dat het gebruik van gemeenteground tegen betaling van recognitie plaatsvindt. Recognitie is een betaling voor het gebruik van een gemeentelijke reststrook als erkenning van diens recht hierop. Het betreft een symbolisch bedrag ongeacht de oppervlakte van de in gebruik gegeven grond en dient ter bescherming van het eigendomsrecht van de grond.

Recognitie wordt als instrument nog nauwelijks toegepast. Het is wenselijk het gebruik op grond van recognitie daar waar mogelijk te beëindigen en de in gebruik gegeven grond aan gebruiker te verkopen of op een andere wijze in gebruik te geven.

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

6.3 Beleidsuitgangspunten

- **De gemeente hanteert marktconforme grondprijzen. Alleen in bijzondere gevallen kan hier gemotiveerd van worden afgeweken. In geval van marktconforme (grond)uitgifte zal de regionale en lokale grond- en vastgoedmarkt worden gevolgd. Wanneer aanvullende kennis nodig is om de grondprijs vast te stellen wordt er een opdracht aan een makelaar/taxateur of adviesbureau gegeven voor taxatie van de (grond)waarde.**
- **De grondprijsmethodiek is verder uitgewerkt in een geactualiseerde notitie grondprijzenbeleid. Deze notitie legt het college ter besluitvorming voor aan de gemeenteraad. Het college stelt vervolgens jaarlijks de geactualiseerde grondprijzen vast voor het opvolgende jaar. Deze prijzen zijn openbaar.**
- **Per situatie weegt de gemeente de vorm van gronduitgifte af. Hierbij streeft de gemeente naar opbrengstmaximalisatie zonder de kwaliteit van het eindproduct uit het oog te verliezen.**
- **Bij meerdere gegadigden (of de verwachting dat er meerdere gegadigden zijn) biedt de gemeente mededingingsruimte. Deze procedure maakt zij openbaar.**
- **Voor elke gronduitgifte stelt de gemeente objectieve, toetsbare en redelijke criteria op conform het Didam-arrest. Daarbij gelden marktconforme voorwaarden en prijzen conform de Notitie Grondprijsbeleid 2024-2028.**
- **In het geval – binnen de kaders van het Didam-arrest – het voornemen bestaat om één-op-één tot gronduitgifte over te gaan, zal dat voornemen vooraf worden gepubliceerd.**

- **Uitgiftevoorwaarden voor woningbouw worden nader uitgewerkt in nieuw uitgiftebeleid. Hierbij wordt goed gekeken naar de ontwikkelingen op de woningmarkt (bijvoorbeeld doelgroepen van beleid, antispeculatie bij sociale koop, loting, enzovoort.)**
- **Voor de uitgifte van bedrijfsgronden is in januari 2023 de beleidsnotitie 'Beleid uitgifte bedrijfskavels in de gemeente De Fryske Marren' vastgesteld, waarbij onder meer is gekeken naar de economische ontwikkelingen.**
- **Voor zover er Algemene Verkoopvoorwaarden zijn, worden deze geacht van toepassing te zijn.**

7. Beheer

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

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

- huur;
- pacht;
- erfpacht;
- bruikleen.

Per beheervorm volgt hierna een overzicht van de juridische constructie en de daaruit voortvloeiende rechten en verplichtingen van partijen ten opzichte van elkaar. Daarna worden de voor- en nadelen van de beheervormen beschreven zodat de gemeente een goede keuze kan maken. Een schema maakt duidelijk onder welke omstandigheden de gemeente voor welke beheervorm kiest.

7.1 Keuze rechtsfiguur

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

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

7.2 Huur

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

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

Verplichtingen van de verhuurder

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

- de zaak ter beschikking van de huurder te stellen;
- de zaak in een zodanige staat te onderhouden dat het tot het gebruik, waartoe het verhuurd is, dienen kan;

- de huurder het rustig genot te verschaffen, zolang de huur voortduurt.

