

Nota grondbeleid 2025

1. Vaststellen van de nota grondbeleid 2025 en de nota grondbeleid 2012 intrekken.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

De gemeente Haaksbergen heeft voor de uitvoering van haar ruimtelijk beleid behoefte aan een vastgesteld kader voor het te voeren grondbeleid. De vorige nota grondbeleid is op 25 april 2012 vastgesteld door de gemeenteraad. Sindsdien hebben zich diverse ontwikkelingen voorgedaan waardoor deze nota grondbeleid niet meer actueel is. Daarom is deze actualisatie nodig. Met inwerkingtreding van deze nota grondbeleid 2025 wordt de nota grondbeleid 2012 ingetrokken.

Gewijzigde (markt)omstandigheden

Ten opzichte van 2012 zijn de (markt)omstandigheden aanzienlijk gewijzigd. Destijds werd er vanuit gegaan dat er een periode van krimp zou aanbreken op het gebied van wonen en werken. Deze verwachting is tot nu toe niet uitgekomen. We zitten juist in een tijd van een zeer krappe woningmarkt en een economie die nog steeds groeiende is. Er is op dit moment vraag naar en behoefte aan meer ruimte voor wonen en werken. Het aanbod blijft ver achter op de vraag.

De vastgestelde ambitie is om tot 2030 (met een doorkijk naar 2035) 900 woningen te bouwen in Haaksbergen¹. Hierbij houden we rekening met een divers programma waarin 30% sociale huur, 40% middenhuur of betaalbare koop en 30% hoger segment tot uitdrukking komt².

Voor de opgave voor werkterreinen is de opgave tot 2030 (met een doorkijk naar 2035) circa 14 hectare³. Op dit moment heeft de gemeente Haaksbergen geen bedrijfskavels te koop.

Deze opgaven voor wonen en werken zullen volgens het principe van "inbreiding voor uitbreiding" bij voorkeur binnen de kernen gerealiseerd moeten worden⁴. Echter zullen op korte tot middellange termijn binnen de kernen van Haaksbergen, Buurse en St. Isidorushoeve niet de volledige opgaven voor wonen en werken gerealiseerd kunnen worden. Daarom zijn in het addendum: Locatieonderzoek wonen en werken bij de structuurvisie 2030: 'Haaksbergen, groenste dorp van Twente' de mogelijke uitbreidingslocaties voor wonen en werken in beeld gebracht.

Uit de Ruimtelijke ontwikkelstrategie Twente volgt een aanvullende groeiambitie voor Twente als geheel, bestaande uit een groei van meer dan 100.000 inwoners, 60.000 nieuwe woningen en 50.000 nieuwe arbeidsplaatsen. Hiervoor wordt momenteel door het Rijk, de provincie en de regio gezamenlijk een ontwikkelstrategie opgesteld.

Door deze gewijzigde marktomstandigheden is het noodzakelijk om de nota grondbeleid te actualiseren.

Financiële verordening

Daarnaast bepaalt de Financiële verordening Haaksbergen dat het college de gemeenteraad een nota grondbeleid aanbiedt en dat deze nota eens in de twee jaar moet worden geëvalueerd. Deze evaluatie heeft sinds 2012 niet meer plaatsgevonden.

Gewijzigde wetgeving

Op 1 januari 2024 is de Omgevingswet in werking getreden. De instrumenten voor het grondbeleid zijn onder de Omgevingswet in de basis niet gewijzigd, maar op onderdelen aangepast en op onderdelen is de terminologie anders.

Ook zijn sinds de laatste nota grondbeleid het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeente (hierna: BBV) en de financiële verordening (meermaals) gewijzigd.

1.2 Doelstelling

De nota grondbeleid heeft tot doel het beleidskader aan te geven waarbinnen de gemeente Haaksbergen uitvoering wil geven aan haar grondbeleid.

1) Zie Addendum: Locatieonderzoek wonen en werken bij de structuurvisie 2030: Haaksbergen, groenste dorp van Twente, zoals vastgesteld door de gemeenteraad op 27 november 2024

2) Zie woonvisie Goed wonen in Haaksbergen, zoals vastgesteld door de gemeenteraad op 5 juli 2023

3) Zie Addendum: Locatieonderzoek wonen en werken bij de structuurvisie 2030: Haaksbergen, groenste dorp van Twente, zoals vastgesteld door de gemeenteraad op 27 november 2024

4) Zie woonvisie Goed wonen in Haaksbergen, zoals vastgesteld door de gemeenteraad op 5 juli 2023

In diverse andere gemeentelijke en provinciale ruimtelijke beleidsdocumenten wordt aangegeven welke ruimtelijke ontwikkelingen binnen de gemeente Haaksbergen mogen plaatsvinden. Grondbeleid is een middel dat ingezet kan worden om ruimtelijke ontwikkelingen te realiseren. Het doel van het grondbeleid is dat grond in voldoende mate en tijdig ter beschikking komt om deze ruimtelijke ontwikkelingen uit te voeren. Hiervoor biedt het grondbeleid diverse instrumenten. In deze nota grondbeleid worden alle instrumenten beschreven en wordt aangegeven hoe wij deze instrumenten inzetten.

1.3 Wettelijk kader

Het belangrijkste wettelijk kader voor het grondbeleid is de Omgevingswet. In de Omgevingswet is het kostenverhaal, het voorkeursrecht en de onteigeningsprocedure opgenomen.

Wat betreft de financiële kant van het grondbeleid zijn het BBV en de financiële verordening van de gemeente Haaksbergen kaders.

2. Grondbeleid

In dit hoofdstuk beschrijven we de drie vormen van het grondbeleid en op welke wijze wij een keuze maken voor een vorm van het grondbeleid. Het hoofdstuk sluiten we af met de beleidsuitgangspunten.

