

Programma Grondbeleid Gemeente Pekela

De raad der gemeente Pekela gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders d.d. 14 oktober 2025 besluit:

Artikel I

Het programma grondbeleid vast te stellen

zoals is aangegeven in Bijlage A.

Artikel II

Gereserveerd

Artikel III

Dit besluit treedt in werking op de dag waarop dit bekend wordt gemaakt.

Besloten in de openbare vergadering van 27 januari 2026.

De raad voornoemd,

Voorzitter, Griffier,

de heer J. Kuin - de heer M. Meerman

Bijlage A

Programma Grondbeleid Gemeente Pekela

Voorblad



1 Samenvatting

Het Programma Grondbeleid bestaat uit drie hoofdonderdelen:

- 1) van Visie naar Opgave,
- 2) van Opgave naar Sturing,
- 3) van Sturing naar Control.

Hiermee sluiten we aan bij de systematiek van de Omgevingswet en hanteren we de regels van het BBV, die het financiële kader voor gemeentelijk grondbeleid bepalen.

Onze Omgevingsvisie en Afwegingskader Woningbouw bepalen waar nieuwe woningen kunnen komen. In de Woningbouwmonitor registreren we welke plannen worden uitgevoerd, mogelijk gerealiseerd worden en waar nog ruimte is voor nieuwe projecten. Voor de periode na 2038 zijn nog geen concrete plannen opgenomen, maar het is noodzakelijk om minimaal twintig jaar vooruit te kijken. Het ontwikkelen van een beleidskader, het kopen van gronden en het uitwerken van plannen nemen immers veel tijd in beslag.

Hoewel er verschillende plannen zijn voor nieuwe woningen, is het waarschijnlijk dat een deel hiervan niet doorgaat. Daarom adviseert het rijk om voor 130% van de vraag ruimte te reserveren. Ook voor bedrijventerreinen is het belangrijk om op tijd te plannen om een tekort aan bouwgrond te voorkomen.

We houden rekening met mogelijke veranderingen in de woningmarkt, zoals een bouwcrisis.

Voor de geplande woningbouw is een aanzienlijke hoeveelheid bouwgrond nodig. Een deel daarvan is al beschikbaar, maar het resterende deel moet nog worden verworven. Uitgangspunt is dat de gemeente ongeveer de helft van deze opgave voor haar rekening neemt en dat de markt de resterende grondont-

wikkeling verzorgt. Deze spreiding van verantwoordelijkheden maakt het beleid flexibel en minder kwetsbaar voor onverwachte ontwikkelingen.

De verworven gronden worden opgenomen op de gemeentelijke balans tot het moment dat de gronden daadwerkelijk ontwikkeld worden. Bij de aankoop van ruilgrond is het van belang dat deze zo dicht mogelijk bij de landbouwwaarde wordt aangekocht, zodat de financiële risico's beperkt blijven. De inkomsten uit verhuur van deze gronden dekken doorgaans de meeste kosten.

De gemeente is verplicht om kosten die samenhangen met bouwprojecten te verhalen op particuliere ontwikkelaars. Daarnaast worden er afspraken gemaakt over de kwaliteit van de openbare ruimte. Indien een particuliere partij niet wil meewerken aan deze voorwaarden, wordt het verzoek opnieuw beoordeeld. Er zijn juridische middelen om medewerking af te dwingen, maar deze zijn vaak ingewikkeld en risicovol. Daarom wordt zorgvuldig afgewogen wanneer en hoe de gemeente samenwerkt met particuliere partijen.

Initiatieven die bijdragen aan het oplossen van het woningtekort of het verbeteren van het woningaanbod krijgen prioriteit. Bij politieke en maatschappelijk wenselijke projecten kan de gemeente actief bijdragen aan versnelling van de uitvoering.

Jaarlijks publiceert de gemeente een grondprijzen brief waarin de prijzen per woningcategorie worden vermeld. Voor de vrijesector geldt altijd een getaxeerde waarde, om ongeoorloofde staatssteun te voorkomen. De landelijke Handleiding Taxaties wordt gebruikt als standaard voor het waarderen van gronden; deze is als bijlage toegevoegd.

De gemeente Pekela heeft in haar financiële verordening vastgelegd dat eens in de vier jaar een nota grondbeleid aan de raad wordt aangeboden. Door de invoering van de Omgevingswet is de rol van gemeenten bij gebiedsontwikkeling belangrijker geworden, mede door het landelijke woningtekort.

De gemeente heeft de ambitie de woningvoorraad flink uit te breiden. Daarom wordt een lange termijnvisie gehanteerd en wordt rekening gehouden met de benodigde gronden voor toekomstige woningbouw. Dit heeft gevolgen voor de benodigde ambtelijke capaciteit.

Dit programma geeft inzicht in de bijdrage van het grondbeleid aan de gemeentelijke doelstellingen, de inzet van instrumenten, de sturing en de verantwoording. Daarbij wordt samengewerkt met lokale initiatiefnemers en marktpartijen, met als doel een evenwichtige woningvoorraad te realiseren.

Het is belangrijk dat de kosten van bouwinitiatieven en grondexploitaties worden doorberekend aan de ontwikkelende partijen. Dat geldt ook voor kosten van onderzoeken en externe adviseurs. Als de gemeente in de toekomst door nieuwbouw extra investeringen moet doen, zullen deze kosten, als het is opgenomen in de omgevingsvisie, worden verhaald op de nieuwbouw.

Dit programma bevat spelregels voor het uitgeven van grond, zowel voor woningen, bedrijven als kleinere groenstroken. Tot slot wordt besproken hoe risico's in het grondbeleid worden benaderd en hoe de gemeente hiermee omgaat.

2 Van Visie naar Opgave

2.1 Omgevingsvisie

2.1.1 Wettelijk kader

Het wettelijke kader voor het grondbeleid bestaat uit de Omgevingswet en het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV). De Omgevingswet bevat de hulpmiddelen voor het beheren van de leefomgeving en het grondbeleid. In haar omgevingsvisie beschrijft de gemeente waar nieuwe ontwikkelingen of functies gewenst zijn. Grond in deze gebieden hoeft daardoor niet te worden afgewaardeerd.

Daarnaast kunnen in de omgevingsvisie aanpassingen aan de fysieke omgeving worden uitgewerkt die bijdragen aan meerdere ruimtelijke ontwikkelingen. Door deze aanpassingen in de visie op te nemen, kunnen de kosten ervan worden toegerekend aan de projecten die ervan profiteren.

De omgevingsvisie behandelt onderwerpen op hoofdlijnen, waarna verdere uitwerking plaatsvindt in programma's. Deze programma's hebben dezelfde juridische status als de visie, maar zijn concreter en kunnen resulteren in regels in het Omgevingsplan, zoals kostenverhaalregels.

Ontwikkelingen vastleggen in een visie of programma zorgt voor een juridische basis en motivatie voor het vestigen van voorkeursrechten. Na vaststelling van het Omgevingsplan is onteigenen mogelijk voor projecten van algemeen belang opgrond die niet van de gemeente is.

De Omgevingswet bepaalt welke kosten mogen worden verhaald in exploitatieovereenkomsten met ontwikkelaars. Er zijn verplichte lijsten met kosten soorten en regels voor maximaal te verhalen plankosten. Overeenkomsten mogen geen onderwerpen bevatten die al door bouwvoorschriften worden geregeld, zoals energieprestatie en duurzaamheid.

De Omgevingswet schrijft voor dat kostenverhaalsregels verplicht in het Omgevingsplan moeten worden opgenomen als er geen overeenstemming is bereikt met de grondeigenaar over de activiteiten. De genoemde kostensoorten en berekeningen van plankosten zijn dan van toepassing. Ook kunnen in het Omgevingsplan of in de kostenverhaalovereenkomst eisen worden gesteld aan woningbouwcategorieën die een ontwikkelaar moet realiseren.

Het BBV bevat voorschriften over hoe gemeentegrond mag worden geëxploiteerd. Gemeentelijke grondexploitaties mogen alleen de kosten bevatten die volgens de kostensoortenlijst uit de Omgevingswet zijn toe te rekenen.

Het BBV bevat ook regels voor faciliterend grondbeleid waarin een ontwikkelaar de grondexploitatie uitvoert in plaats van de gemeente. Het BBV geeft voorschriften voor: het bepalen van de rentevoet, het nemen van winst en het voorzien van mogelijke verliezen. Daarnaast geeft het BBV richtlijnen voor het omgaan met risico's bij grondexploitaties en het weerstandsvermogen van de gemeente. De gemeente moet kunnen aantonen dat zij voldoende financieel sterk is om economische schommelingen op te vangen binnen haar grondexploitaties.

Tot slot is in het BBV vastgelegd dat aangekochte gronden niet hoeven te worden afgewaardeerd zolang er een concreet voornemen tot exploitatie is. Dit voornemen moet dan opgenomen zijn in een visie of programma.