Verplichtingen van de huurder

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

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

Het einde van de huurovereenkomst

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

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

7.3 Bruikleen

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

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

Juridische grondslag bruikleen

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

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

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

7.4 Erfpacht

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

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

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

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

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

Erfpacht voor bepaalde tijd eindigt door het verstrijken van de overeengekomen termijn. Bij erfpacht voor onbepaalde tijd blijft de erfpacht voortduren. Een bekend voorbeeld hiervan is de voortdurende erfpacht van de gemeente Amsterdam. Bij het einde van het tijdvak legt de gemeente nieuwe voorwaarden op voor het nieuwe tijdvak. De erfpacht –als basis- blijft voortduren. Eeuwigdurende erfpacht is daadwerkelijk eeuwigdurend. Het einde van de erfpacht gebeurt niet door tijdsverloop of opzegging. Bij eeuwigdurende erfpacht is de canonverplichting meestal volledig afgekocht en kunnen de voorwaarden niet meer worden aangepast. De waarde van het blooteigendom (de zaak waarop het erfpacht rust) is voor de eigenaar vrijwel nihil.

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

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

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

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

Waar wenselijk kan het college overgaan tot het aangaan, verlengen danwel afkopen van (lopende) erfpachten.

7.5 Pacht

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

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

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

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

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

De gemeente kan kiezen uit meerdere pachtvormen, te weten:

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

Ad 1: Niet geliberaliseerde pacht (reguliere pacht)

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

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

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

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

7.6 Keuze beheervorm

In onderstaande tabel zijn de voor- en nadelen van de verschillende beheervormen opgenomen. Deze tabel helpt bij het kiezen van de meest passende beheervorm per situatie.

Tabel 2: Voor- en nadelen beheervormen

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

7.7 Tijdelijke exploitatie

Beheer van vastgoed dient zoveel mogelijk op een commercieel verantwoorde wijze te worden gevoerd om de gemeentelijke financiële risico's te beperken door cashflow te genereren. Commercieel beheer mag echter niet leiden tot juridische binding waarmee het in exploitatie nemen van grond wordt beperkt. Hiertoe wordt per exploitatiegebied in het verlengde van een verwervingsplan (als onderdeel van de vertrouwelijke ontwikkelingsstrategie voor een project) een beheerplan opgesteld. De kosten van beheer komen vervolgens ten laste van de grondexploitatie voor het gebied.

Agrarische grond

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

Eigendommen met opstallen

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

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

Tijdelijke invulling braakliggend terrein

Tijdelijk beheer van bouwrijpe terreinen wordt steeds belangrijker. Sommige terreinen worden de komende jaren nog niet bebouwd en liggen braak. Dit kan leiden tot overlast in de buurt en achteruitgang van de leefomgeving. Braakliggende terreinen kunnen goede locaties zijn voor:

- tijdelijke tuinen, tijdelijk groen (stadstuinen, kwekerijen, stadslandbouw, tijdelijke natuur);
- tijdelijk wonen (studentenhuisvesting);
- tijdelijke cultuur (expositie, buitentheater);
- tijdelijke recreatie;
- tijdelijke commercie (horeca en/of tijdelijke werkplekken).

Juridisch planologisch regime

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

Toekomstige projecten

Bij toekomstige bouwprojecten moet de gemeente vroegtijdig nadenken over de invulling van terreinen die mogelijk braak komen te liggen. Bijvoorbeeld vroegtijdige afspraken hierover met ontwikkelaars als de verkoop stagneert. Ook in grondexploitaties moet de gemeente hier rekening mee houden. De gemeente moet tenslotte voorkomen dat vroege bewoners van een wijk langdurig verstoken blijven van voorzieningen zoals goede wegen en glasbakken.