2.1 Vormen van grondbeleid

De gemeente Haaksbergen kan op drie manieren vorm geven aan het grondbeleid:

1. Actief grondbeleid
2. Faciliterend grondbeleid
3. Publiek-Private Samenwerking (PPS)

Actief grondbeleid:

Bij actief grondbeleid begeeft de gemeente zich als ondernemer op de grondmarkt, verwerft actief gronden ten behoeve van ruimtelijke ontwikkelingen, maakt deze bouwrijp, verkoopt bouwkvavels en/of bouwrijpe grond en zorgt voor het woonrijp maken van de locatie.

Faciliterend grondbeleid:

Bij faciliterend grondbeleid laat de gemeente de aankoop van gronden, het bouwrijp maken van de gronden, de verkoop van bouwkvavels en/of bouwrijpe grond en het woonrijp maken van de locatie over aan marktpartijen. De taak van de gemeente beperkt zich tot het stellen van de randvoorwaarden op basis van het gemeentelijk beleid, het vaststellen van het planologisch kader en toezicht op de uitvoering.

Publiek-Private Samenwerking (PPS):

Bij een Publiek-Private Samenwerking (PPS) brengen de gemeente en één of meerdere marktpartijen gronden gezamenlijk tot ontwikkeling. Ook de grondexploitatie kan gezamenlijk gevoerd worden. Bij een Publiek-Private Samenwerking (PPS) is de rol, invloed en risico voor de gemeente afhankelijk van de afspraken die tussen de partijen worden gemaakt. Algemeen kan gesteld worden dat meer invloed meer rendement betekent, maar ook meer risico.

Actief grondbeleid en faciliterend grondbeleid kennen beiden voor- en nadelen. Gesteld kan worden dat de voordelen voor actief grondbeleid, in algemene zin, als nadelen voor faciliterend grondbeleid kunnen worden aangemerkt en vice versa. De volgende voor- en nadelen worden onderscheiden:

Actief grondbeleid	Faciliterend grondbeleid
<i>Voordelen</i>	<i>Nadelen</i>
De gemeente genereert bij rendabele ontwikkelingen financiële middelen.	De gemeente genereert geen financiële middelen.
De gemeente kan nieuwe ontwikkelingen mogelijk maken en heeft hierbij maximale invloed op de nieuwe ontwikkeling.	De gemeente is voor nieuwe ontwikkelingen afhankelijk van marktpartijen. De invloed van de gemeente is beperkter (uitsluitend planologische kaders en afspraken in anterieure overeenkomst).
De gemeente kan doelstellingen realiseren en alle (gemeentelijke voorbereidings) kosten verhalen, welke niet altijd mogelijk zijn via publiekrechtelijke regels.	De gemeente is afhankelijk van de onderhandelingen over de anterieure overeenkomst of het publiekrechtelijke kostenverhaal voor het verhaal van (gemeentelijke voorbereidings) kosten en overige bepalingen over de uitvoering.
<i>Nadeel</i>	<i>Voordeel</i>

Het 'ondernemersrisico' van de grondexploitatie (en daarmee de gevoeligheid voor conjuncturele ontwikkelingen) ligt bij de gemeente.	Het 'ondernemersrisico' van de grondexploitatie (en daarmee de gevoeligheid voor conjuncturele ontwikkelingen) ligt bij de marktpartij.
Actief grondbeleid brengt extra werkzaamheden met zich mee en vraagt daarmee extra capaciteit en kennis. Dit zal moeten worden aangetrokken. Dit brengt kosten met zich mee.	De werkzaamheden voor de gemeente bij faciliterend grondbeleid zijn aanzienlijk minder dan bij actief grondbeleid.
De gemeente koopt gronden aan en moet de bijbehorende kosten maken.	De gemeente koopt geen gronden aan en hoeft de bijbehorende kosten niet te maken.

2.2 Keuze grondbeleid

Bij de keuze voor de vorm van het grondbeleid kijken we per project naar diverse factoren. Deze factoren zijn:

- *grondpositie*: over welke grondposities beschikt de gemeente Haaksbergen of over welke posities zou de gemeente Haaksbergen kunnen/willen beschikken?
- *regie*: hoeveel regie willen we op het project hebben? Wat kan (niet) via de planologische kaders worden geregeld?
- *financieel resultaat*: wat zijn de te verwachten winsten en/of verliezen uit het project?
- *risico*: hoeveel risico kunnen en willen we lopen?
- *urgentie*: hoe snel willen we dat een ontwikkeling wordt uitgevoerd? Hoe snel wordt een ontwikkeling door de markt opgepakt? Actief grondbeleid is noodzakelijk wanneer de markt een gewenste ontwikkeling niet oppakt en het maatschappelijk belang wel dusdanig is dat we tot die gewenste ontwikkeling willen komen. Het betreffen dan veelal verliesgevendende ontwikkelingen dan wel ontwikkelingen waarbij sprake is van een te groot financieel risico voor een marktpartij.

Om tot een goede afweging te komen voor het te volgen grondbeleid maakt de gemeente Haaksbergen per project een afweging op basis van bovenstaande factoren.

2.3 Beleidsuitgangspunten grondbeleid

Voor iedere ontwikkeling bekijken we welke vorm van grondbeleid (actief, faciliterend of PPS) wenselijk is. Dit noemen we situationeel grondbeleid.

Alle vormen van grondbeleid kennen voor- en nadelen. Om de juiste keuze te maken kijken we naar verschillende factoren, zoals grondpositie, regie, financieel resultaat, risico en urgentie.

Gezien de opgaven die op ons afkomen wat betreft het bouwen van woningen en bedrijfsgebouwen zullen wij meer gebruik gaan maken van actief grondbeleid dan wij de afgelopen jaren hebben gedaan.

