

Nota Grondbeleid

Gemeente Ooststellingwerf

12 november 2025



Metafoor Ruimtelijke Ontwikkeling B.V.

Bolderweg 2
1332 AT Almere

T 036-5300211

info@metafoor.nl
www.metafoorro.nl

Nota Grondbeleid
Gemeente Ooststellingwerf

Opdrachtgever:	Gemeente Ooststellingwerf
Datum:	12 november 2025
Status/Versie:	Definitief
Auteur(s):	R. Karstens P. Ürper E.J. van Baardewijk D. Grevelink

Inhoudsopgave

1	Inleiding	5
1.1	Aanleiding actualisatie	5
1.2	Doel en reikwijdte van het grondbeleid.....	5
1.3	Beleidslijnen	6
1.4	Leeswijzer	6
2	Vormen van grondbeleid	7
2.1	Actief grondbeleid	7
2.2	Faciliterend grondbeleid	7
2.3	Tussenvormen.....	8
2.4	Situationeel grondbeleid	8
2.5	Afwegingskader beleidskeuze	8
3	Instrumentarium	12
3.1	Instrumenten bij actief grondbeleid	12
3.1.1	Verwerven van gronden	12
3.1.2	Verwervingsinstrumenten	13
3.1.3	Tijdelijk beheer	14
3.1.4	Uitgifte van gronden	15
3.1.5	Grondprijsbeleid	16
3.2	Instrumenten bij faciliterend grondbeleid	17
3.2.1	Dekken gemeentelijke kosten	17
3.2.2	Publiekrechtelijke sturing	19
3.2.3	Stedelijke kavelruil	20
3.2.4	Nadeelcompensatie	21
4	Financiële aspecten	22
4.1	Algemene Reserve Grondexploitatie (ARG)	22
4.2	Waardering en verslaglegging	22
4.2.1	Bouwgrond in exploitatie (BIE) - Grondexploitatie	22
4.2.2	Warme gronden	24
4.2.3	Vorbereidingskosten.....	25

5	Organisatie en verantwoordelijkheden	26
5.1	Rolverdeling gemeenteraad en college.....	26
5.2	Planning- en control cyclus	27
5.3	Rapportages en monitoring	27
	Bijlages	29
	Bijlage 1 – Wet- en regelgeving	30
	Bijlage 2 – Tussenvormen van grondbeleid	33

1 Inleiding

1.1 Aanleiding actualisatie

De voorgaande Nota Grondbeleid stamt uit 2022 en nadert daarmee de vierjaarsperiode waarna de nota geactualiseerd dient te worden, zoals ook is aangegeven in de financiële verordening Ooststellingwerf. Daarnaast hebben in de periode tussen de Nota Grondbeleid 2022 en voorliggende Nota enkele wijzigingen plaatsgevonden die van invloed zijn op het gemeentelijke grondbeleid. Zo is per 1 januari 2024 de Omgevingswet in werking getreden.

Daarnaast is, met het oog op de inwerkingtreding van de Omgevingswet, in 2023 een nieuwe notitie Besluit Begroting en Verantwoording (hierna: BBV) uitgebracht. Hierin zijn richtlijnen in de vorm van ‘stellige uitspraken’ opgenomen waar gemeentelijke grondexploitaties aan moeten voldoen bij gebiedsontwikkelingen waar de gemeente zelf financieel verantwoordelijk is en hoe financieel omgegaan moet worden met gebiedsontwikkelingen waar de gemeente geen eigenaar is van de grond.

Bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet is het instrumentarium dat gemeenten tot hun beschikking hebben binnen het grondbeleid gewijzigd en uitgebreid. Een van de voornaamste wijzigingen van het instrumentarium is de Omgevingsvisie. Een omgevingsvisie is een strategisch beleidsinstrument dat onder de Omgevingswet wordt ingezet door gemeenten, provincies en het Rijk om richting te geven aan de ontwikkeling, het gebruik en het beheer van de fysieke leefomgeving. De visie is integraal van aard en biedt ruimte voor een brede afweging van belangen, waarbij maatschappelijke opgaven en ruimtelijke ontwikkelingen in samenhang worden beschouwd. De omgevingsvisie bepaalt dus de “wat” van het gemeentelijke toekomstperspectief. De Nota Grondbeleid is instrumentaal van aard en bepaalt het “hoe” als het gaat om de langetermijnvisie van de gemeente. Tot slot werkt de gemeente aan een Toekomstvisie met daarin de uitwerking van de gemeentelijke voornemens in de toekomst.

Als gevolg hiervan wordt de Nota Grondbeleid geactualiseerd.

Met het opnemen van het gemeentelijke grondbeleidsinstrumentarium, duidelijk geformuleerde beleidslijnen, spelregels en een helder afwegingskader voor de te voeren grondpolitiek, helpt deze geactualiseerde beleidsnota om, binnen afgewogen risico's, meer gemeentelijke regie te nemen en daarmee beter de ruimtelijke doelstellingen en ambities te verwezenlijken.

1.2 Doel en reikwijdte van het grondbeleid

Grondbeleid is instrumenteel van aard, dat wil zeggen ondersteunend en faciliterend aan het ruimtelijk-, economisch- en financieel beleid van de gemeente en in lijn met de gemeentelijke visies en programma's.

In deze Nota Grondbeleid 2026 wordt beschreven binnen welke kaders de gemeente uitvoering geeft aan haar situationele grondbeleid. Dit geeft een goed inzicht in de handelswijze van de gemeente bij de inzet van haar grondbeleid. De kaders worden vastgesteld door de gemeenteraad en worden door middel van deze Nota Grondbeleid 2026 bepaald. De uitvoering van het grondbeleid is een taak van het college.

Gemeentelijke grondpolitiek dient uitgevoerd te worden binnen de bestaande wet- en regelgeving. Landelijk zijn kaders geschetst waar gemeentes zich aan dienen te houden bij het uitvoeren van hun grondbeleid. In bijlage 1 wordt nader ingegaan op de bestaande juridische context.

1.3 Beleidslijnen

Om aan te geven hoe de gemeente omgaat met de uitvoering van het grondbeleid zijn op verschillende plekken in deze nota beleidslijnen omkaderd. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar de betreffende paragrafen.

1.4 Leeswijzer

Wij gebruiken de termen ‘grondbeleid’ en ‘grondpolitiek’. Met ‘grondbeleid’ bedoelen wij de eenmalige beleidskeuze voor de komende 4-jaarsperiode. Met ‘grondpolitiek’ wordt de project-specifieke keuze bedoeld.

In hoofdstuk 2 wordt de keuze voor het te volgen grondbeleid toegelicht, te weten:

- Actieve grondpolitiek;
- Faciliterende grondpolitiek; en
- Verschillende ‘tussenvormen’.

Hierin wordt ook het afwegingskader toegelicht, aan de hand waarvan een afgewogen grondpolitieke keuze kan worden gemaakt.

In hoofdstuk 3 wordt het beschikbare instrumentarium uiteengezet die de gemeente kan inzetten bij de verschillende soorten grondpolitiek en daarbij wordt telkens een beleidslijn geformuleerd.

In hoofdstuk 4 wordt de gemeentelijke financiële beheersing en verantwoording toegelicht, als gevolg van het type grondbeleid dat gevoerd wordt waarna in hoofdstuk 5 de rollen van de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders worden toegelicht.

2 Vormen van grondbeleid

Er worden verschillende vormen van grondbeleid onderscheiden. In dit hoofdstuk lichten we de twee uiterste vormen toe, namelijk het actieve- en faciliterende grondbeleid. Ook zijn er enkele tussenvormen mogelijk. Deze worden in bijlage 2 toegelicht. Tot slot wordt in dit hoofdstuk een keuze gemaakt voor het te voeren grondbeleid in de gemeente Ooststellingwerf.

2.1 Actief grondbeleid

Bij actief grondbeleid neemt de gemeente de regie in een ontwikkeling volledig in handen door zelf gronden tot ontwikkeling te brengen voor de realisatie van woningen, voorzieningen en bedrijven. De gemeente neemt daartoe grondposities in door gronden (of ander vastgoed) te verwerven of door haar bestaande grondvoorraad aan te wenden om ruimtelijke ontwikkelingen te verwezenlijken.

De gemeente neemt zelf de planontwikkeling op zich en investeert in het bouw- en woonrijpmaken van het plangebied. Doordat de gemeente aan de lat staat voor de planontwikkeling op eigen gronden, kan het maximaal sturen op de gewenste ruimtelijke ontwikkeling en het tempo waarop een ontwikkeling plaatsvindt. De financiële kansen en risico's die met de uitvoering van ontwikkelingen gepaard gaan zijn voor rekening van de gemeente. In onderstaande tabel worden de voor- en nadelen van actief grondbeleid opgesomd:

Voordelen	Nadelen
Maximale sturing op de ruimtelijke ontwikkelingen	Financiële risico's zijn voor rekening van de gemeente
Sturing op het bepalen, binnen de wettelijke kaders, van de samenwerkingspartners	Vereist een gezonde financiële huishouding om risico's te kunnen dragen
Financiële baten komen ten goede aan de gemeente	Vergt aanzienlijke ambtelijke capaciteit. Benodigde specialisten zijn doorgaans schaars
Bestaande grondposities kunnen ingezet worden om ruimtelijke doelstellingen te verwezenlijken	Kans op verliezen bij tegenvallende marktontwikkelingen
Stelt de gemeente in staat om initiatieven te ontplooiën die de markt niet oppakt	Langdurige looptijden kunnen leiden tot onzekerheid en noodzaak tot risicobeperking
Biedt in geval van financieel gunstige ontwikkelingen de kans om tekorten op andere locaties te verevenen	

Tabel 1 Voor- en nadelen actief grondbeleid

2.2 Faciliterend grondbeleid

Van faciliterend grondbeleid is sprake als de gemeente het verwerven van grond en vastgoed, en het ontwikkelproces overlaat aan derden. De keuze voor faciliterend grondbeleid kan een verschillende redenen hebben, om financiële risico's te voorkomen bijvoorbeeld. Ook is het denkbaar dat, als de gemeente een ontwikkeling planologisch mogelijk wil maken, een private partij zich beroept op het recht van zelfrealisatie.