7.8 Beleidsuitgangspunten

- Bij het bepalen van de vorm van grondbeheer maakt de gemeente gebruik van de tabel die de voor- en nadelen per beheervorm laat zien (paragraaf 7.7).
- De gemeente geeft aangekochte gebouwen en gronden in voortgezet gebruik of verhuurt/verpacht deze, waarbij de keuze afhankelijk is van de te verwachten ontwikkeltermijn.
- Exploitatie van onroerend goed vindt plaats tegen marktconforme prijzen, tenzij dit niet mogelijk of wenselijk is. In die gevallen kan onder andere gewerkt worden met

- **gebruiksovereenkomsten.**
- **De gemeente geeft agrarische grond, in beginsel, in geliberaliseerde pacht uit.**
- **Alleen in specifieke gevallen geeft de gemeente gronden uit in erfpacht. Zij kan daarvoor kiezen als de gronden van strategisch belang zijn voor de gemeente.**
- **Voor braakliggend terrein wordt onderzocht of een tijdelijke invulling kan worden gevonden.**
- **Waar wenselijk kan het college overgaan tot het aangaan, verlengen danwel afkopen van (lopende) erfpachten.**

8. De grondbedrijfsfunctie

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

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

De grondbedrijfsfunctie richt zich op het financiële beheer van de grondexploitaties. Exploitaties van gebouwen en investeringsprojecten maken geen deel uit van de grondbedrijfsfunctie maar vallen onder de verantwoordelijkheid van team Ruimtelijk Beheer.

8.1 Gronden wel en niet in exploitatie

Binnen de grondbedrijfsfunctie bestaat het volgende onderscheid:

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

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

Bouwgrond in exploitatie (BIE)

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

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

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

Als de gemeente samen met een andere partij de grondexploitatie voert (ingeval bijvoorbeeld een Publiek-Private-Samenwerking (PPS), dan benoemt zij expliciet de financiële gevolgen voor de gemeente. De gemeente stelt in dat geval een eigen (interne) grondexploitatieberekening op. Deze dient voor de interne begroting en de verantwoording van het project. Ook als er geen gemeenschappelijke grondex-

exploitatie aan de orde is, kan er bij PPS sprake zijn van geldstromen en/of risico's die benoemd moeten worden. Te denken valt aan financiële consequenties van grondtransacties, door de gemeente gestort aandelenkapitaal, eventuele gemeentelijke financiering en garantstellingen.

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

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

Niet in exploitatie genomen grond

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

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

8.2 Waardering van gronden

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

Verkrijgingsprijs

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

Vervaardigingsprijs

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

Niet in exploitatie genomen gronden worden gewaardeerd tegen verkrijgingsprijs zolang deze de marktwaarde niet overstijgt.

De BIE's worden gewaardeerd tegen vervaardigingsprijs.

8.3 Financiële beheersing

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

Tabel 3: Fasering en financiële producten

Fase planproces	Financieel 'eindproduct'	Bevoegd bestuursorgaan
Initiatiefase (Startnotitie)	Globale financiële verkenning als onderdeel van startnotitie. Begroting voor de definitie- en ontwerpfase	Gemeenteraad
Definitiefase (Kwaliteitsdocument)	Globale financiële verkenning op basis van het schetsontwerp.	College
Ontwerpfase (Voorlopig Ontwerp)	Concept-Grondexploitatie (op basis van Voorlopig Matenplan)	College
Ontwerpfase (wijziging Omgevingsplan)	Grondexploitatie (op basis van Definitief Matenplan). Vaststelling uitvoeringskrediet.	Gemeenteraad

Uitvoeringsfase (plan in exploitatie)	Jaarlijkse herzieningen grondexploitatie (tijdens uitvoeringsfase)	Gemeenteraad (onderdeel jaarrekening)
Uitvoeringsfase	Afsluiten grondexploitatie (na uitvoeringsfase)	Gemeenteraad (onderdeel jaarrekening)
Beheerfase	Geen	Geen

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

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

De ontwerp- en voorbereidingsfase vinden plaats binnen de grondbedrijfsfunctie. De fase waarin een project zich bevindt is van invloed op het risicoprofiel. Het is van belang dat de overgang tussen de verschillende projectfasen duidelijk gemarkeerd wordt. Dit helpt bij het goed, volledig en transparant rapporteren, zodat de gemeente besluiten goed kan afwegen. Alle mogelijke financiële consequenties van projecten in de voorbereiding- en uitvoeringsfase vinden we terug in de grondbedrijfsfunctie. Dit kan gaan om specifieke risico's rond projecten of risico's door een veranderende markt.

