

## Nota grondbeleid Opsterland 2018 - 2021

raadsbesluit d.d. 4 december 2017

|                          |             |                      |               |
|--------------------------|-------------|----------------------|---------------|
| <b>Registratienummer</b> | 2017-29373  |                      |               |
| <b>Versie</b>            | Definitief  |                      |               |
| <b>Status</b>            |             |                      |               |
| <b>Opdrachtgever</b>     | Rinus Froma | <b>Projectleider</b> | Sent Tissingh |
| <b>Voor akkoord</b>      |             | <b>Voor akkoord</b>  |               |

## Inhoud

## Inhoud

|  |           |
|--|-----------|
| <b>LEESWIJZER</b>  | <b>5</b>  |
| <b>1. Inleiding</b>  | <b>6</b>  |
| 1.1. <i>Algemeen</i>   | 6         |
| 1.2. <i>Definitie en doelstellingen van grondbeleid</i>                          | 6         |
| <b>2. Relevante beleidskaders grondbeleid</b>                                    | <b>7</b>  |
| 2.1 <i>Landelijk beleid</i>  | 7         |
| 2.2 <i>Provinciaal beleid</i>  | 7         |
| 2.3 <i>Regionaal beleid</i>  | 8         |
| 2.3.1 Gemeenschappelijke Regeling Exploitatiemaatschappij Bedrijvenpark Drachten | 8         |
| 2.3.2 Regionaal beleid bedrijventerreinen  | 8         |
| 2.3.3 Regionaal beleid wonen   | 9         |
| 2.4 <i>Gemeentelijk beleid</i>   | 9         |
| 2.4.1 Omgevingsvisie   | 9         |
| 2.4.2 Woonvisie  | 10        |
| <b>3. Grondbeleid gemeente</b>   | <b>10</b> |
| 3.1. <i>Actief grondbeleid</i>   | 10        |
| 3.2. <i>Passief grondbeleid</i>  | 11        |
| 3.3. <i>Faciliterend grondbeleid</i>   | 11        |
| 3.4. <i>Publiek-private samenwerking</i>   | 11        |
| 3.5. <i>Afwegingen en keuzes grondbeleid</i>                                     | 11        |
| <b>4. Wet- en regelgeving</b>  | <b>12</b> |
| 4.1. <i>Grondexploitatiewet</i>  | 12        |
| 4.2. <i>Overige wet- en regelgeving</i>  | 13        |
| 4.3 <i>Staatssteun</i>   | 14        |
| <b>5. Actief grondbeleid</b>   | <b>14</b> |
| 5.1 <i>Algemeen</i>  | 14        |
| 5.2 <i>Verwerving</i>  | 15        |
| 5.3 <i>Bovenwijkse voorzieningen</i>   | 15        |
| <b>6. Overige onderwerpen grondbeleid</b>  | <b>15</b> |
| 6.1 <i>Methoden van gronduitgifte</i>  | 15        |
| 6.2 <i>Toewijzing woningbouw kavels</i>  | 16        |
| 6.3 <i>Tijdelijk gebruik van gronden</i>   | 16        |
| 6.4 <i>Langdurig gebruik van gronden</i>   | 17        |
| <b>7. Vaststellen grondprijzen</b>   | <b>17</b> |
| 7.1 <i>Relevantie</i>  | 17        |