2.1.2 Relatie tussen visie en grond

In dit programma vertalen we de gebiedsopgave van de gemeente naar de daarvoor nodige gronden. Dit zijn gronden waarvan de functie (voor de invoering van de Omgevingswet heette dit "bestemming") en het gebruik moet veranderen om de doelen van de visie te bereiken. We hebben drie situaties, waarop telkens een ander deel van het grondbeleidsinstrumentarium van toepassing is:

1. Gronden in bezit van de gemeente.
2. Gronden in bezit van particulieren die zelf de nieuwe functie kunnen ontwikkelen.
3. Gronden in bezit van particulieren die niet in staat zijn zelfde nieuwe functie volledig te realiseren.

De gewenste functies waarop dit betrekking heeft zijn:

- A. Wonen.
- B. Commercieel gebruik voor bedrijven, kantoren en detailhandel.
- C. Maatschappelijke functies zoals onderwijs, zorg en sport.

De Omgevingsvisie omschrijft hoe de gemeente er in de toekomst uit moet zien. In deze visie staan alle ambities van de gemeente. In de praktijk is het lastig om het gesprek aan te gaan over functiewijziging naar wonen, wanneer de gemeente nog geen eigenaar is van de betreffende gronden. Zodra duidelijk is welke gronden mogen worden gebruikt voor woningbouw, kan grondspeculatie ontstaan.

In dit programma wordt daarom uitgelegd op welke plekken en hoe de gemeente een actieve rol kan spelen om haar woningbouwplannen uit te voeren. Er wordt aandacht besteed aan het bouwen van betaalbare woningen, zonder dat dit leidt tot financiële problemen voor de ontwikkeling.

2.1.3 Vertaling visie naar opgave

De Omgevingsvisie schetst een toekomstbeeld voor Pekela in 2045. Hierbij wordt uitgegaan van de vraag: 'Stel nou eens dat alles lukt?' In dit toekomstbeeld staat brede welvaart centraal. Om dit doel in 2045 te

bereiken, zijn zes ambities geformuleerd. Een aantal daarvan is belangrijk voor het programma grondbeleid. De belangrijkste ambities worden in de volgende paragraaf uitgelegd.

Het programma Grondbeleid wordt elke vier jaar vastgesteld. De plannen hierin hebben gemiddeld drie tot vijf jaar nodig om een wijziging van het Omgevingsplan (vroeger bestemmingsplan) te worden. De looptijd van een grondexploitatieplan is vaak tien jaar of langer. Daarom moet het programma Grondbeleid rekening houden met bouwplannen voor de komende twintig jaar.

Dit betekent dat de gemeente haar grondposities tijdig moet veiligstellen, zodat deze gronden in de komende tien jaar kunnen worden gebruikt voor nieuwe functies in het Omgevingsplan. Het is belangrijk om de grondposities en het programma goed te monitoren, bij voorkeur elk jaar en zeker bij de herziening van het programma.

Volgens de Omgevingswet werkt de gemeente vanuit een visie op thema's zoals wonen en werken, en op verschillende gebieden. Op basis hiervan worden gebiedsvisies en programma's vastgesteld. Visies en programma's moeten gepubliceerd worden op het Omgevingsloket om uitvoeringskracht te hebben bij het taxeren en verwerven van gronden en het samenwerken met particuliere partijen en ontwikkelaars. In de procedure is het verschil dat de raad een visie vaststelt en het college dat in een programma uitwerkt.

Geadviseerd wordt om een plancapaciteit van 130% aan te houden ten opzichte van de woningbouwopgave. Dit betekent dat er meer plannen moeten zijn dan het aantal benodigde woningen, zodat het programma Grondbeleid gericht en flexibel kan inspelen op toekomstige ontwikkelingen.

2.1.4 Ambities

De Omgevingsvisie bevat enkele aanwijzingen voor de inrichting van de woongebieden die invloed hebben op de haalbaarheid van een exploitatie:

- Herstructureren naar minder dichte bebouwing waar de bebouwingsdichtheid stadse vormen aanneemt.
- Groener en klimaat adaptief maken van straten, pleinen en buurten.
- Bouwen van 250 woningen binnen 5 jaar.
- Variatie in woningen op grond van het afwegingskader woningbouw.

De Woondeal Oost-Groningen, gesloten tussen provincie, minister en gemeenten, voorziet voor Pekela in de bouw 328 woningen in de periode 2022 tot en met 2030. Na 2030 verwacht de regio nog meer woningen te kunnen bouwen. Als dat lukt, worden in Pekela tot 2045 ongeveer 1.000 woningen bijgebouwd.

2.1.5 Kosten voor ontwikkelingen en financiële bijdragen in visie.

In de huidige Omgevingsvisie Pekela staan geen kostenramingen van investeringen in natuur of infrastructuur. Maar dergelijke investering kunnen gedeeltelijk gedekt worden uit de opbrengsten van nieuwbouw, ook als deze door particulieren worden gebouwd. De nieuwbouw en de investering moeten wel iets met elkaar te maken hebben.

In de Omgevingswet staat dat kosten voor gebiedsontwikkeling kunnen worden verhaald op de ontwikkelaar. Hiervoor moet er een functionele relatie zijn tussen de ontwikkeling en het gebied dat bijdraagt aan de kosten. Bijdragen op basis van dit artikel zijn vrijwillig en kunnen over meer activiteiten gaan dan alleen woningbouw en grotere bedrijven. In de Omgevingsvisie Pekela wordt dit onderwerp genoemd, maar niet verder uitgewerkt.

Het is een onderwerp waarmee de gemeente in de toekomst wel rekening mee wil houden.

Een goed voorbeeld is een doorfietsroute. Deze is niet noodzakelijk voor de ontwikkeling van woningbouw en daarom ook niet toerekenbaar, aangezien de woningen ook zonder door fietsroute gerealiseerd kunnen worden. Toch kan een bijdrage wenselijk zijn.

Beleidsvoorstel 1.

Nieuwe infrastructuur en dergelijke in een visie wordt op geld gezet. Als het een gevolg is van nieuwbouw, maar niet persé nodig voor de nieuwbouw, dan zal de gemeente toch de kosten op de nieuwbouw proberen te verhalen.

2.2 Afwegingskader Woningbouw

2.2.1 Programma en ruimte

Het afwegingskader woningbouw benadrukt de ambitie om Pekela verder te ontwikkelen tot een aantrekkelijkere woonomgeving. Er wordt gekeken naar zowel in- als uitbreidingslocaties. Deze krijgen een gevarieerde mix van woningtypen, en ook de fasering van de locaties is bepaald. In het afwegingskader is een kaart opgenomen die in één oogopslag laat zien waar de verschillende woningbouwlocaties liggen, hoe groot ze zijn, wat de dichtheid is, en welke soorten woningen er komen.

2.2.2 Plancapaciteit

Het Rijk en de provincie vragen iedere gemeente om alle woningbouwplannen inzichtelijk te maken. Daarom heeft de gemeente Pekela de Woningbouw Monitor ingevuld met alle harde en zachte plannen voor de komende twintig jaar. In totaal zijn er genoeg locaties in beeld voor 1.051 nieuwe woningen. Hierbij houden we rekening met het feit dat ongeveer 30% van de plannen niet door gaan.

2.2.3 Bedrijventerreinen

Pekela heeft in haar Omgevingsvisie bepaald dat zij geen nieuwe bedrijventerreinen nodig heeft. In totaal was er 10 hectare beschikbaar. De afgelopen jaren is er ruim 5 hectare verkocht. Er is anno 2025 nog 4,8 hectare bedrijventerrein beschikbaar. Binnenkort komt daar 1,2 hectare bij van de gesaneerde locatie van de voormalige gasfabriek.



Figuur 1 Beschikbare kavels d.d. augustus 2025

Tussen 2020 en 2024 is er 3,8 hectare verkocht. Als dit tempo doorzet, is er over 8 jaar geen ruimte meer beschikbaar voor nieuwe bedrijven. Het aankopen, plannen en bouwrijp maken van nieuwe terreinen duurt ongeveer 5 jaar. Bij het actualiseren van het programma Grondbeleid over vier jaar kan de behoefte aan bedrijventerreinen worden heroverwogen. Doet Pekela dit niet dan zullen bedrijven waarschijnlijk (moeten) kiezen voor vestiging elders. Ook moet er gekeken worden naar eventuele herstructurering van de huidige bedrijventerreinen.



2.3 Opgave voor het grondprogramma

2.3.1 Van woningen naar grond.

Ongeveer tweederde van het woningbouwprogramma bestaat uit betaalbare woningen, conform de afspraken uit de Woondeal. Deze woningen (vaak rijwoningen en appartementen) hebben meestal kleinere kavels. Voor rijwoningen gemiddeld 225 m² per woning. Bij appartementen hangt de oppervlakte af van het aantal verdiepingen. In Pekela gaan we uit van circa 3 à 4 bouwlagen.

De overige 35% van de nieuwbouwwoningen valt in de vrijesector: grotere kavels van 250 m² voor een rijwoning tot gemiddeld 700 m² voor een vrijstaande woning.

Gemiddeld genomen is de benodigde kavelgrootte voor alle woningen 276 m².