8.4 Grondexploitaties

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

Vaststellen van grondexploitaties

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

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

8.5 Herziening grondexploitaties

Reguliere jaarlijkse herziening

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

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

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

Grondexploitaties (MPG). Het MPG verschaft naast inzicht in de afzonderlijke herzieningen ook het resultaat op totaalniveau van alle projecten.

Afzonderlijke herziening grondexploitatie

Het kan altijd voorkomen dat in een project door planologische wijzigingen afwijkingen optreden (zowel financieel als stedenbouwkundig). In het geval voornoemde afwijkingen significant en substantieel zijn ten opzichte van de initiële uitgangspunten van de (uitvoering van) het project, wordt de gemeenteraad geïnformeerd en gevraagd tot hernieuwde vaststelling van de grondexploitatie.

Afsluiting grondexploitatie

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

8.6 Kredieten

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

8.7 Behandeling vertrouwelijke stukken

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

8.8 Risico's en weerstandsvermogen

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

Risicobeheersing

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

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

Voorzieningen

Voor de grondbedrijfsfunctie zijn de volgende voorzieningen getroffen:

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

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

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

Het onderdeel Meerjaren Prognose Grondexploitaties (MPG) helpt om grip te krijgen en te houden. Het MPG biedt inzicht in de projectportefeuille met de daaraan verbonden financiële gevolgen en risico's. Het doel van de MPG is om een beeld te geven van de bedrijfseconomische situatie van de gemeentelijke grondbedrijfsfunctie.

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

Weerstandsvermogen

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

Risicomanagement Sturend Grondbeleid

De risico's bij Sturend Grondbeleid zonder gemeentelijke grondverwerving zijn beperkt. Het is vooral van belang dat de gemeente tijdig in het proces afspraken maakt met de initiatiefnemer over de dekking van alle gemeentelijke kosten. De belangrijkste kosten hierbij zijn die voor het ambtelijk apparaat, kosten die zien op het inrichten van de openbare ruimte, planschade en de bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen. Daarnaast is het belangrijk dat de gemeente bij het sluiten van anterieure overeenkomsten zodanige afspraken maakt dat zij haar kosten ook kan verhalen als de initiatiefnemer (of werkmaatschappij) betalingsproblemen krijgt of failliet gaat. Voor die situaties is het belangrijk dat de gemeente zekerstellingen vraagt. Op het moment van wijziging van het omgevingsplan moet het kostenverhaal voor het plangebied zijn verzekerd. Dit kan doordat de verschuldigde bijdragen op dat moment al zijn voldaan óf door het stellen van een bankgarantie of het vestigen van een eerste recht van hypotheek.

8.9 Winst-verliesneming

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

Verlies nemen

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

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

Winst nemen

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

8.10 Informatievoorziening

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

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

Jaarrekening gemeente

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

- het resultaat van de geactualiseerde grondexploitaties ('herzieningen' genoemd);
- de toekomstige winstverwachting;
- de getroffen voorzieningen (te verwachten verliezen);
- de stand van de voorzieningen.

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

Programmabegroting (verplichte paragraaf grondbeleid)

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

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

8.11 Beleidsuitgangspunten

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

9. Bedrijfsvoering

In het voorgaande zijn vooral de beleidskaders voor het grondbeleid geschetst. Dit hoofdstuk van de Nota Grondbeleid maakt een koppeling met de dagelijkse praktijk en voor een deel met de actualiteit. Het gaat in op een aantal bedrijfsvoeringsaspecten van grondbeleid, zowel voor de ontwikkelgebieden als voor het beheer van gronden.