Voor uitbreidingslocaties zetten we in op actief grondbeleid, voor zover eigenaren geen beroep doen op zelfrealisatie. Dit volgt ook uit eerdere besluitvorming, te weten het vestigen van het voorkeursrecht en het beschikbaar stellen van een krediet voor de aankoop van gronden waarop het voorkeursrecht is gevestigd.

Voor inbreidingslocaties bekijken we per ontwikkeling welke vorm van grondbeleid het meest wenselijk is.

De uiteindelijke keuze voor het te volgen grondbeleid blijft een maatgerichte oplossing.

3. Instrumenten actief grondbeleid

Om actief grondbeleid te kunnen voeren is het noodzakelijk om grondposities in te nemen. Hiervoor kennen we de volgende instrumenten:

1. minnelijke grondverwerving;
2. voorkeursrecht;
3. onteigening.

In dit hoofdstuk beschrijven we de instrumenten van het actieve grondbeleid en hoe we deze in de gemeente Haaksbergen toepassen. Daarna besteden we aandacht aan het tijdelijk beheer van gronden en panden, de uitgifte van gronden en de te hanteren grondprijzen. Het hoofdstuk sluiten we af met de beleidsuitgangspunten en vervolgtacties.

3.1 Minnelijke grondverwerving

Er is sprake van minnelijke verwerving indien de gemeente met een eigenaar op vrijwillige basis overeenstemming bereikt over de voorwaarden voor een eigendomsoverdracht naar de gemeente. Minnelijke grondverwervingen kunnen worden onderverdeeld in planmatige verwervingen en strategische verwervingen.

3.1.1 Planmatige verwervingen

Onder planmatige verwervingen wordt verstaan: het verwerven van onroerende zaken in plangebieden waarvoor al ruimtelijke uitgangspunten en een grondexploitatie zijn vastgesteld. De financiële dekking van deze verwervingen past binnen het uitvoeringskrediet van de grondexploitatie.

3.1.2 Strategische verwervingen

Kenmerkend voor de strategische verwervingen is dat deze plaatsvinden in gebieden waaraan nog geen vastgestelde uitgewerkte ruimtelijke uitgangspunten of grondexploitatie met uitvoeringskrediet ten grondslag ligt.

Wij houden bij de afweging of een strategische aankoop wel of niet wordt verricht, onder meer rekening met de volgende factoren:

- *ruimtelijk belang*: is het echt noodzakelijk voor de ruimtelijke ontwikkeling dat de gemeente Haaksbergen in een vroegtijdig stadium deze gronden verwerft?
- *realisatietermijn*: wanneer wordt de aangekochte grond in ontwikkeling genomen?
- *afbreukrisico*: het risico moet worden ingeschat dat een ontwikkeling gewijzigd wordt, vertraagd wordt of zelfs niet doorgaat.
- *terugvaloptie*: indien de ontwikkeling niet doorgaat, zijn er dan alternatieven in beeld?
- *aankoopprijs en mogelijke plankosten*: bij een hoge prijs bestaat er al snel een hoog financieel risico, bij een lagere prijs is dit risico in absolute zin vanzelfsprekend lager. Daarnaast kunnen de plankosten hoger uitvallen dan geraamd, bijvoorbeeld door onvoorziene bodemsaneringskosten.
- *financiering en dekking*: voor strategische aankopen moet door de gemeenteraad apart krediet beschikbaar worden gesteld.

Aan de hand van bovenstaande factoren nemen wij een besluit over een strategische verwerving.

Voor strategische verwervingen is nog geen krediet beschikbaar in de grondexploitatie. De gemeenteraad dient voor deze verwervingen een apart krediet beschikbaar te stellen.

De meest wenselijke situatie is dat de gemeenteraad op voorhand een krediet beschikbaar stelt voor strategische verwervingen. Gegeven de soms noodzakelijke urgentie van handelen en het belang om desgewenst marktpartijen voor te zijn, als zich mogelijkheden voordoen, is het wenselijk om hiervoor een budget beschikbaar te hebben. Indien nodig kan het college hiermee op de grondmarkt opereren. Deze verwervingen worden achteraf door het college verantwoord aan de gemeenteraad.

Op 10 juli 2024 heeft de gemeenteraad een krediet beschikbaar gesteld voor de aankoop van gronden waarop een voorkeursrecht is gevestigd, ten behoeve van bouwen aan de randen. Dit kan worden gezien als een krediet voor strategische verwervingen, aangezien voor bouwen aan de randen op dat moment nog geen vastgestelde uitgewerkte ruimtelijke uitgangspunten of grondexploitatie met uitvoeringskrediet beschikbaar was gesteld.

3.2 Voorkeursrecht

Hoofdstuk 9 van de Omgevingswet biedt gemeenten de mogelijkheid een voorkeursrecht te vestigen. Een voorkeursrecht houdt in dat de eigenaar van de onroerende zaak, waarop het voorkeursrecht is gevestigd, bij voorgenomen verkoop van de onroerende zaak, deze eerst aan de gemeente te koop aan moet bieden. Het voorkeursrecht is een passief instrument bij actief grondbeleid. De eigenaar moet immers zijn grond aanbieden. Als de eigenaar niets doet kan de gemeente de koop niet afdwingen. Wel wordt met het voorkeursrecht bereikt dat eigenaren niet kunnen verkopen aan speculanten. Prijsopdrijving wordt hiermee voorkomen. Het voorkeursrecht is met name effectief als het wordt aangewend in samenhang met andere grondbeleidsinstrumenten, zoals actieve grondverwerving.