Gemiddelde kavel	Verhouding	Min	Max	Gemiddelde
Sociale bouw, betaalbare koopwoning	50%	150	250	200
Appartementen (4 lagen)	15%	45	90	67,5
Vrije sector	35%	250	700	475
Gemiddelde kavel/woning		169	384	276

In een gemiddeld plan wordt ongeveer 50% van de grond verkocht voor woningbouw. De andere 50% wordt gebruikt voor infrastructuur (meer dan 20%), waterberging (meer dan 10%) en groenvoorzieningen (minder dan 20%).

Op basis hiervan kan de gemeente inschatten hoeveel grond er nodig is voor de komende twintig jaar.

2.3.2 Het inrekenen van crises

Deze berekeningen zijn gebaseerd op groeiscenario's. Omdat we twintig jaar vooruitkijken, is het realistisch om ook rekening te houden met een woningcrisis

De woningen tijdens een periode van crisis worden niet gebouwd omdat er even geen vraag is. De ervaring leert dat de vraag in de jaren er na wordt ingelopen. Maar als de crisis in de planningsperiode valt en de inhaal ervan er buiten, dan kan de grondpositie ook even groter zijn dan nodig.

Nu wenst de minister dat de gemeenten 130% meer woningen programmeren dan er nodig zijn. Echter zal een crisis een tijdelijke dip veroorzaken. Enige jaren stilstand binnen de 20 jaar kan een dip van 20%-30% opleveren. Combineren wij het over programmeren met de verwachting dat er ook een crisis zal zijn in deze 20 jaar, dan heffen deze effecten elkaar op. Kortom het is niet nodig om meer gronden te kopen dan nodig voor het huidige programma.

Totaal opgave Pekela			
Ruimtebeslag			
Gemiddelde woningkavel [m ²]		276	
Uitgeefbare gronden in gebied		50%	
	woningen	hectare	verhouding
Bruto plannen tot 2038	1051	58,1	
Waarvan:			
Markt	468	25,9	46%
Gemeente	540	29,8	54%
Reeds in uitvoering	43	2,4	
Subtotaal	1.051	58,1	
Verwachte uitval -30%	-315	-17,4	
Reëel programma	736	40,7	
Opgave t/m 2045 met één crisis	800	44,2	
Incl. overprogrammering 130%	1.040	57,5	
Verskil nog te programmeren	11	-0,6	
Verervingen gemeente - markt [ha]			
Woningbouw			
Reeds in programma, niet in uitvoering		29,8	25,9
Extrapolatie programma			
Aanvullende opgave [ha]	-0,6		
Voorstel aandeel gemeente	54%	-0,3	-0,3
Benodigd incl. één crisis	55,1	29,5	25,6
Bedrijven			
Lokale behoefte		0	0
Totale opgave minimaal	55,1	29,5	25,6

We zien dat terug in de cijfers. De bruto plannen in de monitor omvatten 1.051 woningen. Als we rekening houden met een crisis én 130% extra, dan hebben we nu voldoende woningen in de planning, want we komen uit op 1.040. Die laatste 11 maken in 20 jaar het verschil niet meer.

Van de 1.051 woningen in de monitor zijn er 43 in uitvoering. Hiervoor wordt 2,6 hectare grond gebruikt. Voor de overige woningen moet nog positie worden ingenomen.

Het blijkt dat 54% van de bouwopgave bij de gemeente ligt, want 46% bestaat uit initiatieven uit de markt. We gaan er vanuit dat deze verhouding zo blijft om de som te maken. De gemeente moet hiervoor circa 30 hectare (29,5 ha) grond in bezit hebben. Iets meer dan de helft van de benodigde gronden voor de opgave. De markt moet 25,6 hectare bebouwen.

De gemeente zal in de gaten houden of de grondpositie van haarzelf en de initiatieven in de markt samen voldoende zijn voor de opgave.

Beleidsvoorstel 2

De gemeente kijkt 20 jaar vooruit en monitort jaarlijks de planontwikkeling en bouw van woningen. De huidige 1.051 woningen in de monitor zijn daarvoor voldoende. Het gemeentelijke aandeel in de productie, ongeveer de helft, leidt ertoe dat de gemeente 30 hectare ruwe bouwgrond in bezit moet krijgen. De gemeente monitort zowel de voortgang, de uitval en de verhouding gemeentemarkt om de productie veilig te stellen.

3 Van Opgave naar Sturing

3.1 Instrumenten

3.1.1 Actief en faciliteren

3.1.1.1 Grondeigendom als uitgangspunt

Actief grondbeleid betekent dat de gemeente zelf zorgt voor genoeg bouwgrond. Ze doet dit door gebieden aan te wijzen, grond aan te kopen, plannen te maken, de grond bouwrijp te maken en kavels te verkopen. Als de gemeente eigenaar is van de grond, kan ze zelf de grondexploitatie starten en de grond bouwrijp maken. Hierdoor kan ze beter bepalen welke kavels aan welke doelgroepen worden verkocht, zoals woningcorporaties of andere partijen. Zelf doen is relatief eenvoudig en flexibel.

De gemeente kan ook kiezen om grotere stukken grond in één keer uit te geven aan marktpartijen door middel van een Tender. De marktpartij kan zowel het bouwrijp maken als de bouw en verkoop van woningen regelen. Dit is vooral geschikt bij seriematige woningbouw, waarbij de planning van bouwrijpen woonrijp maken nauw aansluit op de woningproductie.

Als een marktpartij of particulier eigenaar is van de grond, kan het bouwclaimmodel worden gebruikt. Hierbij verkoopt de ontwikkelaar de grond aan de gemeente in ruil voor het recht om bouw kavels terug te kopen die overeenkomen met zijn oorspronkelijke grondpositie. De gemeente voert dan de grondexploitatie uit en legt de openbare voorzieningen aan. Dit is ook een vorm van actief grondbeleid. Dit model past goed als het eigendom van de ontwikkelaar niet goed overeenkomt met het stedenbouwkundig plan, waardoor de kavels die de ontwikkelaar graag bouwt als het ware op de verkeerde plaats liggen. Een ander voordeel is dat de gemeente zelf de kwaliteit van de nieuwe openbare ruimte kan waarborgen, want niet elke woningbouw heeft affiniteit met de aanleg van wegen en riolen.

Tegenover actief grondbeleid staat faciliterend grondbeleid. Hierbij blijft de grond in eigendom van een particuliere ontwikkelaar. De gemeente beoordeelt de plannen, bijvoorbeeld bij een wijziging van het Omgevingsplan, en legt deze voor aan de raad en/of het college. Er wordt een overeenkomst gesloten tussen de ontwikkelaar en de gemeente. In de overeenkomst worden eisen gesteld aan de kwaliteit van de openbare ruimte en wordt financiële zekerheid geboden. Na goedkeuring neemt de gemeente de openbare ruimte meestal voor een symbolisch bedrag over.

In Figuur 2 *Variatie uitvoeringsinstrumenten van actief naar faciliterend grondbeleid* is een overzicht opgenomen van de verschillende vormen van actief en facilitair grondbeleid en wat dat betekent voor eigendom, organisatie, winst en risico en het bijbehorende juridische kader.



Figuur 2 Variatie uitvoeringsinstrumenten van actief naar faciliterend grondbeleid

3.1.1.2 Faciliteren is een containerbegrip

Na de financiële crisis hebben veel gemeenten ervoor gekozen om zelf geen grondpositie meer in te nemen maar om alleen maar projectontwikkelaars te faciliteren. De ervaringen zijn wisselend. Grote projectontwikkelaars zijn in staat gemeenten volledig te ontzorgen en nemen de hele planontwikkeling en de participatie voor hun rekening. Zij betrekken zelf de gemeenteraad in de plannen en zorgen voor een kant en klaar gedragen en haalbaar voorstel.

Kleinere aannemers hebben lang niet altijd ervaring met planologische procedures bij de overheid. Faciliteren komt er dan op neer dat de gemeente, tegen betaling, nog altijd zelf de stedenbouwkundige kaders en de wijziging van het omgevingsplan opstelt. Het is dus zeker niet zo dat faciliterend grondbeleid per definitie leidt tot minder werkdruk bij de gemeente.

De gemeente moet dan ook afwegen of zij bereid is om een ontwikkelaar of aannemer bij te staan, of toch verlangt dat die de hele participatie en planvorming voor eigen rekening en risico op zich neemt. Daarnaast zijn juridische en technische specialisten nodig om goede contracten op te stellen en de uitvoering te begeleiden.

Ontwikkelaars hebben echter geen doorzettingsmacht. Als zich in een gebied eigenaren bevinden die toch verplaatst of uitgekocht moeten worden, dan is de gemeente aan zet.

3.1.1.3 De kracht van beide vormen.

Er zijn ook tussenvormen tussen actief en faciliterend grondbeleid. De gemeente kan bijvoorbeeld ontwikkelaars uitnodigen om gemeentelijke grond te ontwikkelen en het planproces op zich te nemen. Dit kan via een aanbesteding of tender onder marktpartijen.