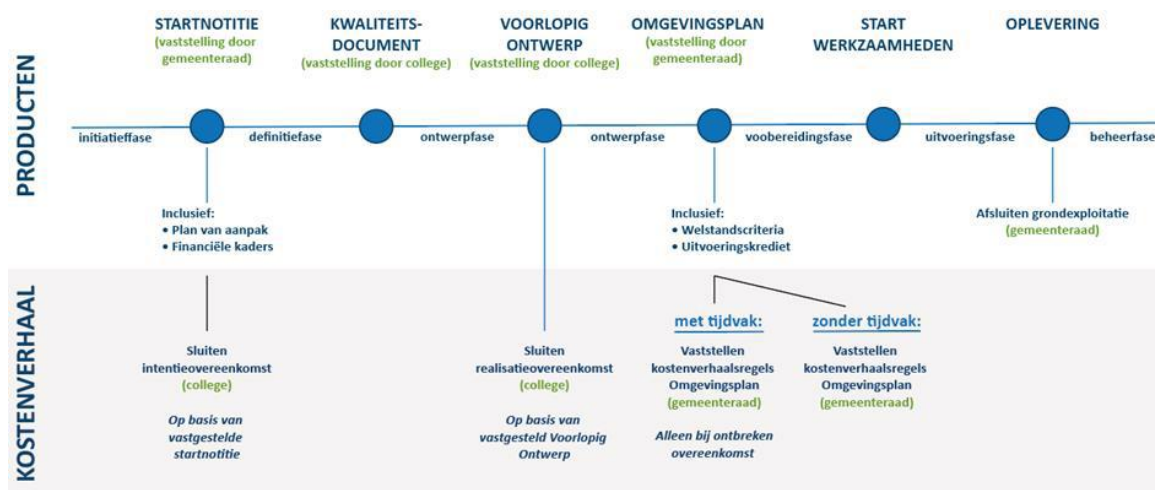
De gemeente wordt steeds vaker geconfronteerd met ruimtelijke initiatieven van derden. Zelden zal het alleen de gemeente zijn die projecten realiseert. Processen die moeten leiden tot de ontwikkeling van gebieden moeten soepel verlopen. Dit hoofdstuk doet enkele handreikingen hiervoor. Hierbij is gekozen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

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

9.1 Projectmatig werken in gebiedsontwikkeling

In elke fase van het ontwikkelproces moet de gemeente zich afvragen welke doelen en ambities zij wil realiseren. De gemeente werkt conform de notitie Projectmatig werken.

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



Initiatieffase

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

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

Definitiefase

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

Ontwerpfase

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

Het Voorlopig Ontwerp wordt uitgewerkt in een wijziging van het omgevingsplan. Deze wijziging moet in principe door de gemeenteraad worden vastgesteld. Het is uiteindelijk ook aan de gemeenteraad (of het college na delegatie) om te bepalen of er wel of geen kostenverhaalsregeling (conform de Ow) in het omgevingsplan moet worden opgenomen. Daarom is betrokkenheid van de gemeenteraad (of het college na delegatie) in het proces van contractvorming van belang voor de besluitvorming. Als het gaat om een project waarin de gemeente grondeigendom heeft, dan stelt de gemeenteraad gelijktijdig met het vaststellen van de wijziging van het omgevingsplan een kostenverhaalsregeling vast. Dit is tevens het moment dat er krediet wordt verstrekt voor de uitvoering van werkzaamheden in het gebied. Eveneens gelijktijdig met de behandeling van de wijziging van het omgevingsplan door de gemeenteraad worden de welstandscriteria voor het gebied vastgesteld.