|       |  |    |
|-------|--|----|
| 7.2   | <b>Bevoegdheid en rechtmatigheid</b> .....   | 17 |
| 7.3   | <b>Algemene uitgangspunten en kaders</b> .....   | 17 |
| 8.    | <b>Grondexploitatie</b> _____  | 18 |
| 8.1.  | <b>Grond als vast actief</b> .....   | 18 |
| 8.2.  | <b>Ruilgronden</b> .....   | 18 |
| 8.3.  | <b>Nog niet in exploitatie genomen gronden</b> .....                                   | 18 |
| 8.4.  | <b>In exploitatie genomen gronden</b> .....  | 19 |
| 8.5.  | <b>Herziening exploitaties</b> .....   | 19 |
| 8.6.  | <b>Resultaten</b> .....  | 19 |
| 8.7.  | <b>Informatievoorziening en verantwoording</b> .....                                   | 19 |
| 8.7.1 | Wettelijk financieel kader gemeentelijk grondbeleid .....                              | 20 |
| 8.7.2 | Gemeentelijk financieel kader grondbeleid .....  | 20 |
| 8.7.3 | Fiscaal kader .....  | 20 |
| 8.8.  | <b>Grondposities in de dorpen</b> .....  | 20 |
| 9.    | <b>Beleidskaders winstbepaling en winstneming bouwgrondexploitatie Opsterland 2018</b> | 20 |
| 9.1.  | <b>Begripsbepalingen</b> .....   | 20 |
| 9.2.  | <b>Lasten</b> .....  | 21 |
| 9.3.  | <b>Voorzieningen</b> .....   | 21 |
| 9.4.  | <b>Baten</b> .....   | 21 |
| 9.5.  | <b>Winstneming</b> .....   | 21 |
| 9.6.  | <b>Afsluiten complex/fase</b> .....  | 21 |
| 9.7.  | <b>Planning &amp; control cyclus</b> .....   | 22 |
| 10.   | <b>Inwerkingtreding</b> _____  | 22 |
| 11.   | <b>Speerpunten grondbeleid</b> _____   | 22 |
|       | <b>Tot slot</b> _____  | 22 |



# LEESWIJZER

Hoofdstuk 1: In dit inleidende hoofdstuk wordt onder andere ingegaan op het waarom van een nota grondbeleid en de doelstellingen van het grondbeleid.

Hoofdstuk 2: In paragraaf 2.1 wordt ingegaan op het landelijk beleid en de relevante beleidskaders op het gebied van grondbeleid. De provinciale beleidsambities staan in paragraaf 2.2. In paragraaf 2.3 wordt aandacht besteed aan de relevante regionale aspecten van het grondbeleid. In paragraaf 2.4 wordt op het gemeentelijke beleid ingegaan en de invloed hiervan op de keuzes voor het grondbeleid.

Hoofdstuk 3: De verschillende vormen van grondbeleid (actief of faciliterend) worden uiteengezet en welke vorm van grondbeleid voor een bepaalde ontwikkeling de beste keuze is.

Hoofdstuk 4: De belangrijke veranderingen in wet- en regelgeving worden hier behandeld. Met name de Wet ruimtelijke ordening (Wro), met als onderdeel de grondexploitatiewet en het verhalen van kosten op ontwikkelende partijen komen aan de orde. Stilgestaan wordt bij een aantal aspecten die van invloed kunnen zijn op het ontwikkelen van locaties en welke instrumenten de gemeente daarbij ten dienste staan. Zo worden het exploitatieplan en de anterieure overeenkomst toegelicht en wordt aangegeven wanneer de gemeente kunnen overgaan tot het zogenoemde kostenverhaal.

Hoofdstuk 5: In dit hoofdstuk wordt beschreven op welke wijze de gemeente inhoud kan geven aan actief grondbeleid. Specifieke aandachtspunten vormen de wijze van verwerving van onroerend goed en de regels met betrekking tot de verkoop van gronden.

Hoofdstuk 6: In dit hoofdstuk wordt aandacht besteed aan de methoden van uitgifte van gronden en het in gebruik geven van gronden.

Hoofdstuk 7: Hier worden de kaders voor het vaststellen van de grondprijzen weergegeven en de publicatie ervan door middel van de grondprijzenbrief.

Hoofdstuk 8: In dit hoofdstuk wordt grondbeleid beschreven en belicht vanuit het perspectief van "Planning & Control". De hierbij te hanteren spelregels liggen verankerd in het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) en de op 19 juni 2017 vastgestelde Financiële verordening Opsterland 2017.

Hoofdstuk 9: De Beleidskaders winstbepaling en winstneming bouwgrondexploitatie Opsterland 2018 staan in dit hoofdstuk. Deze kaders vervangen de "Regeling winstbepaling en winstneming bouwgrondexploitatie" die op 7 november 2005 is vastgesteld door de raad.