Deze aanpak heeft succesvol gezorgd voor niet alleen reguliere woonwijken, maar ook voor projecten met een specifiek programma of een bijzondere stedenbouwkundige kwaliteit. Omdat de samenhang tussen gebouwen en de openbare ruimte belangrijk is, moet er vooraf een duidelijk visie en uitgangspunten worden vastgesteld. Dit zorgt ervoor dat ruimtelijke kwaliteit en gemeentelijke ambitie goed worden meegenomen in het eindresultaat.

Bijvoorbeeld een Knarrenhof, waarbij er samenhang is tussen de bouw, bijgebouwen, toegang en parkeernormen in één gebied

Faciliterend grondbeleid omvat een onderhandeling met de aanvrager over het programma en de kwaliteit van de openbare ruimte. Dat verlangt een actueel en samenhangend beleid voor wonen en een leidraad

voor de openbare ruimte, zodat particuliere eigenaren geen misbruik kunnen maken van hun onderhandelspositie door te wijzen naar collega's die meer vrijheid kregen.

De conclusie is dat het grondbeleid in eerste instantie bepaald wordt door de eigendomspositie. Als de gemeente eenmaal eigendom heeft, dan kan zij kiezen uit verschillende uitvoeringsvormen die meer mogelijkheden bieden dan zelfbouwrijp maken en kavels verkopen.

3.1.1.4 Beleid en juridisch kader

Uit het schema van figuur 1 blijkt dat voor elke vorm van grondbeleid een ander juridisch kader geldt.

Actief grondbeleid wordt bepaald door de regels van het BBV, dat voornamelijk verwijst naar de Omgevingswet als het gaat om kosten die in gemeentelijke grondexploitatie mogen worden opgenomen (de kostensoortenlijst).

Een tender of aanbesteding van een ontwikkeling leidt tot een overeenkomst naar burgerlijk recht. Maar in de Omgevingswet is opgenomen dat er in overeenkomsten naar burgerlijk recht geen afspraken mogen worden opgenomen die al in het Omgevingsrecht zijn opgenomen als het gaat om de energieprestatie, duurzaamheid of materiaalgebruik. De woningen moeten voldoen aan de standaarden van het besluit-kwaliteit leefomgeving.

In een bouwclaimovereenkomst levert de ontwikkelaar de grond in bij de gemeente om vervolgens bouw kavels (verplicht) af te nemen. Dit is een gemeentelijke grondexploitatie zonder verkooprisico, maar valt qua regels vooral onder het BBV en de afspraken in de overeenkomst.

Een samenwerking met de markt kent vele vormen. De wijze van inrichten van de samenwerking is afhankelijk van de uitgangspunt qua eigendom en het te ontwikkelen vastgoed. Er kan een gezamenlijke grondexploitatie worden opgezet, waarvan de risico's voor de gemeente bij de gemeente worden verantwoord en de resultaten na afloop verdeeld volgens de overeengekomen verdeling.

Een anterieure kostenverhaalovereenkomst is een veel voorkomend contract waarvan het ministerie ook enkele standaarden heeft gedeeld. Hierin wordt overeengekomen wat de particulier gaat bouwen en wat er aan infrastructuur wordt aangelegd. De wijze van goedkeuren vooraf en controleren achteraf worden eveneens afgesproken. Alle kosten, die in de kostensoortenlijst van de Omgevingswet staan, zijn voor rekening van de initiatiefnemer. De kosten van de gemeente worden begroot en verhaald. Hiervoor is een rekentool in de wet opgenomen. Standaard moet de hele bijdrage betaald worden voordat met de bouw mag worden begonnen, maar in de overeenkomst mogen ook andere betalingstermijnen staan, zolang de gemeente ook een zekerheid krijgt dat er betaald gaat worden. Bijvoorbeeld een bankgarantie voor de nog uit te voeren openbare werken.

Wat er passend is komt aan de orde in het volgende hoofdstuk.

3.1.1.5 Afwegingskader actief of faciliterend beleid

Voor de afweging welke grondbeleid past is een schema opgesteld waarin het initiatief gewogen wordt naar:

1. Waardecreatie.
2. Beleidsambities.
3. Impact op grondportefeuille.

1. Waardecreatie

Ieder initiatief of ontwikkeling wordt eerst beoordeeld op de waarde die het creëert. Er wordt gekeken wie er baat heeft bij het initiatief: is dat alleen de aanvrager of ook de gemeenschap?

Initiatieven die meerwaarde hebben voor een grote groep inwoners krijgen prioriteit en kunnen rekenen op meer ambtelijke begeleiding. Initiatieven die vooral ten goede komen aan de aanvrager zelf, kunnen rekenen op minder ambtelijke begeleiding.

In het schema is ook de mogelijkheid opgenomen dat een eigen initiatief van de gemeente langs deze beoordeling wordt gelegd. Blijkt het initiatief geen meerwaarde te hebben, dan wordt het initiatief hero- verwogen.

2. Beleidsambities

Daarna wordt bij ieder initiatief nagegaan of het past binnen de gemeentelijke beleidsambities en kaders. Als het niet binnen de kaders past wordt er niet of terughoudend meegewerkt aan initiatief. Tenzij de gemeente de keuze maakt om gemotiveerd van haar eigen beleid af te wijken.

3. Impact op de grondportefeuille

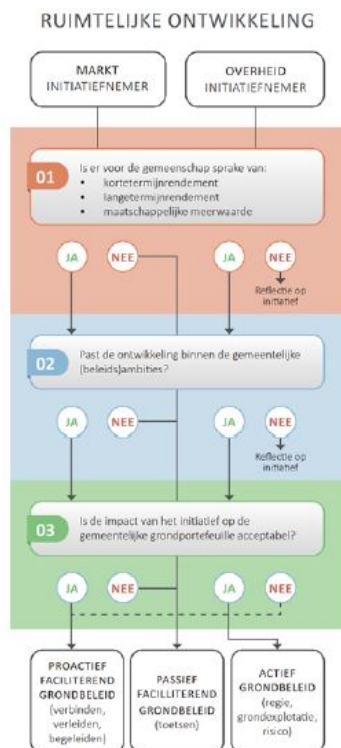
Als derde wordt gekeken welke effect een initiatief heeft op de bouwplannen die door de gemeente worden gerealiseerd.

In dit programma gaan wij ervan uit dat ruim de helft van alle bouwplannen tot stand komt op initiatief van de gemeente.

Een ontwikkelaar kan met een plan komen op een moment dat de gemeente zelf ook grond in ontwikkeling wil nemen. Om te voorkomen dat er te veel aanbod ontstaat, kijken we naar onze eigen grondpositie bij het beoordelen van het initiatief.

Beleidsvoorstel 3

De gemeente beoordeelt per initiatief of ontwikkeling welke vorm van grondbeleid het meest geschikt is. Daarbij wordt gekeken naar het maatschappelijk rendement van het plan, of het plan past binnen het gemeentelijk beleid en hoe urgent het is in relatie tot de eigen plannen. Ook wordt gekeken naar de beschikbare ambtelijke capaciteit en naar de mogelijkheden van de initiatiefnemer om het plan en de uitvoering zelf te realiseren.



3.1.2 Voorkeursrecht en Onteigenen

Als de gemeente geen eigenaar is van een stuk grond, maar wel nieuwe functies wenst aan te wijzen op dit stuk grond, dan kijkt ze eerst of de huidige eigenaar het plan kan uitvoeren. Alleen eigenaren die financieel betrouwbaar zijn en ervaring hebben met planontwikkeling en het aanleggen van voorzieningen, worden gezien als geschikte partijen om de bouwgrond gereed te maken voor de nieuwe functie.

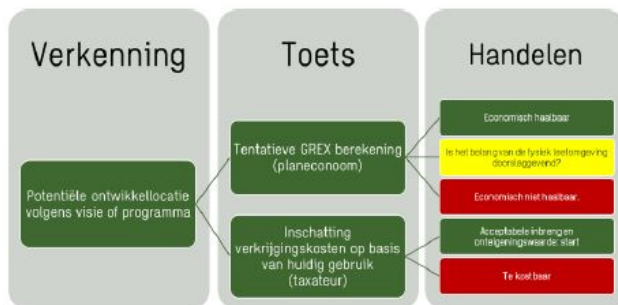
In andere gevallen zal de gemeente de grond zelf moeten kopen om het plan uit te voeren. Aankopen kan bestaan uit drie stappen:

1. Aankoop op basis van wederzijdse overeenstemming.
2. Aanbod op basis van voorkeursrecht.
3. Onteigenen van de onroerende zaak.

De eerste stap, aankoop op basis van wederzijdse overeenstemming, heeft altijd de voorkeur. Maar niet iedere grondeigenaar wil zijn grond aan de gemeente verkopen.

Ontwikkelaars kunnen soms meer bieden voor de grond dan gemeenten. Zij bouwen ook de woningen en hebben meer omzet per vierkante meter dan de gemeente die alleen de grond verkoopt. Maar ook zij willen zekerheid dat het bebouwd gaat worden. Die zekerheid is in Pekela niet zo groot.