Bij de afweging of het voorkeursrecht wordt gevestigd houden wij rekening met de volgende factoren:

- *concurrentie*: is het te verwachten dat marktpartijen een grondpositie willen innemen op deze locatie?
- *financiering en dekking*: kan de gemeente Haaksbergen de aankoop financieren vanuit de grondexploitatie of moet er apart krediet geregeld worden?
- *prijsontwikkeling*: het vestigen van een voorkeursrecht kan een prijsopdrijvend effect hebben voor deze grond wanneer de gemeente deze wil aankopen (rekening houden met toekomstige functie).
- *planning*: het voorkeursrecht geldt voor een bepaalde termijn, is het haalbaar om binnen deze termijn een volgend planologisch besluit te nemen zodat het voorkeursrecht niet vervalt? In het kader van de nieuwe Wet versterking regie volkshuisvesting wordt voorgesteld om alle termijnen te verlengen, zodat het makkelijker wordt voor gemeenten het voorkeursrecht in te zetten en te behouden.

Bij (nieuwe) ruimtelijke ontwikkelingen moeten we zo snel mogelijk de keuze maken om wel/geen voorkeursrecht te vestigen, ter voorkoming van ongewenste grondtransacties. Als er wordt gekozen voor de inzet van het voorkeursrecht is het van belang zorgvuldig om te gaan met de geheimhouding tot op het moment van vestigen om speculatieve grondtransacties te voorkomen.

Op de twee gebieden rondom Haaksbergen en gebieden rondom Buurse en St. Isidorushoeve, die zijn aangewezen als mogelijke uitbreidingslocatie voor woningbouw op korte termijn, hebben wij een voorkeursrecht gevestigd.

3.3 Onteigening

Onteigening biedt de gemeente de mogelijkheid tot het in eigendom verkrijgen van grond en/of opstallen die niet op minnelijke wijze of met behulp van het voorkeursrecht kan worden verworven. In de Omgevingswet is een geheel nieuwe onteigeningsprocedure opgenomen.

Onteigening is toegestaan als wordt voldaan aan drie wettelijke criteria:

1. *onteigeningsbelang*: als een nieuwe functie – zoals woningbouw of infrastructuur – is opgenomen in een omgevingsplan dan wordt aangenomen dat er sprake is van een onteigeningsbelang.
2. *noodzaak om te onteigenen*: is er voldoende onderhandeld? En kan er geen beroep worden gedaan op zelfrealisatie?
3. *urgentie bij de onteigening*: wordt er binnen drie jaar na onteigening een start gemaakt met de uitvoering van de werkzaamheden?

Onteigening zien wij als een uiterste middel om gronden in eigendom te verkrijgen. Onteigening tast namelijk het grootste recht dat iemand kan hebben op een zaak aan. Het is een directe inbreuk op een eigendomsrecht.

Tijdens het traject van de minnelijke verwerving worden de noodzakelijke stukken voor de onteigeningsprocedure, zoals een verwervingsdossier, altijd alvast voorbereid. Als het traject van minnelijke verwerving (en eventueel het voorkeursrecht) na vaststelling van het planologisch kader niet tot resultaat heeft geleid, zullen wij een onteigeningsprocedure opstarten voor zover aan de toetsingsgronden voor onteigening wordt voldaan.

3.4 Tijdelijk beheer gronden en opstallen

Het aankopen van gronden en/of opstallen heeft veelal tot gevolg dat gekochte (agrarische) gronden en opstallen tijdelijk dienen te worden beheerd en wel vanaf het tijdstip van de aankoop tot aan het moment waarop een aanvang wordt gemaakt met het bouwrijp maken van het desbetreffende gebied.

Het uitgangspunt is dat aangekochte gronden en opstallen worden verpacht/verhuurd met als doel deze zo origineel mogelijk in stand te houden, zolang deze niet worden ontwikkeld. Daarbij wordt gestreefd naar een maximale opbrengst uit pacht/huur. Anderzijds mag dit, wegens juridische gebondenheid, geen belemmering zijn voor de uitvoering van de voorgenomen ontwikkelingen. Dit betekent bijvoorbeeld dat agrarische gronden tijdelijk verpacht kunnen worden via geliberaliseerde pachtovereenkomsten en dat te slopen panden tijdelijk verhuurd kunnen worden via de Leegstandswet. Bij verhuur via de Leegstandswet is er geen sprake van huurbescherming.

Indien gronden en opstallen ondergebracht zijn in een grondexploitatiecomplex, komen de kosten van beheer en onderhoud en de eventuele opbrengsten van tijdelijke pacht/verhuur ten laste of ten gunste van de betreffende grondexploitatie.

3.5 Kaveluitgifte woningbouw

De regels van de gemeente Haaksbergen aangaande grondverkoop voor woningbouwkavels zijn vastgelegd in de Verordening inzake de uitgifte van bouwgrond voor koopwoningen (26 maart 2003). In deze verordening wordt aangegeven op welke wijze de gemeente Haaksbergen omgaat met kaveluitgifte voor woningbouw. Deze Verordening moet worden geactualiseerd. In de verordening staat de algemene eis van sociale en/of economische binding om in aanmerking te komen voor een woningbouwkavel. De bindingseis, zoals omschreven in de verordening is wettelijk op deze manier niet meer toegestaan. Uitgangspunt bij deze actualisatie is dat wij de gegadigdenlijst willen behouden. Ook ontwikkelaars zijn verplicht om bij de verkoop van kavels of woningen de kavellijst aan te schrijven.

De Algemene verkoopvoorwaarden worden van toepassing verklaard in de koopovereenkomsten voor woningbouwkavels. De Algemene verkoopvoorwaarden zijn uit 2007. Wij bekijken of de Algemene verkoopvoorwaarden aanpassing behoeven (planning 2027).

