

Nota Grond- en Vastgoedbeleid 2026-2030

Samenvatting in beeld

Belangrijkste punten grondbeleid

1. 2026-2030: doorgaan met wat werkt
2. Doorgaan met actief grondbeleid
3. Kostenverhaal bij particuliere plannen doorzetten
4. Integrale koppeling met ROP, VHP, Maatschappelijke voorzieningen.

Grondbeleid: nieuw beleid

- Strategisch verwervingskrediet
 - Keuze: aankoop krediet € 2,5 miljoen ipv € 1 miljoen
- Toegevoegd: keuze schema strategische aankopen
- Actuele wetgeving en BIBOB verwerkt
- Kostenverhaal uitbreiden ter uitvoering van ander beleid

Belangrijkste punten vastgoedbeleid

1. Rollen duidelijker benoemd
2. Elk pand moet veilig zijn
3. Onderhoud minimaal niveau 3
4. Voor elk pand een MJOP

Vastgoed beleid: belangrijkste actiepunten

- Verder gaan met professionaliseren en centraliseren vastgoed
- 0-meting
- Opstellen MJOP
- Keuzes afwegen met uitkomsten onderzoek Maatschappelijke Voorzieningen
- Verduurzaming panden 2026-2030
- Opstellen kadernotastuk (MJOP)
- Opstellen Nota Kapitaalgoederen 2026-2030

Belangrijkste punten risico's

1. Jaarlijks actualisatie grondexploitaties
2. MPG en MPV
3. Continueren werkwijze met Nota reserves, voorzieningen en risicobeleid

De gemeente staat de komende jaren voor ingrijpende ruimtelijke, maatschappelijke en financiële opgaven. De druk op de woningmarkt en bedrijvigheid neemt toe. Europese wetgeving vergroot de noodzaak om de gebouwde omgeving te verduurzamen. De komst van de Omgevingswet (2024) verandert de manier waarop we ruimtelijke ontwikkelingen plannen, beoordelen en realiseren.

Daarnaast is sprake van een toenemende regionale dynamiek, onder meer door het mogelijke besluit over de Lelylijn. Hierdoor groeit de verwachting dat de gemeente een groter aandeel krijgt in woningbouw, mobiliteitstransities en economische ontwikkeling.

Dit vraagt om een robuust en toekomstbestendig grond- en vastgoedbeleid.

Met deze actualisatie heeft de gemeente voor de periode 2026-2030 heldere kaders, betere sturingsmogelijkheden en een moderne aanpak die aansluit op het integrale karakter van de Omgevingswet.

Samenvatting

Aanleiding

De gemeenteraad stelde op 8 maart 2022 de Nota Grond- en Vastgoedbeleid vast voor de periode 2022-2025. Daarin werd gekozen voor een actief grondbeleid als middel om bredere beleidsdoelen te realiseren. De gemeente kan hierbij zelf gronden aankopen, maar werkt ook onder voorwaarden mee aan particuliere ontwikkelingen. Elke vier jaar is er een actualisatie.

In de nieuwe Nota Grond- en Vastgoed beleid 2026-2030 blijft het metendeel van het grondbeleid gelijk en gaan we verder met het actieve grondbeleid uit de vorige nota. De gemeente gaat door met wat goed gaat. Nieuwe inzichten en vastgesteld beleid, veranderende regelgeving en ervaring opgedaan in de afgelopen jaren zijn redenen om de nota toch te actualiseren en op onderdelen te wijzigen. Tegelijk kijken we in deze nota ook naar onder de Omgevingswet geldende wet- en regelgeving voor de toepassing van grond- beleidsinstrumenten en beschrijven we de uitgangspunten voor het gemeentelijk vastgoedbeleid.

De hoofdlijn van de Nota is een voortzetting van het bestaande beleid: *wat goed gaat, daar gaan we mee door*. Dit betekent dat in de kern het beleid gelijk blijft: een combinatie van actief grondbeleid (zelf gronden aankopen) met faciliterend grondbeleid (onder voorwaarden meewerken aan particuliere initiatieven en de kosten daarvan verhalen op de veroorzakers).

Het grondbeleid helpt om de doelen uit ander gemeentelijk beleid te halen: vanuit het Ruimtelijk Ontwikkelperspectief (ROP), de startnotitie Maatschappelijke Voorzieningen vanuit de Sociale Koers als evenknie van het ROP, maar dan vanuit perspectief Sociaal Domein, de woonvisie en Volkshuisvestings Programma (VHP), Centrum visie/programma en Transitie Haven, warmtevisie, duurzaamheid en klimaatadaptatieplan, Mobiliteitsvisie en andere beleidsdocumenten van de gemeente komt steeds meer druk op de beschikbare ruimte. Dat leidt tot een intensiever gebruik van grond binnen de gemeente. Dat betekent ook dat de gemeente in een aantal gebieden sterker een regierol zal moeten/willen hebben om te zorgen dat de gewenste ontwikkelingen ook kunnen worden uitgevoerd. Grondbeleid is één van de middelen om dat te bereiken. Met een eigen grondpositie kan de gemeente ontwikkelingen sturen.

Tegelijk zijn er ook meer en meer particulieren die zelf willen gaan ontwikkelen. De gemeente zal sterker moeten afwegen of en waar ze aan mee werkt. In elk geval moet er meer nadruk komen te liggen op het verhalen van de bijbehorende kosten.

Net als in huidige nota komt er een uitleg over welke instrumenten er zijn (actief aankopen, voorkeursrecht vestigen, onteigenen of meewerken aan particuliere ontwikkelingen).

Regionale ontwikkelingen in het gemeenschappelijke BIBOB-beleid werken door in dit grond- en vastgoed beleid.

Het vastgoedbeleid van de gemeente zorgt voor veilige en goed onderhouden gebouwen. Het beleid op dit gebied blijft voor ook grotendeels gelijk en krijgt in deze nota iets meer aandacht dan in de vorige nota. Nieuw zijn de verdere stappen op het gebied van professionalisering. Hier gaat het onder meer om een goede Meer Jaren Onderhouds Prognose, Totale kosten tijdens de levensduur en recent ingezette stappen bij de toepassing van circulair bouwen en rekenen met restwaarde. Daar gaan we stapsgewijs mee verder. Op het gebied van vastgoed is de regelgeving vanuit zowel Nederland als Europa verder ontwikkeld met meer harde doelen voor verduurzaming en bewijsbare reductie van CO2 uitstoot en minder energiegebruik. Ook zijn wettelijke regels over veiligheid strakker geformuleerd.

Doel

Na vaststelling van deze nota door de gemeenteraad heeft de gemeente Smallerland weer actuele beleidskaders voor de inzet van het grondbeleid- en vastgoedinstrumentarium. Er bestaat een nauwe samenhang tussen deze nota en de Omgevingsvisie van de gemeente. Deze nota beschrijft vooral welke instrumenten ('het wat') en wanneer en hoe de instrumenten van het grond- en vastgoedbeleid kunnen worden ingezet. De Omgevingsvisie en programma Omgeving en gebiedsprogramma's Centrum en De Haven definiëren waarom deze instrumenten worden ingezet. Voor het maatschappelijk vastgoed (onderwijs, sport, welzijn, etc.) werken we met (de kaders van het vastgoedgedeelte) uit de nota Accommodatiebeleid (in 2022 vastgesteld en verwachte aanpassing 2026/2027¹).

Rollen en instrumenten

De inzet van het grondbeleidsinstrumentarium is per situatie verschillend. Op basis van afwegingscriteria (hoofdstuk 3) bepalen we welke rol(len) en welk(e) instrument(en) de gemeente inzet. De gemeente hanteert een gestandaardiseerde werkwijze in het planproces en werkt daarbij projectmatig (paragraaf 6.1). De gemeente kan grond aankopen als dat nodig is om nu of in de verre toekomst haar doelen te bereiken. Dat hebben we in een afwegingsschema vastgelegd. Vanuit de praktische ervaringen van de afgelopen jaren geeft deze nota meer duidelijkheid over de verschillende soorten grondaankopen.

Uitgangspunten grondbeleid

Het grondbeleid is geen doel, maar blijft hulpmiddel om de gemeentelijke doelen te bereiken. We gaan verder met het eerder vastgestelde grondbeleid. Actief grondbeleid waar dat nodig is aangevuld met kostenverhaal in andere gevallen. Kostenverhaal is en blijft bij toepassing van een faciliterend grondbeleid een wettelijke verplichting als de gemeente voor de realisering van aangewezen bouwactiviteiten kosten maakt. De Omgevingswet biedt de gemeente ook de mogelijkheid om van particuliere initiatieven een financiële bijdrage te vragen voor aangewezen ontwikkelingen ter verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving of waar sprake is van functionele samenhang. Deze nota hanteert als uitgangspunt dat de gemeente via de Omgevingsvisie en de toekomstige Omgevingsplannen van deze optie gebruik wil maken (paragraaf 4.2). Deze nota werkt de kaders waaronder de gemeente gronden aankoopt en de daarvoor beschikbare wettelijke instrumenten (voorkeursrecht en onteigening) wil inzetten uit (paragraaf 6.2). Ook definieert deze nota de kaders voor het toekomstig grondprijnsbeleid van de gemeente (paragraaf 6.3).

Uitgangspunten vastgoedbeleid

Voor vastgoed geldt dat de gemeente vooral investeert in maatschappelijk vastgoed als de markt deze niet onder acceptabele voorwaarden kan realiseren. Dit 'nee tenzij-principe'² is voor het maatschappelijk vastgoed verder uitgewerkt in de nota Accommodatiebeleid. De gemeente zorgt daarbij voor veilige en duurzame huisvesting.

Rolverdeling raad en college

De nota geeft een rolverdeling tussen gemeenteraad en college. De grondexploitatie blijft een belangrijk sturingsmiddel voor de raad. De nota beschrijft hoe het college risico's beheerst en hoe zij de raad informeren. Met de reserve grondbeleid kunnen resterende risico's worden opgevangen; de verdere uitwerking is vastgelegd in de Nota Reserves en Voorzieningen en Risicobeleid.

Met de inzet van de instrumenten van het grond- en vastgoedbeleid zijn vaak grote investeringen gemoeid. We definiëren in deze nota de kaders waarbinnen dit gebeurt en welke rolverdeling daarbij geldt tussen gemeenteraad en college. Voor een belangrijk deel is die rolverdeling al bepaald door wet- en

1) Volgt op de startnotitie Maatschappelijk Vastgoed en Voorzieningen, 2025/2026.

2) Principe is op lange termijn financieel economisch meest voordelig tenzij op basis van strategische overwegingen tot een andere keuze wordt gekomen. P 30, eindrapportage financiële spelregels etc. De gemeente heeft dienstverlening hoog in het vaandel staan en hanteert de visie : we werken mee tenzij = "ja, mits" en dat sluit aan op de organisatie doelen van de gemeente.

regelgeving. Bij de toepassing van een actief grondbeleid vormt de grondexploitatie een belangrijk sturingsinstrument voor de gemeenteraad.

De voorschriften (Besluit Begroting en verantwoording provincies en gemeenten, BBV) en de actualisering van het gemeentelijk planning- en control instrumentarium blijven leidend bij:

- het in deze nota definiëren hoe en welke risico's worden gemanaged;
- de wijze waarop de gemeenteraad hierover wordt geïnformeerd en kan (bij)sturen.

Met het instellen van een reserve grondbeleid heeft de gemeente ervoor gezorgd dat ook (resterende) risico's, waaronder die van aankopen, opgevangen kunnen worden. Het in stand houden van de reserves grondbeleid, de onderhoudsreserve vastgoed en de reserve vastgoedbeleid vormt een wezenlijk onderdeel van deze risicobeheersing. In de Nota Reserves, Voorzieningen en Risicobeleid is dit verder uitgewerkt.

Planning en vervolg

1. We gaan de nota Accommodatiebeleid/ Maatschappelijke Voorzieningen actualiseren (2026/2027).
2. We stellen de Nota Kapitaalgoederen op (2027- 2030) en verwerken dat in kadernota en begroting
3. We werken de verduurzaming van het gemeentelijke vastgoed uit (plan van aanpak of routekaart 2026) en we gaan verder met de verduurzaming van het gemeentelijke vastgoed (2026-2030).
4. In 2026 en 2027 gebruiken we de CO2 prestatieladder bij het bepalen van energiereductie doelstellingen voor het gemeentelijke vastgoed.
5. Verder gaande professionalisering van het vastgoedbeleid met stapsgewijze invoering van TCO, en verder gaande stappen richting circulariteit, tijdelijk beheer en verbetering contractmanagement.
6. We werken met de reserve grondbeleid en reserve vastgoedbeleid in lijn met de nota Reserves, Voorzieningen en Risicobeleid.
7. Extra aandacht voor buitensportaccommodaties waar de grond eigendom is van de gemeente. En de grond via een huurovereenkomst beschikbaar is gesteld ter stimulering van sport. Het vastgoed op gemeentelijke grond, is van de sportverenigingen. Niet van de gemeente. Het gehele sportcomplex (gebouw en velden) is een maatschappelijke voorziening. Als gemeente hebben we wel een taak vanuit onderhoud en beheer van de grond en de velden.
8. Via de Meerjaren Prognose Grondbeleid en Meerjaren Prognose Vastgoedbeleid informeren we de gemeenteraad voortaan jaarlijks over de totale ontwikkeling van zowel de grond- en de vastgoedportefeuille van de gemeente.
9. De resultaten van deze prognoses komen samengevat in de paragraaf Grondbeleid van de jaarrekening en de toe te passen paragraaf Vastgoedbeleid waarbij:
 - Bij de verslaglegging het accent ligt op ontwikkeling van de risico's en het benodigde en beschikbare weerstandsvermogen;
 - In de begroting het accent ligt op de effecten van deze prognose voor de gemeentelijke exploitatie in de komende jaren.

Omdat we alle uitgangspunten in deze Nota Grond- en Vastgoedbeleid volledig in beeld willen hebben en houden is de uitleg van de theorie van het beleid uit de vorige nota naar de bijlagen van deze nota verplaatst.

1. Inleiding

1.1 Waarom deze nota

Door het vaststellen van de Nota Grond- en vastgoedbeleid 2022-2025 op 8 maart 2022 heeft de gemeenteraad zich uitgesproken voor een actievere inzet van de gemeentelijke grondbeleidsinstrumenten wanneer dat voor de realisering van gemeentelijke doelen nodig is.

Na de invoering van de Omgevingswet en het vaststellen van nieuw beleid en programma's is het tijd om de nota te actualiseren. Deze actualisatie beschrijft de grondbeleidsinstrumenten en kaders waaronder die worden ingezet en de besturing en beheersing van de grondbeleidsprocessen.

De gemeente is ook eigenaar van gebouwen voor de eigen bedrijfsvoering, maatschappelijke doelstellingen of die commercieel worden verhuurd. Deze nota beschrijft ook waarom en onder welke condities de gemeente vastgoed wil inzetten ten behoeve van het bijdragen aan de realisering van gemeentelijke doelstellingen. Daardoor kan de gemeenteraad via deze Nota voor zowel het grond- als het vastgoedbeleid de kaders waarbinnen het college deze instrumenten kan inzetten definiëren. De kaders voor maatschappelijk vastgoed zullen verder worden uitgewerkt in het gemeentelijk accommodatiebeleid (planning 2026/2027).

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 bespreekt de motieven van het gemeentelijk grond- vastgoedbeleid en ook de relatie tussen beide beleidsvelden. De verschillende sturingsniveaus van dit beleid vormen van grondbeleid en het afwegingskader komt in hoofdstuk 3 aan de orde. In de hoofdstukken 4, 5 en 6 worden de vormen

van grondbeleid kort uitgewerkt naar instrumenten. De bijbehorende achtergrond en toelichting is verplaatst naar de bijlagen 2, 3 en 4. De uitgangspunten voor het gemeentelijk vastgoedbeleid worden uitgewerkt in hoofdstuk 7. In hoofdstuk 8 worden de kaders waarbinnen de gemeenteraad het college machtigt deze instrumenten in te zetten uit- gewerkt en vertaald naar financieel-economische sturingsinstrumenten. Ook wordt in dit hoofdstuk beschreven op welke wijze de sturing en beheersing van het grond- en vastgoedbeleid wordt ingebed in de gemeentelijk planning- en control cyclus.

1.2 Juridisch kader

Op onder andere het verwerven, in exploitatie nemen, bewerken en uitgeven van gronden zijn zowel privaatrechtelijke als publiekrechtelijk wettelijke kaders van toepassing, waarbij afspraken in reeds afgesloten overeenkomsten gerespecteerd moeten worden. Voor de gemeentelijke grondexploitaties is het 'Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten' (BBV) van toepassing. Op alle overeenkomsten en gronduitgiftes in eigendom of erfpacht is het Burgerlijk Wetboek van toepassing, waaronder de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (3:14 Burgerlijk Wetboek);

De Omgevingswet is per 1 januari 2024 inwerking getreden. De vorige nota sorteerde daar al op voor. In de nota 2026-2030 beschreven grond- beleidsinstrumenten zijn gebaseerd op de Omgevingswet, inclusief aanvullingswetten hierop (bodem, geluid, grond- eigendom en natuur).

De aanvullingswet Grondeigendom, het besluit en daaruit voortvloeiende regelgeving vormt een belangrijk kader voor deze nota Grondbeleid. De aanvullingswet Grondeigendom integreert de wettelijke kaders voor de toepassing van bestaande wettelijke regelingen voor het voorkeursrecht, onteigening en kostenverhaal. Met deze aanvullingswet worden ook nieuwe instrumenten geïntroduceerd, te weten (stedelijke) kavelruil en een afdwingbare financiële bijdrage omgevingsplan.

In het kader van de nieuwe Omgevingswet moet elke gemeente uiterlijk 2025 een omgevingsvisie hebben vastgesteld. In die omgevingsvisie behoort een beschrijving van de hoofdlijnen van het gemeentelijk grondbeleid te zijn opgenomen. Tegelijkertijd levert de omgevingsvisie de onderbouwing voor het vragen van een financiële bijdrage ter verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving van particuliere activiteiten. Daarnaast levert de omgevingsvisie een grondslag voor vestiging van het voorkeursrecht.

De Omgevingsvisie voor Smallerland en deze Nota vormen daardoor een geheel. De in de Omgevingsvisie (En Ruimtelijk Ontwikkel Perspectief) te verwerken uitgangspunten worden in deze Nota geoperationaliseerd. Verder beschrijft deze Nota ook alle andere noodzakelijke uitgangspunten en kaders voor het grond- en vastgoedbeleid voor een periode van vier jaar. Jaarlijks wordt in de paragraaf Grondbeleid van de gemeentebegroting aandacht besteed aan relevante ontwikkelingen.

1.3 Relatie met de andere beleidsvoornemens

Het gemeentelijke grondbeleid heeft een relatie met ander voorgenomen (Rijks) beleid of beleid in studie Vanuit de Vereniging van Grondbedrijven wordt gepleit voor een proactieve houding bij de inzet van het grondbeleid, instrumentele- en structurele verbeteringen gericht op gebiedsontwikkeling versnellen en beter economisch haalbaar maken.

De Rijksoverheid is bezig met het versnellen van gebiedsontwikkeling en onderzoekt aanpassingen of uitbreiding van grondbeleidsinstrumenten³ zoals de planbatenheffing (of vergelijkbaar systeem) en een grotere nadruk op kostenverhaal. In de kern komt het neer op een groter gedeelte van de waardeverhoging in een gebiedsontwikkeling afkomen of verhalen zodat een kleiner gedeelte van de kosten bij de gemeenschap blijven. Dit komt voort vanuit het principe "de veroorzaker betaalt". Deze twee onderdelen zijn nog lang onderwerp van studie, waarbij de voorkeur lijkt te gaan naar intensivering van kosten verhaal. Zodra dit Rijksbeleid wordt en door de Tweede Kamer als wet wordt vastgesteld, dan worden nieuwe instrumenten toegepast in het grondbeleid van de gemeente Smallerland.

Nieuw rijksbeleid kan via een aanvulling op deze Nota Grond- en vastgoed beleid 2026-2030 door de raad worden vastgelegd. Dat betekent dat deze Nota grond- en vastgoed in zulke gevallen niet geheel opnieuw hoeft te worden vastgesteld.

Wetgeving verduurzaming vastgoed en de Europese Richtlijnen EBD 4 eisen dat vastgoed in 2050 emissievrij wordt. De richtlijn geeft aan dat de nationale wetgeving in 2026 hiervoor gereed moet zijn. Voor het gemeentelijke vastgoed beleid wordt deze Europese Richtlijn gehanteerd.

3) Kamer brief Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening nr. 1351 , d.d. 20-06-2025, met dilemma's over de planbatenheffing geeft aan dat van snelle invoering geen sprake zal zijn vanwege de complexiteit en noemt 2035-2040. NB Effecten van de verkiezingen op 29 oktober 2025 en de daaropvolgende formatie en regeringssamenstelling zijn niet meegenomen in deze Nota.

2. Waarom van het grond- en vastgoedbeleid

De gemeente Smallerland ziet zich de komende jaren voor grote uitdagingen geplaatst. Ambities op het gebied van wonen, werken, recreatie, verkeer, klimaatadaptatie en energietransitie zorgen samen voor en steeds grotere vraag naar grond en zorgen voor een grote nieuwe dynamiek. Het grond- en vastgoed beleid zorgt voor een integrale afweging van de ruimteclaims. Zo kan de gemeente er voor zorgen dat de verschillende beleidsdoelen in samenhang worden bekeken en gerealiseerd kunnen worden.

- De trend van een sterke toename van het online winkelen en de effecten daarvan voor de detailhandelsfuncties zet door.
- Het thuiswerken en de impact die daarvan op de structurele vraag naar kantoren is een andere ontwikkeling.
- Op de woningmarkt leidt de economische ontwikkeling tot een onverwachte toename van de druk op ook de woningmarkt in de noordelijke provincies en dus ook Smallerland. Eerst vormde de krapte op de woningmarkt in de Randstad de aanleiding. Maar nu manifesteert zich in de Randstad ook een nieuwe tendens van suburbanisatie. Vooral (jonge) gezinnen zijn buiten de stad op zoek naar meer ruimte voor hun kinderen en om thuis te kunnen werken. Dit effect verspreidt zich als een olievlek buiten de Randstad. Tegelijk heeft ook de gemeente Smallerland met Woondeals zich vastgelegd om meer woningen te bouwen. De Wet versterking regie volkshuisvesting, die nog niet in werking is getreden⁴, legt gemeenten daarbij ook verplichtingen op bij het aantal sociale en betaalbare woningen. Het grondbeleid sluit daarin aan op het Volkshuisvestingsprogramma van de gemeente.
- De mogelijke komst van de Lelylijn kan deze ontwikkeling nog verder versterken. Met name spoorverbindingen vormen een belangrijke schakel in het overbruggen van grotere afstanden tussen wonen en werken. In combinatie met meer thuiswerken kan dit niet alleen resulteren in een blijvende druk op de woningmarkt in Smallerland maar ook tot een voor kort niet mogelijk geachte sterke groei van de noordelijke provincies. De aankondiging van de noordelijke provincies om in ruil voor betere infrastructuur de komende jaren 220.000 extra huizen te bouwen is daar een belangrijke voorbode van. Deze ontwikkeling zal ook van invloed zijn op de economische ontwikkeling. Tot voor kort vormde de verwachting van een stagnerende bevolkingsgroei de leidraad voor de economische scenario's. Een weer groeiende bevolking zal ook kunnen leiden tot de claim om meer ruimte te bieden aan bedrijvigheid.