Het faciliteren van de gemeente bestaat in dit geval uit het nemen van een planologisch besluit, het bepalen waar, hoe en met welke kwaliteit de openbare ruimte wordt ingericht of aangepast en bepaald hoe het gemeentelijk beleid wordt verwezenlijkt. De regie op dergelijke ontwikkelingen verloopt via publiekrechtelijke instrumenten en privaatrechtelijke- of publiekrechtelijke

overeenkomsten. Kosten worden verhaald op ontwikkelende partijen. De gemeente loopt bij faciliterend grondbeleid in de regel minder financiële risico's dan bij actief grondbeleid. In onderstaande tabel worden de voor- en nadelen van faciliterend grondbeleid opgesomd:

Voordelen	Nadelen
De financiële risico's liggen bij derden en niet bij de gemeente	De invloed op het project is beperkt doordat de gemeente enkel kaders kan stellen
Het vereist in de regel minder ambtelijke capaciteit	Financiële baten komen toe aan de initiatiefnemers van de ontwikkeling
Het heeft minder impact op de gemeentelijke begroting	Beperkte sturing op het tempo van ontwikkeling, ook bij urgente projecten
	Geen zekerheid dat een locatie ook daadwerkelijk ontwikkeld wordt

Tabel 2 Voor- en nadelen faciliterend grondbeleid

2.3 Tussenvormen

Naast actief- en faciliterend grondbeleid worden ook verschillende tussenvormen onderscheiden. Hierbij wordt vaak de samenwerking gezocht tussen gemeente en private partijen: Publiek Private Samenwerking (PPS). In bijlage 2 wordt hierop nader ingegaan.

2.4 Situationeel grondbeleid

De gemeente Ooststellingwerf handhaaft bewust haar keuze voor een situationeel grondbeleid. Deze beleidslijn sluit aan bij de wens om flexibel en doelgericht te kunnen inspelen op de diversiteit aan ruimtelijke opgaven binnen de gemeentegrenzen. Grondbeleid wordt hierbij niet als doel op zich beschouwd, maar als een strategisch instrument ter ondersteuning van maatschappelijke ambities op het gebied van onder meer woningbouw, duurzaamheid, economie en leefomgeving.

Bij situationeel grondbeleid wordt per ruimtelijke ontwikkeling een integrale afweging gemaakt over de meest passende gemeentelijke rol: actief, faciliterend of samenwerkend. Deze keuze komt tot stand door middel van een afwegingskader waarin onder andere het publiek belang, de eigendomssituatie, de marktdynamiek, financiële risico's en de uitvoeringscapaciteit worden meegewogen (zie paragraaf 2.5).

Deze benadering stelt de gemeente in staat om maatwerk te leveren, risico's beheersbaar te houden en publieke middelen doelmatig in te zetten. Door per situatie beleidsmatig te kiezen voor de meest effectieve inzet van grondinstrumenten, wordt bijgedragen aan een transparante, efficiënte en toekomstgerichte ruimtelijke ontwikkeling.

Beleidslijn: Grondbeleid

Gemeente Ooststellingwerf handhaaft haar keuze voor een situationeel grondbeleid.

2.5 Afwegingskader beleidskeuze

Bij het voeren van situationeel grondbeleid is het van belang om per gebiedsontwikkeling een weloverwogen keuze te maken tussen een actieve, faciliterende of samenwerkende rol van de gemeente. De te maken keuze is verschillend per situatie en afhankelijk van verschillende criteria.

In deze paragraaf wordt ingegaan op de verschillende criteria die in overweging genomen dienen te worden bij het maken van de keuze voor een meer actieve- of meer faciliterende rol. Ten slotte wordt een afwegingskader in de vorm van een beslisboom gepresenteerd welke als leidraad geldt voor het maken van de beste keuze per gebiedsontwikkeling.

De afwegingscriteria die leidend zijn, zijn:

- (Maatschappelijk) belang van de ontwikkeling (aan welke gemeentelijke doelen wordt bijgedragen en wat is de prioriteit daarvan?);
- Eigendomssituatie en bereidheid van de markt om tot ontwikkeling over te gaan;
- Financiële impact voor de gemeente;
- Financiële risico's voor de gemeente.

Onderstaand worden de afwegingsfactoren nader toegelicht:

- **(Maatschappelijk) belang van de ontwikkeling**

De eerste afweging die plaatsvindt is of een ruimtelijk initiatief bijdraagt aan de beleidsdoelen die de gemeente heeft vastgelegd in bijvoorbeeld de Woon- of Omgevingsvisie. Dit kan ook een ruimtelijk initiatief van de gemeente zelf zijn, waarvan de bijdrage aan de gemeentelijke beleidsdoelen in principe evident is. Grondbeleid gaat niet over vragen als 'wat zijn de gemeentelijke doelen?' of 'welke prioritering kennen de gemeentelijke doelen?'. Wat belangrijke doelen zijn op onder andere het gebied van wonen, werken en duurzaamheid bepalen we op basis van onderzoek binnen de betreffende beleidsvelden en leggen we vast in daarop toegespitste beleidsnota's en/of programma's. Het grondbeleid is een middel om deze doelen te bereiken.

- **Eigendomssituatie**

De eigendomssituatie binnen een plangebied vormt een essentieel uitgangspunt bij het bepalen van de gemeentelijke rol in gebiedsontwikkelingen. Afhankelijk van wie eigenaar is van de gronden en in hoeverre deze partij bereid en in staat is tot ontwikkeling, kan de gemeente kiezen voor een actieve, faciliterende of samenwerkende rol.

Wanneer de gemeente eigenaar is van de gronden, beschikt zij over de feitelijke regie en kan zij – indien ook de overige afwegingscriteria positief uitvallen – besluiten de ontwikkeling zelf ter hand te nemen. Dit betekent echter niet dat een actieve rol automatisch volgt uit eigendom. De gemeente behoudt beleidsvrijheid en kan, indien bijvoorbeeld de financiële risico's of maatschappelijke baten onvoldoende zijn, alsnog kiezen voor samenwerking met marktpartijen of een meer faciliterende benadering.

In situaties waarin het eigendom volledig in handen is van een professionele ontwikkelaar die bereid en in staat is om de door de gemeente gewenste ontwikkeling te realiseren, ligt een faciliterende rol voor de hand. De gemeente stelt dan kaders via het omgevingsplan of via privaatrechtelijke overeenkomsten, maar laat de uitvoering over aan de markt. De ontwikkelaar heeft in dat geval het recht op zelfrealisatie.

In de praktijk komen vaak gemengde eigendomssituaties voor, waarbij meerdere partijen eigenaar zijn van gronden binnen een plangebied. Dit kan leiden tot versnippering van belangen en vertraging in de planvorming. Ook het type eigenaar is van belang: sommige eigenaren zijn ontwikkelgericht, anderen zijn behoudend of beschikken niet over de middelen om zelf te ontwikkelen. In gevallen waarin de gemeente een groot maatschappelijk belang hecht aan de ontwikkeling van een locatie, kan het noodzakelijk zijn om eigendom te verwerven, mits de financiële situatie van de gemeente dit toestaat (zie volgende criterium).

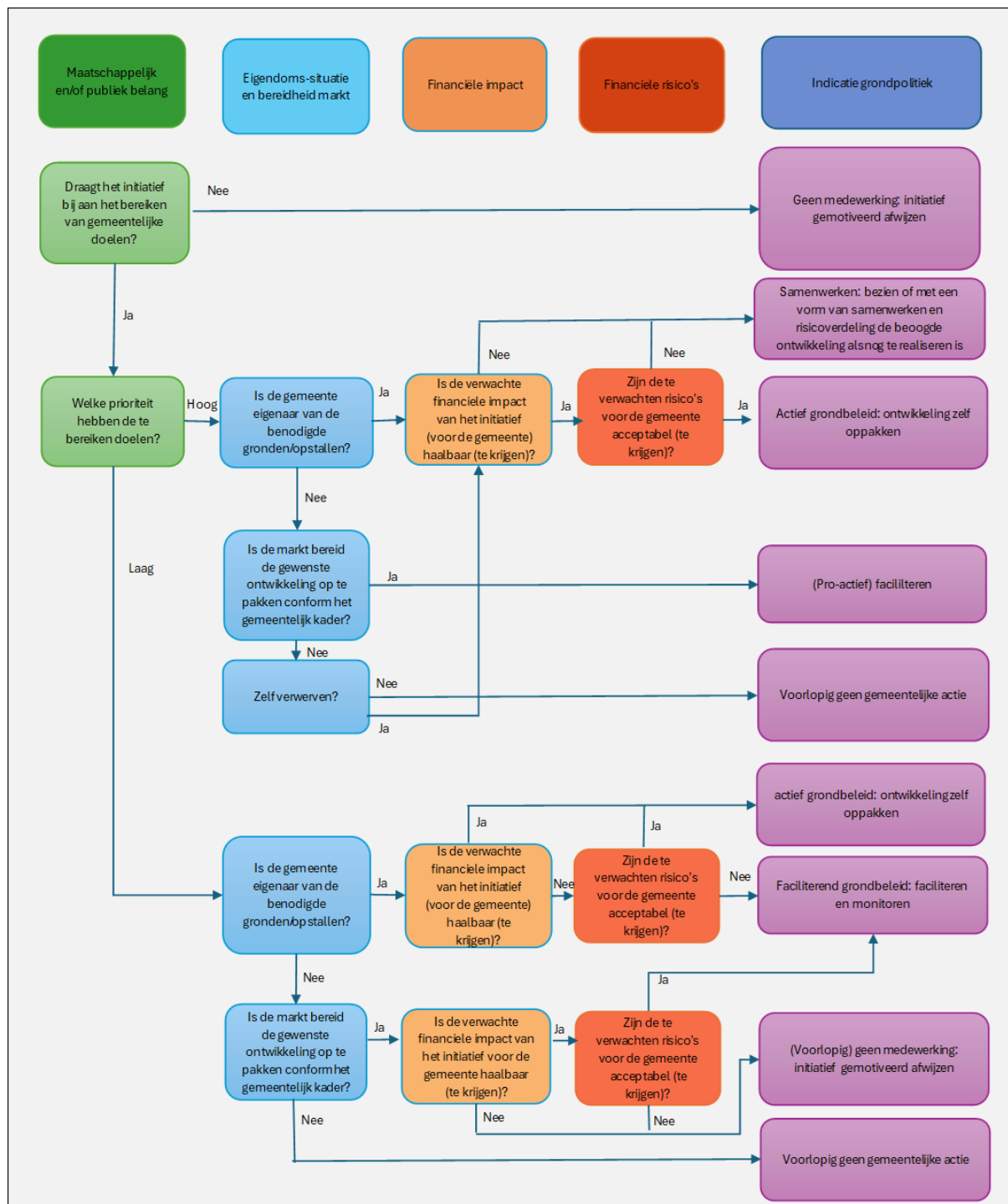
Naast de eigendomssituatie is de bereidheid van marktpartijen om te investeren en te ontwikkelen een belangrijke factor. Indien marktpartijen initiatief tonen en bereid zijn te handelen binnen de gemeentelijke kaders, kan faciliterend beleid passend zijn. Bij terughoudendheid of onwil vanuit de markt kan de gemeente overwegen om zelf initiatief te nemen of actief samenwerking te zoeken.