Vorbereidingsfase

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

Uitvoeringsfase

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

Beheerfase

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

Bijsturen in elke fase

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

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

Snippergroen

Verhuur en verkoop van snippergroen en/of volkstuinten is geen wettelijke taak en de gemeente is hiertoe dan ook niet verplicht. Tegelijkertijd heeft de gemeente soms belang bij verkoop (en verhuur). Lang niet altijd is het noodzakelijk gronden in het bezit te houden van de gemeente. Het juridisch beheer van gronden kost ambtelijke capaciteit. Snippergroen wordt indien wenselijk verkocht volgens de spelregels van de nog te actualiseren Nota uitgifte snippergroen.

Voor het beheer van verpachte agrarische gronden, in erfpacht uitgegeven grond en verhuur t.b.v. visrecht en jachtrecht wordt verwezen naar hoofdstuk 7 Beheer.

9.2 Rol gemeenteraad en college

De Gemeentewet definieert de rollen en taken van de gemeenteraad en het college. Het BBV geeft nadere regels voor de begroting, de meerjarenraming, het jaarverslag en de jaarrekening. De taakverdeling tussen gemeenteraad en college is daarin helder uiteengezet. In het onderstaande schema worden de belangrijkste taken en verantwoordelijkheden van de bestuursorganen benoemd.

Tabel 4: Rolverdeling college en gemeenteraad

Wat	Wanneer	Gemeenteraad (kaderstellend)	College (uitvoerend)
Nota G rondbeleid	1x per raadsperiode	Vaststellen kaders grondbeleid	Aanbieden nota grondbeleid ter behandeling en vaststelling gemeenteraad
Omgevingsplan	Continu	Vaststellen wijziging omgevingsplan	Opstellen wijziging omgevingsplan (Vaststellen wijziging omgevingsplan kan eventueel gedelegeerd zijn)
Verwerving	Continu	(Definitief) vestigen van voorkeursrecht Nemen onteigeningsbeschikking	Vaststellen van een verwervingsstrategie (Voorlopig) vestigen voorkeursrecht (voorbescherming) Vorbereiding onteigening
Beheer vastgoed en gronden	Continu		Verhuur gronden Verpachten gronden Ingebruikgeving
Bouw- en woonrijp maken	Continu	Vaststellen aanbestedingskaders	Aanbestedingsbeleid
Uitgifte	Continu	Vaststellen uitgiftebeleid	Vaststellen algemene verkoopvoorwaarden voor verkoop en uitgifte Uitgiftecontracten Keuze selectiemethode
Vaststelling grondprijzen	1x per raadsperiode	Vaststellen notitie grondprijzenbeleid	Stelt jaarlijks actuele grondprijzen vast binnen de vastgestelde kaders van het grondprijzenbeleid
Kostenverhaal	Project	Kostenverhaal door middel van vaststellen kostenverhaalsregels in het omgevingsplan, tenzij het kostenverhaal anders is verzekerd	Sluiten van privaatrechtelijke kostenverhaals-overeenkomsten, dan wel exploitatieovereenkomsten
Vaststelling grondexploitatie	Project	Voorafgaand aan de realisatiefase een definitieve grondexploitatie vaststellen en vaststellen dat het kostenverhaal verzekerd is	Uitvoering
Aangaan overeenkomsten	Project	Wordt geïnformeerd	Sluiten (samenwerkings-) overeenkomsten
Samenwerking met derden	Project	Toetst ontwerpbesluit college tot deelneming in een privaatrechtelijke rechtspersoon ²	Besluit tot deelneming in een privaatrechtelijke rechtspersoon
Herziening grondexploitatie	Jaarlijks	Herziening grondexploitatie	Uitvoering
Informatievoorziening, waaronder ook afwijkingen en rapportages	Periodiek	Wordt geïnformeerd	Uitvoering