Hoe de gemeente op bestaande en nieuwe uitdagingen wil reageren bij de verdere ontwikkeling van de fysieke leefomgeving is primair het domein van de gemeentelijke Omgevingsvisie. Hoe de gemeente haar ambities en doelstellingen uit deze visie wil realiseren vraagt om uitspraken over welke rol(len) de gemeente wanneer en met welke instrumenten wil vervullen. Investeren in grond- en vastgoed zijn kapitaalintensieve activiteiten, met bijbehorende risico's. Daarom is het noodzakelijk dat niet alleen over het wat en wanneer kaders worden geformuleerd, maar ook de (financiële) condities waaronder de inzet van die instrumenten plaatsvindt vooraf duidelijk zijn. Grond- en vastgoedprocessen kennen veelal een lange looptijd. Beheersing van die langdurige processen en transparantie over het resultaat van die processen is essentieel voor het vertrouwen tussen gemeenteraad als kaderstellend orgaan en het college van burgemeester en wethouder als uitvoerend orgaan. Daarmee zijn de belangrijkste argumenten waarom vaststelling van een grond- en vastgoedbeleid noodzakelijk is benoemd.

2.1 Doelstelling van het grondbeleid

Grondbeleid is een van de instrumenten om ambities en beleid van de gemeente met betrekking tot ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving te bevorderen.

Basisdoelstelling gemeentelijk grondbeleid

De gemeente zet het grondbeleid in samenhang met andere publiekrechtelijke taken en bevoegdheden van de gemeente in om bij te dragen aan het:

- Kunnen verevenen van positieve en negatieve resultaten van door de gemeente gewenste ontwikkelingen in het fysieke domein;
- Rechtvaardig verdelen van kosten en baten tussen gemeente en grondeigenaren;
- Op een transparante wijze beheersen van de risico's die verbonden zijn aan het ontwikkelingen in het fysieke domein.

4) [Novelle bij wet Versterking regie volkshuisvesting naar Raad van State | Nieuwsbericht | Rijksoverheid.nl \(7-11-2025\)](#)

Bij de toepassing van het gemeentelijk grondbeleid zijn de principes leidend:

1. De wijze van inzet van het grondbeleidsinstrumentarium wordt per situatie bepaald. Vastgestelde afwegingscriteria bepalen welke rol(len) en welk(e) instrument(en) de gemeente inzet.
2. De gemeente verwerft gronden onder marktconforme condities. De prijsstelling volgt uit een onafhankelijk uitgevoerde taxatie.
3. Gronduitgifte vindt marktconform plaats op basis van vastgestelde kaders uit het gemeentelijk grondprijnsbeleid. Alleen voor maatschappelijk vastgoed zoals buurthuizen, jongerencentra zonder horecavoorziening, schoolgebouwen, bibliotheken, zorgsteunpunten en wijksportvoorzieningen en sociale huurwoningen is staatssteun toegestaan en bestaan er niet marktconforme grondprijzen.
4. De inzet van de grondbeleidsinstrumenten vraagt op basis van de in het Besluit Begroting en Verslaglegging (BBV) geformuleerde regels actief sturing op risico's en cash flow.
5. Basis is: voor een actief grondbeleid en uit te voeren taken is een aankoopkrediet noodzakelijk en de raad geeft het college hiermee opdracht tot uitvoering.

2.2 Doelstelling gemeentelijk vastgoedbeleid

Vastgoedbeleid is net als grondbeleid een instrument om bij te dragen aan de realisering van gemeentelijke ambities en doelen. Het vastgoedbeleid is gericht op het bieden van huisvesting aan maatschappelijk relevante functies of de eigen gemeentelijke organisatie. De eerste categorie is het maatschappelijk vastgoed. De tweede categorie vastgoed is bedrijfshuisvesting. Het gemeentehuis en de gemeentewerf zijn de meest sprekende voorbeelden.

Basisdoelstelling gemeentelijk vastgoedbeleid

Op basis van vastgestelde beleidskaders op efficiënte wijze huisvesting bieden aan maatschappelijke functies en de gemeentelijke organisatie wanneer de samenleving of de markt daar niet tegen voor de gemeente aanvaardbare condities in kan voorzien.

Het gemeentelijke vastgoed beleid is ook bedoeld om het gemeentelijke vastgoed in stand te kunnen houden en blijvend aan de wettelijke eisen te kunnen voldoen. Daarmee zorgt het gemeentelijk vastgoed beleid voor passende gebouwen en met het oog op een lange termijn exploitatie van die gebouwen. Het vastgestelde gemeentelijke beleid (en het toekomstige Rijksbeleid) op het gebied van Duurzaamheid, Energiebesparing en het bereiken van een CO2 neutraal vastgoed in 2050 zorgen voor een aanvullende – niet vrijblijvende - verantwoordelijkheid van de gemeente bij het vastgoedbeleid. Projectmatig werken is een voorwaarde voor een goed gestructureerde kostenbeheersing en risicomangement⁵. Dat geldt ook voor nieuwbouw vastgoedprojecten.

In de Omgevingsvisie is onder opgave 1: *Versterken van de positie van Drachten als regionaal verzorgingsgebied* de opstelling van het programma Omgeving en het gebiedsprogramma Centrum aangekondigd. De raad heeft dit gebiedsprogramma Centrum Drachten inmiddels vastgesteld. Dat maakt het toepassen van grondbeleidsinstrumenten eenvoudiger.

2.3 Relatie tussen grond en vastgoedbeleid

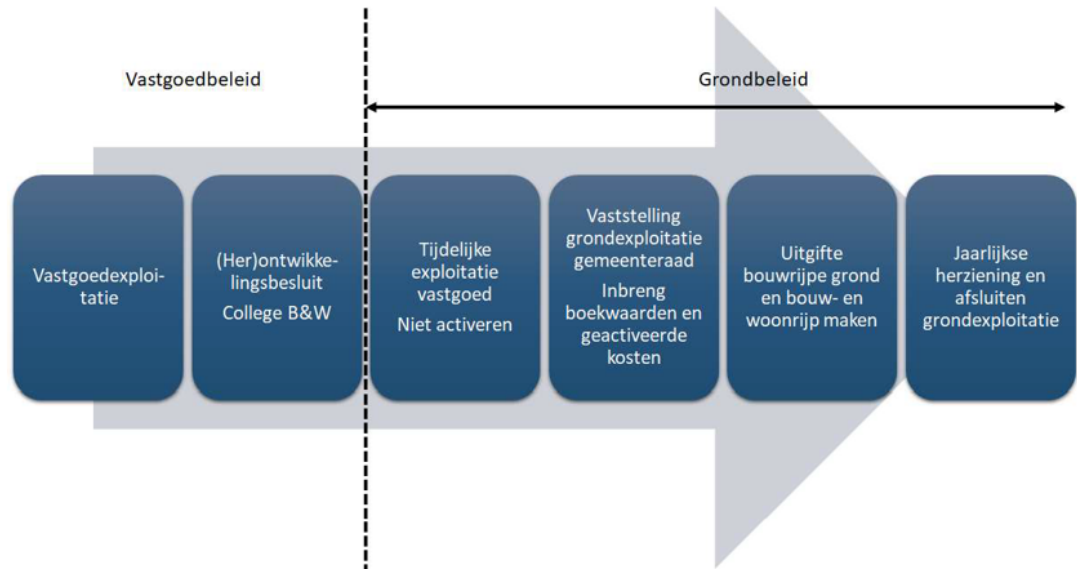
De relaties tussen het gemeentelijk grond- en vastgoedbeleid ontstaan op het moment dat:

- a. Gemeentelijk vastgoed zijn functie verliest en herontwikkeling van die locatie nodig is (sloop en realisatie nieuwe functie, zoals o.a. via de Ontwikkelstrategie gebeurt);
- b. Bouwrijpe grond t.b.v. maatschappelijk vastgoed of gemeentelijke huisvesting wordt ontwikkeld.
- c. Bij afwegingen voor de aankoop van grond of vastgoed om (mogelijk op termijn) gemeentelijke doelen te realiseren.
- d. Bij het tijdelijk beheer van aangekochte grond of vastgoed voordat een definitieve bestemming is gerealiseerd.

Op het moment dat gemeentelijk vastgoed zijn functie verliest, neemt het college van burgemeester en wethouders een ontwikkelbesluit. Dat ontwikkelbesluit markeert het einde van de vastgoedexploitatie. Het vastgoed wordt tegen boekwaarde overgeheveld naar de categorie 'strategische gronden' (balanspost Materiële Vaste Activa). Afhankelijk van de wijze van herontwikkeling kan dan sprake zijn van herontwikkeling door de gemeente of afstoten van het pand.

5) P 10 Rapportage financiële spelregels realisatie en beheer maatschappelijk vastgoed, dit geeft ook spelregels voor de investeringsramingen voor nieuwbouw en welke onderdelen daar altijd in staan.

Het gemeentelijk grondprijsbeleid bepaalt de hoogte van de prijs voor bouwrijpe grond voor maatschappelijk vastgoed⁶. De condities waaronder deze bouwrijpe grond wordt geleverd zijn gelijk als voor woningbouw en andere commerciële functies. Voor- of nadelen die daarbij vallen in de gemeentelijke grondexploitatie.



Figuur 1 Relatie tussen vastgoed- en grondbeleid

3. Niveaus van sturing en instrumenten van het grondbeleid

In de nota Grond- en Vastgoed beleid 2022-2025 heeft de uitwerking naar vormen van sturing en de uitwerking naar een afwegingskader op gebieds- of locatieniveau al in belangrijke mate plaatsgevonden. We gaan op die koers verder. In dit hoofdstuk leggen we uit welke vormen van grondbeleid er zijn.

3.1 Vormen van grondbeleid

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

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

3.1.1 Actief grondbeleid

Als de gemeente een actief grondbeleid voert dan vinden de meeste werkzaamheden in eigen beheer plaats. De gemeente maakt een plan, verwerft de grond, maakt deze bouwrijp, geeft zelf de gronden uit en zorgt voor het woonrijp maken van de locatie. De kosten en opbrengsten vallen in een grondexploitatie. De invloed en sturing van de gemeente bij deze vorm van grondbeleid is maximaal. De gemeente bepaalt alles zelf en treedt op als initiatiefnemer. De opbrengsten komen volledig ten goede van de gemeente. Hier tegenover staat dat de gemeente ook alle risico's zelf loopt en zelf mogelijke tegenvallers of een tekort moet afdekken. De grondexploitatie wordt 100% gevoerd door de gemeente.

3.1.2 Samenwerking

Bij deze vorm van planrealisatie is sprake van samenwerking op basis van privaatrechtelijke overeenkomsten of via op te richten juridische entiteiten. Van samenwerking kan sprake zijn tussen publieke partijen onderling en publieke- en private partijen. De samenwerkende partijen brengen ontwikkelkennis in, hebben invloed op de planrealisatie en delen, afhankelijk van de afspraken, winst en risico.

6) Het college stelt jaarlijks de grondprijzenbrief van de gemeente vast en zorgt voor publicatie. De nieuwe prijzen komen tot stand aan de hand van marktonderzoek, vergelijking met andere gemeenten en residuele berekeningen. In de grondprijzenbrief komen de verschillende soorten gronduitgifte voor en ook de haven- en liggelden.

3.1.3 Faciliterend grondbeleid

Bij faciliterend grondbeleid laat de gemeente de initiatieven over aan de markt. Private ontwikkelingen worden getoetst aan het gemeentelijk beleid. De invloed en sturing van de gemeente op het uiteindelijke plan is beperkter (de gemeente is immers afhankelijk van de grondeigenaar), maar de gemeente draagt ook beperkt financiële risico's. De initiatiefnemer betaalt een exploitatiebijdrage voor de kosten die de gemeente heeft gemaakt (verplicht kostenverhaal). Naast dit kostenverhaal biedt artikel 13.23 van de Omgevingswet de mogelijkheid tot verhaal van financiële bijdragen in omgevingsplan (verder uitgewerkt in artikel 8.21 Omgevingsbesluit). Hiermee is het mogelijk om een financiële bijdrage te vragen als bijdrage aan de verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving (af te dwingen in een omgevingsplan) voor nieuwe ontwikkelingen die plaatsvinden buiten het plangebied (zie ook paragraaf B2.2).

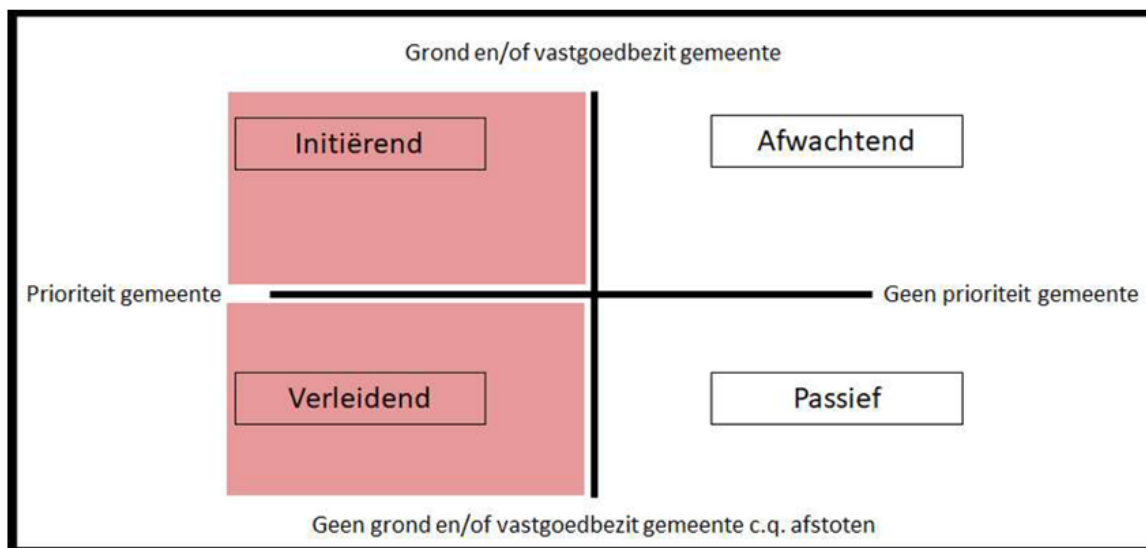
Zodra het wenselijk is om algemeen geldende regels voor kostenverhaal op te nemen in (toekomstige) wijzigingen van het Omgevingsplan, dan wordt dat meegewogen. Tot die tijd wordt vooral gewerkt met individuele anterieure overeenkomsten, die door het college of onder (sub)mandaat worden getekend, passend binnen de geldende mandaatregeling. Bij twijfel of grotere projecten is een collegebesluit nodig.

Een van de principes van het gemeentelijk grondbeleid (paragraaf 3.2) is dat, afhankelijk van de situatie, voor één van de drie hiervoor genoemde vormen van grondbeleid wordt gekozen. Onafhankelijk daarvan hebben wij in de Omgevingsvisie de condities geformuleerd om een financiële bijdrage te vragen voor kwalitatieve verbeteringen in de fysieke omgeving.

3.2 Vormen van sturing grondbeleid

De gemeente heeft diverse instrumenten om haar beleid voor de fysieke leefomgeving te verwezenlijken. In de basis heeft de gemeente een publiekrechtelijke rol. Afhankelijk van diverse factoren kan de gemeente besluiten om door middel van grondbeleid in meer of mindere mate sturing te geven aan deze ontwikkelingen. Het grondbeleid is vooral dienend aan de opgaven in de fysieke leefomgeving.

Voor het grondbeleid zijn opgaven uit de Omgevingsvisie belangrijk. Deze visie vormt samen met het programma Omgeving en gebiedsprogramma Centrum en het nog uit te werken Programma Haven en het Ruimtelijk Ontwikkel Perspectief belangrijke richtinggevendende documenten. In de geest van de Omgevingswet stimuleert de gemeente initiatieven vanuit de samenleving via gebiedsontwikkeling of organisch ontwikkelen¹. Dit vergt vertrouwen vanuit de gemeente, maar ook het zoeken naar synergie door samenwerking met andere partijen. Vooral het grondbeleid biedt daar mogelijkheden voor. Prioriteit van het te verwezenlijken beleidsdoel, het wel of niet beschikken over grond of middelen om posities te verwerven spelen hierbij een rol. In figuur 2 zijn de afwegingen op hoofdlijnen geschetst. De Omgevingsvisie, Programma's of sectorale beleidsnota's definiëren waar wel en geen gemeentelijke prioriteiten liggen, daardoor geven deze sturing aan de inzet van het gemeentelijk grond- en vastgoedbeleid. Daarmee is nog niet bepaald welke rol de gemeente daarbij wil vervullen. Grondbeleid wordt bij uitstek ingezet wanneer de gemeente wil initiëren of verleiden.



1) Bij organische gebiedsontwikkeling is er ruimte voor gevarieerde initiatieven en sprake van een open-eindeproces zonder blauwdruk.

Figuur 2 Mate en wijze van sturing

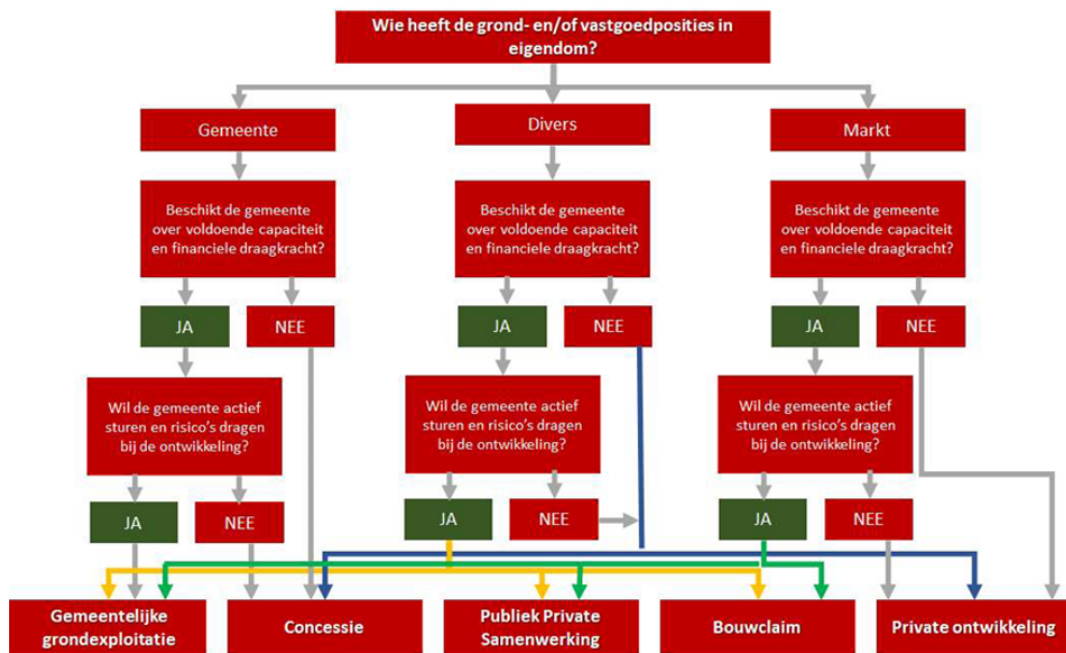
Niveaus van sturing

In de eerste plaats voert de gemeente regie via haar publiekrechtelijke rol. Al naar gelang de positie in het schema in figuur 2 kan zij daarnaast een meer of minder actieve, sturende rol spelen.

- a. Sturen door visies (afwachtend)
Onderdeel van de publiekrechtelijke rol is het sturen door visies. Met de Omgevingsvisie, maar ook via sectorale beleidsnota's zoals de Woonvisie en het Volkshuisvestingsprogramma en de Economische uitvoerings- agenda kan de gemeente richting geven aan de stedelijke ontwikkeling door duidelijkheid voor private investeerders te creëren.
- b. Sturen vanuit publiekrechtelijke rol (passief)
De gemeente toetst aanvragen voor een omgevingsvergunning aan het omgevingsplan. Sturing vindt plaats door het vaststellen van het publiekrechtelijk kader en toetsen van initiatieven aan die kaders.
- c. Sturen door het investeren in randvoorwaarden (verleiden)
Gerichte publieke investeringen in strategische gebieden kunnen private investeerders uitlokken tot het doen van eigen investeringen en zo kan er een vliegwiel- of multiplier effect ontstaan. Voorbeelden van publieke investeringen zijn:
 - Wijkverbetering (De Bouwen), waarbij zowel grond- als vastgoedbeleid kan worden in- gezet;
 - Aanleg infrastructuur (bijvoorbeeld Drachtstervaart)
 - Openbare ruimte (bijvoorbeeld herinrichting Raadhuisplein)
 - (Maatschappelijke) voorzieningen (bijvoorbeeld bibliotheek en/of museum met toepassing gemeentelijk vastgoedbeleid)
- d. Sturen door te faciliteren (verleidend)
Als een particulier initiatief vanuit het beleidsperspectief van de gemeente van belang is voor de ontwikkeling van Smallingerland, kan de gemeente de initiatiefnemer actief ondersteunen zonder zelf financieel te participeren in de ontwikkeling. Bijvoorbeeld door medewerking te verlenen aan wijziging van de bestemming of het uitvoeren van maatregelen zoals de inrichting openbare ruimte, etc. Dit heet faciliterend grondbeleid. Andere voorbeelden van faciliteren zijn als de gemeente als intermediair marktpartijen bij elkaar brengt om gewenste ontwikkeling van de grond te tillen of goede en minder goede locaties in het kader van de uitgifte aan elkaar koppelt. Het via de Omgevingswet geïntroduceerde nieuwe instrument van stedelijke kavelruil kan daar wellicht in de toekomst voor worden in- gezet. Maar ook het stroomlijnen van de interne gemeentelijke processen kan hieraan bijdragen.
- e. Sturen door inzetten grond- of vastgoedposities (initiërend)
De meest vergaande wijze van sturing is als de gemeente eigen grond of vastgoed inzet en/of verwerft om een project of maatschappelijk doel te realiseren. De gemeente draagt dan het risico van de grondexploitatie. Dit is actief grondbeleid.

3.3 Afwegingskader toepassing grondbeleid

Bij de rolkeuze op gebieds- of locatieniveau zijn verdeling van de grondposities, (financiële) capaciteit en risicoverdeling drie variabelen die richting geven aan de rolverdeling tussen gemeente en de marktpartijen. In figuur 3 is dat schematisch weergegeven.



Figuur 3 Keuzeprocess situationeel grondbeleid

De gemeentelijke grondexploitatie is dé exponent van een actief grondbeleid. De publiek-private of publiek-publieke samenwerking in de vorm van een juridische entiteit, de concessie en de bouwclaim behoren tot het domein van samenwerking. De private ontwikkeling behoort tot het faciliterend grondbeleid.