- **Financiële impact en risico's gemeente**

In het voorgaande is reeds een aantal keer aan de orde gekomen dat bij een vorm van actief grondbeleid de gemeente zelf de bijbehorende (financiële) risico's en kansen draagt. Bij een faciliterende rol vallen die grotendeels aan marktpartijen toe. Het is dus van belang inzicht te hebben in de financiële impact van een gebiedsontwikkeling en hoe groot de bijbehorende risico's en kansen zijn. Om een goed financieel beeld te krijgen van een locatieontwikkeling, inventariseert de gemeente de directe en indirecte effecten die hiermee samenhangen. Daartoe richt de gemeente een (eerste) financiële haalbaarheidsanalyse in. Vervolgens vindt de afweging plaats of deze financiële effecten acceptabel zijn. Lijken de financiële risico's te groot in verhouding tot de te behalen doelen, dan kan dit een reden zijn om in die situatie te kiezen voor een meer faciliterende rol.

Gemeente Ooststellingwerf kijkt per ontwikkeling of het wenselijk is om actief, faciliterend of in een samenwerkingsvorm aan de ontwikkeling deel te nemen. De gemeente maakt vooraf dus geen uitsluitende keuze over de rol die ze inneemt. Situationeel grondbeleid biedt de gemeente Ooststellingwerf flexibiliteit in een markt die omgeven is door onzekerheden.

Het afwegingskader biedt een handvat om toch over te kunnen gaan tot besluitvaardige grondpolitiek en het biedt transparantie naar alle belanghebbenden. In dit kader leiden de antwoorden op vragen binnen de eerder genoemde criteria tot de meest wenselijke vorm van grondpolitiek (zie figuur 1). Hoewel dit kader als basis dient voor de gemeentelijke grondpolitiek, kunnen hieraan door derden geen rechten worden ontleend.



Figuur 1 Afwegingskader grondpolitiek Ooststellingwerf

Beleidslijn: Afweging gemeentelijke rol in gebiedsontwikkelingen

Per gebiedsontwikkeling wordt bepaald of er voor een (meer) actieve dan wel een (meer) faciliterende rol wordt gekozen. Het afwegingskader is hierbij een hulpmiddel.

3 Instrumentarium

Het uitgangspunt van situationeel grondbeleid kan zich, aan de hand van het afwegingskader, vertalen in verschillende gewenste gemeentelijke rollen. Afhankelijk van die rol is de inzet van een bepaald instrumentarium uit de gereedschapskist nodig en/of wenselijk. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op die instrumenten die de gemeente tot haar beschikking heeft bij de keuze voor een (meer) actieve of een (meer) faciliterende grondpolitiek. Doordat het instrumentarium van het actieve- en faciliterende grondbeleid in meer of mindere mate ook het instrumentarium van de verschillende tussenvormen betreft, wordt enkel ingegaan op deze twee uiterste vormen.

3.1 Instrumenten bij actief grondbeleid

3.1.1 Verwerven van gronden

Om een actieve rol in gebiedsontwikkelingen aan te nemen, is grondeigendom een vereiste. Dit kunnen gronden zijn die reeds in bezit zijn van de gemeente, of die verworven worden. De gemeente maakt onderscheid tussen twee soorten verwervingen:

- Planmatige verwerving
- Strategische verwerving

Ad 1. Planmatige verwervingen

Planmatige verwervingen zijn verwervingen van gronden binnen een vastgesteld plangebied waarvoor een grondexploitatie is vastgesteld. Deze verwervingen zijn gericht op de uitvoering van concrete plannen.

Beleidslijn: Planmatige verwervingen

Planmatige verwervingen vinden plaats binnen een vastgestelde grondexploitatie (BIE).

Ad 2. Strategische verwervingen

Een strategische verwerving vindt plaats in gebieden zonder vastgesteld planologisch kader of grondexploitatie. Deze verwervingen zijn gericht op het verkrijgen van een positie in een vroeg stadium met het oog op de te verwachten mogelijkheden voor (her)ontwikkeling van het te verwerven gebied. De gemeente kan door middel van strategische verwervingen haar sturingsmogelijkheden vergroten. Dit kan nodig zijn om verschillende redenen:

- De gemeente wil in een vroegtijdig stadium een grondpositie verwerven om initiator te zijn voor toekomstige planontwikkelingen;
- De gemeente wil gronden of opstallen aankopen die binnen de huidige functie geen toekomst meer hebben, waardoor nieuwe ontwikkelingen mogelijk worden;
- De gemeente wil gronden aankopen als ruilobject met als doel deze strategisch te kunnen inzetten voor mogelijke verplaatsingsgevallen vanuit ruimtelijke ontwikkelingsprojecten;
- De gemeente wil een grondpositie verwerven om negatieve effecten van toekomstige planontwikkelingen juist tegen te gaan.

Bij de beslissing tot het al dan niet strategisch verwerven wordt rekening gehouden met de volgende punten:

- Ruimtelijk belang: is het écht noodzakelijk voor de ruimtelijke ontwikkeling dat de gemeente in een vroegtijdig stadium gronden verwerft?
- Termijnen: wanneer is de verwachting dat het te verwerven gebied daadwerkelijk in ontwikkeling wordt genomen?

- Afbreukrisico: hoe groot is het risico dat de potentiële ontwikkeling wijzigt, vertraagd of zelfs in zijn geheel niet doorgaat?
- De aankoopprijs en mogelijke (plan)kosten: een (te) hoge verwervingsprijs leidt al snel tot een groot financieel risico. Bij een lagere prijs is dit risico vanzelfsprekend lager. Daarbij dient de vraag gesteld te worden tegen welke waarde de verworven grond conform de regelgeving in het BBV (zie bijlage 1) op de balans kan worden geactiveerd. Forse afwaarderingen op gronden zijn niet wenselijk.

Om met succes strategisch te verwerven is soms snelheid geboden. Het vragen van een voorbereidingskrediet en / of een voorstel tot verwerving aan de raad kan veel tijd in beslag nemen waardoor een ‘buitenkans’ gemist wordt. De gemeenteraad heeft, in dergelijke gevallen, het college een verwervingsmandaat gegeven. De hoogte en criteria van dit mandaat zijn geregeld in artikel 23 lid 3 van de Financiële Verordening van de gemeente Ooststellingwerf.

Beleidslijn: Strategische verwervingen

Strategische verwervingen vinden plaats zonder een vastgestelde grondexploitatie (BIE) en zonder een vastgesteld planologisch kader. De gemeenteraad heeft het college gemandateerd tot het uitvoeren van strategische verwervingen. De financiële kaders van dit mandaat worden opgenomen in de Financiële Verordening van de gemeente Ooststellingwerf.

3.1.2 Verwervingsinstrumenten

Als de gemeente eenmaal heeft besloten tot het verwerven van gronden (en opstallen), heeft ze verschillende instrumenten tot haar beschikking:

- Minnelijke verwerving (voorkeur)
- Het voorkeursrecht
- Onteigening

Ad 1. Minnelijke verwerving

In het geval dat de gemeente gronden (en opstallen) aankoopt, is minnelijke verwerving het uitgangspunt. Er is sprake van een minnelijke aankoop indien de gemeente met een eigenaar op vrijwillige basis overeenstemming bereikt over de voorwaarden voor de eigendomsoverdracht naar de gemeente. Dit kan zowel een planmatige als een strategische verwerving betreffen.

Tot de minnelijke aankopen behoren ook de overeenkomsten met marktpartijen waarbij de gemeente het eigendom van marktpartijen overneemt en de marktpartijen uit de exploitatie een hoeveelheid grond kunnen verwerven voor de realisatie van een vooraf afgesproken aantal opstallen.

Beleidslijn: Minnelijke verwervingen

Het uitgangspunt is om in geval van verwervingen op minnelijke basis overeenstemming te bereiken over de prijs en de overige voorwaarden van de overdracht van gronden en opstallen.

Ad 2. Voorkeursrecht

Het vestigen van een voorkeursrecht geeft de gemeente het eerste recht van koop. Wanneer een grondeigenaar de grond wil verkopen, moet de desbetreffende grondeigenaar deze grond eerst

aanbieden aan de gemeente alvorens de markt op te gaan. De gemeente en de grondeigenaar moeten het dan vervolgens eens worden over de prijs en bijkomende verkoopvoorwaarden; er ontstaat geen aankoopplicht voor de gemeente. Het voorkeursrecht is een passief instrument: de eigenaar van de grond is alleen verplicht het perceel aan te bieden aan de gemeente indien de eigenaar het perceel wenst te verkopen. Een voorkeursrecht kan gevestigd worden op strategische gronden waarvan de verwachting is dat deze op termijn ontwikkeld gaan worden. Middels dit instrument kan de gemeente haar positie op de markt verstevigen en helpt het om grondspeculatie tegen te gaan. Het traject tot het vestigen van een voorkeursrecht kan daarbij parallel lopen aan een lopend onderhandelingstraject tot verwerving. Het vestigen van een voorkeursrecht is opportuun als de gemeente een meer actieve grondpolitiek op een bepaalde locatie wil voeren en het minnelijk verwerven van de gronden (nog) niet kansrijk acht.

Beleidslijn: Voorkeursrecht gemeenten

De gemeente kan het instrument 'voorkeursrecht' inzetten voor verwervingen op locaties waarvoor de gemeente kiest voor een actieve grondpolitiek.

Ad 3. Onteigening

Een onteigening is de grootste inbreuk op het eigendomsrecht. De Omgevingswet biedt de gemeente de mogelijkheid om een eigenaar het eigendomsrecht te ontnemen. Vanwege die vergaande inbreuk is er een zeer zorgvuldige procedure in de Omgevingswet vastgelegd.

Uitgangspunt voor de gemeente is dat het voornemen tot onteigening vooraf wordt getoetst aan de wettelijke criteria van de aanwezigheid van:

- Een belang van het ontwikkelen, gebruiken of beheren van de fysieke leefomgeving
- Noodzaak
- Urgentie

Steeds zal eerst worden geprobeerd het eigendom minnelijk te verwerven. Volgens het onteigeningsrecht wordt een beroep op zelfrealisatie formeel pas getoetst als de onteigeningsprocedure eenmaal loopt. Vooruitlopend daarop probeert de gemeente evenwel een inschatting te maken of er in die procedure terecht een beroep op zelfrealisatie gedaan zal kunnen worden. De gemeente beoordeelt dan of een eigenaar bereid is de nieuwe bestemming zelf te realiseren en kan aantonen zelf in staat te zijn om de nieuwe bestemming te realiseren, alles volgens de vorm van planuitvoering die de gemeente in het publieke belang gewenst vindt.

Beleidslijn: Onteigening

De gemeente past onteigening bij hoge uitzondering toe in gevallen waarbij verwerven van gronden nodig is gezien het belang, de noodzaak en de urgentie van een voorziene ontwikkeling en omdat er geen beroep kan worden gedaan op zelfrealisatie.