In de Algemene verkoopvoorwaarden is een artikel opgenomen over de verplichting tot zelfbewoning en het verbod op doorverkoop. Uitgangspunt is dat wij dit artikel opnemen bij alle koopovereenkomsten en ook ontwikkelaars verplichten om dit artikel op te nemen.

Bij alle grondverkoop houden wij rekening met de criteria uit het arrest Didam. Dit houdt in dat gronden op een transparante wijze openbaar worden aangeboden, tenzij er sprake is van een uitzonderingssituatie.

3.6 Kaveluitgifte bedrijventerreinen

De regels van de gemeente Haaksbergen aangaande grondverkoop voor bedrijfskavels zijn vastgelegd in het Gronduitgifteprotocol bedrijventerreinen gemeente Haaksbergen (22 december 2010). In dit protocol staat op welke wijze de gemeente Haaksbergen omgaat met kaveluitgifte op nieuwe bedrijventerreinen. Op dit moment geven wij geen bedrijfskavels uit. Voor de start van de verkoop van bedrijfskavels op Stepelerveld fase 2 zullen wij het Gronduitgifteprotocol actualiseren.

De Algemene verkoopvoorwaarden worden van toepassing verklaard in de koopovereenkomsten voor bedrijfskavels. De Algemene verkoopvoorwaarden zijn uit 2007. Wij zullen bekijken of de Algemene verkoopvoorwaarden aanpassing behoeven (planning 2027).

Bij alle grondverkoop houden wij rekening met de criteria uit het arrest Didam. Dit houdt in dat gronden op een transparante wijze openbaar worden aangeboden, tenzij er sprake is van een uitzonderingssituatie.

3.7 Erfpacht en opstal

Wij geven geen gronden uit in erfpacht en opstal ten behoeve van woningbouw of bedrijfskavels. Voor de uitgifte van de uitbreidingslocaties Honesch en Wissinkbrink zullen wij onderzoeken of het wenselijk is om gronden in erfpacht en opstal uit te geven ten behoeve van woningbouw. De resultaten hiervan worden ter besluitvorming voorgelegd.

3.8 Grondprijzen

In de nota grondprijsbeleid "Transparantie door eenvoud" (20 december 2006) wordt aangegeven op welke manier de grondprijzen voor diverse functies, zoals onder andere wonen, kantoren en bedrijventerreinen, worden bepaald. Binnen de gemeente Haaksbergen werken wij met de residuele grondwaarde. De residuele grondwaarde is het verschil tussen de commerciële verkoop- of beleggingswaarde van het op de grond te realiseren vastgoed en de bouw- en bijkomende kosten inclusief btw. Deze nota is verouderd. Vanaf 2026 zullen wij jaarlijks een grondprijzenbrief opstellen om de verschillende uitgifteprijzen vast te stellen, waaronder de grondprijs voor sociale huur. De grondprijzenbrief zal jaarlijks worden vastgesteld door het college. Om een marktconforme prijs te berekenen blijven we gebruik maken van de residuele grondwaarde. De prijzen in de grondprijzenbrief zullen we ook gebruiken om de inkomsten in de grondexploitaties te berekenen.

3.9 Beleidsuitgangspunten instrumenten actief grondbeleid en vervolgacties

Minnelijke verwerving

Bij actief grondbeleid is het streven van de gemeente Haaksbergen om de noodzakelijke gronden op minnelijke wijze te verwerven.

Bij minnelijke verwerving wordt er onderscheid gemaakt tussen planmatige verwervingen en strategische verwerving. Planmatige verwervingen vinden plaats in plangebieden, waarvoor al ruimtelijke uitgangspunten en een grondexploitatie zijn vastgesteld. De financiering van planmatige verwervingen vindt plaats binnen het uitvoeringskrediet van de grondexploitatie. Bij strategische verwervingen zijn de ruimtelijke uitgangspunten en de grondexploitatie nog niet vastgesteld. Mede aan de hand van zes factoren (ruimtelijk belang, realisatietermijn, afbreukrisico, terugvaloptie, aankoopprijs en financiering) bepalen wij de noodzaak en wenselijkheid van de strategische aankoop. De meest wenselijke situatie is dat de gemeenteraad op voorhand een krediet beschikbaar stelt voor strategische verwervingen.

Voorkeursrecht

Wij bepalen aan de hand van vier factoren: concurrentie, financiering en dekking, prijsontwikkeling en planning de noodzaak en wenselijkheid van het vestigen van het voorkeursrecht. Bij (nieuwe) ruimtelijke ontwikkelingen moeten we zo snel mogelijk de keuze maken om wel/geen voorkeursrecht te vestigen, ter voorkoming van ongewenste grondtransacties.

Onteigening

Een onteigeningsprocedure is de laatste optie om gronden als gemeente in eigendom te verkrijgen. Tijdens het traject van de minnelijke verwerving worden de noodzakelijke stukken voor de onteigeningsprocedure, zoals een verwervingsdossier, altijd alvast voorbereid. Als het traject van minnelijke verwerving (en eventueel het voorkeursrecht) na vaststelling van het planologisch kader niet tot resultaat heeft geleid, zullen wij een onteigeningsprocedure opstarten voor zover aan de toetsingsgronden voor onteigening wordt voldaan.

Tijdelijk beheer gronden en opstallen

Het uitgangspunt is dat aangekochte gronden en opstallen worden verpacht/verhuurd met als doel deze zo origineel mogelijk in stand te houden, zolang deze niet worden ontwikkeld. Daarbij wordt ge-

streeft naar een maximale opbrengst uit pacht/huur. Anderzijds mag dit, wegens juridische gebondenheid, geen belemmering zijn voor de uitvoering van de voorgenomen ontwikkelingen.