In samenhang met figuur 2, die het keuzeprocess van de mate en wijze van sturing afhankelijk maakt, werkt figuur 3 dit uit op basis van de genoemde variabelen en geeft richting aan de rol die de gemeente kan invullen. Randvoorwaarde voor het toepassen is dat de gemeentelijke beleidskaders (Omgevingsvisie, sectorale visies als woonvisie en economische agenda) voldoende houvast bieden om dit keuzeprocess te kunnen uitvoeren. Bij het toenemende aantal en concurrerende ruimteclaims is een regierol van de gemeente steeds logischer.

Bij het doorlopen van dit keuzeprocess speelt de visie op de positie van de gemeente een belangrijke rol. Bij een grote risico-afkerigheid of wanneer het vertrouwen in de markt groot is, leidt dit keuzeprocess eerder tot private ontwikkelingen, toepassen van concessies en soms publiek-private samenwerking. De gemeente wordt dan wel afhankelijker van particuliere initiatieven bij het realiseren van haar doelen. Verleiden is dan de methode om waar nodig de markt te stimuleren. Wanneer het geloof in de markt onvoldoende is en de risico's beheersbaar lijken, zal de keuze eerder vallen op een actieve opstelling van de gemeente. Maar ook dan heeft de gemeente de keuze om de regie volledig in eigen hand te nemen (gemeentelijke grondexploitatie, bouwclaim) of rollen en risico's te spreiden via concessies en/of publiek-private samenwerking. Op gebieds- of projectniveau wordt via de ontwikkelstrategie dit keuzeprocess onderbouwd. De door de gemeenteraad vast te stellen nota grond- en vastgoedbeleid formuleert de kaders voor dit keuzeprocess.

Voor majeure projecten, waar ook een Programma is, wordt in ieder geval actief grondbeleid gevoerd:

1. Programma Centrum met 16 deelprojecten
2. Transitie Haven en Innovatieve Maakstad Drachten
3. ROP projecten
4. Lelylijn
5. Wijkverbetering

Aankoopstrategieën kunnen als niet openbare bijlage bij uitvoeringsprogramma's aan de raad worden voorgelegd.

In de hoofdstukken 4, 5 en 6 worden de keuzes aangegeven. De theoretische achtergrond is in de Nota grond- en vastgoedbeleid 2022-2025 uitgebreid aan bod gekomen. Hier is dat naar de bijlagen 2,3 en 4 verplaatst.

Voorbeeld

Zogenaamde 'rotte kiezen' kunnen ontstaan als een particulier initiatief niet van de grond komt door markt-omstandigheden en/of strijdigheid met de gemeentelijke kaders. In zo'n situatie leidt een private ontwikkeling tot een dood spoor met als mogelijk gevolg langdurige leegstand van vastgoed of braakliggende gronden. In zo'n situatie kan de gemeente op basis van de afwegingen in figuur 3 tot de conclusie komen om zelf een actievere rol te vervullen. Dat kan in samenwerking met de markt of door zelf door verwerving van de locatie, het initiatief te nemen en een actief grondbeleid toe te passen.

4. Actief grondbeleid

In hoofdstuk 3 zijn de afwegingen geschetst bij de keuze voor een meer passief of een meer actief grondbeleid. De keuze voor een actief grondbeleid ontstaat wanneer de gemeente op een locatie of in een gebiedsontwikkeling actief wil sturen op de realisering van gemeentelijke beleidsdoelen. De gemeente heeft al een grondpositie en/of beschikt over de benodigde middelen om grondposities actief te verwerven. De gemeente kan ook vooruitlopen op ontwikkelingen en daarvoor strategisch grond aankopen.

Uitgangspunt

1. In de begroting wordt een budget voor strategische aankopen van € 2.500.000 opgenomen.
2. Bij het vaststellen van een grondexploitatie en het overhevelen van de grond/ gebouwen kan desgewenst het aankoopkrediet weer worden aangevuld via een apart raadsbesluitpunt.

Deze Nota gaat verder met het toepassen van instrumenten als het voorkeursrecht of onteigening. In bijlage 2 is de bijbehorende theoretische achtergrond verder uitgelegd.

Uitgangspunt

3. Voorkeursrecht in te zetten als instrument waarmee de gemeente vroegtijdig signaal afgeeft sturing te willen geven aan de toekomstige ontwikkeling van een gebied.
4. Voorkeursrecht en onteigening in te zetten als ondersteunende instrumenten wanneer gekozen wordt voor toepassing van actief grondbeleid.
5. De gemeente Smalingerland hanteert de handreiking grondeigendom in de Omgevingswet.
6. De gemeente Smalingerland past het BIBOB-beleid toe op grond- en vastgoedtransacties.
7. Basis is: voor een actief grondbeleid en uit te voeren taken is een aankoopkrediet noodzakelijk en de raad geeft het college hiermee opdracht tot uitvoering.

Voor gronduitgifte en grondprijzenbeleid hanteert de gemeente de volgende kaders:

Uitgangspunt

8. Marktselectie vindt bij voorkeur in concurrentie plaats.
9. Het college stelt de uitgangspunten voor de grondprijzen en het reserveringsbeleid voor het komende jaar vast.
10. Op grond van de vastgestelde uitgangspunten worden jaarlijks grondprijzen, pachtprizen en de huur van ligplaatsen door het college vastgesteld.
11. Tarieven voor het sociale woonfonds en voor het parkeerfonds worden als ze zijn ingesteld jaarlijks herzien.

Bij het opstellen en doorrekenen van grondexploitaties hanteert de gemeente de regels van het BBV en:

Uitgangspunt

12. Past een urenraming toe bij de kostentoe rekening van planvoorbereidingskosten aan de gemeentelijke grondexploitaties

13. Past een percentage van tenminste 15% toe over de kosten van Bouw- en Woonrijpmaken voor voorbereiding en toezicht.

5. Samenwerken

Aan het toepassen van de grondbeleidsstrategie samenwerken kunnen verschillende motieven ten grondslag liggen. De gemeente kan gedwongen worden om samen te werken omdat een of meerdere andere partijen grond- of vastgoedposities bezitten. Samenwerken kan ook als strategie worden ingezet als de gemeente met andere overheden of met de markt kennis of risico wil kunnen delen. Het belang van het tweede motief neemt toe omdat de gemeente Smalingerland de komende jaren voor grote uitdagingen wordt geplaatst en zelf ook onvoldoende middelen en capaciteit heeft om die zelfstandig te kunnen beantwoorden.

De wijze van samenwerking kan op verschillende manieren vorm krijgen:

- privaatrechtelijke overeenkomsten (intentie-, samenwerkings- en realisatie-overeenkomst),
- concessieovereenkomsten die na een prijsvraag tot stand komen
- oprichting van een juridische entiteit (bijvoorbeeld een gemeenschappelijke regeling tussen publieke partijen
- gemeenschappelijke exploitatiemaatschappij in de vorm van een cv/bv tussen de gemeente en private partijen).

Uitgangspunt

1. De gemeente wil samenwerken als instrument inzetten om kennis en risico's bij de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving te kunnen delen met andere partijen.

De verdere toelichting op verschillende samenwerkingsmodellen is verplaatst naar Bijlage 3.

6. Faciliterend grondbeleid

Aan het toepassen van faciliterend grondbeleid ligt de aanname ten grondslag dat de gemeente via inzet van publiekrechtelijke instrumenten voldoende sturing kan geven aan de gewenste ontwikkeling van de fysieke omgeving. Het afwegingskader van figuur 3 helpt bij het bepalen wanneer de gemeente zich kan beperken tot het toepassen van een faciliterend grondbeleid. De wettelijke verplichting tot kostenverhaal die aan de gemeente is opgelegd, waarborgt het gelijkheidsbeginsel (alle initiatieven gelijk behandelen). Dit zorgt er ook voor dat de gemeente kosten vergoed krijgt die ze heeft gemaakt. Het principe blijft: de veroorzaker betaalt.

De gemeente hanteert in de praktijk de handreiking kostenverhaal in de omgevingswet.

Uitgangspunt

1. Kostenverhaal via het privaatrechtelijke spoor is uitgangspunt van het gemeentelijke grondbeleid.
2. De gemeente Smalingerland hanteert daarbij de handreiking Kostenverhaal in de Omgevingswet.
3. De gemeente is bereid publiekrechtelijk kostenverhaal als instrument bij organische gebiedsontwikkeling toe te passen voor ontwikkelingen waarbij nog niet helemaal duidelijk is hoe het gebied zich in de toekomst zal ontwikkelen en welke publieke voorzieningen daarvoor door de gemeente gerealiseerd moeten worden.

Via de opgaven uit de Omgevingsvisie worden de acties op gebied van wonen, werken, duurzaamheid, openbare ruimte en verbindingen gedefinieerd die ook van de gemeente substantiële investeringen verlangen. Via een op te leggen en af te spreken financiële bijdrage kan een deel van die investeringen worden verhaald op nieuwe initiatieven.

Uitgangspunt

4. De gemeente zal gebruik maken van de mogelijkheid tot het verhalen van een financiële bijdrage ter verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving.
5. Nieuwe onderdelen als het mobiliteitsfonds en het volkshuisvestingsfonds vormen onderdeel van het kostenverhaal nadat de betreffende beleidsdocumenten door de raad zijn vastgesteld.
6. Kostenverhaal via het privaatrechtelijke spoor is uitgangspunt van het gemeentelijk grondbeleid.

In Bijlage 4 volgt een toelichting op de achtergronden.

7. Gemeentelijk vastgoedbeleid

7.1 Missie, Visie en Strategie gemeentelijk Vastgoedbeheer

In dit hoofdstuk geven we aan waarom de gemeente vastgoed heeft en wat we daarmee doen. Daarna gaan we van de hoofdlijnen per onderdeel meer de details in.

Wij zijn eigenaar, (ver)huurder en gebruiker van een diverse vastgoedportefeuille. De kern van dit vastgoed wordt ingezet voor de huisvesting van maatschappelijke functies. Het in eigendom hebben van maatschappelijk vastgoed is een strategisch instrument dat wij als middel inzetten om onze gemeentelijke ambities, bijvoorbeeld op het gebied van sport, cultuur en welzijn, waar te maken. Met het bezit van maatschappelijk vastgoed hebben we tot doel om organisaties en inwoner(s) te voorzien in functionele maatschappelijke voorzieningen om de leefbaarheid in onze gemeente te vergroten. Het gaat hierbij niet om de stenen, maar om de maatschappelijke waarde. Het is tegelijkertijd van groot belang dat wij als gemeente zorg dragen voor het vastgoed dat wij in eigendom hebben.

7.1.1 Missie

Wij beheren het gemeentelijk vastgoed professioneel, integraal en toekomstgericht, zodat onze gebouwen binnen de wettelijk kaders veilig, duurzaam en financieel verantwoord bijdragen aan het realiseren van maatschappelijke doelen. We zorgen voor transparantie, betrouwbaarheid en regie, zodat bestuur, partners en gebruikers kunnen vertrouwen op vastgoed dat past bij de ambities van onze gemeente, nu en in de toekomst.

7.1.2 Visie

Ons vastgoedbeheer ondersteunt de maatschappelijke opgaven van de gemeente door het gemeentelijk vastgoed veilig, duurzaam, (financieel) gezond en toekomstbestendig te beheren. We doen dit integraal, transparant en met duidelijke verantwoordelijkheden, zodat vastgoed niet alleen een kostenpost is, maar actief bijdraagt aan de publieke doelen. We sturen op kwaliteit, inzicht en samenhang binnen de gehele portefeuille.

Het gemeentelijk vastgoed kan worden onderverdeeld in kernvastgoed en niet-kernvastgoed

Kernvastgoed

- Maatschappelijk vastgoed:
objecten en/ of terreinen die faciliterend zijn aan een inhoudelijk programma en noodzakelijk worden geacht om een ambitie/doel (zoals op het gebied van sport, cultuur, mobiliteit, onderwijs, welzijn, openbare ruimte) waar te maken of objecten die ten dienste staan van het algemeen belang. Bij veel objecten is het evident dat deze een maatschappelijk doel dienen. Bij monumentale objecten zit het maatschappelijk karakter niet in het gebruik, maar vaak in het object zelf. Onder het maatschappelijk vastgoed vallen om die reden ook monumenten met een erfgoeddoel of objecten met een (semi) publieksfunctie die bijdragen aan de profilering van Smallerland.

Voorbeelden hiervan zijn welzijnsgebouwen en het zwembad

- Dienstgebouwen:
dienstgebouwen zijn noodzakelijk voor de huisvesting van ambtenaren ter uitvoering van gemeentelijk taken/werkzaamheden.

Voorbeelden hiervan zijn het Gemeentehuis en de Tussendiepen.

Niet-kernvastgoed

- Strategisch vastgoed:
objecten die onderdeel zijn van een plan- c.q. grondexploitatie. Bij strategisch vastgoed gaat het om objecten die niet direct (of primair) faciliterend zijn aan een maatschappelijk doel, maar door de gemeente zijn verworven om een plan- of gebiedsontwikkeling mogelijk te maken. Deze ontwikkelingen dienen in beginsel binnen tien jaar afgerond te zijn. Indien dit niet het geval is gaan we deze objecten afstoten, herontwikkelen of krijgen ze alsnog een bestemming binnen het kernvastgoed.

Voorbeelden hiervan zijn alle panden die we in bezit hebben om op een later tijdstip plannen te kunnen ontwikkelen zoals woningbouw.

- Overig vastgoed:

dit zijn de objecten die de gemeente in eigendom heeft, maar die niet (rechtstreeks) onder één van de hiervoor omschreven categorieën vallen.

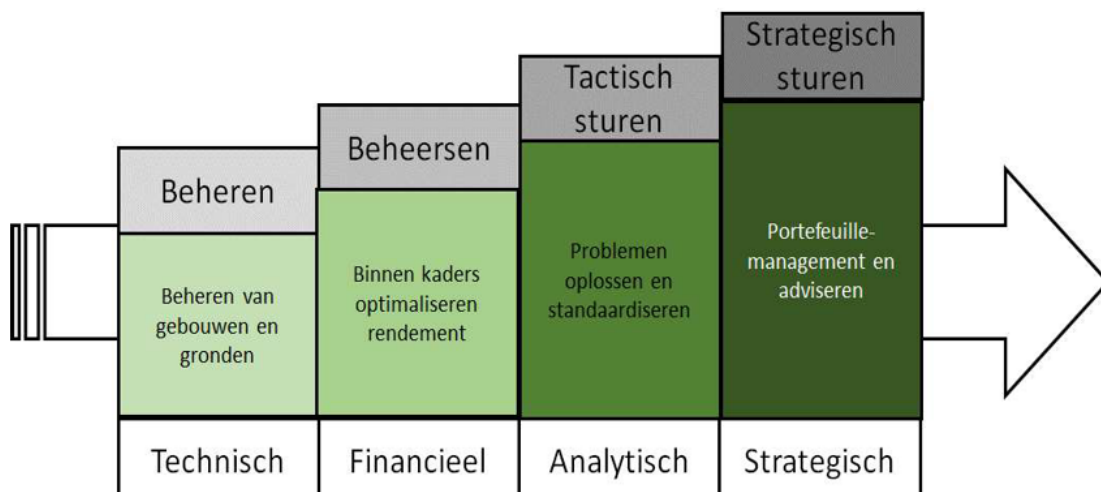
Voorbeelden hiervan zijn toren van de NH kerk en de woningen aan de Kievitsstraat.

7.1.3 Strategie

1. **Portefeuillesturing versterken**
We ontwikkelen een integrale vastgoedportefeuillestrategie met scherpe keuzes (behouden, verbeteren, transformeren of afstoten). Investerings worden geprioriteerd op basis van maatschappelijke waarde, risico's, duurzaamheid en levensduurkosten. Scenario's helpen ons tijdig anticiperen op toekomstige ontwikkelingen.
2. **Datagedreven en professioneel beheer realiseren**
We werken met uniforme vastgoedgegevens en een centrale vastgoedadministratie. Besluitvorming vindt plaats op basis van actuele data, periodieke analyses en risicogestuurde normen.
3. **Financiële voorspelbaarheid en transparantie borgen**
We hanteren een meerjarig onderhouds- en investeringsplan en sturen op totale levensduurkosten. Kosten en baten zijn eenduidig toegerekend, zodat financiële keuzes beter onderbouwd kunnen worden.
4. **Duurzaam**
Vanuit het beleid verduurzaming en de wettelijke regels hiervoor bekijken we hoe we dit portefeuillebreed versneld kunnen realiseren.
We werken per gebouw aan een routekaart verduurzaming in onderhoud en investeringen. We passen circulaire principes toe bij renovatie en nieuwbouw.
5. **Heldere governance en verantwoordelijkheden**
We hanteren duidelijke taken, rollen en aanspreekpunten. Sturing vindt plaats via een vaste overlegstructuur en regelmatige rapportages. Controle doen we via het Three Lines Model.
6. **Samenwerking en gebruikerstevredenheid versterken**
We werken samen met beleidsteams, gebruikers en partners, maken heldere afspraken over serviceniveaus en toetsen regelmatig de tevredenheid om te blijven verbeteren.
7. **Continu verbeteren en professionaliseren**
We investeren in ontwikkeling van medewerkers, verbeteren systemen en processen en evalueren jaarlijks de prestaties en risico's van de vastgoedportefeuille.

Toelichting op het vastgoedbeleid van de gemeente

In de afgelopen jaren is de visie van veel gemeenten op de wijze waarop de sturing en beheersing van hun vastgoedportefeuille behoort plaats te vinden bijgesteld. Meer aandacht voor de wensen van de gebruiker, verdergaande professionalisering en centralisering bij beheer en onderhoud van de portefeuille en versterken van de sturing op tactisch en strategisch niveau (portefeuillemanagement) zijn belangrijke ontwikkelingen. Deze benadering sluit aan bij de ambitie van de gemeentelijke organisatie om een kwalitatief hoogwaardige dienstverlener te zijn die werkt vanuit de klant en de omgevingsvraag. Om die ambitie te kunnen realiseren is een professionalisering van het gemeentelijk vastgoedbeleid en -beheer noodzakelijk. De daarbij te onderscheiden fasen zijn in figuur 5 weergegeven.



Figuur 5 Ontwikkelperspectief gemeentelijk vastgoedbeleid

De voorbeeldfunctie die de overheid bij de uitvoering van maatregelen uit het klimaatakkoord wil vervullen leidt tot nieuwe accenten bij vastgoed- en portefeuillemanagement. Verdergaande regelgeving en wettelijke verplichtingen op het gebied van energiebesparing, (bijna) energie- neutraal, circulair en klimaatbestendig bouwen zijn actuele thema's voor het gemeentelijk vast goed. En ook bij de energietransitie staat het gemeentelijk vastgoed in de schijnwerpers. Net als alle andere gebouwen moet ook het gemeentelijk vastgoed in de toekomst aardgasvrij worden. De gemeente gaat daarom ook investeren in software om de reductie van CO2 te kunnen monitoren.

Een ontwikkeling die aansluit bij het circulair bouwen is de benadering van de totale kosten tijdens de levensduur (Total Cost of Ownership (TCO)). De bedoeling is dat we als eigenaar in plaats van te sturen op de laagste investering gaan sturen op de totale kosten gedurende totale levenscyclus van het gebouw. En duurzaam gebruik van materialen aan het einde van de levenscyclus is daar een logisch onderdeel van. Deze stapeling van opgaven en ambities, gecombineerd met een gebrek aan voldoende middelen vraagt wel om het formuleren van een heldere koers en het aanbrengen van focus in het gemeentelijk vastgoedbeleid.

Zoals de jaarrekening een paragraaf grondbeleid kent met een MeerJarenPrognose Grondexploitaties, zo gaat de gemeente een Meer Jaren Prognose Vastgoed opstellen. Na de inventarisatie van de maatschappelijke voorzieningen⁷ komt er een aparte aanvullingsnota waarin wordt ingegaan op de inventarisatie en verbetering van het maatschappelijke vastgoed van de gemeente.

7.2 Uitgangspunten gemeentelijk vastgoedbeleid

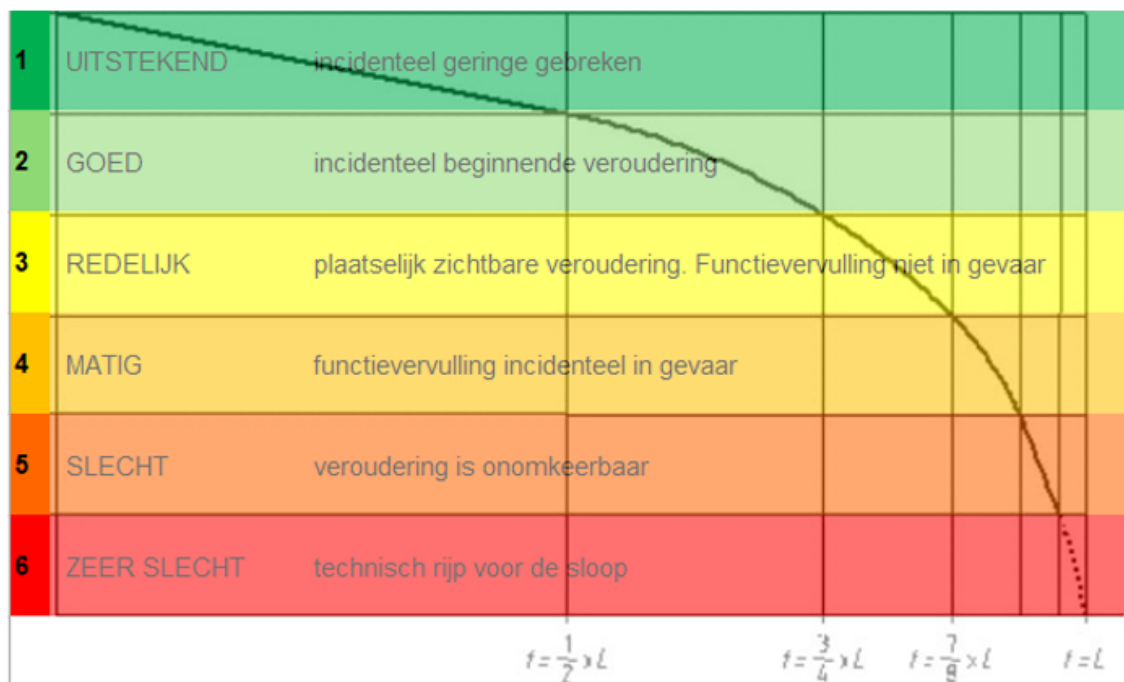
De belangrijkste uitgangspunten voor het gemeentelijk vastgoed zijn:

1. Sturen op een efficiënte en effectieve vastgoedvoorraad door actief Portefeuillemanagement o.a. door;
 - a. Als toekomstig eigenaar en gebruiker in de initiatieffase en de ontwerpfase van bouwprojecten betrokken te zijn;
 - b. Te sturen op een zo groot mogelijke toegevoegde waarde voor de gebruikers en het aangaan van duidelijke en consequente relaties met de gebruikers;
 - c. Standaardisering van eigendoms-, beheer- en contractmodellen.
2. Het beheersen van financiële risico's op gebouw- en portefeuilleniveau (in een lange termijn perspectief) en het, indien mogelijk, zuiver doorrekenen van kosten en risico's aan de eindgebruiker. De Totale kosten gedurende de levensduur (Total Cost of Ownership -TCO) is hierbij een erkend middel. Na het nieuwe Zwembad De Welle willen we voor alle panden gaan toepassen. Omdat we dat niet allemaal in 1 keer kunnen omzetten zullen meerdere berekeningswijzen nog een deel van tijd naast elkaar bestaan. Uitgangspunt blijft dat ons vastgoed niet alleen nu betaalbaar is, maar ook in de toekomst betaalbaar blijft
3. Elk gebouw wat de gemeente zelf in eigendom heeft wordt verzekerd en onderhouden.
4. Elk gebouw van de gemeente dat door mensen wordt gebruikt voldoet volledig aan de wettelijke veiligheids- en gezondheidseisen. Gebouwen die niet voldoen aan deze eisen worden per omgaande aangepakt zodat ze wel aan deze eisen gaan voldoen.
5. Bij de uitvoering van het onderhoud voldoen we aan de wettelijke verantwoordelijkheden, richtlijnen uit het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) en de juridische verplichtingen (de huurovereenkomsten). Tegelijkertijd geven wij een hoge prioriteit aan veiligheid en gezondheidsaspecten en beoordelen wij de risico's op gevolgschade bij het niet uitvoeren van het onderhoud. Voor wat betreft het onderhoud hanteren wij voor het gemeentelijk maatschappelijk vastgoed de NEN 2767 methodiek.
6. Uitzonderingen daargelaten streeft de gemeente voor haar kernvastgoed naar een conditiescore 3 volgens de NEN 2767 waarbij er geen ernstige en serieuze gebreken in een vergevorderd of eindstadium (NEN 2767) zijn . Bij het bepalen van de benodigde toekomstige onderhoudsmiddelen wordt rekening gehouden met de inflatie om de budgetten en investeringskredieten op peil te houden. Uitgangspunt bij het opstellen van de Meer Jaren Onderhouds Planning (MJOP) is een permanent gebruik en bestrijkt in principe de gehele resterende levensduur. Elke 4 jaar stelt de gemeente opnieuw het gewenste onderhoudsniveau en de bijbehorende middelen vast in de Nota Kapitaalgoederen (2026 is dat aan de orde). Bij aankopen of nieuwbouw van gebouwen wordt voor die panden een MJOP opgesteld. Onderstaand figuur 6 geeft de degradatie aan van een gebouwgebonden element volgens de NEN 2767. De NEN 2767 is een algemeen aanvaard model in Nederland.
In de tijd zal zo'n element in het begin langzaam degraderen. Naarmate de tijd vordert zal de degradatie steeds sneller gaan.