3.1.3 Tijdelijk beheer

In veel gevallen worden gronden (of opstallen) niet direct na verwerving ontwikkeld. Dit houdt in dat tijdelijk beheer van het verworven onroerend goed nodig is. Hierbij geldt als uitgangspunt dat de grond (en de opstallen) tijdig beschikbaar is zodra over wordt gegaan tot ontwikkeling. De meest gangbare vorm van tijdelijk beheer is het voortzetten van het huidige gebruik. Ook het verpachten en verhuren kan aan de orde zijn. In de voorwaarden die opgenomen worden in pacht- of huurovereenkomsten wordt nadrukkelijk rekening gehouden met het tijdig kunnen beschikken over de gronden (en de opstallen). Dit is van belang om de gewenste ontwikkeling tijdig te kunnen

opstarten. Afhankelijk van de functie wordt bij pacht of verhuur een bijpassende vergoeding overeengekomen.

Beleidslijn: Tijdelijk beheer

Per (exploitatie) gebied wordt de in dat geval beste wijze van tijdelijk beheer bepaald.

3.1.4 Uitgifte van gronden

Een actieve gemeentelijke rol in gebiedsontwikkelingen leidt doorgaans tot het uitgeven van gronden. Uitgifte kan in verschillende vormen plaatsvinden. Gemeente Ooststellingwerf maakt gebruik van de volgende vormen van uitgifte:

- Uitgifte in eigendom (verkoop)
- Uitgifte in erfpacht (bij uitzondering)
- Opstalrecht
- Collectief Particulier Opdrachtgeverschap

Ad 1. Uitgifte in eigendom (verkoop)

De meest gebruikelijke vorm van gronduitgifte is de verkoop van grond en eventuele opstallen aan een koper. Hiermee wordt het volledige eigendomsrecht overgedragen. Als de gemeente zelf een perceel in eigendom overdraagt, houdt de gemeente regie op de wijze waarop de gronden worden ingezet. Hoe er ontwikkeld gaat worden op deze gronden gebeurt conform de gemeentelijke voorwaarden en de huidige wet- en regelgeving. Uitgifte van gronden vindt waar nodig en mogelijk middels een openbare selectieprocedure plaats. Uitgangspunt hierbij is dat te allen tijde gehandeld wordt conform het gelijkheidsbeginsel (zie bijlage 1). Uitgifte in eigendom kan plaatsvinden met bijvoorbeeld een particuliere koper, een ontwikkelaar of in Collectief Particulier Opdrachtgeverschap (CPO) (zie Ad 4.).

Als de gemeente de eigendom van een perceel overdraagt, kan zij nog maar beperkt invloed houden op het gebruik daarvan. Privaatrechtelijke afspraken kunnen worden gemaakt over bijvoorbeeld zelfbewoning en antispeculatie, afhankelijk van de bestemming van de kavel. Voor alle categorieën van gebruik gelden de publiekrechtelijke kaders voor inrichting en bebouwing. Bij verkoop van kavels wordt de verkoopprijs situationeel bepaald door middel van de grondprijzen in de gemeentelijke Nota Grondprijzen (zie paragraaf 3.1.5) dan wel op basis van een onafhankelijke taxatie.

Beleidslijn: Uitgifte in eigendom (verkoop)

Bij het uitgeven van grond is overdracht van het eigendom het uitgangspunt. Verkoop van de grond vindt plaats tegen marktconforme prijzen en conform de vigerende wet- en regelgeving. In de koopovereenkomst kunnen verplichtingen opgenomen worden die gelden voor kopers en hun rechtsopvolgers.

Ad 2. Uitgifte in erfpacht

Bij het recht van erfpacht geeft de gemeente niet het eigendom maar het gebruik van de grond uit, al dan niet met opstallen. Het zogeheten bloot eigendom van de grond blijft in handen van de gemeente. De erfpachter heeft het volledige genotsrecht over de onroerende zaak. De erfpachter betaalt hiervoor gedurende de duur van het recht de zogenaamde erfpachtcanon. Dit is een periodieke vergoeding voor het verkrijgen van het erfpachtrecht.

Ad 3. Opstalrecht

Het vestigen van een recht van opstal maakt het mogelijk om in, op of boven een onroerende zaak een ander gebouw, werk of beplanting in eigendom te hebben. Hierdoor ontstaat een juridische scheiding tussen de ondergrond en hetgeen erop is (of wordt) gebouwd. Dit wordt bijvoorbeeld toegepast bij de plaatsing van zendmasten. Bij het overeenkomen van een opstalrecht geldt in de basis een marktconforme vergoeding (retributie).

Beleidslijn: Uitgifte in erfpacht en opstalrecht

Gronden voor gebiedsontwikkelingen worden in beginsel beperkt in erfpacht en/of opstal uitgegeven. Indien zich een specifieke situatie voordoet waarin het wenselijk is dan kunnen gronden in erfpacht uitgegeven worden of kan een opstalrecht worden gevestigd.

Ad 4. Collectief Particulier Opdrachtgeverschap (CPO)

Van CPO is sprake als een groep particulieren (georganiseerd in een vereniging of stichting) een bouwlocatie verwerft en gezamenlijk in eigen beheer met zelf gekozen partners, zonder winstoogmerk, een woningbouwproject ontwikkelt en realiseert. Gerealiseerde CPO-projecten hebben aangetoond dat projectontwikkeling in eigen beheer kwalitatief goede woningen en een stevigere sociale structuur opleveren. Bewoners hebben daarbij in het algemeen meer invloed en zeggenschap. Daarnaast kunnen er schaalvoordelen optreden die de kosten drukken. Het geven van gelegenheid tot het bereiken van dergelijke effecten is dan ook het uitgangspunt voor het gemeentelijk beleid.

Beleidslijn: Collectief Particulier Opdrachtgeverschap (CPO)

Naast de traditionele zelfbouw, waarbij een particulier een bouwkaal verwerft en daarop een eigen woning laat bouwen, staat de gemeente open voor het zogenaamde collectief particulier opdrachtgeverschap (CPO).

3.1.5 Grondprijsbeleid

Uitgangspunt bij koop/verkoop, huur/verhuur, erfpacht/erfverpachting is dat de gemeente marktconform handelt, dat wil zeggen dat zij handelt zoals een marktpartij in vergelijkbare omstandigheden ook zou handelen. Dat is de gemeente verplicht op grond van Europese regelgeving. Doet zij dat niet dan zou sprake kunnen zijn van bevoordeling door de gemeente. Als een onderneming op deze wijze wordt bevoordeeld spreken we dus van staatssteun.

Om aan de wet- en regelgeving rondom staatssteun te voldoen, hanteert de gemeente Ooststellingwerf een marktconform grondprijsbeleid. Dit houdt in dat alle uitgiftes, in welke vorm dan ook (zie paragraaf 3.1.4), tegen een marktconforme prijs plaatsvinden. Hierbij wordt de waarde van de grond direct gerelateerd aan de daarop te realiseren functie. Uitzonderingen hierop zijn mogelijk: een voorbeeld daarvan is de kavelprijs voor sociale huurwoningen.

Als nadere uitwerking van de Nota Grondbeleid stelt de gemeente Ooststellingwerf een (periodiek te actualiseren) Nota Grondprijzen op. In de Nota Grondprijzen wordt tevens nader ingegaan op de waarderingsmethodieken. De vaststelling van de Nota Grondprijzen is in de gemeente Ooststellingwerf een bevoegdheid van de Gemeenteraad (zie paragraaf 5.1).

Beleidslijn: Grondprijzen

Per grondverkoop vormt de Nota Grondprijzen de basis voor het bepalen van de grondprijzen. In de gevallen waarin de Nota Grondprijzen niet afdoende is voor het bepalen van de grondprijs, wordt een taxatie als onderbouwing gehanteerd. De grondprijsbrief wordt periodiek geactualiseerd.

3.2 Instrumenten bij faciliterend grondbeleid

Als uit het afwegingskader (paragraaf 2.5) blijkt dat actieve grondpolitiek niet gewenst is, kan faciliterende grondpolitiek toegepast worden. Ook zijn situaties denkbaar waarin de gemeente geen andere keuze heeft dan over te gaan op een faciliterende grondpolitiek, bijvoorbeeld als een grondeigenaar een beroep doet op zelfrealisatie ten tijde van een onteigeningsprocedure. Bij faciliterende grondpolitiek laat de gemeente het verwerven van onroerend goed en het produceren en uitgeven van (bouw)grond in meer of mindere mate over aan derden. Zodra er sprake is van een (meer) faciliterende gemeentelijke rol in gebiedsontwikkelingen, bepaalt de gemeente:

- Het planologisch kader;
- Waar, hoe en met welke kwaliteiten de openbare ruimte wordt ingericht of aangepast (en wordt overgedragen aan de gemeente) en;
- Hoe ander gemeentelijk beleid wordt verwezenlijkt.

Die regie verloopt via de publiekrechtelijke instrumenten die de gemeente ter beschikking staan en, waar mogelijk, versterkt door privaatrechtelijke afspraken. Faciliterend grondbeleid betekent niet per definitie dat de gemeente ‘wacht’ tot de markt projecten op zal pakken. Als de gemeente een ontwikkeling als urgent of wenselijk bestempeld, kan het (rekening houdend met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur) marktpartijen proactief benaderen en uitnodigen specifieke ontwikkelingen op te pakken. Hierbij worden projecten geïnitieerd zonder over te gaan op actief grondbeleid (proactief faciliterend).

3.2.1 Dekken gemeentelijke kosten

Daar waar de grondexploitatiekosten (zoals kosten van openbare voorzieningen en ambtelijke plankosten) bij actief grondbeleid verhaald worden door uitgifte van bouwrijpe grond, zal de gemeente die kosten in geval van faciliterende grondpolitiek op een andere wijze moeten dekken. Het verhalen van deze kosten wordt ook wel het reguliere kostenverhaal genoemd. Bij de kostenverhaalsregeling spelen de kosten van openbare voorzieningen (de inrichting van de openbare ruimte) een belangrijke rol. Het gaat daarbij om de aanleg van riolering, wegen, groenvoorzieningen, waterpartijen, speelplekken, en dergelijke. De lijst met kosten die via het kostenverhaal verhaalt kunnen worden wordt de Kostensoortenlijst genoemd (bijlage IV bij artikel 8.15 van het Omgevingsbesluit).

Het komt regelmatig voor dat zulke openbare voorzieningen het belang van één ontwikkellocatie overstijgen. Dan wordt gesproken over bovenwijkse voorzieningen. Uitgangspunt is dat de kosten, naar evenredigheid (proportioneel) worden toegerekend aan de ontwikkellocaties als er een causaal verband is met die locaties en die locaties ervan profiteren. Ze worden niet alleen aan private partijen toegerekend, maar ook aan de gemeente als zij (deels) eigenaar is van gronden binnen zo'n locatie.