9.3 Beleidsuitgangspunten

- Bij ruimtelijke plannen wordt in principe gewerkt volgens het processchema als opgenomen in dit hoofdstuk. Projectfasen worden gestart en verantwoord met zo concreet mogelijk benoemde doelen, middelen en resultaten.
- De gemeente streeft naar een solide grondpositie voor exploitatie en ruilgrond als strategisch instrument om gewenste ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk te maken. Bij niet-functioneel gemeentebestel heeft verkoop de voorkeur boven verhuur.
- Snippergroen wordt indien wenselijk verkocht volgens de spelregels van de nog te actualiseren Nota uitgifte snippergroen. Dit beleid wordt ter besluitvorming aan de gemeenteraad voorgelegd. Nieuwe huurcontracten voor snippergroen worden zoveel mogelijk vermeden.
- De gemeente continueert het verstrekken van vis- en jachtrecht en de verhuur van volkstuinen en beziet hoe dit efficiënt vormgegeven kan worden (bijvoorbeeld door contracten te sluiten met organisaties, i.p.v. met individuen)

2) Artikel 160 lid 2 Gemeentewet

- Om kostendekkend te werken wordt per af te sluiten overeenkomst in beginsel eenmalig € 100 (danwel een hoger bedrag zodanig dat het kostendekkend is) aan administratiekosten door de gemeente in rekening gebracht. Dit bedrag wordt jaarlijks geïndexeerd volgens de CPI-index alle huishoudens, waarbij de index niet negatief kan zijn.
- Om zoveel mogelijk kostendekkend te werken wordt bij overeenkomsten met een looptijd van langer dan 1 jaar, 2,5 procent van de beheerkosten over de huur, canon, of andere vergoeding in rekening gebracht.
- Om zoveel mogelijk kostendekkend te werken wordt het beheer van gronden verder gestandaardiseerd en geautomatiseerd.

10. Het vervolg

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

Na de vaststelling van de Nota Grondbeleid volgt actualisatie/vaststelling van:

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

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

De Nota Kostenverhaal. Hiermee wordt het beleid van de gemeente op het gebied van kostenverhaal vastgelegd.

Instellen werkgroep en spoorboekje strategische verwerving

Aanpassen financiële verordening i.v.m. verhoging mandaat t.b.v. strategische verwerving

Bijlage 1: Kostensoorten Omgevingsbesluit

In deze bijlage worden de kosten weergegeven die in het kader van het verplichte gemeentelijk kostenverhaal op grondeigenaren kunnen worden verhaald. Deze kostensoorten zijn opgenomen in het Omgevingsbesluit en geldt als een limitatieve lijst van kosten die op grond van het publiekrechtelijk kostenverhaal via de kostenverhaalsregels verhaald kunnen worden. Deze lijst geldt ook als leidraad voor het gemeentelijk kostenverhaal op grond van het privaatrechtelijk kostenverhaal via kostenverhaalsovereenkomsten ex artikel 13.13 Ow.

De inbrengwaarde van gronden in het exploitatiegebied bevat een separaat artikel. De systematiek en tekst uit het Omgevingsbesluit wordt in deze bijlage gevolgd.

Omgevingsbesluit

Verhaalbare kostensoorten; artikel 8.15.

De kostensoorten, bedoeld in artikel 13.11, eerste lid, aanhef, van de wet, zijn:

- a. Voor kostenverhaalsgebieden waarvoor geen tijdvak als bedoeld in artikel 13.15, eerste lid, van de wet is opgenomen: de in tabel A van bijlage IV aangegeven kostensoorten; en
- b. Voor kostenverhaalsgebieden waarvoor wel een tijdvak als bedoeld in artikel 13.15, eerste lid, van de wet is opgenomen: de in de tabellen A en B van bijlage IV aangegeven kostensoorten.