7) Analyse Maatschappelijke Voorzieningen, opdracht KAW – gereed voorjaar 2026

Na de helft van de theoretische levensduur (verticale lijn bij: $t=1/2 \times L$) zakt het element van conditie 1 naar conditie 2. Na de helft van de resterende tijd ($t=3/4 \times L$) zakt de conditie van dit element naar 3. Na de helft van de dan nog resterende tijd... enzovoort. Conditie 3 is een conditie waarin het element nog zijn functie kan vervullen zonder dat er onaanvaardbare gebreken optreden. Uitzonderingen daargelaten leert de ervaring ook dat het over het algemeen economisch het voordeligst is om het element te vervangen op het moment dat dit element naar conditie 4 zakt.

De conditiescores van afzonderlijke elementen kunnen volgens de NEN 2767 ook geaggregeerd worden naar een conditiescore voor het hele gebouw. En die conditiescores kunnen weer geaggregeerd worden naar het gehele gemeentelijk vastgoed bezit.



Figuur 6 Ontwikkelperspectief gemeentelijk vastgoedbeleid

7. Om de conditiescore betrouwbaar te houden wordt minimaal eens per 5 jaar door een NEN 2767 gecertificeerd bedrijf de conditiescore vastgesteld. (2026 is dit aan de orde).
8. Uitgangspunt is dat de gebouwen in stand worden gehouden. Dat wil zeggen dat alleen die werkzaamheden worden uitgevoerd die nodig zijn om het gebouw zijn bestaande functie te laten vervullen. Het onderhouden en vervangen van bestaande elementen valt onder het in stand houden. Het toevoegen van nieuwe elementen met verbeterde functies vallen niet onder het in stand houden, maar onder investeringen. Extra wensen van huurders/gebruikers voor aanpassingen vallen dus onder investeringen. Hiervoor dient apart budget te worden aangevraagd bij het College. Het kan ook zijn dat deze investeringen aan de huurder zullen worden doorberekend door de toepassing van een huurverhoging.
9. Bij niet-kernvastgoed wordt, gezien het tijdelijke karakter, andere afspraken gemaakt. In elk geval moeten deze gebouwen, indien ze worden gebruikt, wel aan de minimale wettelijke eisen voldoen v.w.b. veiligheid en gezondheid.
10. Bij afwijkingen naar boven (beter onderhoud bijvoorbeeld bij gemeentehuis, verbouw museum, nieuwbouw Zwembad De Welle) of naar beneden (slechter onderhoud) is een college besluit nodig. De wettelijke zorgplicht voor onderwijshuisvesting is geregeld in de Wet Primair Onderwijs, de Wet Voortgezet Onderwijs en de Wet op Expertisecentra. De onderwijsgebouwen vallen daarom ook onder aanvullende afspraken en worden vanwege het economische claimrecht ook door de gemeente verzekerd. Onderhoud van schoolgebouwen is een wettelijke verantwoordelijkheid van de schoolbesturen.

Afweging van de noodzaak om te investeren in vastgoed.

De in paragraaf 2.3 geformuleerde doelstelling voor het vastgoedbeleid geeft richting aan de ontwikkeling van de gemeentelijke vastgoedportefeuille. Bij toekomstige investeringen in gemeentelijk vastgoed geldt het principe nee, tenzij. Dit 'nee tenzij' principe is uitgewerkt in tabel 4 en is richtinggevend voor de beoordeling van de bestaande portefeuille en beoordeling van nieuwe investeringen in gemeentelijk

vastgoed. Voor het maatschappelijk vastgoed zal dit “nee tenzij”-principe in de nota accommodatiebeleid verder worden uitgewerkt⁸.

Afwegingscriterium	Ja	Nee	Resultaat afweging
1. Is sprake van een gemeentelijk beleidsdoel of vraag t.b.v. bedrijfsvoering?			Indien nee: Niet investeren in vastgoed
2. Is sprake van een structurele activiteit?			Indien tijdelijke oplossing nodig: in de markt of beschikbare accommodaties inzetten
3. Kan de markt of samenleving tegen aanvaardbare condities voorzien in huisvesting?			Indien ja: Via markt huisvesting beschikbaar laten stellen. Indien nee: gemeente investeert
4. Beschikt de gemeente over de middelen om de exploitatie structureel te dekken?			Aleen dan investeren in vastgoed

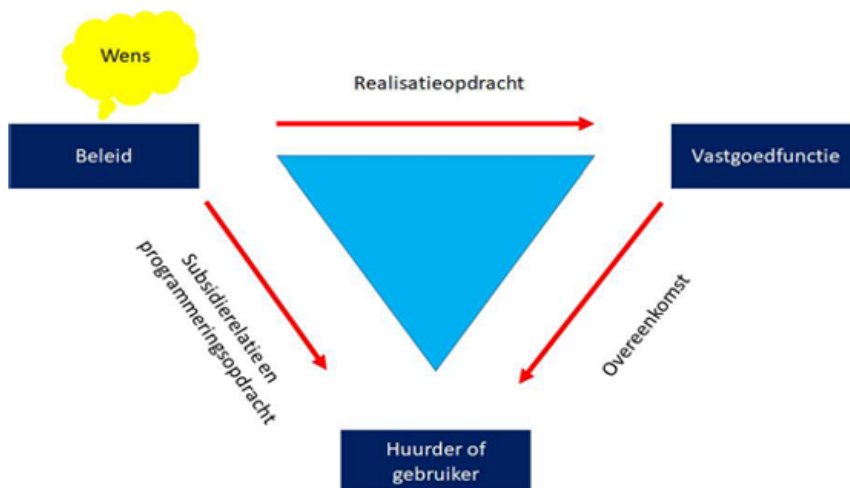
Tabel 4 Beslisboom investeren in gemeentelijk vastgoed

7.3 Uitgangspunten gemeentelijk vastgoedbeleid

Uitgangspunt
1. Beslisboom te hanteren bij de afweging om de gemeentelijke vastgoedportefeuille uit te breiden of af te stoten.
2. Vanuit de wens voor een bepaalde functie maken we een integrale TCO-afweging van beheer/onderhoudskosten, kosten en baten verduurzaming en eventuele aanpassingskosten ten opzichte van nut en noodzaak en opbrengsten.

7.4 Rollen m.b.t. gemeentelijk vastgoed

Bij de inrichting van rollen en verantwoordelijkheden met betrekking tot het gemeentelijk vastgoed is sprake van een driehoeksverhouding. De verschillende rollen die de gemeente vervult naar de huurder zijn gesplitst om transparante en zakelijke verhoudingen te creëren. In figuur 7 zijn die relaties weergegeven. De beleidsfuncties formuleren de ruimtelijke vraag vanuit hun werkveld en treden – namens het gemeentebestuur – op als strategisch opdrachtgever. Zij zijn hierbij verantwoordelijk voor het beleidsoverleg met de gebruikers, de prognoses en inhoudelijke programmering en de structurele financiële dekking van de nieuwe voorziening. Om te zorgen dat beleids-wensen ook realiseerbaar zijn, wordt de vastgoedfunctie vanaf de initiatieffase betrokken bij de programmering van nieuwe voorzieningen. De beleidsfuncties kunnen eventueel subsidie verstrekken aan huurders wanneer deze niet in staat zijn uit de opbrengsten van hun activiteiten de (volledige) huisvestingslasten te bekostigen.



Figuur 7 Relaties bij gemeentelijk vastgoed

8) Dus eerst de keuze: willen we een bepaalde functie, en ja daar investeren we in (als de markt het niet kan/wil/gaat oppakken onder de condities die voor de gemeente wenselijk zijn).

Een groot deel van het gemeentelijk vastgoed bestaat uit zogenaamd kernvastgoed., waarbij onderscheid moet worden gemaakt tussen de verschillende soorten vastgoed. Met elk zijn eigen dynamiek en regels.

Met kernvastgoed wordt bedoeld op een gebouw of terrein met een publieke functie op het gebied van onderwijs, sport, cultuur, welzijn, en/of zorg. De onderwijsgebouwen vormen op grond van wet- en regelgeving een aparte categorie maatschappelijk vastgoed. In de Wet Primair Onderwijs (WPO), de Wet Voorgezet Onderwijs (WVO) en de Wet op de expertisecentra (WEC) is de verantwoordelijkheid van de gemeente en schoolbesturen ten aanzien van onderwijs- huisvesting geregeld. De gemeente is verantwoordelijk voor de huisvesting van scholen in het basisonderwijs, voortgezet onderwijs en speciaal onderwijs en ontvangt daarvoor middelen via de algemene uitkering uit het Gemeentefonds.

Uitgangspunt van de onderwijswetgeving (WPO/WEC en WVO) is dat de zeggenschap over het schoolgebouw bij het schoolbestuur ligt. In de praktijk wordt bij de schoolgebouwen een onderscheid gemaakt tussen het juridisch eigendom (en het economisch eigendom (claimrecht van de gemeente). Het juridisch eigendom van schoolgebouwen kan bij verschillende partijen liggen, te weten:

1. Het schoolbestuur (bevoegd gezag) voor zover dit een zelfstandige rechtspersoon is (op enkele uitzonderingen na hét model in Smallerland);
2. Een derde partij die een schoolgebouw in bezit heeft, zoals een woningbouwvereniging (Accolade) of een andere privaatrechtelijk partij (Brede school de Drait);
3. Enkele schoolbesturen die naast de school ook de grond in eigendom hebben (St. Lukas).

Bij de realisatie van onderwijsvoorzieningen is op basis van geldende wet- en regelgeving de beleidsfunctie verantwoordelijk voor de opdrachtformulering t.b.v. de realisering van het onderwijsgebouw. De rol van de gemeentelijke vastgoedfunctie is afhankelijk van de rolverdeling tussen gemeente en onderwijsinstelling tijdens het ontwerp- en realisatieproces. Schoolbesturen zijn op grond van de wetgeving zelf verantwoordelijk voor het opstellen en uitvoeren van een MJOP. Schoolgebouwen die niet meer nodig zijn gaan op grond van de wetgeving over (terug) naar de gemeente. Op dat moment wordt een opname gedaan en indien nodig afspraken over herstel van achterstallig onderhoud naar onderhoudsniveau 3. In die zin heeft de gemeente belang bij een juiste uitvoering van de onderhoudsverantwoordelijkheid van de schoolbesturen. Voor de toekomstige investeringen in onderwijshuisvesting heeft de raad het Integraal Huisvestings Plan (IHP) vastgesteld.

Schoolgebouwen die terug komen naar de gemeente worden door de gemeente herontwikkeld: In eerste instantie onderzoek naar nieuwe functies in die gebouwen, dan de afweging of die gebouwen nog verbouwd kunnen worden en pas als laatste de afweging sloop en nieuwbouw ontwikkeling voor nieuwe functies.

Het 'nee tenzij' betekent bij de huisvesting van andere maatschappelijke functies een versterking van de interactie tussen het subsidie- en vastgoedbeleid van de gemeente. In het nog te formuleren gemeentelijk accommodatiebeleid zal de positie t.a.v. maatschappelijk vastgoed verder worden uitgewerkt. Het accommodatiebeleid zal zich uitspreken over de vraag voor welke maatschappelijke functies de gemeente gemeentelijk vastgoed onder welke condities beschikbaar wil stellen. Uitkomst van analyse en afweging wordt in 2026 verwacht. Daarna volgt een keuze naar de toekomst toe.

Uitgangspunt

1. Eenmaal per vier jaar zal een doorlichting van de gemeentelijke vastgoedportefeuille worden uitgevoerd. Op basis van die doorlichting zal aan het college een advies over gewenste mutaties in de portefeuillestrategie worden uitgebracht.

7.5 De gemeentelijke vastgoedportefeuille

De bestaande vastgoedportefeuille van de gemeente is divers en de samenstelling is vooral historisch bepaald. In de Nota Grond – en Vastgoed beleid 2022 is de samenstelling van de gemeentelijke vastgoedportefeuille weergegeven. Daarbij is een onderscheid gemaakt in vastgoed dat via de ontwikkelstrategie Programma Centrum Drachten, of een ander programma zal worden herontwikkeld en vastgoed dat op basis van de bestaande inzichten permanent wordt geëxploiteerd. Onder overig vastgoed zijn parkeergarages en overdekte fietsenstallingen opgenomen. Als bijzonder vastgoed is een in bezit van de gemeente zijnde kerktoeren opgenomen. Gebouwen die hun bestaande functie al hebben verloren zijn onder de categorie tijdelijk c.q. functiewijziging opgenomen. Het gemeentelijk vastgoedbeleid richt zich primair op de categorie 'Niet ontwikkelstrategie'. gegroepeerde objecten. Voor het maatschappelijk vastgoed wordt dit beleid verder uitgewerkt in het accommodatiebeleid (2026).

Ten opzichte van 2022 is de portefeuille op hoofdlijnen opnieuw geanalyseerd. De gemeente heeft 147 gebouwen (inclusief scholen) in eigendom. Zonder scholen zijn dat 104 gebouwen. De 147 gebouwen hebben een verzekerde herbouwwaarde van € 544,25 miljoen.

oppervlakte zonder de scholen	92.292	
(excl scholen)		
Top 5 grootste gebouwen 2022		Top 5 grootste gebouwen 2025
Parkeergaragge raadhuisplein	23.816	23.816 Parkeergaragge raadhuisplein
Gemeentehuis	10.988	10.988 Gemeentehuis
Parkeergarage Knobelsdorffplein	7.044	9.060 Zwembad de Welle nieuw
Zwembad de Welle (oud)	3.636	7.044 Parkeergarage Knobelsdorffplein
Sportcentrum Drachten	3.421	3.636 Zwembad de Welle (oud) tijdelijk gemeentehuis
opgeteld	48.905	54.544
als % van totaal (excl scholen)	61%	59%

De twee parkeergarages en het gemeentehuis samen vormen bijna de helft van de oppervlakte van de gemeentelijke gebouwen (zonder scholen). De 5 grootste gebouwen (exclusief scholen) zijn wel veranderd door de bouw van het nieuwe topzwembad De Welle. Het gaat om afgerond 60% van de totale vastgoedportefeuille (exclusief scholen). Een deel van de panden in gemeentelijk eigendom is (in de vorige nota of het gebiedsprogramma Centrum) al aangewezen voor herontwikkeling. Daarmee zal op den duur het aantal panden in gemeentelijk eigendom weer dalen.

In 2026 wordt een onderzoek afgerond over de maatschappelijke voorzieningen in de gemeente. Daarna kan deze analyse gekoppeld worden aan de nulmeting/conditiemeting, wordt het bijbehorende MJOP opgesteld en bekeken welke maatregelen voor duurzaamheid (verder) nodig zijn voor deze gebouwen. Dat komt terug in de kadernota 2026, Nota Kapitaalgoederen 2027-2030, de meerjarenbegroting 2027-2030 en de bijbehorende investeringsramingen.

Bij het beschikbaar stellen van een planvoorbereidingskrediet worden de kosten van de noodzakelijke inschakeling externe deskundigheid geraamd. Het kan zijn dat gekozen wordt voor een samengesteld gebouw: meerdere partijen maken gebruik van het gebouw. Het programma van eisen voor een multifunctioneel gebouw zal dan vooruit kijken naar de beheer situatie. Daar zou een Vereniging van Eigenaren een oplossing kunnen zijn. Multifunctionaliteit gaat dan vóór de wens om beheer zo eenvoudig mogelijk te houden.

Uitgangspunt

1. Neem de kosten voor de inschakeling van externe deskundigheid bij ontwikkeling van nieuwbouw of renovatie van gemeentelijk vastgoed, meenemen in het planvoorbereidingskrediet.
2. Kosten van inhuur van externe deskundigheid worden ook meegenomen in kredieten voor de verduurzaming van gebouwen.

<p>GEM. BEDRIJFSVOERING</p> <ul style="list-style-type: none"> - GEMEENTEHUIS - GEMEENTEWERF EN ECOSTATIONS - BRUG- EN SLUISWACHTERHUISJES <p>MAATSCHAPPELIJK VASTGOED</p> <ul style="list-style-type: none"> - WIJKCENTRA, DORPSHUIZEN - JEUGDCENTRA - BINNENSPORTACCOMMODATIES - MUSEUM - SPEELTUINEN - WELZIJN <p>OVERIG VASTGOED</p> <ul style="list-style-type: none"> - PARKEERGARAGE EN FIETSENSTALLING <p>COMMERCIEEL VASTGOED</p> <ul style="list-style-type: none"> - KANTOOR, RESTAURANT <p>BIJZONDER VASTGOED</p> <ul style="list-style-type: none"> - KERKTOREN <p>TIJDELIJK C.O. FUNCTIEWIJZIGING</p> <ul style="list-style-type: none"> - HEBBEN HUN FUNCTIE VERLOREN

Tabel 5 Opbouw gemeentelijke vastgoedportefeuille

De gebouwen met een onderwijsfunctie hebben zoals al gemeld een bijzondere positie binnen de gemeentelijke vastgoedportefeuille. Zolang deze gebouwen in gebruik zijn ten behoeve van onderwijs, zijn de onderwijsinstellingen verantwoordelijk voor de exploitatie en het beheer van die gebouwen. Als deze gebouwen aan de onderwijsbestemming worden onttrokken, valt het eigendom weer terug naar de gemeente. Van een deel van deze gebouwen is inmiddels bekend dat deze hun onderwijsfunctie zullen verliezen. Daar is in de Ontwikkelstrategie rekening mee gehouden. Door vervangende nieuwbouw zal deze portefeuille overigens ook weer worden aangevuld. Hiervoor heeft de gemeenteraad het Integraal HuisvestingsPlan vastgesteld (raadsbesluit 15-10-2024). Ook in het Ruimtelijk OntwikkelProgramma (ROP) is duidelijk dat er steeds meer vraag is naar functies die een plek moeten krijgen op de gelimiteerde hoeveelheid beschikbare grond. Monofunctionele gebouwen, of grote éénlaags gebouwen zijn dan niet langer de logische standaard.

Zolang onderwijsgebouwen worden benut voor onderwijsdoelen vindt de sturing over gebruik en het beheer van de daarmee gemoeide geldstromen via het onderwijsbeleid plaats. Nadat de onderwijsfunctie aan het gebouw is onttrokken, wordt de gemeente weer verantwoordelijk voor grond en opstallen. Vanaf dat moment wordt het object toegevoegd aan de gemeentelijke vast-goedportefeuille. Is sloop en herontwikkeling voorzien kan dit vastgoed als 'warme grond' worden behandeld en kunnen de kosten van tijdelijk beheer worden geactiveerd en worden ingebracht in de nog vast te stellen grondexploitatie. Als de locatie wordt verkocht of opnieuw verhuurd, zullen de beheer- en onderhoudskosten ten laste van de vastgoedexploitatie worden gebracht.

Gelijk als nu via de Ontwikkelstrategie gebeurt, wordt vroegtijdig gestart met de planvoorbereiding voor vrijkomende locaties. Daarmee wordt onnodige langdurige leegstand van gebouwen voorkomen. Een andere mogelijkheid hiervoor is de inzet van leegstandsbeheerders of verhuur via makelaars onder de leegstandswet.

7.6 Uitwerking gemeentelijke vastgoedrollen

In 2025 is gestart met het project Grip op Grond en Grip op Vastgoed. In dat project worden organisatorische stappen gezet in de verdere professionalisering van het gemeentelijk vastgoed. Daarin onderscheiden we een aantal kerntaken.

- Portefeuillemanagement. Hier wordt de vraag beantwoord waarom we welke gebouwen moeten hebben om aan alle beleidsdoelstellingen en wettelijke taken te kunnen voldoen.
- Projectmanagement. Hoe maken we de gebouwen?
- Vastgoedtransacties. Wat kopen/verkoopen we?
- Vastgoedbeheer. Hoe houden we het gebouw aantrekkelijk?
- Vastgoedondersteuning. Hoe en wat registreren we?

Binnen deze kerntaken onderscheiden we meerdere specialistische rollen, zoals bijvoorbeeld een beleidsadviseur of een data-analist of een technisch beheerder, of een facilitair beheerder of een makelaar, of contractmanager etc.

De capaciteit van de gemeentelijke organisatie is te klein om alle rollen die behoren tot het vastgoedmanagement structureel op voldoende professionele wijze in te kunnen vullen.