De gemeente maakt voor het dekken van haar kosten bij faciliterende grondpolitiek gebruik van de volgende instrumenten:

- Kostenverhaal (wettelijk verplicht) via de privaatrechtelijke of publiekrechtelijke route;
- Financiële bijdragen (optioneel).

Ad 1. Kostenverhaal via de privaatrechtelijke route

De gemeente en private partij sluiten vóór het vaststellen van een wijziging van het Omgevingsplan, dan wel voor het verlenen van een vergunning voor buitenplanse omgevingsplanactiviteit (hierna: BOPA), een overeenkomst waarin het kostenverhaal is vastgelegd en verzekerd: de zogeheten anterieure overeenkomst. Het sluiten van een anterieure overeenkomst ten behoeve van het kostenverhaal kent gemeentelijk de voorkeur. Een posterieure overeenkomst is ook mogelijk, maar die dient dan te voldoen aan de dan vastgestelde kostenverhaalsregels of kostenverhaalsvoorschriften (zie Ad 2). Anterieur bestaat er meer vrijheid. Uitgangspunt is dat, waar van toepassing en mogelijk, het kostenverhaal privaatrechtelijk wordt overeengekomen in een anterieure overeenkomst. Overigens kan bij het bepalen van de kostenbijdrage in een anterieure overeenkomst een kostenverhaalsberekening conform de publiekrechtelijke route dienen als schaduwberekening.

Ad 2. Kostenverhaal via de publiekrechtelijke route

Er kunnen situaties bestaan waarbij er via de minnelijke (privaatrechtelijke) route niet tot een overeenkomst kan worden gekomen. Dit kan komen doordat gemeente niet uit de onderhandelingen komt met een initiatiefnemer. Ook kan het zijn dat er dermate veel grondeigenaren in een exploitatiegebied aanwezig zijn, dat het omslachtig is om met iedere grondeigenaar te contracteren. Hiervoor biedt de Omgevingswet in Afdeling 13.6 een regeling. Indien het kostenverhaal nog niet verzekerd is, is de gemeente verplicht bij het vaststellen van een ruimtelijk besluit, waarmee de activiteit (het bouwplan) planologisch mogelijk wordt gemaakt, het kostenverhaal te regelen. In dat geval stelt de gemeenteraad bij de wijziging van het omgevingsplan kostenverhaalsregels vast voor de locatie waar het bouwplan mogelijk wordt gemaakt. Daarbij heeft de gemeenteraad de keuze uit twee soorten kostenverhaalsregels: voor integrale ontwikkeling en voor organische ontwikkeling. Organische ontwikkeling is aan de orde als er nog veel onzekerheden zijn over het tijdpad, programma en investeringen. Bij een integraal kostenverhaal (met tijdvak) is er al nader duidelijkheid over tijdpad, programma en investeringen. Bij integrale ontwikkeling worden alle kosten verrekend en wordt er binnenplans verevend. Dat wil zeggen dat het tekort van verliesgevend bouwplannen aangevuld wordt vanuit de winstgevend bouwplannen. Bij de organische ontwikkeling (zonder tijdvak) worden alleen de kosten van het openbaar gebied verrekend, en vindt er geen verevening plaats van een verlies. De gemeente legt haar kostenverhaalsbeleid en beleid rond financiële bijdragen vast in een Nota kostenverhaal & Financiële Bijdragen.

Beleidslijn: Kostenverhaal

Uitgangspunt voor het gemeentelijke kostenverhaal is dat dit via de privaatrechtelijke route door middel van een Anterieure Overeenkomst wordt geregeld, tenzij:

- De ontwikkellocatie zoveel eigenaren heeft dat met elke grondeigenaar onderhandelen over een anterieure overeenkomst te omslachtig is in vergelijking met het opnemen van een kostenverhaalsregel in het omgevingsplan;
- Onderhandelingen over een anterieure overeenkomst te lang duren, terwijl de gemeente belang heeft bij voortgang met de vaststelling van de wijziging van het omgevingsplan;
- De uitkomst van een Bibob-toets, indien aan de orde, onvoldoende waarborgen oplevert voor de integriteit van de wederpartij.

In het geval van één van deze uitzonderingen, neemt de gemeente een kostenverhaalsregel op in het omgevingsplan.

Ad 3. Financiële bijdragen

Voor kosten die wél door de gemeente gedragen worden maar niet kunnen worden verhaald met het kostenverhaal, doordat deze zich niet op de kostensoortenlijst bevinden, kunnen financiële bijdragen gevraagd worden. Het bedingen van financiële bijdragen is niet verplicht, maar in sommige gevallen wél afdwingbaar. Zo kan een bijdrage afgedwongen voor:

- de (her)inrichting van het landelijk gebied;
- bescherming van natuur;
- aanleg van infrastructuur en netwerken;
- recreatieve voorzieningen;
- een evenwichtige (betaalbare) samenstelling van de woningvoorraad en;
- stedelijke herstructurering.

Deze investeringen kunnen in een ander gebied plaatsvinden dan het plangebied van het desbetreffende project. Om een bijdrage in die ontwikkeling overeen te kunnen komen is het wettelijk vereist dat hiervoor een samenhang met betalende ontwikkellocaties in de omgevingsvisie of in een programma is benoemd. Ook moet blijken dat de toekomstige exploitaties van derden voldoende 'opbrengstcapaciteit' hebben om een dergelijke bijdrage te kunnen leveren.

De gemeente legt haar kostenverhaalsbeleid en beleid rond financiële bijdragen vast in een Nota kostenverhaal & Financiële Bijdragen.

Beleidslijn: Financiële bijdragen

De beleidslijn van de gemeente is gebruik te maken van de regeling voor financiële bijdragen. Getracht zal worden daarover privaatrechtelijk overeenstemming te bereiken. Slaagt dat niet dan wordt, voor zover mogelijk, in het omgevingsplan een regel opgenomen over een afdwingbare financiële bijdrage.

3.2.2 Publiekrechtelijke sturing

Om bij het ontbreken van grondeigendom in een gebied, toch invloed uit te kunnen oefenen op de (verdeling van) de functies op een bepaalde locatie, kan het regels in een omgevingsplan c.q. een vergunning voor een BOPA afgeven.

Per wijziging van het omgevingsplan voor een ontwikkellocatie wijzigt de gemeente de toedeling van functies aan locaties zodanig dat dit op een evenwichtige manier gebeurt in het belang van de fysieke leefomgeving. Overeenkomstig de Omgevingswet gebeurt dit met als doel:

- Het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, ook vanwege de intrinsieke waarde van de natuur, en;
- Doelmatig beheren en gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften.

Als een locatie niet wordt ontwikkeld via de wijziging van het omgevingsplan, maar via een vergunning voor een BOPA geldt hetzelfde, alleen worden dan geen algemeen geldende regels vastgesteld, maar wordt de inhoud ervan via voorschriften hierover aan de omgevingsvergunning verbonden.

De regie op de ontwikkeling van de locatie verloopt via de regels voor de functies die de gemeente in het omgevingsplan toedeelt aan de locaties.

Die regie heeft allereerst betrekking op:

- De keuze van de functies (alleen woonfuncties, of ook werkfuncties en/of het toestaan van detailhandel, horeca en maatschappelijke voorzieningen);
- Op bouwen en gebruiken (zoals aantallen, hoogte en omvang van gebouwen).

Het kan in de tweede plaats ook betrekking hebben op:

- Het klimaat-adaptief, duurzaam en circulair ontwikkelen;
- De soort openbare voorzieningen, de situering en de kwaliteit van die voorzieningen;
- De volgorde van ontwikkelen en de periode(n) waarin ontwikkeld mag worden;
- Het bouwrijp maken van gronden (ophogen, egaliseren, drainage, en dergelijke);
- Het stellen van regels over specifieke woningbouwcategorieën, namelijk sociale huur-, middeldure huur-, sociale koopwoningen en de uitgifte van kavels in particulier opdrachtgeverschap.

Beleidslijn: Regels in het omgevingsplan c.q. vergunning voor een BOPA

De gemeente stuurt op de invulling van de ontwikkellocaties en maakt daarbij gebruik van de mogelijkheden via besluiten tot wijziging van het omgevingsplan dan wel via vergunningen voor BOPA's. Bij die sturing bepaalt de gemeente per ontwikkellocatie welke regels daarin worden opgenomen om de doelen van de Omgevingswet en de invulling daarvan op basis van vastgesteld gemeentelijk beleid optimaal te bereiken.

3.2.3 Stedelijke kavelruil

Stedelijke kavelruil is een instrument binnen het gemeentelijk grondbeleid dat voorziet in de vrijwillige uitwisseling van gronden tussen verschillende eigenaren. Deze ruil gaat veelal gepaard met het verleggen van kavelgrenzen, hetgeen bijdraagt aan het realiseren van meer functionele en toekomstbestendige kavelvormen. Het doel hiervan is het faciliteren van ruimtelijke ontwikkelingen, zoals nieuwe ontsluitingen, herstructurering van verouderde gebieden of het optimaliseren van het ruimtegebruik.

Toepassing van stedelijke kavelruil is met name relevant in situaties waarin:

- De bestaande kavelindeling een belemmering vormt voor de gewenste bebouwing;
- De uitwisseling van gebouwen noodzakelijk is om gebieden met leegstand of veroudering een nieuwe invulling te geven;
- Een uitruil tussen stedelijk en landelijk gebied gewenst is om leegstand van agrarische bedrijfsgebouwen te voorkomen.

Binnen deze regeling kunnen meerdere ruiltransacties worden samengebracht in één kavelruilovereenkomst. Door inschrijving in de openbare registers verkrijgt deze overeenkomst zakelijke werking. Dit betekent dat opvolgende eigenaren gebonden zijn aan de afspraken in de overeenkomst. De regeling biedt tevens bescherming tegen overdracht aan derden vóór het passeren van de notariële akte, en tegen situaties waarin achteraf blijkt dat een partij geen rechthebbende was.

Bij ongelijkheid in grondwaarden tussen de te ruilen percelen wordt de waarde vastgesteld op basis van een onafhankelijke taxatie. Dit waarborgt een transparante en marktconforme afhandeling van de ruiltransacties

Beleidslijn: Stedelijke kavelruil

De gemeente hanteert stedelijke kavelruil als een instrument dat bijdraagt aan een efficiënte en doelmatige uitvoering van ruimtelijke ambities. De inzet van dit instrument vindt plaats wanneer dit ruimtelijk, financieel en fiscaal een meerwaarde oplevert ten opzichte van alternatieve strategieën.