Door van te voren te berekenen wat een ontwikkeling kost en wat het huidige vastgoed waard is, kan worden bekeken of het nodig is om een voorkeursrecht vast te leggen. Als de ontwikkeling een positief financieel resultaat heeft zal er voorkeursrecht moeten worden gevestigd. Maar als de ontwikkeling verlieslatend is, dan zal het niet nodig zijn om voorkeursrecht te vestigen. De ontwikkeling kent dan geen winsten is niet aantrekkelijk voor ontwikkelaars. Maar als de urgentie hoog is, dan kan voorkeursrecht duidelijkheid scheppen.



Bij het vestigen van voorkeursrecht wordt daarnaast ook op basis van lokale kennis een inschatting gemaakt of dit de onderhandelingen zal helpen of frustreren.

Let op: voorkeursrecht geldt maar drie jaar en kan dan eenmaal met drie jaar worden verlengd door de ontwikkeling op te nemen in een visie of (gebieds-)programma. Binnen die periode moet een wijziging van het Omgevingsplan plaatsvinden, anders is de eigenaar drie jaar vrij om het te verkopen aan wie hij wil. Bij een raadsvoorstel om in te stemmen met een gevestigd voorkeursrecht moet dus ook een kredietvoorstel worden gedaan om direct met de planvorming te beginnen.



Als er geen overeenstemming over het eigendom wordt verkregen en het Omgevingsplan, met kostenverhaalsregels, is vastgesteld, dan heeft de gemeente een onteigeningstitel.

Het nadeel van onteigening is dat er vaak een hogere prijs voor de grond wordt betaald. Bij wederzijdse overeenstemming of een aanbieding onder voorkeursrecht wil de grondeigenaar verkopen. Bij onteigening wil een grondeigenaar dit niet en dan moet alle schade en de gevolgen van ontneming betaald worden.

Na een onherroepelijke wijziging van het Omgevingsplan of de BOPA heeft de gemeente tweemaal vijf jaar om tot onteigening over te gaan.

Beleidsvoorstel 4

Als uit de beoordeling van het initiatief blijkt dat de urgentie hoog is en de voorgestelde verandering haalbaar dan zal het college het voorkeursrecht inzetten. Bij het voorstel aan de raad om dit recht te bevestigen, wordt ook een kredietvoorstel gedaan om de plannen verder te ontwikkelen.

3.1.3 Kostenverhaal

Het verhalen van kosten op de bouwactiviteiten voor de nieuw toebedeelde functies in het omgevingsplan is verplicht. De te verhalen kosten bestaan uit vier onderdelen:

1. *Verplicht te verhalen plankosten*

Dit zijn de in- en externe kosten van projectleiding, stedenbouw, planeconomie, engineering, voorbereiding en toezicht op de werken, taxatie, onteigening, opstellen omgevingsplan e.d. Hiervoor is een rekentool opgenomen in de Omgevingswet e.d.

2. *Kosten van openbare werken en voorzieningen volgens de kostensoortenlijst.*

Onderzoek, sanering, infrastructuur, nutsvoorzieningen e.d. voor zover toerekenbaar aan het kostenverhaalsgebied en dan naar rato van het profijt dat het kostenverhaalsgebied er van heeft.

3. *Verplichte bijdragen voor categorieën van de fysieke leefomgeving waarvoor de raad een programma heeft vastgesteld en die een functionele relatie hebben met het kostenverhaalsgebied.*

Verevening van kosten voor een evenwichtige samenstelling van de woningvoorraad, inrichting landelijk gebied, waterkwaliteit e.d.

4. *Vrijwillig te contracteren bijdragen, ook op andere activiteiten dan alleen de kostenverhaalsplichtige activiteiten.*

Bijvoorbeeld bij activiteiten betreffende transformatorstations, recreatie, omzetten van recreatiewoningen naar permanente bewoning e.d.

De kosten worden verhaald met een overeenkomst of met regels in de BOPA of Omgevingsplan. Er geldt een bouwverbod als er niet aan de betalingsverplichting is voldaan.

3.1.4 Programma/locatie-eisen

Het woningbouwkader bevat minder woningtypes dan de Omgevingswet toestaat. Grenzen voor betaalbaarheid en doelgroepen zijn nog niet duidelijk, zoals sociale huur, middenhuur en betaalbare koop. Als dit wordt uitgewerkt, kan de gemeente dit opnemen in overeenkomsten en het Omgevingsplan, zodat bepaalde woningen op kavels verplicht worden gebouwd. Staat het nog niet vast, dan kan de ontwikkelaar onderhandelen. De gemeente doet er alles aan om de gewenste woningtypes in de anterieure overeenkomsten te krijgen.

Beleidsvoorstel 5

De gemeente brengt de verplichte kosten voor planontwikkelingen de aanleg van openbare werken en voorzieningen zorgvuldig in rekening bij de eigenaren van percelen waaraan nieuwe functies worden toegekend. Daarnaast legt de gemeente de benodigde woningcategorieën voor het woonprogramma vast in de anterieure exploitatieovereenkomsten.

3.1.5 Kwaliteit openbare ruimte

Bij faciliterend grondbeleid is het gebruikelijk om een civielontwerp en een bestek op te nemen in de anterieure kostenverhaalovereenkomst. Ook kan worden afgesproken hoe de gemeente deze documenten controleert volgens haar Handboek Openbare Ruimte. Hierbij zijn de profielen uit het stedenbouwkundig of landschapsplan het uitgangspunt.

Als in het Omgevingsplan openbare werken of voorzieningen zijn opgenomen (volgens de kostensoortenlijst van het Omgevingsbesluit) op particuliere gronden waarvoor geen kostenverhaalovereenkomst is gesloten, moet de gemeente deze eisen toevoegen aan de regels voor het betreffende plangebied in het Omgevingsplan. Dit kan betekenen dat het volledige ontwerp en bestek als regel aan het Omgevingsplan wordt toegevoegd. Op deze manier kan de gemeente bij een aanvraag voor een omgevingsvergunning deze regels daadwerkelijk opleggen. Dit is geen keuze, maar een noodzakelijke stap om het faciliterend

grondbeleid uit te voeren. Hiermee kan de gemeente haar plannen en de bijbehorende kosten opleggen aan grondeigenaren.

Dit allemaal regelen in de regels van het Omgevingsplan betekent veel werk en is juridisch nog onontgonnen. Het heeft de voorkeur om dit "publieke kostenverhaals-spoor" te vermijden. Als er geen overeenstemming wordt bereikt met de grondeigenaren, wordt het Omgevingsplan niet aangepast, tenzij er sprake is van een dringende reden van openbaar belang.

Een voorbeeld van dringend openbaar belang is de bouw van betaalbare woningen om de woningnood te verlichten.

Beleidsvoorstel 6

De gemeente streeft ernaar complexe publieke kostenverhaalsbesluiten te vermijden. Als er geen contractuele overeenstemming wordt bereikt over de kwaliteit van de openbare ruimte en het programma, zal de gemeente haar medewerking opnieuw beoordelen.

3.2 Grip op grond

3.2.1 Strategisch inkopen en ruilen

We hebben in paragraaf 2.3.2 Het inrekenen van crises. Uitgerekend dat de gemeente in de komende 20 jaar ruim 30 hectare nodig heeft om haar aandeel van in de te bouwen woningen tot stand te brengen.

De gemeente bereidt zich beleidsmatig voor op het kopen van gronden door kostenverhaalsgebieden (exploitatiegebieden) te bepalen en berekeningen te maken. Samen met planeconomen, taxateurs en rentmeesters wordt bekeken of de kosten van de aankoop opwegen tegen de waarde die het programma oplevert.

Als de uitkomst positief is of de ontwikkeling urgent, zal de gemeente zelf gronden kopen in gebieden waar uitbreiding gewenst is.

Daarnaast wil Pekela ook landbouwgronden kopen die gebruikt kunnen worden als compensatie of ruilgrond voor agrariërs die grond verliezen door woningbouw. Compensatie in grond stelt agrariërs in staat om hun bedrijf voort te zetten en beperkt daarmee de schade. Wettelijk hebben ze alleen recht op geld.

Op deze manier bouwt de gemeente een portefeuille op van rondes waarop Omgevingsplannen kunnen worden gewijzigd, of geruild worden tegen gewenste posities. Gebruikelijk is dat de portefeuille ruilgrond hooguit vijfmaal de jaarlijkse afzet bedraagt.

Als ontwikkelaars al gronden hebben gekocht die passen binnen de visie, worden deze gronden aan het programma toegevoegd en niet door de gemeente gekocht. Voor het programma moet rekening worden gehouden met de volgende investeringen:

Verwervingen gemeente - markt [€]	Prijs/ha	Gemeente [ha]	Markt [ha]
Landbouwwaarde circa	€ 84.000	€ 2.500.000	€ 2.100.000
Gemiddelde balanswaarde	€ 300.000	€ 8.900.000	€ 7.700.000
Risico op balans		€ 6.400.000	€ 5.600.000

Er is ongeveer € 8,9 miljoen nodig om grond te kopen die nog ontwikkeld moet worden. De meerwaarde boven de huidige landbouwwaarde (ca. € 6,4 miljoen) vormt een risico zolang de gronden nog niet ontwikkeld zijn. De uiteindelijke prijs hangt af van de getaxeerde waarde van de grond.