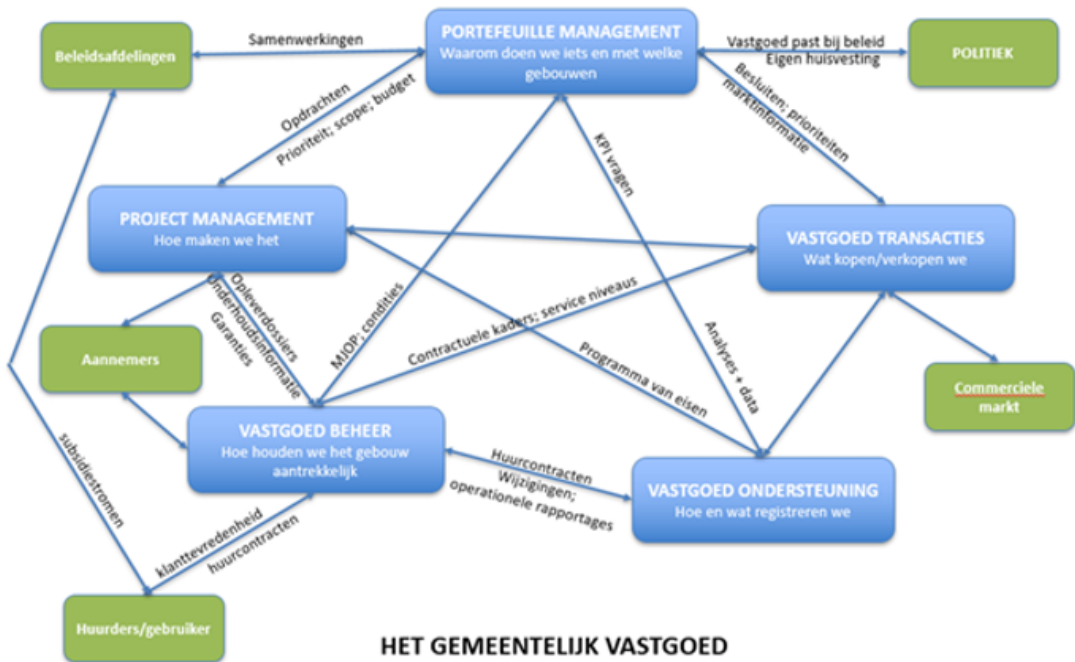
Alle rollen zijn sterk van elkaar afhankelijk. Het resultaat van de één is vaak het startpunt van de ander. Op dit moment zijn bovengenoemde rollen nog heel erg verspreid door de hele organisatie, waardoor er geen sprake is van efficiënt werken. Ook worden er daardoor fouten gemaakt en daarom is een verbeter- en professionaliseringstraject gestart⁹.

Nu het aantal gebouwen toeneemt zien we ook dat sommige rollen niet worden ingevuld, waardoor ad hoc werken eerder toeneemt dan afneemt.

Er wordt onderzocht hoe we de organisatie rondom vastgoed beter kunnen organiseren.

In bijlage is een voorbeeld weergegeven van de verschillende rollen en taken.

Samenvattend kunnen we bovenstaande taken en rollen in onderstaand schema neerzetten.



Figuur 8 Relaties bij gemeentelijk vastgoed

7.7 Uitgangspunten huurbeleid en kostentoerekening

Algemene uitgangspunten voor het huurprijsbeleid zijn:

- Een kostprijsdekkende huur;
- Marktconforme huur voor commerciële huurders.

Hét uitgangspunt voor het gemeentelijk tarieven- en huurbeleid is transparantie. Inzicht in de kostenopbouw en daaraan ten grondslag liggende uitgangspunten vormen de hoekstenen voor zowel de bestuurlijke besluitvormingsproces als het overleg met huurders en gebruikers. Inzicht in de directe kosten (kapitaalslasten, onderhoudskosten, beheerkosten, belastingen en verzekeringspremie maar ook de tot het primaire proces toe te rekenen kosten van het gemeentelijk apparaat) vormen de basis. Er worden geen opslagen voor risico's (leegstand en debiteuren) gehanteerd. In het BBV is bepaald welke uitgaven onder de overhead vallen. Door de uitgangspunten voor de toerekening van deze overhead aan de accommodaties vast te leggen ontstaat duidelijkheid over de wijze van bepaling van de gestandaardiseerde integrale kostprijs. Deze methode zal voor alle in de gemeentelijke vastgoedportefeuille opgenomen objecten, die permanent worden verhuurd, worden gehanteerd. Dit resulteert in een gestandaardiseerde integrale kostprijs per m² verhuurd oppervlak voor ieder vastgoedobject. Het rekenmodel wat gebruikt is bij de huur berekening van Museum Dr8888 (na verbouw) wordt verder toegepast.

9) Het project "Grip op Vastgoed".

Voor de verhuur van ruimten definieert de Wet Markt en Overheid de kaders waarbinnen dit plaats moet vinden. De integrale kostprijs is daarbij het vertrekpunt. Als de integrale kostprijs hoger is dan de marktconforme huur kunnen de volgende situaties ontstaan:

- Bij nieuwbouw verlaging van de stichtingskosten door het afdekken van de onrendabele top via het initiërende beleidsveld;
- Bij bestaande objecten nader bepalen of het object geschikt is voor de functie waarvoor het wordt gebruikt. In het geval de integrale kostprijs lager is dan de marktconforme prijs geldt de marktconforme huur voor commerciële huurders. Bij twijfel wordt een marktverkenning (funda, makelaar) gedaan of een taxatie uitgevoerd om een marktconforme huur te garanderen.

Voor het maatschappelijk vastgoed zal bij de uitwerking van het vastgoedbeleid in het accommodatiebeleid, ook in relatie tot het subsidiebeleid, worden beoordeeld of toepassing van de integrale kostprijs ook voor dit type vastgoed toepasbaar is. Investerings in duurzaamheid kunnen overigens zorgen voor een heroverweging van de te hanteren huur (als de gemeente investeert en de huurder profiteert door een lagere energie rekening is het redelijk om een deel van de investering te verrekenen met de huurder).

7.8 De portefeuillestrategie

In paragraaf 2.2 is als uitgangspunt voor het in bezit hebben van gemeentelijk vastgoed 'nee tenzij' geformuleerd. Op basis van dat beleidsuitgangspunt is de bestaande portefeuille ingedeeld in drie categorieën objecten, te weten:

1. Permanent bezit;
2. Af te stoten bezit;
3. Te herontwikkelen bezit.

7.8.1 Permanent bezit

Tot het permanent bezit zijn gedefinieerd die gebouwen waarvan op basis van bestaand beleid mag worden verwacht dat zij de komende jaren ingezet blijven worden ten behoeve van de gemeentelijke bedrijfsvoering of ten behoeve van gemeentelijk beleid. Voor de tot deze categorie behorende objecten geldt als uitgangspunt dat beheer en exploitatie van deze objecten is gebaseerd op duurzaam waardebehoud en duurzame instandhouding. Dat betekent niet alleen dat ze op basis van het MJOP planmatig worden onderhouden, maar ook dat voor deze objecten een routekaart voor verduurzaming wordt opgesteld. Die routekaart maakt duidelijk wanneer en in welke volgorde verduurzaming zal plaatsvinden. Eenmaal per jaar (en bij mutaties) wordt gecontroleerd of de panden nog in deze categorie moeten blijven en of ze nog steeds aan de veiligheidseisen voldoen. In verband met de inventarisatie van het (maatschappelijke) vastgoed worden in 2026 stappen gezet om de routekaart, inclusief de benodigde verduurzaming, uit te werken.

7.8.2 Af te stoten bezit

Als af te stoten bezit zijn aangemerkt die objecten die geen bijdrage of geen bijdrage meer leveren aan kerntaken van de gemeente. Afstoten betekent verkopen dan wel na taxatie en Didam procedure-overdragen aan de huidige gebruikers. Als zodanig zijn aangemerkt nog in bezit van de gemeente zijnde verhuurde kantoren en woningen. Voor deze objecten geldt in beginsel dat beheer en onderhoud gericht is op waardebehoud. Daarnaast moet het pand, zolang het nog wordt gebruikt, blijven voldoen aan de wettelijke eisen voor veiligheid en gezondheid. Deze objecten blijven tot moment van verkoop opgenomen in de MJOP. De gemeente zal echter niet meer investeren in verduurzaming van deze gebouwen dan volgens wet- en regelgeving noodzakelijk is.

7.8.3 Te herontwikkelen bezit

In de door de gemeenteraad vastgestelde Ontwikkelstrategie is een aantal nu in de vastgoedportefeuille opgenomen gebouwen opgenomen. Deze objecten zullen de komende jaren worden herontwikkeld. Voor deze objecten geldt dat:

- Alleen sprake is van calamiteitenonderhoud; minimaal onderhoud maar dus wel in MJOP.
- Tijdelijk beheer: De objecten worden tijdelijk beheerd. Inzet van een externe tijdelijke vastgoed beheerorganisatie als een verhuurmakelaar of Ad Hoc is hierbij mogelijk. NB duidelijke afspraken zijn nodig over wie welk deel van het onderhoud uitvoert en wie verantwoordelijk is voor de (kosten van) energie.
- Een controle gericht op de veiligheid en gezondheid van de gebruikers zoals bijvoorbeeld een NEN 3140 controle wordt uitgevoerd voordat gebouwen in gebruik worden gegeven aan een tijdelijke gebruiker (in verband met de gemeentelijke (eigenaars) verantwoordelijkheid voor de veiligheid van gebouwen).
- Objecten tijdig huurvrij worden gemaakt;

- Na huurvrij worden sprake is van leegstandsbeheer totdat de objecten worden gesloopt (of verkocht en een andere bestemming krijgen).

Kortom de gebouwen worden veilig gehouden. Als de openbare orde en veiligheid dat eisen kan het nodig zijn om deze gebouwen – eerder dan vanuit een ontwikkelperspectief nodig is- te gaan slopen.

7.9 Verduurzamen gemeentelijk vastgoed

In de Routekaart Duurzaam Smallerland 2040 is aangegeven dat de gemeente een voorbeeld-functie wil vervullen en het initiatief wil pakken. In dit uitvoeringsprogramma zijn vier belangrijke op-gaven gedefinieerd:

1. De gemeente Smallerland energieneutraal maken
2. De gemeente Smallerland klimaatbestendig maken
3. De economie van de gemeente Smallerland circulair maken.
4. Controleren op recent vastgestelde beleidsdoelen Klimaatadaptatie

7.9.1 De gemeente Smallerland energieneutraal maken

We streven naar energie neutrale en aardgasloze overheidsgebouwen. Om dit te realiseren, richten we ons op het verminderen van ons eigen energieverbruik, nemen maatregelen voor energie- besparing, kijken naar onze inkoop van energie en willen we duurzame energieopwekking voor ons eigen gebruik. We werken aan een routekaart voor de verduurzaming van gemeentelijk vast- goed. Daarnaast hebben we ervoor gezorgd dat we voldoen aan de landelijke dat elk kantoor groter dan 100 m² BVO vanaf 2023 energielabel C moet hebben (Energieakkoord 2013). In 2030 moet ieder kantoor label A hebben.

Voor het permanente bezit uit de vastgoedportefeuille is indicatief bepaald hoe groot de verduurza-mingsopgave is op basis van energielabels die deze gebouwen nu bezitten. Daarbij is gebruik gemaakt van de kengetallen die door PBL in de Startanalyse 2020 worden gehanteerd en is als uitgangspunt gehanteerd dat verduurzaming tot minimaal label B noodzakelijk is. Op basis van een indicatieve doorrekening is becijferd dat met het verduurzamen van het permanent bezit een investeringsbedrag van ca. € 8 tot 12 miljoen ex btw (prijsspeil 2025). is gemoeid. De verduurzaming van het gemeentehuis en het museum DR8888 zijn al meegenomen in de bouwprojecten.

In 2022 heeft de gemeenteraad de Transitievisie Warmte vastgesteld. Ook is het Klimaatadaptatiebeleid (2024) vastgesteld. Daarin wordt het tijdspad aan- gegeven voor het aardgasvrij maken van alle wijken en dorpen tot uiterlijk 2050. welke buurten in welke periode gasvrij zullen worden gemaakt. In de visie staan ook alternatieve technieken voor verwarming met aardgas en dan wordt ook duidelijk of in de toekomst de warmte via een collectief net geleverd gaat zal worden of dat de eigenaren zelf zullen moeten voorzien in hun warmtevrage. De Transitievisie Warmte en de wetgeving op dit gebied zijn leidend voor het aardgas vrij maken van het gemeentelijk vastgoed.

Sectorale Routekaart Gemeentelijk Maatschappelijk Vastgoed (VNG 2020)

In deze routekaart beschrijven gemeenten hoe ze het streef- en einddoel voor CO₂-reductie in 2030 (49%) en 2050 (95%) gaan halen. De routekaart geeft inzicht in waar gemeenten nu staan met het ge-meentelijk vastgoed. En hoe zij daarna op een kosteneffectieve manier kunnen toewerken naar CO₂-arm en aardgasvrij vastgoed. De aanpak geeft richting aan de keuzes die gemeenten op de korte termijn voor de verduurzaming van hun vastgoed kunnen maken. Gemeenten moeten elke 4 jaar aangeven hoe zij dit aanpakken binnen de eigen vastgoedportefeuille. Daarin worden de eigen opgave en aanpak uitgewerkt, inclusief de benodigde extra investeringen. In de nog door de gemeenteraad vast te stellen Routekaart zal het tempo waarin het permanent bezit kan worden verduurzaamd worden beschreven. Bij vaststelling zullen ook de daarvoor benodigde middelen beschikbaar moeten worden gesteld. In 2026 en 2030 wordt deze kaart opnieuw doorgerekend en vastgesteld.

De onderwijsgebouwen vragen bij het verduurzamen van het gemeentelijk vastgoed ook specifiek aandacht. Verduurzamen van bestaande gebouwen fungeert hier ook als katalysator om de kwaliteit van schoolgebouwen op peil te brengen (frisse scholen, binnenklimaat en functioneel). Voor het reali-seren van die ambities zijn aanvullende middelen van het rijk noodzakelijk.

7.9.2 De gemeente Smallerland klimaatbestendig maken

We bevorderen vergroening, waterberging en biodiversiteit op onze eigen terreinen en onze ge- bouwen. Naast een mooie uitstraling, prettige en gezonde (werk)omgeving, heeft de vergroening en het planten van bomen op onze terreinen een gunstig verkoelend effect op onze gebouwen en daardoor ook op het binnenklimaat. We zien nog meer kansen voor een groene inrichting van onze terreinen, realisatie van een aantal groene daken, regenwaterbenutting in de toiletten en waterbesparende kranen van het gebouw.

7.9.3 De gemeente Smallerland circulair maken

Bij de renovatie en nieuwbouw zal via de gemeentelijke vastgoedportefeuille invulling worden gegeven aan de circulaire economie. Dat doen we door als voorwaarde bij de aanbesteding te hanteren dat we de principes van circulair bouwen toe passen met de eis dat in beginsel alleen hernieuwbare of hergebruikte grondstoffen gebruikt mogen worden. Wijzigende regelgeving maar ook wijzigende ontwerp- en bouwmethoden beïnvloeden deze kostenontwikkeling. Vanaf 2030 geldt dat alle overheidsaanbestedingen circulair zijn. Wanneer de levensloopkosten (ontwerp- en ontwikkelkosten, operationele kosten, onderhoudskosten en sloopkosten) in ogenschouw worden genomen maken de vele aannames die gedaan moeten worden het erg lastig een goede vergelijking te maken. Daarnaast speelt mee dat levensloopkosten over meerdere partijen worden verdeeld. Omdat veel waarde wordt gehecht aan het maatschappelijk rendement, is circulair bouwen noodzakelijk. Maar daar hoort dan ook de bereidheid bij om hogere investeringsbudgetten beschikbaar te stellen. Voor de onderwijsgebouwen zal het rijk bereid moeten zijn de daarvoor benodigde middelen beschikbaar te stellen.

7.10 Financiële kaders gemeentelijk vastgoedbeleid

In paragraaf 7.7 is als uitgangspunt voor de huurprijsbepaling van maatschappelijk vastgoed de integrale kostprijs geformuleerd. In paragraaf 7.9 is indicatief inzicht geboden in de financiële effecten die verduurzaming van het gemeentelijk vastgoedbezit heeft. In deze paragraaf worden de uitgangspunten voor een financieel kader voor het gemeentelijk vastgoedbeleid gedefinieerd. Het BBV (Besluit Begroting en Verantwoording lagere overheden) maakt het door voorgeschreven indeling van de gemeentebegroting lastig om integraal inzicht in de financiële ontwikkeling van de gemeentelijke vastgoedportefeuille te bieden. In de periode 2026-2028 wordt dit onderdeel verbeterd als uitwerking van het project Grip op Vastgoed.

Volgens de BBV-voorschriften behoort in de paragraaf kapitaalgoederen inzicht te worden geboden in de stand van zaken van de onderhoudstoestand van gemeentelijk vastgoed in relatie tot de beschikbare onderhoudsmiddelen. Wij stellen voor om dat inzicht te betrekken bij de in de paragraaf grondbeleid op te nemen informatie.

Zoals in paragraaf 7.9 inzichtelijk is gemaakt, zijn met de verduurzaming van het gemeentelijk vastgoed aanzienlijke investeringen gemoeid. Om die investeringen mogelijk te maken continueren wij de volgende maatregelen uit de Nota Grond- en Vastgoedbeleid 2022-2025:

1. Maximaal gebruik te gaan maken van subsidiemogelijkheden voor verduurzaming van gebouwen;
2. Met huurders, die profiteren van de uit verduurzaming van gebouwen voortvloeiende lagere energielasten, afspraken te maken over verhoging van de huur en dit voordeel in te zetten als dekkingsmiddel voor de investeringen.

Uitgangspunt

1. In te stemmen met voorgestelde maatregelen voor dekking kosten verduurzaming gemeentelijke vastgoedportefeuille.
2. Bij verduurzaming met de huurders en gebruikers afspraken maken over de totale huisvestingslasten inclusief energie en de daarbij passende nieuwe huur.

8. Risicomanagement Grond- en vastgoedbeleid

Bij zowel grond- als vastgoedbeleid gaat het om grote investeringsbedragen en daarmee ook de nodige risico's. Hieronder gaan we kort in op deze risico's en hoe we deze managen. We hanteren de regels en beheersmaatregelen van het BBV. Daarnaast passen we steeds de meest recente versie van de gemeentelijke Nota Reserves, Voorzieningen en Risicobeleid toe.

In 2025 is de leidraad risicomanagement in projecten vastgesteld door de directie. Dat biedt ook voor het grond en vastgoed beleid aanknopingspunten.

Samengevat worden de volgende stappen periodiek doorlopen.

Stap 1)	het identificeren van risico's
Stap 2)	het beoordelen van een risico en wat zijn de gevolgen Stap 2.1) het toekennen van een weegfactor aan de gevolgen Stap 2.2) het uitrekenen van de risicoscore
Stap 3)	het benoemen van een beheersmaatregel en de financiële consequenties ervan bepalen
Stap 4)	het monitoren van het effect van de beheersmaatregel

Stap 5) in kaart brengen van de risico's

Er bestaat een standaard format voor een risicomatrix.

8.1 Risico's grondbeleid

Bij actief grondbeleid gaat het om forse investeringsbedragen. Er moet grond worden verworven die vervolgens wordt getransformeerd in bouwrijpe kavels. Daarvoor worden wegen, groen, nutsvoorziening etc. aangelegd. Deze kosten worden eerst gemaakt voordat er inkomsten gegenereerd worden door de verkoop van de bouwrijpe grond. Anders gezegd: de kost gaat uit voor de baat. Over het geïnvesteerde bedrag wordt rente toegerekend aan de grondexploitaties. Rentestijgingen hebben, net als kostenstijgingen, daarom een nadelig effect op grondexploitaties als dat niet met opbrengststijgingen kan worden gecompenseerd. Daarnaast zijn er nog andere risico's zoals de marktomstandigheden die de verkoop in geld en of tijd nadelig kunnen beïnvloeden of procedures die tot vertraging leiden en daardoor veelal tot meerkosten.

Voor gronden die nog niet in exploitatie zijn vormt de verandering van de (markt)waarde een risico. Als de marktwaarde daalt onder de aanschafprijs zal de grond verplicht afgewaardeerd moeten worden. Ook kan de status van de grond veranderen waardoor afwaardering van een toekomstige waarde (bij zogenaamde warme grond) kan veranderen in de huidige marktwaarde voor bijvoorbeeld ruilgrond. Voor deze gronden vormt een rentestijging uiteraard ook een risico.

Als er onverhoopt toch geen ontwikkeling gaat plaats vinden, is de afweging of de gronden verkocht moeten worden. Dit levert dan een incidenteel voordeel op. De waarde van de grond wordt omgezet naar geld.

8.2 Risico's vastgoedbeleid

Bij de gemeentelijke vastgoedportefeuille speelt het renterisico net als bij het grondbeleid. Andere risico's betreffen o.a. de mate van onderhoud, veiligheidsvoorschriften en verduurzaming. Dit kan de bruikbaarheid van het vastgoed beïnvloeden en/of tot forse kosten leiden.

Risico-aspect	Portefeuille	Object
Veiligheid (> NEN 3140)		X
MJOP	X	X
NEN 2767 conditiemeting		X
Leegstand	X	X
Bezetting	X	X
Bruikbaarheid		X
Duurzaamheid	X	X
Toereikende onderhoudsvoorziening	X	

Tabel 6 Aspecten risicomanagement gemeentelijk vastgoed

8.3 Monitoring risico's

Binnen het gemeentelijke grondbeleid is Risico bewustzijn onderdeel van de dagelijkse praktijk. Door deelname aan de Vereniging van Grondbedrijven zorgt de gemeente voor een actueel inzicht in ontwikkelingen en passen we kennis van anderen toe.

Vanuit eerder onderzoek van de Rekenkamer Friesland¹⁰ is een hanteerbare aanbeveling gedaan om voor elk project:

- vooraf een aankoop strategieplan vast te stellen
- in het aankoop strategieplan wordt ingegaan op aanpak (vrijwillig onderhandelen), bandbreedte van gehanteerde prijzen en termijnen.

Via de P&C-cyclus wordt meerdere keren per jaar aan college en raad gerapporteerd over het grond- en vastgoedbeleid. Dat gebeurt in ieder geval bij de Begroting en de Jaarrekening.

Hier zijn de Meerjarenprognose grondbeleid (MPG) en de Meerjarenprognose Vastgoedbeleid (MPV) enkele jaren geleden bijgekomen. Via deze prognoses wordt jaarlijks een risico-inventarisatie gemaakt en verwerkt in een actueel overzicht van alle grondexploitaties en vastgoedobjecten.

De MPG geeft inzicht in:

- De ontwikkeling van het totale resultaat van alle door de gemeenteraad vastgestelde grondexploitaties;
- De verwachte prognose van uitgifte van bouwgrond t.b.v. de woningbouw, bedrijvigheid en overige functies
- Ontwikkeling van de gemeentelijke grondvoorraad

De MPV geeft inzicht in:

- de ontwikkeling van de exploitatie en samenstelling van de totale vastgoedportefeuille, onderscheiden naar de verschillende deel- portefeuilles. De MPV geeft inzicht in:
- Omvang en ontwikkeling van de samenstelling van de gemeentelijke vastgoedportefeuille;
- Verwachte ontwikkeling van het exploitatieresultaat van die vastgoedportefeuille
- Ontwikkeling van de reserve vastgoedbeleid
- Onderhoud
- Voortgang van het investeringsprogramma duurzaamheid van de vastgoedportefeuille.