3.2.4 Nadeelcompensatie

Door omgevingsplanwijzigingen kunnen omwonenden nadeel ondervinden dat zich vertaalt in financiële schade. In sommige gevallen bestaat er dan recht op compensatie daarvan. De Omgevingswet regelt dit in het gedeelte over nadeelcompensatie. Dit is een aspect dat dient te worden meegewogen, met name bij herontwikkelings- en inbreidingsprojecten. De (plan)schade kan op voorhand inzichtelijk worden gemaakt door het opstellen van een schaderisicoanalyse. Het gemeentelijk beleid rondom nadeelcompensatie wordt vastgelegd in de Verordening nadeelcompensatie Ooststellingwerf.

Beleidslijn: Nadeelcompensatie

Als private partijen tot ontwikkeling over willen gaan en om planologische medewerking van de gemeente vragen, wordt een schaderisicoanalyse opgesteld voor rekening van de betreffende private partij. De kosten van eventueel optredende schade worden contractueel verhaald op de betreffende private partij.

4 Financiële aspecten

De keuze voor een situationeel grondbeleid leidt tot verschillende gemeentelijke rollen in de gebiedsontwikkeling. Deze verschillende rollen brengen verschillende financiële aspecten en risico's met zich mee. In geval van een (meer) actieve grondpolitiek wordt vaak een grondexploitatie (BIE) geopend en door de gemeente gevoerd. Deze grondexploitaties dienen beheerd te worden en hierover dient de gemeente conform regelgeving te verantwoorden. In geval van een (meer) faciliterende rol is de gemeente verplicht de door haar gemaakte kosten te verhalen (zie paragraaf 4.2).

In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op hoe de gemeente met deze financiële aspecten omgaat. Doordat in de regel een (meer) actieve rol een groter beslag legt op de gemeentelijke financiën en gepaard gaat met grotere financiële risico's, ligt in dit hoofdstuk de nadruk op actieve grondpolitiek.

4.1 Algemene Reserve Grondexploitatie (ARG)

Gemeente Ooststellingwerf kent een separate reserve ten behoeve van grondexploitaties: de Algemene Reserve Grondexploitatie (ARG). De (tussentijdse) winstnemingen vloeien af naar de ARG. Tegelijkertijd geldt dat verliesvoorzieningen worden getroffen vanuit deze reserve. Ook dient deze reserve van voldoende omvang te zijn om de risico's op de grondexploitaties af te kunnen dekken.

4.2 Waardering en verslaglegging

Gemeentelijke gronden dienen gewaardeerd te worden op de gemeentelijke balans. Het BBV maakt onderscheid in enkele categorieën grond met elk verschillende regels omtrent waardering en verslaglegging.

Voor gemeentelijke grondbezit wordt onderscheid gemaakt tussen:

- Bouwgrond in exploitatie (BIE);
- Warme gronden;
- Materiële vaste activa en voorraad grond.

4.2.1 Bouwgrond in exploitatie (BIE) - Grondexploitatie

Voor gebiedsontwikkelingen op (deels) gemeentelijke grond wordt door de gemeenteraad een grondexploitatie met een grondexploitatiebegroting vastgesteld. In de grondexploitatiebegroting worden de te verwachten kosten en opbrengsten gefaseerd in de tijd, waarbij eveneens de invloed van rente en inflatie wordt berekend. In een grondexploitatiebegroting kunnen enkel de kosten- en opbrengstensoorten opgenomen worden die op de kostensoortenlijst onder de Omgevingswet staan.

Het startpunt van een 'BIE' is een raadsbesluit met vaststelling van de grondexploitatie, inclusief grondexploitatiebegroting. Vanaf dat moment wordt de BIE geopend en worden kosten geactiveerd en bijgeschreven op de voorraadpositie bij onderhanden werk op de balans. Als onderdeel van de vaststelling wordt door de gemeenteraad het mandaat afgegeven voor de uitvoering van de werkzaamheden die in de gehele looptijd van de grondexploitatie zijn begroot of werkzaamheden die redelijkerwijs voortvloeien uit de exploitatie van gronden. Op basis van deze grondexploitatie vindt de bewaking en verantwoording van de financiën en fasering plaats.

In de gemeente geldt als uitgangspunt dat grondexploitaties bij de jaarrekening geactualiseerd worden. Daarbij informeert het college de gemeenteraad via de P&C-cyclus over de stand van zaken

van de grondexploitaties. Indien er sprake is van de uitzonderlijke omstandigheden gaan de inhoudelijke aanpassingen te allen tijde ter beoordeling en besluitvorming naar de gemeenteraad.

Voor het definitief afsluiten van een grondexploitatie dient er volledig zicht te zijn op de laatste kosten.

Beleidslijn: Bouwgrond in Exploitatie (BIE) - Grondexploitatie

- Het vaststellen van grondexploitaties is een bevoegdheid van de gemeenteraad. Met het vaststellen ervan wordt het mandaat afgegeven voor de uitvoering van de werkzaamheden die in de grondexploitatie begroot zijn.
- Grondexploitaties voldoen aan de regels uit de meest actuele Notitie Grondbeleid van de commissie BBV, zoals de jaarlijkse actualisatieplicht.
- Het college stelt de geactualiseerde grondexploitaties vast en legt verantwoording af via de jaarrekening.
- In het uitzonderlijke geval dat er sprake is van majeure planinhoudelijke wijzigingen moet door de raad de grondexploitatie opnieuw worden vastgesteld. Dit geldt eveneens voor wijzigingen met negatieve majeure financiële gevolgen of als een grondexploitatie negatief wordt.

Ad 1. Winstnemingen

Op het gebied van tussentijdse winstnemingen wordt gehandeld conform de Notitie Grondbeleid in begroting en jaarstukken van Commissie BBV. Hierbij wordt de POC-methodiek (Percentage of Completion) toegepast. De POC-methode is een concrete invulling van het voorzichtigheids- en realisatiebeginsel. Volgens het voorzichtigheidsbeginsel worden positieve resultaten, oftewel winsten, pas genomen als met voldoende zekerheid vaststaat dat ze daadwerkelijk gerealiseerd gaan worden. Volgens het realisatiebeginsel dient in de situatie dat voldoende zekerheid is over de winst, de winst ook daadwerkelijk genomen te worden.

Beleidslijn: Tussentijdse winstneming

Tussentijdse winstnemingen vinden plaats conform BBV-regelgeving door middel van de Percentage Of Completion (POC) methode.

Ad 2. Verliesvoorzieningen

Voor grondexploitaties met een geraamd negatief saldo zijn gemeenten verplicht direct een voorziening te treffen ter hoogte van dit saldo. Deze voorziening is een correctie op de post Onderhanden werk. De voorziening moet volledig worden verantwoord in de jaarrekening en komt ten laste van de ARG. De hoogte van de voorziening wordt vastgesteld op basis van het nominale resultaat van de grondexploitatie. Deze verliesvoorziening wordt jaarlijks bij de actualisaties van de grondexploitaties herijkt ten behoeve van de jaarrekening. Indien de nominale waarde van een grondexploitatie hoger uitvalt bij herziening, dient de voorziening vrij te vallen ten behoeve van de ARG. Bij een lagere nominale waarde moet de voorziening worden opgehoogd vanuit de ARG.

Beleidslijn: Verliesvoorzieningen

Voor grondexploitaties met een negatief saldo wordt een voorziening getroffen ter hoogte van het nominale resultaat van die grondexploitatie.

Ad 3. Risicomanagement

Gebiedsontwikkelingen zijn omgeven met financiële risico's, maar ook met kansen. Het optreden van risico's dan wel kansen heeft invloed op de saldi van ontwikkelingen. Jaarlijks wordt, bij de actualisaties van de grondexploitaties, een inschatting gemaakt van het risicoprofiel, de kans van optreden en de financiële impact per risico of kans. Door jaarlijks risico's te identificeren, kan de gemeente op tijd en in voldoende mate beheersmaatregelen treffen. Door het uitvoeren van risicoanalyses wordt een inschatting gemaakt van de financiële impact die het optreden van risico's heeft op de saldi van grondexploitaties. Deze risicoanalyses vormen de input voor het gemeentelijke (benodigde) weerstandsvermogen.

Beleidslijn: Risicomanagement

Jaarlijks bij de actualisatie van de grondexploitatiebegrotingen wordt een risicoanalyse uitgevoerd waarbij de risico's en kansen worden geïdentificeerd en geanalyseerd, waarna beheersmaatregelen getroffen worden. De risicoanalyses vormen de input voor de bepaling van het benodigde weerstandsvermogen.

Ad 4. Weerstandsvermogen

Voor de gehele gemeente wordt jaarlijks het weerstandsvermogen bepaald. Bij die bepaling worden de risico's van de grondexploitaties betrokken. Het weerstandsvermogen wordt genoemd in de paragraaf Weerstandsvermogen en Risicobeheersing in de begroting en de jaarrekening. Het weerstandsvermogen geeft de mate aan waarin de gemeente in staat is zelf middelen vrij te maken om substantiële tegenvallers op te vangen, zonder dat het beleid aangepast hoeft te worden.

Om onder andere de risico's die aan grondexploitaties hangen op te kunnen vangen, wordt jaarlijks bepaald wat de omvang van het weerstandsvermogen dient te zijn. De benodigde omvang van het weerstandsvermogen hangt dus af van de geïnventariseerde risico's in de grondexploitaties en de mate waarin deze risico's binnen de grondexploitaties opgevangen kunnen worden. Als een grondexploitatie nog steeds een positief saldo kent in het geval dat alle geïnventariseerde risico's zich voordoen, is voor die grondexploitatie geen risicoreservering nodig. Pas als een grondexploitatie negatief wordt, is voor dat gedeelte een reservering nodig. Als een grondexploitatie al een negatief saldo kent, dan is daarvoor al een voorziening getroffen. Als uit de risicoanalyse blijkt dat het saldo nog negatiever kan worden, dan wordt een reservering getroffen ter grootte van dit verschil. Omgekeerd valt een risicoreservering die niet nodig blijkt te zijn vrij, ten goede van de ARG. In de Nota Risicomanagement en weerstandsvermogen worden kaders voor de berekening van de benodigde weerstandscapaciteit gegeven.

Beleidslijn: Weerstandsvermogen

De Algemene Reserve Grondexploitatie (ARG) dient van voldoende omvang te zijn om de risico's op de gemeentelijke grondexploitaties op te vangen.

4.2.2 Warme gronden

Het komt voor dat de gemeente gronden verwerft met het oog op toekomstige ontwikkelingen, maar nog geen BIE laat vaststellen door de raad: de zogenaamde strategische verwervingen (zie paragraaf 3.1.1). In dit geval landt de verworven grondpositie op de balans als 'warme grond'. Dit voorkomt dat aangekochte gronden direct afgewaardeerd worden, wat tot ongewenste schommelingen van de gemeentelijke balans zou kunnen leiden.