3.2.2 Verwerven en de balans

Als de aangekochte gronden in de Omgevingsvisie zijn aangewezen voor ontwikkeling, dan mogen de kosten van aankoop op de balans worden gezet. Dat is nieuw. Nu worden aankopen nog afgeboekt naar de huidige functie en is kostbaar. Als voor de aankoop prijs op de balans komen, dan zijn uitgaven en balanswaarde in evenwicht en legt het geen beslag op de beschikbare middelen.

Om de aankoop op de balans te mogen plaatsen moet aan de volgende voorwaarden worden voldaan;

- de gronden moeten deel uitmaken van een door de raad vastgestelde omgevingsvisie of programma voor (een) concrete en binnen afzienbare tijd te starten grondexploitatie(s), waarin de gebiedsontwikkeling van totaalplan naar deelgrondexploitaties is vastgelegd én;

- de (toekomstige) bestemming(en)/functies (ontwikkeling)betreffende het plangebied dien(en)t goed onderbouwd te worden én;
- de gebiedsontwikkeling mag niet zodanig conflicteren met de uitkomst van de inventarisatie van bedreigingen die de ontwikkeling in de weg kunnen staan, bijvoorbeeld op het gebied van milieu of bereikbaarheid én;
- de visie/het masterplan mag niet strijdig zijn met beleid van de provincie en/of rijk én;
- periodiek (minimaal eens in de 2 jaar) worden de gronden getaxeerd tegen de waarde volgens de toekomstige bestemming, met in achtneming van de inherente onzekerheden van de ontwikkelmogelijkheden. Mits de raad deze gronden heeft aangewezen.

Als de raad later besluit gebieden die zijn aangekocht niet meer aan te merken als te ontwikkelen, dan moet de boekwaarde worden teruggebracht tot de actuele marktwaarde op basis van de toegedeelde functie van de gronden. Dat kan wel twee derde van de aankoopssom zijn.

De huidige praktijk van afboeken bij aankoop is op voorhand een verliesneming. Het heeft als voordeel dat bij de start van de grondexploitatie de grond tegen landbouwwaarde wordt ingebracht waardoor er winst gemaakt lijkt te worden. Eigenlijk moet de gemeente ernaar streven om minimaal de afboeking nu als winst te maken, anders heeft zij er toch op verloren. Zeker als het gaat om meer luxe plannen met vrije sectorwoningen waar je geen belastinggeld op wilt toelagen.

We stellen daarom voor dat grondaankopen waarvoor al een Omgevingsplan in de maak is, niet meer worden afgeboekt. Gronden waarvan de ontwikkeling nog niet is gepland op korte termijn kunnen worden afgeboekt als er voldoende vermogen is, echter bij aanvang van de grondexploitatie streeft de gemeente ernaar om de afboeking goed te maken als winst.

We werken het hier verder niet als voorstel uit. Het college zal per aankoop bepalen wat de te hanteren methode is, afhankelijk van de ligging en het programma.

3.2.3 Monitoring

Door de projectontwikkeling, de verhouding tussen markt en gemeente en het bouwtempo goed te volgen, moet het college de raad elk jaar bij de jaarrekening informeren over de opgebouwde grondportefeuille en de voortgang van het ingebruik nemen van deze gronden. De raad kan op elk moment besluiten om het tempo van grondverwerving aan te passen.

Uiteindelijk moet de informatie in de onderstaande tabel gedurende het jaar worden ingevuld voor de categorieën wonen, maatschappelijk en werken.

Status grondportefeuille (excl. in exploitatie)	Ha afgerond	Programma afgerond
Gemeente-eigendom – in planontwikkeling	10	100
Gemeente-eigendom – nog te ontwikkelen	3,4	90
Markt (particulier, ontwikkelaar) – in planontwikkeling	4	150
Markt (particulier, ontwikkelaar) – nog te ontwikkelen	17	300
Gemeente – voorkeursrecht	11,5	180
Gemeente – nog te verwerven	9,2	180
Totaal benodigd	55,1	1.000

Uit de monitor blijkt dat de gemeente nog 20,7 hectare moet verwerven, waarvan op 11,5 hectare voorkeursrecht is gevestigd. Van de markt wordt verwacht dat zij additioneel nog 17 hectare in ontwikkeling brengt.

3.2.4 Aankoopkrediet.

Het college heeft een krediet nodig voor grond aankopen, zodat het snel kan handelen als er geschikte gronden te koop worden aangeboden. Zo hoeft niet eerst een raadsvergadering te worden afgewacht.

Voorstel is om het college toestemming te geven voor het aankopen van gronden binnen het kader van woningbouw, en hiervoor elk jaar € 1 miljoen beschikbaar te stellen totdat er genoeg grond is. De omvang van het krediet wordt jaarlijks opnieuw in de begroting vastgesteld.

Als de prijs van een grote locatie hoger is, het krediet om andere redenen niet genoeg is, of als er ruilgrond buiten het kader moet worden gekocht, dan moet hiervoor wel per situatie een nieuw krediet van de raad worden gevraagd. In zulke gevallen zal het college in de koopovereenkomst opnemen dat de koop alleen doorgaat als de raad akkoord gaat, mits de verkoper hiermee instemt.

Beleidsvoorstel 7

De gemeente houdt jaarlijks bij hoeveel ruwe bouwgrond nodig is. Dit gebeurt op basis van de ontwikkelingen in de woningbouw en op bedrijventerreinen. Elk jaar wordt in de begroting een aankoopkrediet opgenomen afhankelijk van de liquiditeitsprognose tot circa € 1 miljoen, totdat voldoende grond is aangekocht binnen het aangewezen ontwikkelkader. Overige aankopen gaan onder voorbehoud van instemming van de raad. Het is wenselijk om voor ruilgrond maximaal vijf keer de jaarlijkse behoefte aan te houden.

3.3 Grip op kostenverhaal

Elk initiatief dat niet op voorhand kan worden afgewezen, wordt beoordeeld op kostenverhaalsaspecten.

Beleidsvoorstel 8

De plankosten worden aan het begin van het traject voorlopig ingeschat en aan de initiatiefnemer bekendgemaakt. De betaling hiervan wordt vastgelegd in een intentieovereenkomst. Voorafgaand aan het opstellen van de anterieure exploitatieovereenkomst wordt de berekening van de plankosten opnieuw gemaakt, gebaseerd op de manier waarop het plan is uitgewerkt en na vaststelling zal worden uitgevoerd.

Beleidsvoorstel 9

Het college gebruikt de Praktijkhandreiking taxaties gebiedsontwikkelingen van het RVO om de verwervingsprijs te bepalen. Daarnaast werkt het college aan een goede onderbouwing van de programma's voor de locaties die aangekocht moeten worden, zodat een betrouwbare taxatie kan worden uitgevoerd.

3.4 Grip op de kwaliteit van de openbare ruimte

De gemeente werkt aan een Handboek Openbare Ruimte. Hierin staat aan welke kwaliteitseisen de openbare ruimte moet voldoen. Dit handboek dient als toetsingskader voor ontwerpen en bestekken die ontwikkelaars maken.

De gemeente ziet toe op de kwaliteit van het werk. Daarom wordt in elke anterieure kostenverhaalsovereenkomst een "supervisor" aangewezen. Dit is een ambtenaar die tijdens de uitvoering toezicht houdt, maar niet de leiding heeft over het project. In de uitvoeringsnota Grondbeleid staat beschreven welke voorwaarden hierover in de overeenkomst worden opgenomen.

Beleidsvoorstel 10

De gemeente benoemt in haar anterieure kostenverhaalsovereenkomsten met particulieren een "supervisor". Deze supervisor kan op ieder moment het werk controleren dat voor de gemeente wordt uitgevoerd. Daarbij wordt vooral gelet op de naleving van de afgesproken kwaliteit.

4 Van Sturing naar Control

4.1 Aanwijzen kostenverhaalsgebied, vaststellen BIE – GREX

Nu de opgave en de instrumenten in de vorige hoofdstukken zijn vastgesteld, gaat dit hoofdstuk over hoe Pekela ervoor zorgt dat de productie van bouwgrond op een zorgvuldige manier verloopt.

De wet schrijft voor dat er eerst een besluit van het college of de raad moet zijn voordat er kosten worden gemaakt. Deze kosten kunnen dan vijf jaar lang als voorbereidingskosten worden geboekt. Binnen deze periode moet het ruimtelijke besluit worden genomen. Daarna moeten de kosten worden verantwoord, maar ze blijven wel verhaalbaar.

Er is een verschil tussen actief en faciliterend grondbeleid:

- Bij actief grondbeleid, waarbij de gemeente zelf gronden aankoopt in het kostenverhaalsgebied (het gebied waar de kosten moeten worden verhaald), is een raadsbesluit nodig. Pas daarna mogen kosten voor onderzoek en ontwikkeling worden opgenomen.
- Bij faciliterend grondbeleid moet het college of de raadsbesluiten welk gebied wordt aangewezen voor kostenverhaal. Alleen voor dit gebied mogen voorbereidingskosten worden gemaakt die later kunnen worden verhaald.