Door het inzicht dat het MPG en MPV verschaffen worden raad en college in de gelegenheid gesteld bij te sturen. Het MPG is daarbij ook de basis voor de paragraaf grondbeleid in begroting en jaarrekening en een sturingsinstrument voor de omgevingsvisie en daaruit voortvloeiende programma's en economisch- en woonbeleid van de gemeente.

We gaan hier verder op de huidige weg, zoals ook bij het vaststellen van de jaarrekening door de accountant wordt gecontroleerd. In de P&C cyclus wordt de MPV als instrument ingevoerd.

8.4 Reserve grondbeleid, Onderhoudsreserve vastgoed en reserve vastgoedbeleid

Voor zowel het grondbeleid als het vastgoedbeleid is een reserve ingesteld. De voor- en nadelen worden op deze manier verevend zonder dat dit direct van invloed is op het begrotings- of rekeningresultaat van de gemeente. Voor meer gedetailleerde informatie en bestaande kaders wordt verwezen naar Nota Reserves, Voorzieningen en Risicobeleid zijn nu de volgende reserves t.a.v. het grond- en vastgoedbeleid aanwezig:

- Onderhoudsreserve vastgoed
- Reserve Grondbeleid
- Reserve Vastgoedbeleid

De Nota Grond – en Vastgoedbeleid volgt ook toekomstige wijzigingen in de Nota Reserves, Voorzieningen en Risicobeleid, In dat geval hoeft de Nota Grond- en vastgoed beleid niet aangepast te worden.

Uitgangspunt

1. De gemeenteraad jaarlijks via een openbaar en vertrouwelijk deel van de Meerjaren Prognose Grondbeleid en Meerjaren Prognose Vastgoed te informeren over de ontwikkeling van de grond- en vastgoedportefeuille
2. Voor het verevenen van positieve en negatieve resultaten van het grond- en vastgoedbeleid verder gaan met het systeem van reserves.

8.5 Administratief beheer

Het administratieve beheer is geregeld conform de BBV-regelgeving. In de bestaande situatie wordt een onderscheid in drie categorieën gemaakt. In het kader van Grip op Grond en Grip op Vastgoed en

¹⁰Noordelijke Rekenkamer, Naar verantwoorde grondverwerving, grondverwerving door de provincie Fryslân in het tijdvak 2007-2010, rekenkamerrapport 60665, 24-09-2012

de gewenste invoering van de TCO benadering kan het zijn dat de financiële administratie moet worden aangepast. Daarbij houden we ook rekening met de fiscale eisen¹¹.

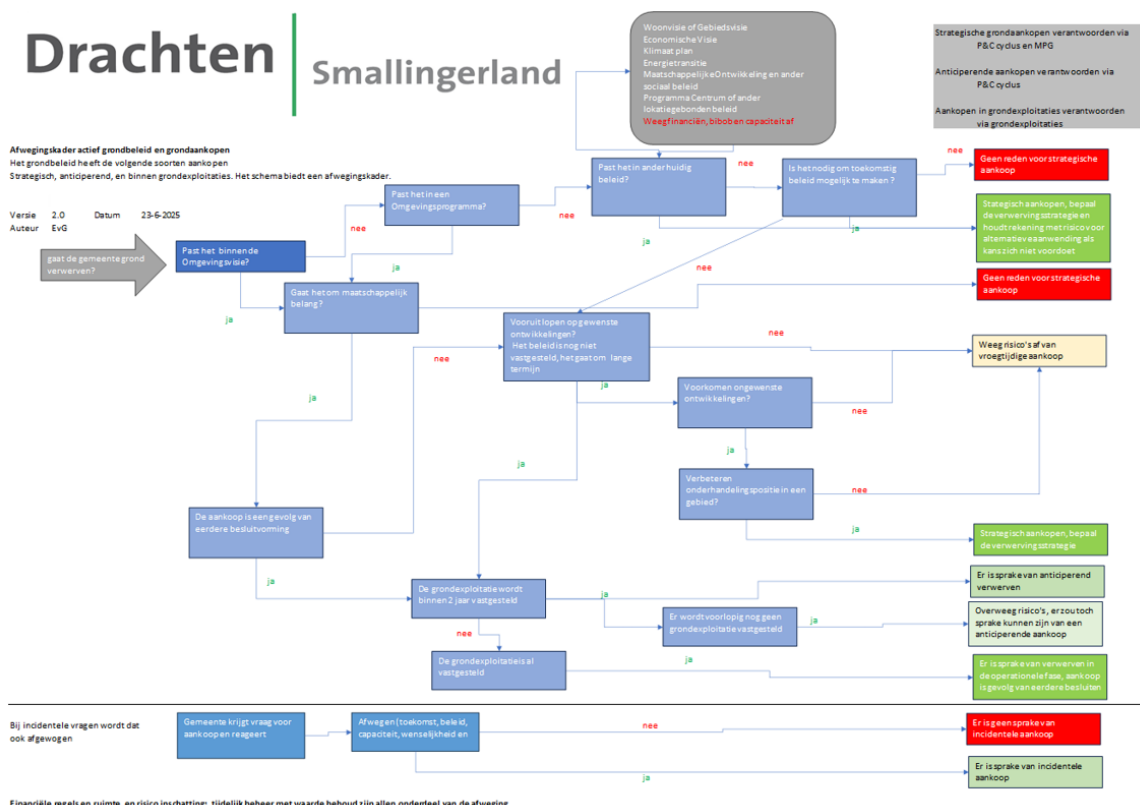
Belangrijkste doel van de financiële administratie is college en gemeenteraad inzicht te bieden in de effecten van genomen besluiten en een referentiekader aan te bieden voor toekomstige besluiten. Grondexploitaties hebben betrekking op een planontwikkelingsperiode van maximaal tien jaar. Voor permanent vastgoed heeft deze prognose betrekking op de verwachte exploitatieperiode van het vastgoed.

Het doel van beide prognoses is om op basis van een periodieke risico-inventarisatie een actueel overzicht te verschaffen van alle grond- en vastgoedexploitaties. Het gehanteerde risicomanagement maakt onderdeel uit van de verdere professionalisering van de project- en programmasturing. Beide instrumenten zijn tactische sturingsinstrumenten.

11) En gebruiken we de aanwijzingen van het TCO; Financiële spelregels realisatie en beheer maatschappelijk vastgoed gemeente Smallerland.

Bijlage 1 Afwegingskader grondaankopen bij actief grondbeleid

Drachten | Smallerland



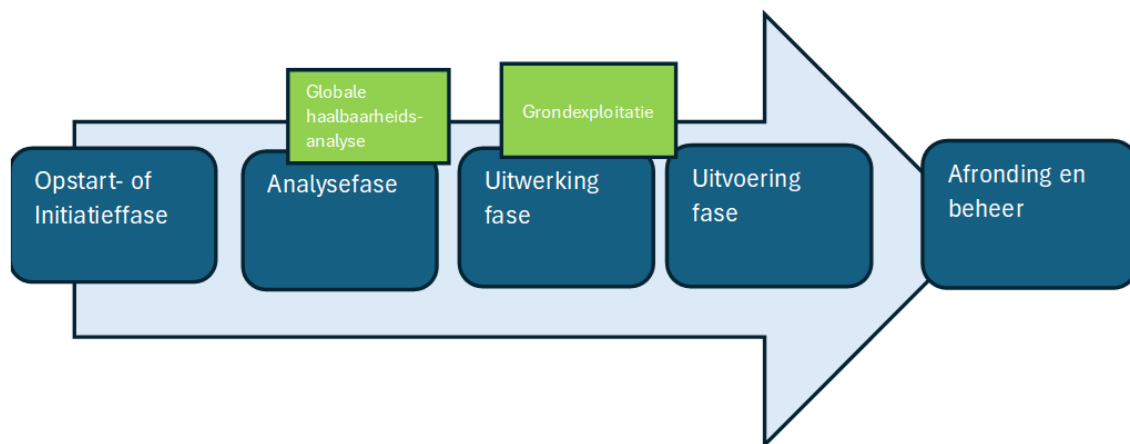
Bijlage 2 Toelichting op actief grondbeleid

Deze bijlage is de achtergrond informatie bij hoofdstuk 4 Actief Grondbeleid. Het beschrijft het proces van gebieds- of locatie- ontwikkeling (paragraaf 4.1), bij actief grondbeleid, het verwerven van grondposities, het bouw- en woonrijp maken en het uitgeven van grond.

B2.1 Het planvormingsproces bij actief grondbeleid

De gemeentelijke middelen zijn per definitie beperkt. Het is belangrijk om middelen effectief in te zetten om zo gemeentelijke doelen te bereiken. Focus is noodzakelijk. Dat kan door aanwijzing van strategische investeringsgebieden, gebiedsontwikkelingen waarin via een integrale en geconcentreerde aanpak belangrijke beleidsdoelstellingen van de gemeente worden gerealiseerd. De Omgevingsvisie zelf, inclusief de sectorale beleidsnota's zoals de Volkshuisvestingsprogramma 2026-2030, de visie Werklocaties of beleidsnota's over het Sociaal Domein, kunnen daarbij richtinggevend zijn. Maar ook de programma's Omgeving en gebiedsprogramma Centrum, Transformatie De Haven, ROP) en de woningbouwopgave die voorkomt uit de mogelijke komst van de Lelylijn kunnen hier richting aan geven. De afweging of de gemeente zelf actief wordt in plaats van door de markt geïnitieerde initiatieven te faciliteren of in samenwerking met de markt die beleidsdoelen te realiseren, is mede afhankelijk van het gemeentelijk belang, de benodigde gemeentelijke inzet en beschikbare gemeentelijke middelen. En soms kan of wil de markt bepaalde gemeentelijke beleidsdoelen ook niet realiseren.

Het proces van locatie- of gebiedsontwikkeling vindt normaliter gefaseerd plaats. Bij ruimtelijke ontwikkelingsprojecten in de fysieke leefomgeving wordt daarbij de in figuur 4 weergegeven fase-ring gehanteerd. Welke grondbeleidsstrategie wordt toegepast en het formuleren van de inhoudelijke en financiële kaders waarbinnen die strategie wordt toegepast vindt van grof naar fijn gedurende de verschillende fasen in het proces plaats.



Figuur 4 Fasering ontwikkelproject uit Leidraad Projectmatig werken

Opstart- of Initiatiefase

Voorafgaand aan de formulering van een projectopdracht is sprake van de initiatiefase. Dat is de fase waarin wordt bepaald of al dan niet sprake is van een projectmatige aanpak. Dat wordt bepaald aan de hand van de aanleiding, de achtergrond, de probleem- en/of doelstelling en het gewenste resultaat. Wanneer voor een projectmatige aanpak wordt gekozen, resulteert dit in de formulering van een projectopdracht. Op dat moment wordt nog geen uitspraak gedaan over het wel of niet hanteren van een actief grondbeleid.

Het projectplan beschrijft vooral over hoe het projectresultaat gerealiseerd gaat worden, langs welke stappen, in de tijd en met welke middelen. Het plan werkt alle randvoorwaarden (tijd, geld, organisatie, informatie, communicatie) uit. Het projectplan motiveert welke grondbeleidsstrategie passend is om het gewenste projectresultaat te kunnen realiseren. Dus als er wordt gekozen voor een actief grondbeleid motiveert het projectplan de noodzaak daartoe. De toepassing van actief grondbeleid vindt alleen plaats via een projectmatige aanpak. Een projectplan dat zich uitspreekt voor toepassing van een actief grondbeleid wordt altijd vastgesteld door het college van burgemeester en wethouders.

Analysefase

In de definitiefase wordt antwoord gegeven op:

- wat willen we wanneer bouwen;

- welke kwaliteitseisen stellen we daaraan;
- wat zijn de kaders zijn voor de inrichting van de openbare ruimte;
- welke randvoorwaarden gelden er m.b.t. milieu, verkeer, landschappelijk, stedenbouwkundig, civieltechnisch, veiligheid, leefbaarheid en duurzaamheid.

Voor grote projecten (schaalniveau Vrijburgh), resulteert dat in een gebiedsvisie, bestaande uit een programma, een globaal stedenbouwkundig plan, een ontwikkelstrategie (inclusief verwervingsstrategie en marktbenadering) en een financiële haalbaarheidsanalyse. Onderdeel van die verwervingsstrategie kan vestiging van het voorkeursrecht en/of starten met anticiperend verwerven zijn. Bij het opstellen van een projectplan of Plan van Aanpak is het verwervingsplan daar een onderdeel van.

Voor kleinere projecten, zoals die in de Ontwikkelstrategie zijn opgenomen, wordt het resultaat verwerkt in een bouwveloppe per locatie, wordt de marktbenadering bepaald en wordt direct een grondexploitatie opgesteld en vastgesteld door de gemeenteraad. Voor grotere projecten zal het globaal stedenbouwkundig plan incl. financiële haalbaarheidsanalyse door de gemeenteraad worden vastgesteld.

Uitwerking fase

In de ontwerpfasen wordt de visie uitgewerkt in een ruimtelijke kader, bestaande uit een steden- bouwkundig ontwerp, uitwerking van de beleidsrandvoorwaarden in een programma van eisen en wordt het stedenbouwkundig ontwerp vertaald in een grondexploitatie. Dit ruimtelijk kader vormt de basis voor het omgevingsplan. Omgevingsplan en grondexploitatie worden vastgesteld door de gemeenteraad. In deze fase wordt gestart met het anticiperend verwerven van gronden en gebouwen.

Uitvoering fase

In deze fase is sprake van verdere uitwerking van het stedenbouwkundig ontwerp in een voorlopig en definitief ontwerp van de openbare ruimte. Direct na vaststelling van de grondexploitatie wordt gestart met het actief verwerven van de resterende benodigde gronden en gebouwen.

Er wordt bouw- en woonrijp gemaakt en er vindt op basis van het grondprijnsbeleid van de gemeente uitgifte van bouwrijpe grond plaats. De grondexploitatie wordt jaarlijks geactualiseerd en als de ontwikkelingen daar aanleiding toe geven, wordt die herzien.

Afronding en Beheerfase

Bij de start van de beheerfase eindigt het project. De grondexploitatie kan worden afgesloten en het resultaat verrekend met de reserve grondbeleid. Het openbaar gebied wordt overgedragen aan de beheerorganisatie van de gemeente. Dat wordt vanaf dat moment verantwoordelijk voor beheer en onderhoud van de openbare ruimte. Er vindt dus een controle plaats op de technische staat van de aangelegde openbare ruimte: voldoet het aan de eisen?. Daarnaast een juridische controle: is de gemeente daadwerkelijk eigenaar van de gehele openbare ruimte? Bij het afsluiten van grondexploitaties wordt ook via de raad budget geregeld om de nieuwe openbare ruimte te kunnen beheren.

B2.2 Verwerven van gronden

Het aankopen van grond kan verdeeld worden in drie soorten aankopen:

- Strategische grondaankopen
- Aankopen vooruitlopend op planuitwerking (anticiperende aankopen)
- Aankopen binnen vastgestelde grondexploitaties (operationele fase)

Het hangt af in welke fase van de ruimtelijke planontwikkeling een aankoop plaats vindt. Tabel 1 geeft aan hoe de drie vormen van aankopen worden onderverdeeld. Ten opzichte van de Nota Grond- en vastgoedbeleid van 2022 is hier een verduidelijking nodig.

1. Strategische aankopen: hier gaat het om verwerven van grondposities waar op korte of middellange termijn nog geen plannen voor zijn. Het loopt dus (ver) vooruit op toekomstige ontwikkelingen en het kan ook op beleid vooruit lopen. Hier is altijd de afweging of de gemeente met een grondpositie later gewenste ontwikkelingen in gang kan zetten. Hier gaat het dus altijd om grond waar de gemeente ontwikkelingen verwacht in de toekomst. Te denken valt aan aankopen vooruitlopend op de Lelylijn. Maar daarvoor kan ook aangegeven worden dat daarvoor nog apart naar de raad gegaan moet worden. Er is nog geen of slechts een beperkt planologisch kader beschikbaar en er is ook geen sprake is van het binnen afzienbare termijn vaststellen van een grondexploitatie door de gemeenteraad;
2. Anticiperende aankopen: deze worden gedaan in gebieden waar beleidsmatige uitgangspunten via de vaststelling van de visie door de gemeenteraad zijn bepaald en de verwachting is dat binnen 2 jaar een operationele grondexploitatie door de gemeenteraad kan worden vastgesteld; deze categorie ligt daarmee precies tussen beide anderen in. Er is dus enige zekerheid over de nieuwe bestemming, maar dat moet nog wel geregeld worden.

- Verwerving in de operationele fase: dit is aan de orde als een grondexploitatie door de gemeenteraad is vastgesteld en verwerving binnen het budgettair kader van de grondexploitatie plaatsvindt. Er is dus al een risico afweging gemaakt en een budgettair kader vastgesteld. Aankopen binnen deze grenzen kunnen worden uitgevoerd (en worden verantwoord via de jaarlijkse actualisatie van de grondexploitaties).

Fase planvorming	Grondexploitatie		
	Nog geen grondexploitatie	Grondexploitatie binnen twee jaar vast te stellen	Grondexploitatie is vastgesteld door gemeenteraad
Niet of nauwelijks	Strategisch		
Visie vastgesteld		Anticiperend	
Ruimtelijk kader vastgesteld			Actief

Tabel 1 Vormen van aankoopbeleid in relatie tot planvorming en grondexploitatie

Onder strategische verwerven wordt verstaan het aankopen van gronden en/of opstellen zonder dat daar al concrete plannen onderliggen, maar waarmee de gemeente verwacht in de toekomst substantiële (maatschappelijke of financiële) voordelen te kunnen behalen of ongewenste ontwikkelingen te kunnen voorkomen. Die voordelen kunnen ontstaan door het via een grondpositie optimaliseren van de onderhandelingspositie, hetzij financieel door vroegtijdig op de markt te komen wanneer de grondprijzen zich nog op een laag prijsniveau bevinden, dan wel een combinatie van beide. Van het voorkomen van ongewenste ontwikkelingen kan sprake zijn als het door het innemen van een positie door de gemeente voor andere partijen onmogelijk wordt een maatschappelijk minder of ongewenste functie te realiseren.

Kenmerkend voor strategisch verworven bezit is dat op het moment van verwerving het einddoel van dit bezit voorlopig nog niet bekend is. Daarom behoort exploitatie van dit bezit gericht te zijn op waardebehoud om daarmee onnodig vermogensverlies te voorkomen. Eventueel kan het bezit in de toekomst, in het geval het zijn strategische betekenis weer verliest, worden afgestoten. Door te kiezen voor waardebehoud wordt het verkoopresultaat geoptimaliseerd. Daarom is het van belang bij de afweging van aankoop van strategisch bezit niet alleen de koopsom maar ook het verwachte exploitatieresultaat gedurende de aankomende tien jaren bij die afweging te betrekken. In bijlage nr.1 is een afwegingskader opgenomen om te beoordelen in welke situatie er wel of juist niet tot grondaankopen wordt overgegaan. Dit is een aanvulling op de Nota van 2022-2025. Overigens worden externe onderhandelingen over aankopen altijd onder voorbehoud van goedkeuring van college en raad gedaan.

Uitgangspunt

- In de begroting wordt een budget voor strategische aankopen van € 2.500.000 opgenomen.
- Bij het vaststellen van een grondexploitatie en het overhevelen van de grond/ gebouwen kan desgewenst het aankoopkrediet weer worden aangevuld via een apart raadsbesluitpunt.

De wijze waarop aangekocht bezit (tijdelijk) wordt beheerd komt overeen met de condities die in paragraaf 7.6 voor het beheer van de gemeentelijke vastgoedportefeuille worden beschreven. Aangekocht strategisch bezit wordt gelijk als het permanent bezit beheerd (7.6.1) Anticiperend en actief aangekochte panden wordt tot het moment van sloop tijdelijk gelijk aan het te herontwikkelen bezit (paragraaf 7.6.3) beheerd. Aangekochte gronden worden tot het moment van uitgifte tijdelijk verhuurd, verpacht, in gebruik gegeven aan derden of t.b.v. gemeentelijke doelen ingezet. In stedelijk gebied kunnen deze ook tijdelijk ingericht worden. Dit beheer mag geen (milieu)schade veroorzaken aan de grond.

B2.2.1 Instrumenten voor verwerven van gronden

Uitgangspunt voor verwerving van grond en vastgoed is verwerving op minnelijke basis. Dat betekent dat de gemeente met een grondeigenaar op vrijwillige basis overeenstemming bereikt over de voorwaarden voor een eigendomsoverdracht aan de gemeente. Ter ondersteuning van het verwerven van gronden kunnen de twee navolgende wettelijke instrumenten worden toegepast. Deze bestaande instrumenten, Voorkeursrecht gemeenten en Onteigening, zijn via de Aanvullingswet grondeigendom geïntegreerd in de Omgevingswet als Voorkeursrecht en Onteigening. Het voorkeursrecht is grotendeels een voortzetting van de Wet voorkeursrecht gemeenten die tot 2024 gold. Onteigening kent vooral

procedureel onder de Omgevingswet een aantal belangrijke wijzigingen ten opzichte van de situatie voor 2024.

Voorkeursrecht

Het voorkeursrecht biedt de gemeente de mogelijkheid een recht te vestigen waardoor eigenaren verplicht zijn bij voorgenomen verkoop van hun vastgoed dit eerst aan de gemeente aan te bieden.

De gemeente kan alleen een voorkeursrecht vestigen op een onroerende zaak die deel uitmaakt van een locatie waarvan het huidig gebruik afwijkt van de toegedeelde of toegedachte functie. Die functie moet zijn toegedeeld of toegedacht in een omgevingsvisie of -plan dan wel een programma. Vestiging van het voorkeursrecht kan voorafgaand hieraan ook op basis van een gemotiveerde voorkeursrechtbeschikking. Vooruitlopende op het moment waarop de gemeenteraad een voorkeursrecht vestigt, kan het college van burgemeester en wethouders een kortdurend voorkeursrecht vestigen voor de duur van drie maanden na datum van vestiging. De totale geldingsduur bedraagt bij benutting van alle opeenvolgende opties maximaal 16 jaar en 3 maanden. Het voorkeursrecht kan niet op agrarische functies, die hun agrarische functies behouden, worden gevestigd. De termijnen in de Omgevingswet zijn leidend en worden hier weergegeven (hoofdstuk 9 Ow).