Deze gronden worden op de balans gewaardeerd tegen de laagste waarde van:

- De (historische) verkrijgingsprijs, inclusief bijkomende kosten, of;
- De marktwaarde op basis van de geldende bestemming.

Het bepalen van de marktwaarde kan door middel van het laten uitvoeren van een taxatie. Indien uit de taxatie blijkt dat er sprake is van duurzame waardevermindering, dient dit direct te leiden tot afwaardering. Strategisch aangekochte gronden worden op de balans opgenomen onder de post Materiële Vaste Activa (MVA). Periodiek (minimaal eens in de 2 jaar) worden de gronden getaxeerd tegen de waarde volgens de toekomstige bestemming, met inachtneming van de inherente onzekerheden van de ontwikkelmogelijkheden. Zodra een ontwikkeling, na aankoop van deze gronden, toch geen doorgang vindt, dient alsnog afwaardering plaats te vinden.

Beleidslijn: Warme gronden

Warme gronden worden verantwoord onder de post Materiële Vaste Activa (MVA). Warme gronden worden afgewaardeerd als de boekwaarde boven de marktwaarde van de huidige toebedeelde functie komt. Minimaal eens in de 2 jaar wordt de marktwaarde door middel van een onafhankelijke taxatie opnieuw vastgesteld.

4.2.3 Voorbereidingskosten

Het voorbereiden van een grondexploitatie (BIE) vergt tijd en geld. Dit betekent dat er voorafgaand aan het startmoment van de BIE (voorbereidings-)kosten gemaakt worden, die nog niet op het onderhanden werk kunnen worden geactiveerd doordat de betreffende BIE nog niet operationeel is. Het beschikbaar stellen van een dergelijk budget is een bevoegdheid van de raad. Een voorbeeld van dergelijke voorbereidingskosten zijn kosten van het ambtelijk apparaat. Wanneer de gemeente kosten maakt, kunnen deze conform het BBV worden geactiveerd als immateriële vaste activa. De kosten die ten laste van dit budget komen kunnen geactiveerd worden conform de voorwaarden die genoemd zijn in de Notitie Grondbeleid in begroting en jaarstukken van het BBV. De kosten mogen maximaal 5 jaar als overige nog te ontvangen bedragen blijven staan. Na maximaal 5 jaar moet het kostenverhaal zijn gerealiseerd dan wel dienen de kosten te worden afgeboekt ten laste van het jaarresultaat.

Beleidslijn: Voorbereidingskosten

Tijdelijke voorbereidingsbudgetten worden, conform de voorwaarden uit de Notitie Grondbeleid in begroting en jaarstukken (BBV) geactiveerd. Een voorbereidingsbudget wordt verleend door de gemeenteraad.

5 Organisatie en verantwoordelijkheden

5.1 Rolverdeling gemeenteraad en college

In onderstaand schema volgt op hoofdlijnen de rolverdeling tussen gemeenteraad en college ten aanzien van het grondbeleid, gelet op de beheersing en verantwoording.

	Gemeenteraad	College van B&W
Grondbeleid	Vaststellen Nota Grondbeleid	Uitvoering geven aan het grondbeleid
Grondexploitatie	- Beschikbaar stellen budget - Vaststellen nieuwe grondexploitaties - Vaststellen geactualiseerde grondexploitaties - Afsluiten grondexploitaties	- Aanvragen (voorbereidings-) budget - Rapporteren over de jaarlijkse actualisatie grondexploitaties - Rapporteren over zwaarwegende tussentijdse wijzigingen in grondexploitaties - Sluiten overeenkomsten
Kostenverhaal	Vaststellen kostenverhaalsregels	Sluiten overeenkomsten over kostenverhaal (anterieur en posterieur)
Verwervingen	- Beschikbaar stellen budget voor verwerving - Vestigen Voorkeursrecht - Toepassen onteigeningen - Het vaststellen van een strategisch verwervingsbudget in de Financiële Verordening	- Verwervingsplan / -strategie - Vestigen van voorlopig voorkeursrecht - Uitvoering geven aan onteigeningsprocedures - Het uitvoeren van strategische verwervingen - Sluiten van overeenkomsten
Bouw- en woonrijp	- Vaststellen kaders van ontwikkeling - Vaststellen aanbestedingsbeleid	Aanbesteding en uitvoering werken en diensten
Uitgifte en verkoop	Vaststellen van beleidsuitgangspunten voor uitgiftes en voor bepaling grondprijzen (middels onderhavige Nota Grondbeleid en Nota Grondprijzen)	- Vaststellen uitgifteprotocol, grondprijzen bij uitgiftes en uitgiftevoorwaarden (ter uitwerking van het middels deze Nota Grondbeleid door de Raad vastgestelde beleid) - Verkoop van gronden en gebouwen in eigendom / erfpacht - Het (ver)huren, (ver)pachten, in beheer en of gebruik geven / nemen van onroerende zaken - Publicatie voornemen tot uitgifte
Samenwerking	Schetsen publiekrechtelijk kader	- Sluiten intentieovereenkomsten - Sluiten samenwerkingsovereenkomsten

**Sturing en
verantwoording**

- Controleren voortgang projecten
- Vaststellen begroting en jaarrekening
- Rapporteren over voortgang projecten via begroting, jaarrekening en vertrouwelijke toelichting op de grondexploitaties

5.2 Planning- en control cyclus

Met de voorliggende Nota Grondbeleid stelt de gemeenteraad een beleidskader vast, waarin uitgangspunten, instrumenten en systemen zijn beschreven ten behoeve van de ontwikkeling van gronden binnen de gemeente. De Planning & Control cyclus (P&C) biedt instrumenten waarmee de gemeenteraad inhoudelijk geïnformeerd wordt over de individuele projecten. De belangrijkste instrumenten in de gebruikelijke P&C zijn de begroting en jaarrekening, welke conform de gemeentewet tevens verplicht zijn. Het BBV geeft nadere invulling van deze verplichting.

Bij de begroting wordt verwoord wat het grondbeleid per ontwikkeling zal zijn tijdens het opvolgende begrotingsjaar en de daarop volgende 3 jaren. Bij het vaststellen van de gemeentelijke begroting stemt de raad in met het beleid dat in de paragraaf Grondbeleid van de gemeentebegroting is verwoord. Bij de jaarrekening wordt door het college verantwoording afgelegd over het gevoerde grondbeleid en wordt inzicht gegeven in hoe de resultaten van het grondbedrijf zich verhouden tot de begroting. Bij de jaarrekening wordt een herijking uitgevoerd van de gemeentelijke grondexploitaties, waarbij bijvoorbeeld de parameters en uitgangspunten worden herzien.

5.3 Rapportages en monitoring

De gemeenteraad heeft een controlerende taak, zo ook met betrekking tot de gemeentelijke grondexploitaties. Grondbeleid gaat gepaard met vele geldstromen, waar bij een actievere grondpolitiek de financiële stromen en risico's aanzienlijk zijn. Grondbeleid vormt daarom een vast en belangrijk onderdeel in de begrotings- en verantwoordingscyclus. Op grond van de Gemeentewet vormt het BBV daarvoor het kader. Zo wordt in het BBV aangegeven dat in de jaarrekening een afzonderlijke paragraaf specifiek over het grondbeleid opgenomen dient te zijn: de zogenaamde Paragraaf Grondbeleid. Deze paragraaf is het primaire en verplichte instrument waarmee de gemeenteraad wordt geïnformeerd over de financiën en risico's van de ruimtelijke projecten. Conform het BBV worden in de paragraaf minimaal de volgende onderwerpen opgenomen:

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

De wijze waarop dit vormgegeven wordt is vrij. Indien gemeenten een Nota Grondbeleid kennen, zoals voorliggend document, kent een Paragraaf Grondbeleid vaak een meer samenvattend karakter. Ook kennen veel gemeenten een toelichtende rapportage waarin ingegaan wordt op de gevolgen bij de jaarlijkse actualisaties van de grondexploitaties. In de gemeente Ooststellingwerf wordt gewerkt met een Meerjarenprognose Grondexploitaties (MPG). Hierin wordt uitgebreid ingegaan op de actuele stand van zaken met betrekking tot de grondexploitaties, winstnemingen,

verliesvoorzieningen en beleidsuitgangspunten omtrent de reserves in relatie tot de risico's van de grondexploitaties.

Bijlages

1. Wet- en regelgeving
2. Tussenvormen van grondbeleid

Bijlage 1 – Wet- en regelgeving

Ad 1. Omgevingswet

Omgevingswet vormt het wettelijke kader voor de fysieke leefomgeving van Rijk, provincies en gemeenten. De Omgevingswet faciliteert een meer vraaggericht, uitnodigend en flexibel grondbeleid met meer ruimte voor initiatieven uit de markt ten opzichte van de regels uit de Wro. Zo wordt het makkelijker om ruimtelijke projecten te starten en biedt de Omgevingswet betere mogelijkheden voor zogeheten uitnodigingsplanologie. De gemeente richt zich op grond van deze wet op het opstellen van een omgevingsvisie en een omgevingsplan (grofweg: de vervanger van het bestemmingsplan). De omgevingsvisie geeft de gemeente meer ruimte om in samenspraak met de samenleving na te denken over de gewenste ontwikkelingen. Met een besluit tot wijziging van het omgevingsplan kan de gemeente vervolgens de juiste randvoorwaarden meegeven en ruimte geven aan (markt)partijen.

In paragraaf 3.2 werd een toelichting gegeven op het kostenverhaal onder de Omgevingswet. Hier worden twee routes benoemd in het kader van minnelijk en afdwingbaar kostenverhaal. De zelfstandige figuur van het exploitatieplan komt te vervallen, maar wordt vervangen door zogeheten kostenverhaalregels waarmee in voorkomende gevallen hetzelfde wordt bereikt, namelijk het plegen van afdwingbaar kostenverhaal. Een relevante aanvulling in die afdwingbare route is een keuze daarbinnen tussen twee modellen: een model met en zonder tijdvak. Het model met tijdvak is grofweg gelijk aan het model onder de Wro. Het model zonder tijdvak is geïntroduceerd als beter passend bij meer globale, organische ontwikkelingen.

De Omgevingswet biedt tevens de mogelijkheid om naast het kostenverhaal ook financiële bijdragen af te spreken, die bijdragen aan gebiedsontwikkeling of ruimtelijke kwaliteit. De wet kent allereerst een vrijwillige bijdrage (artikel 13.22 Omgevingswet). Daarnaast is er de mogelijkheid van een afdwingbare financiële bijdrage (artikel 13.23 Omgevingswet). Die loopt via regels in het omgevingsplan. Indien de gemeente een anterieure overeenkomst sluit dient de verplichte financiële bijdrage daarin te worden afgesproken.