In beide gevallen mogen alleen kosten van de officiële Kostensoortenlijst worden meegenomen. We stellen voor dat het college besluit of er voorbereidingskosten voor een initiatief mogen worden gemaakt. Deze kosten worden verhaald als het plan onherroepelijk is met afspraken in de anterieure overeenkomst.

Beleidsvoorstel 11

Vorbereidingskosten voor een particulier initiatief worden pas gemaakt nadat het college ermee heeft ingestemd.

4.2 Gronduitgifte

De Hoge Raad heeft in verschillende uitspraken bepaald dat de gemeente bij het maken van privaatrechtelijke afspraken de regels van goed bestuur moet volgen, waaronder het gelijkheidsbeginsel. Dit betekent dat de gemeente iedereen gelijke kansen moet geven.

Als Pekela van plan is om eigen grond te verkopen en er zijn (of is te verwachten) meerdere geïnteresseerden, moet de gemeente deze partijen de kans geven om mee te dingen. In zo'n geval moet de gemeente duidelijke selectiecriteria opstellen. Deze criteria moeten objectief, toetsbaar en redelijk zijn. Pekela heeft nog geen vaste procedures voor verschillende soorten gronduitgifte.

Uit recente uitspraken blijkt dat er enkele gevallen van gronduitgifte zijn waarbij geen selectie nodig is, omdat het niet waarschijnlijk is dat er meerdere gegadigden zijn.

Geen voorafgaande selectie hoeft plaats te vinden als:

- A. De gronduitgifte vindt plaats in het kader van een specifieke wettelijke taak; bijvoorbeeld: voor het huisvesten van asielzoekers.
- B. De gronduitgifte plaats vindt ten behoeve van sociale woningbouw op basis van een met de toegelaten instelling overeengekomen prestatieafpraak.
- C. Er is sprake van een leveringsverplichting of bouwclaim (-overeenkomst).
- D. In het geval van een ruil: er is slechts één gegadigde die een onroerende zaak heeft van gelijk waarde;
- E. De uit te geven onroerende zaak grenst aan het perceel van één andere eigenaar (bijvoorbeeld bij snippergroen)
- F. Publieke taak
- G. Het ontwikkelplan van de gegadigde voldoet, na selectie, als enige aan de gestelde eisen
- H. De gegadigde heeft een grond- of vastgoedpositie die noodzakelijk is voor de realisatie van het stedenbouwkundig plan, welke positie anders slechts door middel van onteigening kan worden verkregen.

Bij het toepassen van de uitzonderingspositie neemt het college daarover een gemotiveerd besluit en wordt de procedure gevolgd als uitgewerkt in de uitvoeringsnota grondbeleid.

4.2.1 Bedrijventerrein

De werkwijze binnen de gemeente Pekela voor verkoop van bedrijventerreinen is nog niet vastgelegd. We stellen de huidige werkwijze hierbij vast:

Op de website van de gemeente Pekela staat een overzicht van de beschikbare kavels. (www.pekela.nl/ondernemersloket) De kavel wordt afhankelijk van de wens van de potentiële koper ingedeeld (maatwerk). De website is een openbare bron en hiermee voldoet de gemeente aan de eerste vereisten van het zgn. Didamarrest (open en transparant in beeld hebben welke kavels beschikbaar zijn).

Hierbij geldt: wie het eerst komt, heeft "recht van eerste koop". Wil een potentiële koper zekerheid over een kavel dan kan een optieovereenkomst worden aangegaan waarbij de kosten voor de optie bij koop in mindering worden gebracht op de verkoopprijs. Wordt de kavel niet gekocht, dan is de potentiële koper het geld kwijt.

Bij de eerste gesprekken wordt al gevraagd naar het programma van eisen; op basis hiervan wordt gevraagd een schets van het plan in te dienen via het Omgevingsloket. Het schetsplan wordt beoordeeld door welstand en de afdeling vergunningen. Als deze voorttoets een akkoord oplevert dan kan de omgevingsvergunning ingediend worden. Dit is dan ook het moment waarop de kavel verkocht kan worden.

Bij verhuur en verpachting geldt eveneens dat na publicatie op de website geldt wie het eerst komt, die het eerst maalt. Echter bij verlenging beoordeelt het college eerst per geval of de belangen van de huidige huurder of pachter groter zijn dan het belang om de verhuur of verpachting opnieuw open te stellen. Het besluit moet gepubliceerd worden en staat open voor bezwaar en beroep.

Beleidsvoorstel 12

De regel voor verkoop, verhuur of verpachting is dat na publicatie op de website geldt dat degene die het eerst komt, het eerst maalt. Kopers wordt verzocht eerst een schetsplan te laten beoordelen voordat een volledige aanvraag Omgevingsvergunning wordt ingediend. Het college beoordeelt per geval of de belangen van de zittende huurders of pachters groter zijn dan het belang van het opnieuw open stellen voor inschrijving.

4.3 Grondprijzenbrief

De gemeente stelt jaarlijks een grondprijzenbrief op waarin zij opneemt hoe zij tot de prijzen voor de verschillende categorieën van uitgifte komt. De gemeente berekent elk jaar bij het vaststellen van de MPG de gemiddelde kostprijs van een vierkante meter bouwgrond in de gemeente. Deze kostprijs wordt overgenomen in de grondprijzenbrief als grondslag voor maatschappelijke functies.

Beleidsvoorstel 13

De gemeente publiceert ieder jaar een grondprijzenbrief waarin de grondprijzen worden vastgesteld voor de gereguleerde sectoren in de woningbouw, voor maatschappelijke voorzieningen en voor interne leveringen.

4.3.1 Sociale en betaalbare woningen.

Voor woningbouw onder de liberalisatiegrens en waarover afspraken zijn gemaakt over de instandhoudingstermijn, wordt in de brief een grondprijs voorgesteld.

4.3.2 Vrije sector woningen, bedrijventerreinen

Vrije sector woningen en bedrijventerreinen worden voorverkoop getaxeerd. Hiervoor wordt geen prijs in de brief voorgeschreven, maar wordt de uitkomst van de taxatie overgenomen.

Percelen die de gemeente koopt of in eigendom heeft voor eigen gebruik, sport en onderwijs worden ten laste gebracht van het product. Dit geldt ook voor de kosten van bouw- en woonrijp maken.

Voor onderwijs geldt dat het eigendom weliswaar wordt overgeschreven op de onderwijsinstelling, maar zij mogen het niet verkopen en moeten het eigendom weer om niet aan de gemeente aanbieden bij het sluiten van de school.

Als de kosten hoger blijken dan de in de grondprijzenbrief vermelde prijs voor maatschappelijke functies, dan kan er aanleiding zijn om alternatieve dekking te zoeken.

4.3.3 Overige maatschappelijke functies

De gemeente gebruikt de prijs in de grondprijzenbrief, die op de kostprijs is gebaseerd, voor andere maatschappelijke voorzieningen zonder winstoogmerk en voor voorzieningen die het college als gelijk-

waardig beschouwt. Dit geldt bijvoorbeeld voor zorginstellingen, huisartsenposten en andere instellingen waarvan de tarieven door de overheid worden bepaald.

Als er meerdere gegadigden zijn, wordt de procedure gevolgd zoals beschreven in de uitvoeringsnota.

4.3.4 Residuele grondwaarde berekening voorniet-commerciële percelen.

Bij de voorbereiding van een grondexploitatie kan de grondwaarde worden bepaald met een residuele waarde berekening. Als er geen taxatie beschikbaar is, kan deze methode worden gebruikt voor particuliere gronduitgifte. Er is dan geen sprake van staatssteun of marktverstoring. De residuele waarde is het verschil tussen de waarde van de nieuwbouwwoning en de bouwkosten. Dit bedrag is beschikbaar voor de bouwkaavel.

4.3.5 Projectmatige uitgifte, commerciële functies

Gronden die projectmatig worden uitgegeven, moeten worden verkocht op basis van een taxatie of via een selectieprocedure. Dit is nodig om staatssteun te voorkomen. Dit geldt ook voor percelen met een commerciële functie, zoals kantoren, winkels, horeca, commerciële sport en andere vormen van commerciële uitgifte.

4.3.6 Taxatieprotocol

In december 2024 heeft het RVO een Praktijkhandreiking Taxaties Gebiedsontwikkelingen gepubliceerd (zie bijlage). Dit is een waardevol hulpmiddel en biedt een uitgebreide gids om taxaties bij gebiedsontwikkelingen zorgvuldig, consistent en volgens de hoogste standaarden uit te voeren. Belangrijk is dat de taxateur rekening houdt met de specifieke eisen van de Omgevingswet, het Kostenverhaal en het BBV. Dit zorgt voor een betrouwbare basis voor de waardebepaling van gronden die moeten worden aangekocht, ingebracht of onteigend.

In de gids staat ook dat in sommige gevallen een “waarderingsinstructie” kan worden gegeven.