Vestigingsgrondslag	Bestuursorgaan	Duur	Duur
Niet van belang	College B&W	3 maanden	
Voorkeursrechtbeschikking	Gemeenteraad	3 jaar	
Omgevingsvisie	Gemeenteraad	3 jaar	
Moderniseringslocatie ²	Gemeenteraad		3 jaar
Omgevingsplan	Gemeenteraad	5 (+5) jaar	
Programma	Gemeenteraad		5 (+5) jaar
Maximale duur		16 jaar en 3 maanden	16 jaar en 3 maanden

Tabel 2 Grondslagen en geldingsduur voorkeursrecht

Voorbeeld

De vraag naar bedrijventerreinen op de langere termijn overstijgt de voorraad uitgeefbaar terrein. Er wordt een omgevingsplan opgesteld die een beperkte uitbreiding van bedrijfsterreinen mogelijk moet maken. Op de langere termijn zal verdere uitbreiding noodzakelijk zijn. De omgevingsvisie spreekt zich hier over uit. Om te voorkomen dat grondspeculanten vroegtijdig grondposities innemen, besluit de gemeente tot vestiging van het voorkeursrecht voor een gebied van 20 ha.

Het voorkeursrecht is primair een instrument dat ondersteunend is aan het anticiperend en zolang er geen sprake is gebruikmaking van onteigening ook van het actief verwervingsproces. Daarmee kan worden voorkomen dat eigenaren hun vastgoed aan speculanten verkopen waardoor prijsopdrijving kan ontstaan. Ook zullen eigenaren niet of minder investeren in met de planontwikkeling strijdige ontwikkelingen. Het openbaar karakter van het instrument maakt het ongeschikt voor ondersteuning van strategische aankopen. Wanneer het voorkeursrecht wordt toegepast op basis van een voorkeursrechtbeschikking krijgt het een meer strategisch karakter. Het planvormingsproces moet dan nog volledig worden opgestart.

Onteigening

De integratie van de Onteigeningswet in de Omgevingswet leidt tot belangrijke verschillen ten opzichte van de situatie voor 2024. De belangrijkste zijn:

- Het onderscheid in onteigeningstitels (infra en ruimtelijke plannen) is vervangen door één procedure ongeacht het doel van onteigening en ongeacht het bevoegd gezag;
- Omgevingsplan en omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA) vormen de grondslag voor onteigening;

2) In het omgevingsplan kunnen locaties worden aangewezen waar de daar aanwezige bouwwerken moeten worden gemoderniseerd of worden vervangen door gelijksoortige bebouwing. Zolang deze modernisering of vervanging niet heeft plaatsgevonden, wordt het gebruik van die bouwwerken aangemerkt als afwijkend van de toegedeelde functie en vormt daardoor een grondslag voor vestiging van het voorkeursrecht.

- De gemeenteraad neemt de onteigeningsbeschikking en de bekrachtiging vindt plaats via de bestuursrechter, waarbij hoger beroep bij de Raad van State mogelijk is.
- Scheiding van onteigenings- en schadeloosstellingsprocedure.

Alvorens tot onteigening over te kunnen gaan moet de gemeente in voldoende mate op vrijwillige basis gepoogd hebben tot overeenstemming te komen. Wanneer de eigenaar in staat is zelf de gewenste functie te realiseren (zelfrealisatie), is toepassing van onteigening ook niet mogelijk. Omgekeerd: als de eigenaar dus niet zelf in staat is om de gewenste functie te realiseren is er een actieve rol voor de gemeente. Zeker als er sprake is van belangrijke maatschappelijke opgaven dan zal de gemeente dit instrument inzetten.

De urgentie van onteigening moet blijken uit het feit dat binnen drie jaar de planrealisatie start. Onteigening is een instrument dat ter ondersteuning van het actief verwervingsproces kan worden ingezet. De onteigeningsprocedure kent vaste termijnen. Het op de juiste manier inzetten voor- komt dat bij de planrealisatie door problemen bij de verwerving onnodig vertraging optreedt. Actief verwerven op minnelijke basis vindt op basis van volledige schadeloosstelling plaats en daarmee onder dezelfde condities als onteigening. Daarom wordt de eigendom bij minnelijke aankoop en onteigening in beginsel op basis van dezelfde condities verworven. De gemeenteraad kan tot onteigening besluiten nadat het omgevingsplan en de grondexploitatie zijn vastgesteld door de gemeenteraad.

Uitgangspunt

1. Voorkeursrecht in te zetten als instrument waarmee de gemeente vroegtijdig signaal afgeeft sturing te willen geven aan de toekomstige ontwikkeling van een gebied.
2. Voorkeursrecht en onteigening in te zetten als ondersteunende instrumenten wanneer gekozen worden voor toepassing van actief grondbeleid.
3. De gemeente Smalingerland hanteert de handreiking grondeigendom in de Omgevingswet.
4. De gemeente Smalingerland past het BIBOB-beleid toe op grond- en vastgoedtransacties.
5. Basis is: voor een actief grondbeleid en uit te voeren taken is een aankoopkrediet noodzakelijk en de raad geeft het college hiermee opdracht tot uitvoering

B2.3 Didam-arrest, uitgifte van bouwrijpe gronden en uitgiftepreizen

Voorafgaande aan gronduitgifte zorgt de gemeente voor een zogeheten Didam publicatie in het gemeenteblad en het lokale blad Actief. Daarin staat in ieder geval de aankondiging van de voorgenomen verkoop, de ligging, de kadastrale gegevens en de wijze waarop gegadigden kunne laten weten dat ze interesse hebben in de aankoop van grond. Gronduitgifte van bouw kavels wordt ook op de gemeentelijke website vermeld¹². De gemeente Smalingerland hanteert een functioneel grondprijnsbeleid. Dit houdt in dat de waarde van de grond gerelateerd is aan de daarop te realiseren bestemming. Bij het bepalen van de prijs van bouwrijpe grond voor de diverse bestemmingen hanteert de gemeente de volgende algemene uitgangspunten:

- De grond wordt als bouwterrein bouwrijp geleverd¹³;
- De bodemkwaliteit is geschikt voor het toekomstige gebruik;
- De realisatie van het vastgoed is mogelijk tegen een redelijke verhouding van marktwaarde en stichtingskosten;
- De grondprijs wordt per relevante meeteenheid van de bestemming berekend (per m² kavel, gebruiksoppervlakte of bruto vloerooppervlakte, per parkeerplaats of per woning);
- Over de grondprijzen wordt BTW berekend.

De Europese regelgeving heeft ter voorkoming van ongeoorloofde staatssteun bepaald dat gronden moeten worden uitgegeven tegen een marktconforme prijs. De in juni 2016 vastgestelde Mededeling van de Europese Commissie over staatssteun bevat voorwaarden waaronder bij grondtransacties sprake is van marktconformiteit. Niet-marktconform handelen kan tot ongeoorloofde staatssteun leiden. Door gebruik te maken van externe benchmarking, analyse van gerealiseerde transacties, tendering, uitschrijven van competities en het laten uitvoeren van marktconforme taxaties door onafhankelijke deskundigen kan die marktconformiteit worden gewaarborgd.

12) Uitspraak van de Hoge Raad, 15-11-2024 ECLI:NL:PHR:2024:567 en verduidelijking in Didam II arrest ECLI:NL:PHR:2024:1661 en Handreiking Toepassing Didam-regels in de gemeentelijke gronduitgifte, VNG 2025. DE gemeentelijke processen van verkoop en inkoop zijn in Engage vastgelegd.

13) Bouwrijpe grond: grond geschikt om te bouwen, de benodigde kabels en leidingen (nutsvoorzieningen) zijn aangelegd. Als netcongestie ertoe leidt dat de kabels en leidingen pas (veel) later aangelegd kunnen worden, en de gemeente dus nog geen bouwrijpe grond kan leveren, volgt overleg en indien nodig besluitvorming door het college over de alternatieven (later leveren, eerder in gebruik geven, andere mogelijkheid).

In de definitiefase wordt bij het definiëren van de ontwikkelstrategie ook bepaald hoe de uit te geven grond op de markt worden gebracht. Globaal zijn twee uitgiftemethoden te onderscheiden, te weten:

- Gronduitgifte met een vorm van concurrentie (bijvoorbeeld een ontwikkelcompetitie of inschrijving);
- Enkelvoudige gronduitgifte (één op één).

Bij een ontwikkelingscompetitie kan geprofiteerd worden van de ideeën en visies van verschillende marktpartijen. Van belang hierbij is dat de gemeente uitgaat van de beste aanbieder gerelateerd aan een optimale grondwaarde en andere beleidsdoelen onder meer op het gebied van duurzaamheid, doelgroep, bestemming, ruimtelijke kwaliteit. De grondopbrengst moet minimaal aansluiten bij het grondprijnsbeleid of actueel uitgevoerde taxatie van de te verkopen locatie. Bij selectie op basis van inschrijving staat opbrengstmaximalisatie centraal.

De enkelvoudige gronduitgifte is niet openbaar en het concurrentie-element is niet aanwezig. Bij de selectie zal de gemeente, geleid op wetgeving en jurisprudentie, transparant en met duidelijke selectiecriteria moeten opereren. Dit is met name het geval als er sprake is van een aanbestedingsplicht. In elke situatie moet worden rekening gehouden met nationale en Europese regelgeving op gebied van aanbesteding en algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

De Wet Markt en Overheid bevat gedragsregels voor de overheid als zij goederen of diensten op de markt aanbiedt. Die hebben ook betrekking op de verkoop van grond. Gemeenten mogen staatssteun verlenen aan organisaties (waaronder woningcorporaties) door grond onder de marktwaarde te verkopen of beschikbaar te stellen, die bedoeld is voor de uitvoering van diensten van algemeen economisch belang (DAEB).

Als de gemeente grond uitgeeft ten behoeve van 'diensten van algemeen economisch belang' (DAEB), kan een lagere dan marktconforme grondprijs niet als staatssteun worden aangemerkt. Het grondprijnsbeleid van de gemeente hanteert als uitgangspunt dat de realisatie en exploitatie van sociale woningbouw en maatschappelijk vastgoed (zonder winst oogmerk) als DAEB-activiteit worden aangemerkt en daarmee een lagere grondprijs rechtvaardigen.

Voor sociale huurwoningen geldt als uitgangspunt dat de sociale grondprijs ongeveer kostendekkend moet zijn. De hoogte van die grondprijzen vormen een onderdeel van de prestatieafspraken die de gemeente met de corporaties en huurdervereniging (prestatieafspraken) maken.

Voor maatschappelijk vastgoed (onderwijs, sport, welzijn, etc.) geldt ook als uitgangspunt dat deze gemiddeld kostendekkend moeten zijn. Als grondslag wordt de comparatieve methode (vergelijking met wat gemeenten elders hanteren) gehanteerd.

Het college stelt jaarlijks de grondprijzen voor alle functies vast. Die gelden als uitgangspunt voor de uitgifte van bouwrijpe grond in dat jaar. Die grondprijzen gelden ook voor interne leveringen van bouwrijpe grond (onderwijsvoorzieningen en in eigendom van de gemeente blijvende maatschappelijk vastgoed (vastgoedportefeuille). Gelijk als bij uitgifte aan externe partijen staat daar de verplichting tegenover de bouwgrond bouwrijp te leveren. Als het niet mogelijk is marktconforme prijzen vast te stellen op grond van de comparatieve methode, dan zal dit op basis van onafhankelijke taxatie gebeuren.

Daarnaast gelden er voor projectmatige woningbouw, uitgifte van woningbouwkavels en bedrijventerreinen reserveringsvoorwaarden. Die worden jaarlijks gelijk met de uitgangspunten voor het grondprijnsbeleid door het college vastgesteld.

Uitgangspunten van dit beleid zijn:

- Periode van kosteloze reservering;
- Optieperiode tegen betaling van een vergoeding;
- Mogelijkheid tot een eenmalige verlenging van de optieperiode.

Uitgangspunt

1. Marktselectie vindt bij voorkeur in concurrentie plaats.
2. Het college stelt de uitgangspunten voor de grondprijzen en het reserveringsbeleid voor het komende jaar vast.
3. Op grond van de vastgestelde uitgangspunten worden jaarlijks grondprijzen, pachtprizen en de huur van ligplaatsen door het college vastgesteld.
4. Tarieven voor het sociale woonfonds en voor het parkeerfonds worden als ze zijn ingesteld jaarlijks herzien.

B2.3.1 Wijze van uitgifte van gronden

In het geval van actief grondbeleid kan de gemeente de door haar gemaakte kosten van bouwgrondproductie (verwerving, plankosten, bouw- en woonrijp maken) verhalen via de uitgifte van gronden middels verkoop of uitgifte in erfpacht. Over het algemeen wordt de voorkeur gegeven aan verkoop omdat de gemeente dan ineens de vrije beschikking krijgt over de waarde van de grond.

Er zijn twee vormen voor de uitgifte van de grond: verkoop en erfpacht. De verkoop van grond c.q. bouw kavels komt verreweg het meeste voor. Dat kan zowel aan ontwikkelende partijen als aan particuliere kopers of bedrijven zijn. Voor de kavelverkoop gelden de Algemene voorwaarden voor verkoop van bouwterreinen door de gemeente Smallingerland (vastgesteld door het college van burgemeester en wethouders). In de processtappen is verankerd dat de gemeente het Bibob beleid toepast.

Verkoop

Waar de grondprijs gebaseerd is op een niet maximaal bouwvolume en/of een bestemming met lagere grondopbrengst, wordt in de koopovereenkomst een suppletiebeding opgenomen dat gedurende een bepaalde periode recht geeft op bijbetaling van grondwaarde, als het volume wordt vergroot en/of de bestemming wordt gewijzigd. Hiertoe zijn door het college algemene voorwaarden bij verkoop vastgesteld.

Erfpacht

Een specifieke vorm van uitgifte is erfpacht. In de praktijk wordt die in Smallingerland niet vaak toegepast. Erfpacht wordt toegepast voor buitensportaccommodaties waarbij verenigingen op basis van een opstalrecht hun clubhuizen realiseren. Voor bedrijven kan het incidenteel worden toegepast als financieringsinstrument. Gezien het beperkte karakter van uitgifte in erfpacht worden per individuele uitgifte de erfpachtvoorwaarden in de notariële akte vastgelegd.

De gemeente Smallingerland gebruikt de Notitie Erfpacht van het BBV als handleiding.

B2.4 Kostentoerekeningsprincipes grondexploitaties

Aan een grondexploitatie kunnen volgens de BBV maximaal de kostensoorten worden toegerekend zoals opgenomen in het Aanvullingsbesluit Grondeigendom Omgevingswet. Voor de toerekening van kosten aan grondexploitaties worden dezelfde principes gehanteerd, zoals die ook gelden bij het kostenverhaal, namelijk: profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid (PPT).

Nieuw t.o.v. de bestaande situatie is dat binnen het principe van PPT ook kosten van gebouwde- en openbare fietsenstallingen, faciliteiten voor ondergrondse afvalinzameling en distributienetwerken voor elektriciteit, warmte, gas en water inclusief de bijbehorende werken en bouwwerken, mogen worden toegerekend. De toerekening van kosten van distributienetwerken vraagt om een nadere uitwerking. De dergelijke kosten worden in beginsel via aansluitkosten of vast recht rechtstreeks aan de gebruiker in rekening gebracht. Gelijk als bij het kostenverhaal zullen deze kosten alleen in de grondexploitatie kunnen worden opgenomen, voor zover die niet via aansluitkosten of vast recht met de gebruiker kunnen worden verrekend. Opnemen van dergelijke kosten in de grondexploitatie leidt tot (gedeeltelijke) verrekening via de grondprijs.

De in een grondexploitatie te definiëren exploitatiegrens bepaalt uiteindelijk welke van de tot deze kostensoorten toe te rekenen maatregelen in de grondexploitatie worden opgenomen. Voor de toe te rekenen plankosten (kosten inzet eigen organisatie en inschakeling externe capaciteit) worden bijlage IV Omgevingsbesluiten de handreiking kostenverhaal als uitgangspunt gehanteerd. De plankosten scan wordt daarbij als hulpmiddel gebruikt.

De kosten van de initiatieffase (paragraaf 4.1) worden niet ten laste van de grondexploitatie gebracht. Uitgangspunt is dat op basis van werkelijke kosten toerekening aan de grondexploitaties plaatsvindt. De toerekening van kosten van de inzet van de ambtelijke organisatie vindt plaats op basis van werkelijk bestede uren. Zolang de daarvoor benodigde inrichting van de financiële administratie dat nog niet toelaat, zal die toerekening aan de grondexploitaties jaarlijks op basis van de voortgang van projecten worden bepaald. Ingeschakelde externe capaciteit of uitbestede taken worden rechtstreeks doorbelast aan de grondexploitatie.

In de aan de gemeenteraad ter vaststelling aan te bieden grondexploitatiebegroting worden de planvoorbereidingskosten geraamd op basis van de volgende uitgangspunten:

- I. Urenraming per plan, afhankelijk van omvang, complexiteit en programma
 - Kosten grondzaken (inzet t.b.v. verwerven, tijdelijk beheer, uitgifte en planeconomie);
 - Projectmanagement (projectleiding, planning, ondersteuning en communicatie);
 - Planvorming (stedenbouw, wonen, verkeer, milieu, water en duurzaamheid).
- II. Percentage kosten bouw- en woonrijp maken (15%)
 1. Voorbereiding en toezicht bouw- en woonrijp maken

Uitgangspunt

1. In te stemmen met de bovenstaande uitgangspunten kostentoerekening van planvoorbereidingskosten aan de gemeentelijke grondexploitaties.

Bijlage 3 Samenwerken

In deze bijlage volgt een korte toelichting op mogelijke samenwerkingsvormen uit hoofdstuk 5.

B3.1 Bouwclaim

Aan de toepassing van het bouwclaimmodel ligt ten grondslag dat een (bouwende) ontwikkelaar vroegtijdig een grondpositie in een plangebied heeft ingenomen. Om tot realisering over te kunnen gaan maakt de gemeente met de private partij de afspraak dat deze in ruil voor het overdragen van de grondpositie aan de gemeente het recht op bouwen van een bepaald programma in het plangebied verwerft (de bouwclaim). Afhankelijk van de verdere afspraken zorgt de gemeente dan veelal voor het bouw- en woonrijp maken. Het bouwclaimmodel is een oplossing wanneer de grondposities van gemeente en private partijen onvoldoende afgestemd zijn op het plan en er een (her)verkaveling van posities noodzakelijk is.

B3.2 Concessie

In het concessiemodel verleent de gemeente een recht aan een private partij die de grond bouwrijp maakt, het vastgoed realiseert en het openbaar gebied na afronding overdraagt aan de gemeente. De regie voor zowel vastgoed- als grondexploitatie ligt in één hand, namelijk van de concessiehouder. De gemeente draagt uitvoering en regie volledig over aan de concessiehouder maar behoudt de toetsende publiekrechtelijke rol.

B3.3 Publiek-private-of publiek-publieke samenwerking

Samenwerking tussen gemeente en marktpartijen of andere overheden waarbij de partijen gemeenschappelijk het risico voor de grondexploitatie overdragen aan een juridische entiteit. Afhankelijk van de wijze waarop de samenwerking en de risicoverdeling in die juridische entiteit vorm wordt gegeven, wordt een beroep op gemeentelijke (financiële) capaciteit gedaan en draagt de gemeente via de juridische entiteit mede het risico. Het bedrijvenpark Azeven is een voorbeeld van publiek-publieke samenwerking met de gemeente Opsterland via de Gemeenschappelijke Regeling Exploitatie Bedrijvenpark Drachten.

Uitgangspunt

1. De gemeente wil samenwerken als instrument inzetten om kennis en risico's bij de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving te kunnen delen met andere partijen.

Bijlage 4 Kostenverhaal

Kostenverhaal is en blijft een wettelijke verplichting voor de gemeente wanneer zij ten behoeve van de realisering van aangewezen bouwactiviteiten door particuliere initiatiefnemers kosten maakt¹⁴. Bij het bepalen van de hoogte van de kosten die worden verhaald, gelden de criteria van profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid (PPT-criteria). De verplichting om kosten te verhalen kan worden uitgevoerd via het maken van contractuele afspraken vooraf (anterieure overeenkomst) of door het verhalen van die kosten op grond van het omgevingsplan.

Hoofregel was en blijft dat kostenverhaal bij voorkeur met vrijwillige instemming via een anterieure overeenkomst voorafgaand aan de vaststelling van het omgevingsplan of verlening van de omgevingsvergunning plaatsvindt.

Alleen wanneer initiatiefnemer(s) en gemeenten niet vooruitlopend op vaststelling van het Omgevingsplan of buitenplanse omgevingsactiviteit overeenstemming bereiken, ontstaat kostenverhaal op dwingende basis. De planrealisatie vindt in beide situaties plaats voor rekening en risico van de private partij. De invloed en sturing van de gemeente op het uiteindelijke plan is beperkt, maar de gemeente draagt ook een beperkt financieel risico.

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

Tabel 3 Verdeling bevoegdheden kostenverhaal op basis van Omgevingswet

B4.1.1 Privaatrechtelijk kostenverhaal

De gemeente en de ontwikkelaar hebben contractsvrijheid bij een anterieure overeenkomst. Ze kunnen zelf bepalen waar ze afspraken over maken en waar niet. Hoewel de PPT-criteria bij een anterieure overeenkomst niet gelden, vormen zij op de achtergrond wel de context waarbinnen initiatiefnemer(s) en gemeente de vrijwillige afspraken maken.

De plankostenscan (hoofdstuk 13 Omgevingsregeling Kostenverhaal) is een hulpmiddel om de gemeentelijke uren per activiteit of product te bepalen. Om de transparantie van het gemeentelijk grondbeleid te bevorderen, is bepaald dat de gemeente moet publiceren dat zij een overeenkomst is aangegaan. De samenvatting en hoofdlijn van de overeenkomst worden gepubliceerd. Het is niet noodzakelijk om alle financiële onderdelen van de anterieure overeenkomst te publiceren. De overeenkomsten vallen wel onder de Wet open overheid (Woo)¹⁵. De gemeente gaat verder op de weg van een uniforme aanpak met standaardisatie van anterieure overeenkomsten met een grotere nadruk op het doorberekenen van kosten.

Zodra in het mobiliteitsbeleid of in het volkshuisvestingsprogramma nieuwe onderdelen (als het mobiliteitsfonds of het volkshuisvestingsfonds -zijn/worden vastgelegd, dan worden deze meegenomen in de anterieure kostenverhaalovereenkomsten. Hiervoor is geen wijziging van deze Nota grond- en vastgoedbeleid nodig. Het kosten verhaal wordt dan voor de uitvoering van ander beleid uitgebreid.

B4.1.2 Publiekrechtelijk kostenverhaal

Een omgevingsplan met kostenverhaalsgebied is de grondslag voor het publiekrechtelijk kostenverhaal. De kostenverhaalregels in het omgevingsplan definiëren de rekenregels/verdeelmethoden. De macro-aftopping bepaalt dat niet meer kosten van een initiatief kunnen worden verhaald dan er aan opbrengsten zijn. De micro-aftopping begrenst de maximaal aan een initiatief toe te rekenen gemeentelijke plankosten.

De wijze van kostenverhaal wordt afhankelijk van het type ontwikkeling. Bij integrale gebiedsontwikkeling wordt een tijdvak voor planrealisatie benoemd. Daardoor is het mogelijk de verwachte kosten en opbrengsten van het plan binnen dit tijdvak te ramen. Kostenverhaal is verder alleen mogelijk over aangewezen kostensoort (plankosten) en in bijlage IV van het Omgevingsbesluit opgenomen kostensoorten. Bij de integrale gebiedsontwikkeling worden de kosten voor publieke voorzieningen uit de vastgoedontwikkeling betaald.