Vervolgacties

De volgende acties gaan de komende tijd oppakken:

- actualisatie Verordening inzake de uitgifte van bouwgrond voor koopwoningen (planning: 2027)
- controle Algemene verkoopvoorwaarden (planning: 2027)
- actualisatie Gronduitgifteprotocol bedrijventerreinen gemeente Haaksbergen (planning: voor start uitgifte Stepelerveld fase 2)
- onderzoeken mogelijkheid uitgifte woningbouw kavels in erfpacht/opstal (planning: voor start uitgifte uitbreidingslocaties Honesch en Wissinkbrink)
- opstellen grondprijzenbrief (planning: 2026)

4. Faciliterend grondbeleid

In dit hoofdstuk beschrijven we hoe we het kostenverhaal regelen bij faciliterend grondbeleid. Ten slotte beschrijven we de beleidsuitgangspunten en vervolgacties.

4.1 Overeenkomst

In geval van faciliterend grondbeleid sluiten wij een anterieure overeenkomst met een marktpartij/initiatiefnemer in aanvulling op de regels die we vastleggen in het omgevingsplan.

Het heeft de voorkeur dat de anterieure overeenkomst wordt ondertekend, voordat de planologische procedure is opgestart. De anterieure overeenkomst dient uiterlijk voor vaststelling van de planologische wijziging te zijn ondertekend.

Voordeel van een anterieure overeenkomst is dat er sprake is van een grote contractvrijheid. In de anterieure overeenkomst kunnen afspraken gemaakt worden over het programma, de planning en fasering, kostenverhaal (op basis van de landelijk opgestelde plankostenscan), nadeelcompensatie, grondruil, realisatie van voorzieningen van openbaar nut, enzovoort. De inhoud van de anterieure overeenkomst hangt af van de ruimtelijke ontwikkeling.

Ook na vaststelling van een omgevingsplan kan nog een overeenkomst worden gesloten, een zogenaamde posterieure overeenkomst. In deze overeenkomst moeten dan wel de vastgestelde regels over kostenverhaal van het omgevingsplan worden gevolgd. Wij hebben nog niet eerder gewerkt met een posterieure overeenkomst.

4.2 Publiekrechtelijk kostenverhaal

Voor een groot aantal activiteiten is het wettelijk verplicht de kosten te verhalen. Als het niet mogelijk is een overeenkomst te sluiten, is in dat geval kostenverhaal via de publiekrechtelijke weg verplicht.

Wettelijk is bepaald voor welke activiteiten en welke kosten verhaald kunnen worden. Bij publiekrechtelijk kostenverhaal neemt de gemeente de regels over het kostenverhaal op in een omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit.

Het instrument exploitatieplan is niet teruggekomen in de Omgevingswet.

Het innen van kosten gebeurt via de kostenverhaalsbeschikking. Ook wel de beschikking bestuursrechtelijke geldschuld genoemd. Dit gebeurt dus niet meer via de omgevingsvergunning. Zolang de kostenverhaalbijdrage niet is betaald, is het verboden bouwwerkzaamheden uit te voeren.

4.3 Kostenverhaal gebiedsoverstijgende kosten

Naast het kostenverhaal voor het plangebied biedt de Omgevingswet de mogelijkheid aan marktpartijen een bijdrage te vragen voor aangewezen nieuwe ontwikkelingen ter verbetering van de fysieke leefomgeving. Er moet dan sprake zijn van een functionele samenhang, de toekomstige bewoners/gebruikers moeten voordeel hebben van de investering, maar de investering is niet rechtstreeks met de ontwikkeling verbonden. Het gaat dan om een financiële bijdrage voor kwalitatieve verbeteringen van landschap, natuur, water of de stikstofbalans, de aanleg of aanpassingen van infrastructuur en daartoe benodigde voorzieningen en/of de realisatie van sociale woningbouw. Voorbeelden hiervan zijn de aanleg van nieuwe wegen of parkeervoorzieningen.

Dit kan bij voorkeur op basis van vrijwilligheid. Dit regelt artikel 13.22 van de Omgevingswet. In de Omgevingswet zijn de mogelijkheden verruimd en is er tevens een afdwingbare variant toegevoegd. Dit regelt artikel 13.23 van de Omgevingswet.

Voor het verhaal van gebiedsoverstijgende kosten is een basis nodig in de omgevingsvisie of een programma. Na vaststelling van het omgevingsvisie zullen wij een voorstel voorleggen voor het verhalen van gebiedsoverstijgende kosten. Onderdeel van dit voorstel zal zijn het instellen van een fonds/fondsen voor inkomsten en uitgaven van gebiedsoverstijgende kosten. Op deze manier gaan we voor maximaal kostenverhaal.

4.4 Beleidsuitgangspunten faciliterend grondbeleid en vervolgacties

De gemeente Haaksbergen hanteert bij faciliterend grondbeleid het uitgangspunt dat er een anterieure overeenkomst wordt afgesloten met een marktpartij/initiatiefnemer in aanvulling op de regels die we vastleggen in het omgevingsplan. Als bij vaststelling van de planologische wijziging geen anterieure overeenkomst is gesloten, is de gemeente Haaksbergen verplicht de kosten te verhalen via een kostenverhaalsbeschikking. We zetten in op maximaal kostenverhaal. Zowel voor de kosten die direct betrekking hebben op het plangebied, als kosten die betrekking hebben op voorzieningen in de omgeving van het plangebied. Voor het verhalen van gebiedsoverstijgende kosten in de vorm van een fondsbijdrage is een basis nodig in de omgevingsvisie. Na vaststelling van de omgevingsvisie zullen wij hiervoor een nota kostenverhaal gebiedsoverstijgende voorzieningen opstellen.