A. Kostensoorten bij kostenverhaal met of zonder tijdvak

- | | |
|-----|---|
| A1 | De kosten van het vaststellen van een omgevingsplan of een projectbesluit of het verlenen van een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit, inclusief het daarvoor benodigde onderzoek |
| A2 | De waarde van de gronden die worden gebruikt voor de uitvoering van de onder A8 en A9 bedoelde werken, werkzaamheden en maatregelen, inclusief de waarde van de te slopen opstallen, geraamd overeenkomstig artikel 8.17, eerste lid |
| A3 | De kosten van het vrijmaken van de gronden, bedoeld onder A2, van persoonlijke rechten en lasten, eigendom en bezit en beperkte rechten of zakelijke lasten |
| A4 | Het tijdelijk beheer van de door of vanwege de gemeente, de provincie of de Staat verworven percelen, verminderd met de uit het tijdelijk beheer te verwachten opbrengsten |
| A5 | De kosten van het slopen, verwijderen en verplaatsen van opstallen, obstakels, funderingen, kabels en leidingen op de gronden, bedoeld onder A2 |
| A6 | De kosten van bodemsanering, het dempen van oppervlaktewateren en het verrichten van grondwerken op de gronden, bedoeld onder A2 |
| A7 | De kosten van de noodzakelijke compensatie van in het kostenverhaalsgebied verloren gegane natuurwaarden, groenvoorzieningen en watervoorzieningen |
| A8 | De kosten van de volgende werken:
1°. wegen, gebouwde en ongebouwde openbare parkeergelegenheden, pleinen, voet- en rijwielpaden, gebouwde openbare fietsenstallingen, faciliteiten voor ondergrondse afvalinzameling, waterpartijen, watergangen, voorzieningen voor de waterhuishouding, bruggen, tunnels, duikers, kades, steigers, en andere rechtstreeks met de aanleg daarvan verband houdende werken en bouwwerken;
2°. infrastructuur voor openbaar-vervoervoorzieningen met bijbehorende werken en bouwwerken;
3°. groenvoorzieningen, natuuroorvozieningen en openbare niet-commerciële sportvoorzieningen;
4°. openbare verlichting en brandkranen met aansluitingen;
5°. straatmeubilair, speeltoestellen, sierende elementen, kunstobjecten en afrasteringen in de openbare ruimte;
6°. distributienetwerken voor elektriciteit, warmte, gas en water, inclusief bijbehorende werken en bouwwerken; en
7°. riolering, inclusief bijbehorende werken en bouwwerken |
| A9 | De kosten van werken, werkzaamheden en maatregelen die noodzakelijk zijn voor het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit |
| A10 | De kosten van voorbereiding en toezicht op de uitvoering van de onder A3, A5, A6, A8 en A9 bedoelde werken, werkzaamheden en maatregelen, inclusief het daarvoor benodigde onderzoek |
| A11 | Nadeelcompensatie aan derden als bedoeld in hoofdstuk 15 van de wet |
| A12 | Niet-terugvorderbare BTW, niet-gecompenseerde compensabele BTW of andere niet-terugvorderbare belastingen, over de kostenelementen, genoemd onder A1 en A3 tot en met A10 |
| A13 | De rente van geïnvesteerde kapitalen en overige lasten, verminderd met renteopbrengsten |
| A14 | De kosten van andere door of in opdracht van het bestuursorgaan te verrichten werkzaamheden, voor zover die werkzaamheden rechtstreeks verband houden met de in deze bijlage bedoelde werken, werkzaamheden en maatregelen |

B. Kostensoorten bij kostenverhaal met tijdvak; in aanvulling op tabel A

- | | |
|----|--|
| B1 | De waarde van de gronden waar de bouwactiviteiten, bedoeld in artikel 13.11, eerste lid, van de wet, zullen worden verricht, inclusief de waarde van de daar aanwezige, te slopen opstallen, geraamd overeenkomstig artikel 8.17, eerste lid |
| B2 | De kosten om de gronden, bedoeld onder B1, vrij te maken van persoonlijke rechten en lasten, eigendom, bezit en beperkte rechten of zakelijke lasten |
| B3 | De kosten van het slopen, verwijderen en verplaatsen van opstallen, obstakels, funderingen, kabels en leidingen op de gronden, bedoeld onder B1 |
| B4 | De kosten van bodemsaneringswerkzaamheden, het dempen van oppervlaktewateren en het verrichten van grondwerken op de gronden, bedoeld onder B1 |