14) Afdeling 13.6 Kostenverhaal bij bouwactiviteiten en activiteiten vanwege gebruikswijzigingen, Omgevingswet en artikel 8.15 Omgevingsbesluit "kostensoortenlijst" resp. Bijlage IV van het Omgevingsbesluit.

15) In de Wet Open Overheid is alles openbaar tenzij er argumenten zijn om een gedeelte niet te openbaren. Dat kan bijvoorbeeld gaan om financiële gegevens die niet openbaar moeten worden omdat zij de financiële bedrijfsvoering van de gemeente of aanbestedingen kunnen schaden.

Naast de integrale gebiedsontwikkeling introduceert de Omgevingswet organische gebiedsontwikkeling, waarbij in principe geen zicht is op het eindbeeld van een ontwikkeling. Kenmerkend voor organische ontwikkeling is dat er veel onzekerheid bestaat over wat, waar, wanneer en door wie ontwikkeld gaat worden. Dat geldt ook voor de publieke voorzieningen waarvoor het kostenverhaal wordt aangewend. Het is daarom vooraf lastig, zo niet onmogelijk om afspraken met particuliere partijen te maken over de te verhalen kosten. Gezien die onzekerheden heeft ook de gemeente behoefte aan flexibiliteit bij het bepalen welke rol ze wel en niet wil en kan innemen.

Kostenverhaal bij organische gebiedsontwikkeling vindt plaats zonder benoeming van een tijdvak. Er wordt per kostenverhaalgebied een kostenplafond gedefinieerd. Alleen de kosten voor werken en werkzaamheden die nodig zijn voor niet-uitgeefbare gronden kunnen worden verhaald. In plaats van de macro-aftopping wordt bij aanvraag van de door het college van burgemeester en wethouders te verlenen beschikking bestuursrechtelijke geldschuld getoetst of de kosten niet hoger zijn dan de door de ontwikkeling optredende waardevermeerdering.

Uitgangspunt

1. Kostenverhaal via het privaatrechtelijke spoor is uitgangspunt van het gemeentelijke grondbeleid.
2. De gemeente Smallerland hanteert daarbij de handreiking Kostenverhaal in de Omgevingswet.
3. De gemeente is bereid publiekrechtelijk kostenverhaal als instrument bij organische gebiedsontwikkeling toe te passen voor ontwikkelingen waarbij nog niet helemaal duidelijk is hoe het gebied zich in de toekomst zal ontwikkelen en welke publieke voorzieningen daarvoor door de gemeente gerealiseerd moeten worden.

B4.2 Financiële bijdrage

De Omgevingswet biedt de mogelijkheid voor de gemeente om in een omgevingsplan te bepalen dat een financiële bijdrage wordt verlangd voor aangewezen ontwikkelingen ter verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving (regeling voor publiekrechtelijk afdwingbare financiële bijdragen).

Voorwaarde is wel dat die maatregelen in de omgevingsvisie of omgevingsprogramma zijn vastgelegd. In de omgevingsvisie van de gemeente wordt een onderbouwing van de functionele samenhang van maatregelen vastgelegd. Bijvoorbeeld als voor dezelfde functie samenhangend beleid voor de gemeente wordt opgenomen, zoals beleid om te voldoen aan gemeentelijke woningbouwopgave dat van toepassing is op nieuwe woningbouwlocaties. Uitgangspunt voor het gemeentelijk grondbeleid is dat in beginsel op basis van vrijwilligheid anterior deze financiële bijdrage wordt verhaald.

Toepassing is mogelijk als wordt voldaan aan de volgende vereisten:

- a. Functionele samenhang (bijv. een financiële bijdrage voor sociale woningbouw, of aan het ontwikkelen van een nieuw bedrijventerrein en het opknappen van een bestaand bedrijven-terrein) of het zorgen voor voldoende parkeerruimte.
- b. Als de (woning)bouwlocatie profijt heeft van de ontwikkeling van een aantrekkelijker woon- en leefklimaat, of vestigings- en ondernemingsklimaat.
- c. De kosten niet op andersoortige wijze verhaalbaar zijn.

Ook hier geldt dat het voorafgaand aan de planontwikkeling vastleggen van de afspraken in een anterieure overeenkomst de voorkeur verdient. Op vrijwillige basis contracteren over financiële bijdragen voor gebiedsoverstijgende kosten blijft mogelijk.

Voorbeeld

De gemeente heeft zich in beleidsdocumenten uitgesproken voor versterking van de ontwikkeling van de werk- gelegenheid in onder andere de recreatieve sector. Daarvoor zijn ingrepen in het landschap en de openbare ruimte noodzakelijk. Particuliere ondernemers in het gebied zijn bereid tot herontwikkeling van bestaande functies in het gebied. De gemeente heeft behalve de openbare ruimte geen grondposities in het gebied en is bij de ontwikkeling sterk afhankelijk van de particuliere initiatieven. De gemeente heeft onvoldoende middelen om de investeringen in de openbare ruimte, waarvan ook de particuliere investeerders indirect zullen profiteren, volledig te bekostigen. Daarom wil de gemeente een financiële bijdrage van de particuliere investeerders vragen en spreekt zich daarover uit in de Omgevingsvisie.

Vrijwillige financiële bijdrage

Net als bij het kostenverhaal geldt ook hier dat op basis van vrijwilligheid tussen initiatiefnemers en gemeente financiële afspraken kunnen worden gemaakt. De ontwikkelingen waarvoor deze financiële bijdrage wordt gevraagd moeten dan zijn vastgelegd in de omgevingsvisie of een programma.

Afdwingbare financiële bijdrage

Het omgevingsplan moet de ontwikkeling waarvoor een financiële bijdrage wordt verhaald concretiseren. In de toelichting moet een onderbouwing worden gegeven van de functionele samenhang tussen de ontwikkeling en de activiteiten waarvoor regels over financiële bijdragen worden gesteld. Die onderbouwing kan gebaseerd worden op een omgevingsvisie of programma. De financiële bijdrage kan alleen daadwerkelijk geïnd worden als de initiatiefnemer van de bouwactiviteit geen overeenkomst over het kostenverhaal heeft gesloten met de gemeente en de bijdrage niet anderszins is verzekerd. De inning vindt plaats via de beschikking bestuursrechtelijke geldschuld waarmee ook de verschuldigde bijdrage voor het kostenverhaal wordt opgelegd.

De regeling voor publiekrechtelijk afdwingbare financiële bijdragen is beperkt tot aangewezen bouwactiviteiten waarvoor verplicht kosten moeten worden verhaald (zoals de bouw van woningen en kantoren). Er kunnen geen financiële bijdragen worden afgedwongen voor bestaande, al toegelaten activiteiten. Deze financiële bijdragen kunnen alleen van initiatiefnemers worden verlangd als die bijdrage wordt gebruikt voor verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving én er een functionele samenhang bestaat tussen de ontwikkeling waarvoor de bijdrage wordt verlangd en de (bouw)activiteit van de initiatiefnemer. Het gaat daarmee niet om ontwikkelingen die direct noodzakelijk zijn voor het realiseren of verrichten van een bouwactiviteit, maar om ontwikkelingen die daarmee samenhangen. In de meeste gevallen zal deze samenhang bestaan op een hoger schaalniveau. Gedacht kan worden aan bijvoorbeeld kwalitatieve verbeteringen van landschap, de aanleg of aanpassingen van wegen c.a., de aanleg van park- of recreatiegebieden.

Daarnaast mag de financiële bijdrage niet hoger zijn dan de waardevermeerdering van de grond of de opbrengsten op de locatie waar de bouwactiviteit wordt verricht.

Via de opgaven uit de Omgevingsvisie worden de acties op gebied van wonen, werken, duurzaamheid, openbare ruimte en verbindingen gedefinieerd die ook van de gemeente substantiële investeringen verlangen. Via de financiële bijdrage kan een deel van die investeringen worden verhaald op nieuwe initiatieven.

Uitgangspunt

1. De gemeente zal gebruik maken van de mogelijkheid tot het verhalen van een financiële bijdrage ter verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving.
2. Nieuwe onderdelen als het mobiliteitsfonds en het volkshuisvestingsfonds vormen onderdeel van het kostenverhaal nadat de betreffende beleidsdocumenten door de raad zijn vastgesteld.
3. Kostenverhaal via het privaatrechtelijke spoor is uitgangspunt van het gemeentelijk grondbeleid.

B4.3 Stedelijke kavelruil

Deze Nota Grond- en vastgoedbeleid sluit toepassing van het instrument niet uit. Inzet zal alleen op verzoek van particulieren initiatiefnemers plaatsvinden.

Bij stedelijke kavelruil maken de eigenaren zelf met elkaar een plan voor hun gebied. Ruilen van eigendom om zo een betere verdeling/inrichting te krijgen is het uitgangspunt. Vrijwillige stedelijke kavelruil is een nieuw middel voor gebiedsontwikkeling. De gemeentelijke rol is primair een faciliterende rol via het publiekrechtelijk instrumentarium. Afhankelijk van de inhoud van de plannen van particuliere initiatiefnemers kan de gemeente echter ook partij worden bij de kavelruil. Belangrijk in dat geval is dat rol(len) van de gemeente glashelder zijn voor alle betrokkenen. Als het gaat om wat meer complexe stedelijke herstructureringsopgaven met een versnipperde grondeigendom en relatief hoge kosten van herontwikkeling zal kavelruil alleen geen oplossing bieden en zal initiërende ingrepen van de gemeente nodig kunnen zijn.

De gemeente kan bijvoorbeeld in het omgevingsplan kavelruilgebieden aanwijzen, waar eigenaren een stedelijke kavelruil met behulp van de gemeente kunnen voorbereiden. Daarbij kan de gemeente een kavelruil die door een meerderheid van de eigenaren wordt gewenst, beschermen door een voorkeursrecht te vestigen. Ook kan worden gedacht aan het onteigenen van eigenaren die niet willen verkopen of participeren in de herontwikkeling. Ook kan de gemeente partij worden wanneer de realisering van de plannen ingrepen in de openbare ruimte noodzakelijk maken. Verwijzende ook naar het gebruik van het instrument vrijwillige kavelruil in het landelijk gebied, is stedelijke kavelruil. Stedelijke kavelruil is een ingewikkeld proces, waarbij het succes afhangt van vele factoren.

B4.4 Particuliere initiatieven

Nieuwe particuliere initiatieven kunnen worden onderscheiden in initiatieven die in beginsel passen binnen het Omgevingsplan en initiatieven die daar niet binnen passen. De omgevingstafel vormt het vooroverleg tussen initiatiefnemer en bevoegd gezag dat moet bijdragen aan een integraal advies en is de basis om binnen acht weken een vergunning te kunnen verlenen.

Daarnaast kunnen particuliere initiatieven worden ingediend die niet inpasbaar zijn binnen het omgevingsplan. In die situatie zal het initiatief zowel inhoudelijk als op financiële effecten beoordeeld moeten worden. De financiële beoordeling is gericht op de volgende vragen:

- Welke gemeentelijke kosten zijn gemoeid met de realisering van het initiatief;
- Is de initiatiefnemer bereid om met de gemeente een anterieure overeenkomst te sluiten.
- De vergunningverlening kan gepaard gaan met publiekrechtelijk kostenverhaal wanneer vooraf geen anterieure overeenkomst met de initiatiefnemer is gesloten.

Bijlage 5 Vastgoedrollen

In deze bijlage is een voorbeeld gegeven van diverse vastgoedrollen binnen een gemeente. Het project Grip op Grond Grip op Vastgoed is binnen de gemeente aangewezen om dit uit te werken.

B5.1 Portefeuillemanagement

Het portefeuillemanagement definieert de strategie en de prioriteiten en is gericht op het sturen op een efficiënte en effectieve vastgoedvoorraad die binnen de vastgestelde kaders recht doet aan de gestelde beleidsdoelen. Deze sturing vindt plaats door:

- Te bepalen welke gebouwen we nodig hebben voor de toekomst.
- Te beslissen over verbouwen, slopen of nieuw bouwen.
- Te zorgen dat ons vastgoed past bij gemeentelijk beleid, zoals bijvoorbeeld duurzaamheid.

Het portefeuillemanagement kan worden opgesplitst in specialistische rollen voor:

- Portefeuillemanager. Ontwikkelt en bewaakt de portefeuillestrategie. Meerjarenplannen voor de portefeuillebesluit over behoud, transformatie of afstoting van gebouwen. Stemt af met diverse beleidsafdelingen.
- Beleidsadviseur. Vertaalt maatschappelijke ontwikkelingen naar vastgoedbeleid. Analyseert demografische en ruimtelijke trends.
- Data analist. Monitort klanttevredenheid en ontwikkelt KPI's en maakt portefeuille analyses.
- Risicomanager. Coördineert verzekeringen en identificeert risico's en bewaakt de compliance en governance.

B5.2 Projectmanagement

De taken projectmanagement:

Zij maken wat de portefeuillemanager heeft bedacht.

- Zetten abstracte plannen om in concrete aanbestedingen voor nieuwe gebouwen
- Houden rekening met een efficiënt, effectief en kostenbewust te gebruiken en te beheren gebouw
- Bewaken budget, planning en kwaliteit
- Coördineren aannemers en architecten
- Ze leveren op aan de portefeuillemanager

B5.3 Vastgoedbeheer

De taken van Vastgoedbeheer:

- Zijn het eerste aanspreekpunt voor gebruikers
- Plannen en uitvoeren van onderhoud
- Bewaken comfort en veiligheid in gebouwen

Vastgoed beheer kan worden opgesplitst in specialistische rollen voor:

- technisch management. Zij zorgen ervoor dat de stenen en de leidingen in het gebouw goed blijven functioneren. Bijvoorbeeld door planmatig, correctief en preventief onderhoud en contractbeheer uit te voeren volgens een te beheren MJOP.
- asset management. Zij zorgen ervoor dat de huurders/gebruikers in het gebouw tevreden zijn. Bijvoorbeeld goede huurafspraken en contractbeheer. Zij bewaken de kosten efficiëntie van het gebouw.
- facilitair management. Zij zorgen ervoor dat de huurders/gebruikers de gebouwen ook kunnen gebruiken. Bijvoorbeeld schoonmaak, Beveiliging, dagelijks onderhoud, contractbeheer.

Kennis van het gebouw wordt gedeeld met het portefeuillemanagement, waardoor die betere keuzes kunnen maken.

Een deel van de gemeentelijke gebouwen wordt door derden beheerd. Dit gaat bijvoorbeeld om sportgebouwen die door het Sportbedrijf worden beheerd en onderhouden. Ook daar zijn afspreken over een juist Meer Jaren Onderhoud cruciaal.

B5.4 Vastgoedondersteuning

De taken van vastgoedondersteuners:

- Bewaken de financiële stromen
- Beheren alle documenten
- Zorgen dat systemen werken

Vastgoedondersteuning kan worden opgesplitst in specialistische rollen voor

- Financieel controller. Bewaakt de financiële planning en control. Maakt exploitatie begrotingen. Waardeert vastgoed op de balans.
- Vastgoedstelselbeheerder. Beheren van de vastgoedbeheer software. Draagt zorg voor data integriteit en draagt zorg voor rapportages en managementoverzichten
- Documentatiebeheerder. Beheert vastgoeddossiers. Faciliteert informatie-voorzieningen

- Tekeningen beheerder
- Inkoop/aanbestedingen ondersteuner.

Zij weten alles van de processen en de vereisten bij aanbestedingen.

Meer aandacht voor de TCO (totale exploitatiekosten) vraagt om een meeromvattende aansturing van het vastgoedbeheer. Denk hierbij aan vastgoedfinanciering, het vormen van onderhoudsreserves, het monitoren van de onderhoudsbehoefte en het rapporteren hierover¹⁶.

B5.5 Vastgoedtransacties

In opdracht van het portefeuillemanagement

- Kopen en verkopen van vastgoed
- Afsluiten en beheren van huurcontracten
- Taxeren en waarderen van gebouwen

Er zijn specialistische rollen te onderscheiden in

- Makelaar. Koop en verkoop, maar ook maken van huurovereenkomsten
- Taxateur. Waarderen en taxeren t.b.v. transacties en de balans
- Jurist. Ontwerpt en beoordeelt contracten. Bewaakt wet- en regelgeving. Bemiddelt in geschillen.
- Makelpunt. Centraal verzamelpunt waar vraag en aanbod van/naar ruimte samenkomt.

¹⁶P 21 Rapportage Financiële spelregels.

Bijlage 6 Afkortingen

AOK Anterieure overeenkomst
BBV Besluit Begroting en verantwoording provincies en gemeenten
Bibob Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur
BIE Bouwgrond in Exploitatie
BOPA Buitenplanse omgevingsplanactiviteit
BTW Belasting Toegevoegde Waarde
BVO Bruto Vloer oppervlakte
CBS Centraal Bureau voor de Statistiek
CO2 Koolstofdioxide
DAEB Diensten van Algemeen Economisch Belang
IHP Integraal Huisvestingsplan
KRO Koop- Realisatieovereenkomst
MJOP Meer Jaren Onderhouds Prognose (ook DMJOP als Duurzaamheid ook wordt meegeteld)
NEN Nederlandse Normen van de Stichting Koninklijk Nederlands Normalisatie Instituut,
MVA Materiële Vaste Activa
Ob Omgevingsbesluit
Ow Omgevingswet
POC Percentage of Completion
PPT Profijt, Proportionaliteit, Toerekenbaarheid
ROP Ruimtelijk Ontwikkelings Perspectief
SOK Samenwerkingsovereenkomst
VNG Vereniging Nederlandse Gemeenten
VPB Vennootschapsbelasting
VRO Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening
VVG Vereniging van Grondbedrijven
WEC Wet op de expertisecentra
WOO Wet Open Overheid
WPO Wet Primair Onderwijs
WVO Wet Voortgezet Onderwijs

Bijlage 7 Bronnen

Alba Concepts:

- Memo circulair afschrijven binnen het BBV, , 21 september 2025, 2025-1022.007-V2.0-SB/JG

Commissie BBV

- Notitie Grondbeleid in begroting en jaarstukken (2023), december 2023
- Notitie Materiële Vaste Activa , 2020
- Notitie Erfpacht gronden, 2017

Europese Commissie

- mededeling van de Commissie betreffende het begrip "staatssteun" in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, (2016/C 262/01)

Fakton Consultancy en Metafoor Ruimtelijke Ontwikkeling

- Kostenverhaal ontcijferd De praktijk van de rekening, 26-06-2025 (in opdracht van het ministerie van VRO)

Gebiedsontwikkeling.nu

- Het kostenverhaal ontcijferd, wat gaat goed en waar wringt het, 10-11-2025

Gemeente Opsterland

- Nota grondbeleid Opsterland 2025, raadsbesluit 27-01-2025

Gemeente Smallingerland

- Beleidsnotitie Schuilstallen gemeente Smallingerland, vastgesteld maart 2019
- Beleidsregels voor de wet BIBOB gemeente Smallingerland 2025,
- Datavisie Smallingerland
- Financiële spelregels realisatie en beheer maatschappelijk vastgoed gemeente Smallingerland, Bert Karssens en Bjorn Gossen
- Financiële verordening Smallingerland (2024), gemeentebblad 2024, nr. 141497, 4 april 2024
- Financiële verordening gemeente Smallingerland , geldend vanaf 4-7-2025, Financiële verordening Smallingerland | Lokale wet- en regelgeving
- Integraal Huisvestingsplan Smallingerland, raadsbesluit 15-10-2024
- Leidraad risicomangement in projecten, 12-03-2025
- Nota Accommodatiebeleid 2022
- Nota Grond- en Vastgoedbeleid 2022-2025
- Nota reserves, voorzieningen en risicobeleid, vastgesteld 28-12-2024, Nota reserves, voorzieningen en risicobeleid | Lokale wet- en regelgeving en voorgestelde aanpassingen per 1-1-2026
- Rapport: Analyse huidige situatie & risicoscan vastgoedbeheer gemeente Smallingerland (november 2024, Baker Tilly)
- Notitie Smit & De Vries, 2025, Erik Blankenvoorde vastgoed aanpak en risico's gemeente Smallingerland
- Notitie Actualisatie anticiperende aankopen op weg naar Nieuwe Nota Grond en Vastgoedbeleid 2025
- Ontwikkelstrategie gemeente Smallingerland, 2022
- Project Grip op Grond en Grip op Vastgoed

Informatiepunt Leefomgeving, kenniscentrum van de overheid

- Meest recente plankosten-scan (versie oktober 2025), jaarlijkse aanpassingen

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

- Handreiking kostenverhaal en financiële bijdragen Omgevingswet, april 2022
- Handreiking grondeigendom Omgevingswet, voorkeursrecht, onteigening en stedelijke kavelruil, mei 2022
- Besluit Begroting en verantwoording provincies en gemeenten, versie geldend vanaf 17 april 2025

Koninklijk Nederlands Normalisatie instituut:

- NEN norm 2767 en Praktijk-gids NEN 2767 Conditie-meting gebouwde omgeving, 2021
- NEN norm 3140

Rechtspraak.nl

- Didam-arrest, Hoge Raad, 2-11-2021, ECLONL:PHR:2024:567
- Didam 2 arrest, Hoge Raad, 15-11-2024 ECLI:NL:PHR:2024:1661

RICS

- Praktijkhandleiding Taxaties Gebiedsontwikkelingen, december 2024

Tweede Kamer der Staten Generaal

- Kamerbrief vergaderjaar 2024-2025, 32 847, nr. 1351, Minister VRO, 20-06-2025
- Kamerbrief Modernisering van het grondbeleid | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl | Kamerstuk 34 682, nr. 164, 19-06-2023

Vereniging van Grondbedrijven

- Gewenste veranderingen voor een slagvaardiger grondbeleid en gebiedsontwikkeling, *input voor de brief aan de Tweede kamer over vernieuwing van het Grondbeleid*, 14-03-2023

Vereniging Nederlandse Gemeenten

- Handreiking Toepassing Didam-regels in de gemeentelijke gronduitgifte, 2025
- Sectorale routekaart gemeentelijk maatschappelijk vastgoed, routekaart gemeenten 2020
- Grondbeleid voor raadsleden, wat u als raadslid moet weten over grondbeleid. Den Haag, oktober 2018

Wetten: Onder andere

- Algemene wet bestuursrecht
- Wet belastingen Rechtsverkeer
- Burgerlijk wetboek
- Wet BIBOB
- Wet Markt en Overheid
- Wet omzetbelasting
- Omgevingswet en Omgevingsbesluit
- Wet Open Overheid
- Wet voorkoming witwassen en Financiering Terrorisme
- Wet versterking regie volkshuisvesting

De Nota grond- en vastgoedbeleid 2026-2030 is tot stand gekomen met integrale medewerking van Team Ruimtelijke Economische Ontwikkeling (o.a. grondzaken; vastgoed; wonen); Team Maatschappelijke Ontwikkeling; Team Financiën, Team Juridische Zaken en Team Programma's en Projecten.