5. Publiek-Private Samenwerking (PPS)

Bij een Publiek-Private Samenwerking (PPS) hangt het van de samenwerkingsafspraken af welk rol, taken en verantwoordelijkheden de gemeente heeft. Er zijn verschillende vormen van samenwerking tussen markt en overheid. Publiek-private samenwerking is een tussenvorm tussen actief en faciliterend grondbeleid, waarbij over de balans tussen sturing en risico afspraken worden gemaakt tussen partijen. Afhankelijk hiervan worden de instrumenten van het grondbeleid ingezet. Hier is op voorhand geen keuze in te maken.

Op dit moment kennen wij geen Publiek-Private samenwerking.

6. Financieel kader grondexploitaties

In dit hoofdstuk beschrijven we de financiële kaders die we hanteren voor de grondexploitaties.

6.1 Openen grondexploitatie en kredietverlening

Het openen van een grondexploitatie is een bevoegdheid van de gemeenteraad.

De grondexploitatie zal worden geopend gelijktijdig met het vaststellen van de ruimtelijke kaders voor een ontwikkeling. De grondexploitatie is een financiële vertaling van de ruimtelijke kaders. Door het besluit over het openen van een grondexploitatie gelijktijdig te laten plaatsvinden met het vaststellen van de ruimtelijke kaders, kan de gemeenteraad via de ruimtelijke kaders ook sturen met betrekking tot de grondexploitatie.

Gelijktijdig met het openen van de grondexploitatie stelt de gemeenteraad een uitvoeringskrediet beschikbaar voor de te maken kosten in de grondexploitatie.

Voorafgaande aan het openen van de grondexploitatie is het soms noodzakelijk dat er externe kosten worden gemaakt. Voor het dekken van deze kosten, ter voorbereiding op het vaststellen van de ruimtelijke kaders voor een herontwikkeling en het openen van een grondexploitatie, stelt de gemeenteraad een voorbereidingskrediet vast. Het voorbereidingskrediet wordt verwerkt in de te openen grondexploitatie en wordt daarmee gedekt vanuit de toekomstige grondexploitatie. Streven is de kosten van het voorbereidingskrediet zo laag mogelijk te houden.

6.2 Uitgangspunten grondexploitatie

In de grondexploitatie wordt rekening gehouden met vooraf bepaalde parameters voor rente, kosten en opbrengstenstijgingen. Deze parameters staan vermeld in de paragraaf grondbeleid.

Op dit moment worden er ambtelijk geen uren geschreven. Het is dus ook niet bekend welke uren moeten worden toegerekend aan de grondexploitaties. Wij nemen daarom nu geen interne uren, die worden gedekt via de loonkosten, op in de grondexploitatie. Streven is om organisatie breed uren te gaan schrijven en ambtelijke uren toe te gaan rekenen aan projecten en grondexploitaties.

6.3 Actualisatie grondexploitaties

De grondexploitaties worden opgesteld volgens een dynamische exploitatieopzet.

Twee keer per jaar, in het kader van de begroting en in het kader van de jaarrekening, actualiseren wij de geopende grondexploitaties.

De resultaten van de geactualiseerde grondexploitaties verwerken wij in de paragraaf grondbeleid. Wat betreft de financiële informatieverstrekking in de paragraaf grondbeleid sluiten wij aan op de regelingen uit het BBV en bij de financiële verordening van de gemeente Haaksbergen. Tevens vermelden wij in de paragraaf grondbeleid de stand van zaken van de ruimtelijke ontwikkeling waar de grondexploitatie betrekking op heeft. Bij de begroting bekijken we vooruit op de ontwikkelingen voor het komende jaar. Bij de jaarrekening kijken we terug naar de werkzaamheden van het afgelopen jaar.

Indien afwijking van de financiële en programmatische projectkaders daartoe aanleiding geeft, vindt tussentijdse melding van financiële consequenties aan de gemeenteraad plaats.

6.4 Afsluiting grondexploitatie

Nadat alle opbrengsten in de grondexploitatie zijn gerealiseerd, sluiten wij in principe de grondexploitatie af. Voor de resterende kosten wordt vanuit de grondexploitatie een voorziening beschikbaar gesteld. Alleen als de aard, omvang en timing van de resterende kosten met voldoende zekerheid bekend zijn, kan een voorziening getroffen worden. Dan kan ook de exploitatie technisch worden afgesloten, maar dit vereist een goede onderbouwing en accountantsgoedkeuring.

Het afsluiten van de grondexploitatie en het instellen van een voorziening gaat altijd via de gemeenteraad. Na afronden van de werkzaamheden wordt de extra openbare ruimte in de areaaluitbreiding van de gemeente opgenomen. De onderhoudskosten van de areaaluitbreiding worden verwerkt bij de begroting.

6.5 Winst en verlies

6.5.1 Winstneming

Het BBV schrijft voor dat winst moet worden genomen, als daar voldoende zekerheid over bestaat. Het voorzichtigheidsbeginsel leidt ertoe dat realisatie van winst moet worden uitgesteld tot daarover voldoende zekerheid bestaat. Dit betekent echter niet dat pas winst moet worden genomen bij het afsluiten van het grondexploitatiecomplex. Volgens het realisatiebeginsel dient in de situatie dat voldoende zekerheid is over de winst, de winst te worden genomen. Hierbij dient de Percentage Of Completion methode (POC-methode) te worden gevolgd. Indien aan de volgende voorwaarden is voldaan, bestaat er voldoende zekerheid om winst te kunnen nemen:

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

Bij de actualisatie van de grondexploitaties wordt beoordeeld of er (tussentijds) winst genomen moet worden.

6.5.2 Verliesneming

Indien uit de vast te stellen grondexploitatie of de te herziene grondexploitatie blijkt dat er een tekort (verlies) wordt voorzien, dient hiervoor conform het BBV een voorziening getroffen te worden. De grootte van de voorziening is gelijk aan het te verwachten negatieve resultaat van de grondexploitatie op basis van de eindwaarde van de grondexploitaties.