Ad 2. Staatssteun

Uitgangspunt bij koop/verkoop, huur/verhuur, erfpacht/erfverpachting is dat de gemeente marktconform handelt, dat wil zeggen dat zij handelt zoals een marktpartij in vergelijkbare omstandigheden ook zou handelen. Dat is de gemeente verplicht op grond van Europese regelgeving. Doet zij dat niet dan zou sprake kunnen zijn van bevoordeling door de gemeente. Als een onderneming op deze wijze wordt bevoordeeld spreken we dus van staatssteun.

Met de Mededeling van de Europese Commissie van 19 juli 2016 is er nadere duidelijkheid gegeven over marktconform handelen. Het handelen op voet van gelijkheid met marktpartijen is meer benadrukt vanuit het principe dat de overheid behoort te handelen zoals een marktpartij in vergelijkbare omstandigheden ook zou doen als het gaat om transacties met ondernemingen. Dit is verwerkt in de formulering van het beleid rond het voorkomen van ongeoorloofde staatssteun in deze nota.

Ad 3. Aanbestedingswet

In het kader van Europese en nationale wet- en regelgeving wordt de gemeente beschouwd als de verantwoordelijke partij met betrekking tot inrichting en beheer van de openbare ruimte (reguliere overheidstaak). In het kader van deze wet- en regelgeving wordt de gemeente daarom gezien als verantwoordelijke voor het juist toepassen van aanbestedingsregels en -principes als er opdracht wordt gegeven tot (her)inrichting van openbare ruimte. Dit geldt ook als marktpartijen optreden als opdrachtgever voor (her)inrichting. In dit verband gelden aanbestedingsdrempelbedragen.

Wanneer het gaat om de realisatie van vastgoed kunnen zich ook situaties voordoen dat de gemeente een verantwoordelijkheid heeft, met name als zij eisen stelt aan dat vastgoed. Het Europese Hof van Justitie heeft 3 criteria vastgelegd (waaraan cumulatief moet worden voldaan) in het zogenaamde Müllerarrest.

Als het gaat om (her)inrichting van openbare ruimte, dient de gemeente er op toe te zien dat wordt gehandeld overeenkomstig Europese en nationale wet- en regelgeving voor wat betreft de manieren waarop dit werk wordt aanbesteed, ook als het gaat om private gronden waar private partijen optreden als opdrachtgever voor (her)inrichting.

Hierin is verder de beleidslijn dat de gemeente, op grond van het Müllerarrest van het Europese Hof van Justitie, zich in een aantal situaties beschouwt als opdrachtgever en er daarom sprake is van een overheidsopdracht voor werken bij uitgifte van gemeentegrond. In die situaties moet de gemeente dan handelen conform de aanbestedingsrechtelijke regels als cumulatief aan de volgende drie criteria wordt voldaan:

1. Er moet sprake zijn van een overeenkomst onder bezwarende titel. Daarvan is sprake als de aanbestedende dienst (de gemeente) een prestatie voor een tegenprestatie van de wederpartij ontvangt. Het moet dan gaan om een prestatie waarover de aanbestedende dienst wil kunnen beschikken. Praktisch gezien gaat het, bij verkoop van bouwgrond, dan om het afspreken van een bouwplicht;
2. Er moet sprake zijn van een rechtstreeks economisch belang van de gemeente. Dat wil zeggen dat de gemeente eigenaar wordt van het werk, of dat er sprake is van een werk met een openbare bestemming, of dat zij economische voordelen kan halen uit het toekomstig gebruik of uit de overdracht ervan (nu of in de toekomst), of als de gemeente financieel aan de verwezenlijking van het werk heeft deelgenomen of als de gemeente risico's loopt bij economische mislukking van het werk;
3. De gemeente stelt bij de grondverkoop eisen die verder gaan dan de eisen die zij kan stellen in de uitoefening van reguliere publiekrechtelijke bevoegdheden over stedenbouw. Concreet valt dan te denken aan eisen die verder gaan dan wat de gemeente kan reguleren met een omgevingsplan of een vergunning voor het bouwen.

Ad 4. Gelijkheidsbeginsel bij uitgifte: Didam-arrest

Op 26 november 2021 deed de Hoge Raad uitspraak in het zogenaamde Didam-arrest. In dit arrest bevestigde de Hoge Raad dat het gelijkheidsbeginsel – als één van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur – ook geldt voor gronduitgifte door overheidslichamen. Tot dan toe kenden veel gemeenten de praktijk om één-op-één zaken te doen met private partijen bij (voorgenomen) gronduitgifte. De hoofdlijn is dat de gemeente gelegenheid biedt tot mededinging. Hierop zijn uitzonderingen geformuleerd. Dit houdt niet in dat overeenkomsten die in strijd met het gelijkheidsbeginsel gesloten zijn nietig of vernietigbaar zijn. Wel heeft de overheid in dergelijke gevallen onrechtmatig gehandeld richting andere potentiële gegadigden. Overheden kunnen hierdoor verplicht zijn om schade, die de potentiële gegadigde heeft geleden of zal lijden, te vergoeden. Nadien hebben verschillende rechters uitspraken gedaan over de nadere interpretatie van het Didam-arrest.

Ad 5. Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten

Met name met betrekking tot het financiële deel van het grondbeleid is het zogeheten Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) van belang. Specifiek is de door de commissie BBV uitgebrachte “Notitie Grondbeleid in begroting en jaarstukken” van belang. Hierin zijn richtlijnen in de vorm van ‘stellige uitspraken’ opgenomen waar gemeentelijke grondexploitaties aan moeten voldoen bij gebiedsontwikkelingen waar de gemeente zelf financieel verantwoordelijk is en hoe financieel omgegaan moet worden met gebiedsontwikkelingen waar de gemeente geen eigenaar is van de grond.

De grondexploitaties van de gemeente voldoen aan deze richtlijnen en ook op de andere punten handelen wij conform deze richtlijnen. In hoofdstuk 4 wordt verder ingegaan op de financiële waardering en verantwoording van de gemeente.

Ad 6. Commissie BADO

Specifiek voor grondexploitaties is de "Notitie Grondexploitaties" van de commissie BADO (d.d. 3 september 2019) geschreven. In deze notitie wordt stilgestaan bij het proces van gebiedsontwikkeling en hoe een en ander financieel optimaal verantwoord kan worden door het aanleggen van dossiers. Deze Nota Grondbeleid draagt voor een groot deel bij aan het werken conform de in de notitie opgenomen systematiek en vult op onderdelen de notitie verder in.

Ad 7. Vennootschapsbelasting voor overheidsondernemingen

Overheidslichamen zijn per 1 januari 2016 verplicht tot het betalen van vennootschapsbelasting voor de activiteiten waarmee zij een onderneming drijven en winst behalen. Op basis van de daarvoor vastgestelde criteria¹ kunnen de geclusterde grondexploitaties van gemeente Ooststellingwerf als een dergelijke onderneming gelden. Daarmee ontstaat de verplichting tot het doen van aangifte. Om die reden geven wij jaarlijkse een indicatie van de te betalen vennootschapsbelasting in de begroting.

¹ Een activiteit wordt gezien als een onderneming indien cumulatief sprake is van:

- een duurzame organisatie van kapitaal en arbeid
- waarmee wordt deelgenomen aan het economisch verkeer
- waarmee winst wordt beoogd (het winstoogmerk wordt geacht reeds aanwezig te zijn indien structureel overschotten worden behaald of als incidenteel overschotten worden behaald en in concurrentie wordt getreden met private partijen)

Bijlage 2 – Tussenvormen van grondbeleid

Samenwerkingsvormen (PPS)

Naast de hoofdvormen (actief en faciliterend grondbeleid) zijn er ook tussenvormen mogelijk met telkens bijbehorende voor- en nadelen. De keuze voor een bepaalde rol bevindt zich op een spectrum waarin steeds een meer of mindere mate een actieve dan wel faciliterende rol gekozen kan worden. De samenwerkingsvormen worden ook wel Publiek Private Samenwerking (PPS) genoemd. Hieronder worden de meest voorkomende varianten toegelicht.

Ad 1. Bouwclaimmodel

Het bouwclaimmodel kan toegepast worden als de gronden volledig of gedeeltelijk in handen zijn van private partijen. Bij een bouwclaim komen de gemeente en de private partij overeen dat de gronden tegen een vooraf vastgestelde prijs (veelal de prijs voor ruwe bouwgrond) overgedragen worden aan de gemeente. In ruil hiervoor ontvangt de private partij in kwestie het recht op de afname van bouwrijpe kavels (een claim op te bebouwen kavels). Doordat de gemeente bouw- en woonrijp maakt en deze uitgaven bekostigt met de opbrengsten van de uit te geven gronden, ligt het financiële risico van de grondexploitatie in dit geval bij de gemeente. Bij deze samenwerkingsvorm voert de gemeente de grondexploitatie.

Ad 2. Joint Venture

Bij joint venture voeren de gemeente en een (of meerdere) private partner(s) een gezamenlijke grondexploitatie. In een overeenkomst wordt geregeld wie welke werkzaamheden voor zijn/haar rekening neemt en hoe kosten en risico's worden verdeeld. Hiertoe wordt een aparte rechtspersoon opgericht: een grondexploitatie maatschappij (GEM), vaak in de vorm van een CV/BV. De GEM draagt zorg voor het ontwikkelen van de grond, het uitgeven van kavels en het aanleggen van de openbare ruimte. De zeggenschap binnen de GEM wordt doorgaans evenredig verdeeld tussen de betrokken publieke en private partijen.

Ad 3. Concessiemodel

Als het concessiemodel wordt toegepast, verkoopt de gemeente haar grondpositie in huidige staat ('as is') aan de ontwikkelende partij. Hierbij heeft de gemeente de mogelijkheid om in een privaatrechtelijke overeenkomst randvoorwaarden aan de ontwikkeling te stellen. Denk aan voorwaarden ten aanzien van het te realiseren woningbouwprogramma, de inrichting van de openbare ruimte of het moment van oplevering. De marktpartij wordt doorgaans middels een tender geselecteerd. De ontwikkelende partij ontwikkelt het woningbouwprogramma en draagt zorg voor de aanleg van de openbare ruimte. Zodra het project is afgerond wordt de openbare ruimte overgedragen aan de gemeente. De risico's van de grondexploitatie en de woningbouwontwikkeling zijn in dit model voor rekening van de private partij.

De voor- en nadelen van een actieve en faciliterende rol zijn tevens (in meer of mindere mate) de voor- en nadelen van de PPS-vormen die hierboven toegelicht zijn. In de figuur hieronder worden de verschillende samenwerkingsvormen schematisch weergegeven.