Pekela gebruikt deze handreiking als toetsingskader bij taxatieopdrachten voor het bepalen van de inbrengwaarde in bouwgrondexploitaties en, indien nodig, bij anterieure kostenverhaalsovereenkomsten.

4.4 Winst en risico-voorzieningen

4.4.1 Algemene lijn

Het duurt vaak jaren voordat ruwe bouwgrond een nieuwe functie krijgt in het Omgevingsplan. Ook de ontwikkeling en verkoop kunnen tien jaar of langer duren. Hierdoor is er een grote kans dat een bouwgrondproject te maken krijgt met een woningcrisis of economische neergang.

De Commissie BBV heeft in 2023 haar beleid voor winst en verlies aangepast. Het voorzichtigheidsprincipe betekent dat winst pas mag worden genomen als daar voldoende zekerheid over bestaat, maar dit hoeft niet pas bij het afsluiten van het grondexploitatieproject. Volgens het realisatieprincipe moet winst ook tussentijds worden genomen.

Om een goede balans te vinden tussen beide principes, wordt de horizon voor een betrouwbare berekening op tien jaar gesteld. Voor winstneming geldt de Percentage of Completion methode (POC): als gronden zijn verkocht en opbrengsten zijn gerealiseerd, kan naar rato van de voortgang tussentijds winst worden genomen. Dit mag alleen als het resultaat op de grondexploitatie betrouwbaar kan worden ingeschat en het waarschijnlijk is dat de economische voordelen naar de gemeente toekomen. Als aan de volgende voorwaarden wordt voldaan, mag er winst worden genomen:

1. De resterende looptijd van de grondexploitatie is 10 jaar of minder; én
2. Het resultaat op de grondexploitatie kan betrouwbaar worden ingeschat; én
3. De grond (of het deelperceel) moet zijn verkocht; én
4. De kosten zijn gerealiseerd (winst wordt naar rato van de realisatie genomen).

Pekela gebruikt de tussentijdse winst, berekend met de POC methode om de risico's in de bouwgrondexploitaties op te vangen en om toekomstige bouwgrondexploitaties met tekorten.

4.5 Kostenverhaal

4.5.1 Plankosten begroten

Hoofdstuk 13 van de Omgevingsregeling bevat regels voor het berekenen van plankosten. Dit zijn de gemeentelijke kosten die verplicht moeten worden doorberekend bij kostenverhaalsplichtige activiteiten, zoals woningbouw. In paragraaf 3.1.3 is hier al op ingegaan.

De kosten voor planontwikkeling en het opstellen van civieleontwerpen en begrotingen worden verdeeld tussen de werkzaamheden van de gemeente en die van de initiatiefnemer. De regeling zorgt ervoor dat er altijd krediet is (meestal 10% tot 40% van de kosten) voor de gemeente om aanvragen te toetsen. De berekening geldt niet voor grondmechanisch onderzoek en bodemsaneringen; deze kosten moeten altijd apart worden begroot en doorberekend.

Vaak dekt de regeling niet alle gemeentelijke kosten. De gemeente mag zelf een begroting opstellen en afrekenen op basis van de werkelijke kosten. Volgens rechtspraak moeten deze kosten aantoonbaar zijn met gecontroleerde en ondertekende urenstaten van ambtenaren. Aangezien de gemeente die administratie niet heeft, zal de berekening van het ministerie gebruikt worden.

Het kostenverhaal gebeurt meestal via een intentieovereenkomst en, als dat niet lukt, via een anterieure kostenverhaalovereenkomst. Als dat ook niet lukt, wordt een kostenverhaalsregel opgenomen in de BOPA of het Omgevingsplan. Zolang er geen zekerheid is over de betaling, geldt er wettelijk een bouwverbod.

4.5.2 Inbrengwaarde – WOZ taxatieprotocol

Bij het bepalen van de kosten die bij een privaat initiatief mogen worden verhaald, geldt dat de kosten niet hoger mogen zijn dan de opbrengsten uit het plan. Bij plannen met veel sociale en betaalbare koopwoningen staan de grondopbrengsten vaak onder druk. Hierdoor kunnen de kosten hoger zijn dan de opbrengsten en kan de gemeente mogelijk met een tekort zitten, zelfs bij een particulier plan van een ontwikkelaar.

De grootste kostenpost is meestal de waarde van de grond. Particulieren en ontwikkelaars betalen vaak extra aan de oorspronkelijke eigenaar om de grond te verwerven. Naast de grondexploitatie heeft de particuliere ontwikkelaar ook de vastgoedexploitatie, die drie tot vier keer zo groot kan zijn. In de vastgoedexploitatie kan de ontwikkelaar verschillende opties aanbieden aan kopers, zoals grotere of luxere woningen tegen een hogere prijs. Op deze manier kan de ontwikkelaar het teveel betaalde voor de grond alsnog compenseren.

Het is het risico van de particulier of ontwikkelaar om op deze manier zijn investering terug te verdienen, niet van de gemeente.

Beleidsvoorstel 14

De gemeente zal de "inbrengwaarde" van gronden bij het verhalen van kosten baseren op de uitkomst van een onafhankelijke taxatie volgens de Praktijkhandreiking Taxaties Gebiedsontwikkelingen 2024 van het RVO. Dit ongeacht de werkelijke betaalde prijs zoals die bij het Kadaster is vermeld.

4.6 Kostenverhaal het ontwikkelen van een gebied

4.6.1 Activiteiten waarop vrijwillig kostenverhaal kan worden toegepast

Naast een lijst van activiteiten waarop het kostenverhaal verplicht moet worden toegepast (de kostenverhaalsplichtige activiteiten van art. 813 OR) is er een lijst van activiteiten waarop kostenverhaal niet verplicht is maar wel kan worden overeengekomen. Deze lijst in artikel 8:20 van de Omgevingsregeling bevat onder andere:

- Bouwwerken voor de land- of tuinbouw groter dan 100 m².
- Bouwwerken voor opwekking, winning, omzetting of transport van energie c.a.
- Bouwwerken voor infrastructuur (van andere overheden bijvoorbeeld).
- Bouwwerken voor handelsreclame.

- Bouwwerken t.b.v. recreatie.
- En andere activiteiten met het oog op het gebruik van de grond van een nieuw toegedeelde functie, voor zover het gebruik van:
 - Bestaande gebouwen groter dan 1.500 m².
 - Gronden minstens 1.000 m² nieuw gebruik
 - Recreatiewoningen voor permanente bewoning.

Onder bouwwerken wordt in dit artikel niet een “gebouw” verstaan, omdat daarvoor de standaardlijst van art. 8.13 OW al van toepassing is.

Voorbeeld: Tennet wil een hoogspanningstracé aanleggen en verzoekt om medewerking. De gemeente wil dat wel en kan in een overeenkomst de kosten van de planontwikkeling, participatie en wellicht het aanpassen van openbare infrastructuur of watergangen in een overeenkomst vastleggen en van Tennet betaald krijgen.

Voorbeeld: een eigenaar van een verouderd vakantiepark beëindigt de onderneming en de recreatiewoningen zijn een welkome aanvulling op het woningaanbod. Echter voor overname en upgrading van de private openbare infrastructuur naar de eisen van de gemeente moet elke eigenaar een kostenverhaalsbijdrage betalen.

Als er geen kosten zijn als het aanpassen van openbare werken, het opstellen van landschapsplannen of het elders compenseren van natuurwaarden en overige op de kostensoorten lijst genoemde kosten, dan volstaan veelal de leges voor een BOPA of wijziging Omgevingsplan.

Beleidsvoorstel 15

Als de wet het toestaat om gemeentelijke kosten te verhalen op initiatieven waarop het kostenverhaal niet verplicht is en het gaat om kostensoorten die als verhaalbaar zijn aangemerkt, dan zal de gemeente deze kosten via een overeenkomst verhalen.

4.6.2 Categorieën van ontwikkelingen waarop verplicht kostenverhaal kan worden toegepast.

Deze vorm van bovenplans kostenverhaal is toegelicht in paragraaf 2.1.5 over gebiedsfondsen.

Bijlage I Overzicht Informatieobjecten

~~Handreiking als basis voor de ontwikkeling van Gemeentelijke Reguleringsgegevens~~ /join/id/regdata/gm0765/2026/pdf_8ee53036-f8de-443c-8e66-912ba3cdf3bc/nld@2026-08-17;15

Bijlage II Praktijkhandreiking Taxaties Gebiedsontwikkelingen

Praktijkhandreiking-taxaties-gebiedsontwikkelingen_Geanonimiseerd.pdf

Toelichting

Zie toelichting in de bijlage:

[/join/id/pubdata/gm0765/2026/8pdf442d122d-b6bc-4819-85da-edcaa1fd2506/nld@2026-06-17;15](#)

Bijlage bij toelichting

Raadsvoorstel Programma grondbeleid Pekela:

[/join/id/pubdata/gm0765/2026/8pdf68d2ed17-c32b-421c-a12d-e8a8c7e5e7c4/nld@2026-08-12;15](#)