Bij de actualisatie van grondexploitaties wordt beoordeeld of bijstelling van de voorziening noodzakelijk is.

6.5.3 Gevolgen winstneming en verliesneming

We kennen geen reserve of voorziening grondbedrijf. Winst uit de grondexploitatie (als deze genomen mag worden op basis van het realisatiebeginsel) valt vrij in de jaarrekening en komt als bate in het resultaat. Via resultaatbestemming kan dan gekozen worden waar deze naar toe gaat. Aangezien wij geen beschikbare bestemmingsreserve hiervoor hebben, is de keuze automatisch de algemene reserve.

Verliezen moeten direct als ze verwacht worden vanuit voorzichtigheidsprincipe genomen worden en komen dan als last in de exploitatiebegroting. Als er geen andere dekking is, komt het ten laste van de algemene reserve.

6.6 Waardering

De commissie Besluit begroting en verantwoording heeft in haar notities "Grondbeleid in begroting en jaarstukken" en "Materiële vaste activa" omschreven hoe gronden gewaardeerd moeten worden, welke kosten geactiveerd mogen worden en hoe tekorten en risico's afgedekt moeten worden. Leidend daarbij is of de grond in transitie is of gaat, of wat de toekomstige bestemming wordt. In die zin hebben we weinig beleidsvrijheid en zijn we gehouden aan de regelgeving.

Gronden die de gemeente in eigendom heeft, worden op basis van de BBV regelgeving onderverdeeld naar nog niet in exploitatie genomen gronden (materiele vaste activa) en in exploitatie genomen gronden.

Uitgangspunt bij de waarderingen van zowel de nog niet in exploitatie genomen gronden als de in exploitatie genomen gronden is de marktwaarde op basis van de toekomstige bestemming. Ten aanzien van de nog niet in exploitatie genomen gronden is er daarbij wel sprake van een reëel en stellig voorname om de toekomstige bestemming ook daadwerkelijk en op korte termijn te gaan realiseren.

Bij ruilgronden is het uitgangspunt de marktwaarde van de huidige bestemming.

Zodra een object (gronden en opstallen) overgeboekt wordt naar een project (lopende grondexploitatie), wordt deze overgeboekt tegen de boekwaarde mits niet hoger dan de marktwaarde.

Gronden die niet meer nodig zijn voor het realiseren van de gemeentelijke doelstellingen, zullen worden verkocht tegen marktconforme prijzen.

6.7 Risico's grondexploitatie en risicomanagement

De aan grondexploitaties verbonden risico's worden onderverdeeld in ramingsonzekerheden en bijzondere gebeurtenissen. De ramingsonzekerheden zijn de "normale" onzekerheden, welke te maken hebben met bijvoorbeeld marktontwikkelingen, rente- en prijsstijgingen en bestuurlijke ontwikkelingen. Naarmate het project vordert, zullen de mogelijke afwijkingen ten opzichte van de uitgangspunten en basisraming beter ingeschat kunnen worden.

De post "onvoorzien" binnen de grondexploitatie dient om de financiële effecten van de normale ramingsonzekerheden op te kunnen vangen. Bij het openen van de grondexploitatie nemen we in principe een post onvoorzien op van 20% van de te maken kosten. Naar mate de ruimtelijke ontwikkeling concreter wordt en er meer zekerheid komt over de kosten, kunnen we de post onvoorzien verlagen. Dit altijd afhankelijk van de omstandigheden van het geval.

De bijzondere gebeurtenissen (dit kunnen zowel kansen als bedreigingen zijn) kunnen nog weer ingedeeld worden in de volgende categorieën:

- projectrisico's (ruimtelijke risico's, technische risico's, risico's plankwaliteit, zoals de verplichting om meer diverse woningbouwprogramma te bouwen en meer in te zetten op een klimaatbestendige openbare ruimte);
- organisatie risico's (op het gebied van proces, cultuur, bestuur, personeel en samenwerking);
- omgevingsrisico's (politiek, maatschappelijke risico's, economische risico's).

Het opvangen van de aan de bijzondere gebeurtenissen verbonden risico's verloopt via de risicoparaagraaf en de algemene reserve van de gemeente op basis van de IFLO-norm.

De IFLO-norm is vanuit het Ministerie van Binnenlandse Zaken opgesteld om de weerstandscapaciteit te bepalen. De IFLO-norm relateert de hoogte van de benodigde weerstandscapaciteit aan de boekwaarden van de grondexploitaties (10%), de nog te maken kosten (10%) en de opgenomen voorziening. De verwachtingswaarde is 50%, omdat niet alle risico's zich gelijktijdig zullen voordoen.

7. Bestuurlijke besluitvorming

In onderstaande tabel wordt per instrument van het grondbeleid beschreven wie het bevoegde orgaan is om een besluit te nemen, op basis van deze nota grondbeleid en de wettelijke kaders.

Instrument grondbeleid	college B&W	gemeenteraad
Nota grondbeleid		besluitvorming
Strategische verwerving	besluitvorming	besluitvorming
Planmatige verwerving	besluitvorming	ter kennisname
Anterieure overeenkomst	besluitvorming	
Voorkeursrecht	besluitvorming	ter kennisname/ besluitvorming
Onteigening		besluitvorming
Beschikbaar stellen krediet		besluitvorming
Grondexploitatie		besluitvorming
Instellen voorziening		besluitvorming

Aldus vastgesteld tijdens de openbare raadsvergadering d.d. 1 oktober 2025

R. (Robin) Meinen
griffier

G.J. (Gerard) van den Hengel
voorzitter