Hoofdstuk 10: De Nota grondbeleid Opsterland 2018-2021 treedt in werking per 1 januari 2018.

Hoofdstuk 11: De kern van het grondbeleid, die voortvloeit uit de Omgevingsvisie en de Woonvisie, wordt hier door middel van speerpunten geformuleerd.

# 1. Inleiding

## 1.1. Algemeen

Voor u ligt de Nota grondbeleid Opsterland 2018-2021 waarmee de raad het grondbeleid voor de komende vier jaren vaststelt. Voor sturing op hoofdlijnen binnen het duale stelsel is kaderstelling nodig en dit geldt ook voor het gemeentelijk grondbeleid. De kaderstelling vindt plaats door middel van deze nota. Tot 2017 diende de raad periodiek een nota grondbeleid vast te stellen en op 19 juni 2017 heeft de raad de Financiële verordening Opsterland 2017 vastgesteld, waarin opgenomen is dat de raad tenminste eens in de vier jaar een nota grondbeleid vaststelt (artikel 22 lid 2 van deze verordening). De belangrijkste wijzigingen ten opzichte van de Nota grondbeleid 2010 zijn de relatie met de nieuwe Omgevingsvisie en de nieuwe Woonvisie, de kaders voor de grondprijzenbrief en het opnemen van de Regeling winstbepaling en winstneming bouwgrondexploitatie.

## 1.2. Definitie en doelstellingen van grondbeleid

Grondbeleid wordt gedefinieerd als:

*Het op verantwoorde wijze beheren van het bestaande grondgebruik en het op een actieve of passieve/faciliterende wijze gebruiken van grond voor ruimtelijke ontwikkelingen binnen de daarvoor gestelde termijnen, tegen maatschappelijk aanvaardbare offers en passend binnen de door de raad geformuleerde doelstellingen op het gebied van ruimtelijk en maatschappelijk beleid.*

De doelstellingen van het grondbeleid worden als volgt omschreven:

1. *Het bevorderen van maatschappelijk gewenst grondgebruik.*  
Het grondbeleid is een instrument om eenmaal gekozen wijzigingen in bestemmingen te realiseren. De gemeente voert in beginsel een faciliterend beleid bij deze wijzigingen en laat initiatieven zo veel mogelijk aan de markt over. De rol van de gemeente gaat soms verder dan het via een bestemmingsplan mogelijk maken van nieuwe functies. In de situaties dat marktpartijen geen initiatief nemen kan dit incidenteel leiden tot het verwerven van gronden, het ontwikkelen van stedenbouwkundige plannen en het uitgeven van bouwrijpe terreinen voor de realisatie van onder andere woningbouw, bedrijven, wegen, parken, onderwijs, bijzondere doeleinden.
2. *Het bevorderen van een juiste verdeling van kosten en opbrengsten over gebruikers, exploitanten, eigenaren en overheid.*  
Op de grond- en vastgoedmarkt spelen grote financiële en maatschappelijke belangen. Agrarische grond die een woonbestemming krijgt stijgt in waarde, maar anderzijds gaat 'groene ruimte' verloren. Relatief profijteloze woonlocaties leveren geld op, maar herstructureringsplannen kosten de gemeenschap in de regel veel geld. Het grondbeleid is gericht op een rechtvaardige verdeling van kosten en opbrengsten en een minimalisering van de risico's voor de gemeente.
3. *Het verhogen van de kwaliteit van het ruimtegebruik en de zeggenschap door de burger.* Door middel van grondbeleid kan de gemeente maatschappelijk wenselijke ontwikkelingen sturen.
4. *Het tijdig kunnen herstructureren van bestaande (bouw-)locaties of het realiseren van nieuwe bouwlocaties.* Doordat gemeente actief of passief (-projecten) stimuleert kunnen woningbouw en bedrijventerreinen eerder gerealiseerd worden.
5. *Het stellen van kaders voor de vaststelling van grondprijzen.*

## **2. Relevante beleidskaders grondbeleid**

### **2.1 Landelijk beleid**

In de afgelopen jaren zijn er door de Rijksoverheid een aantal beleidsnota's vervaardigd die voor het grondbeleid relevant zijn:

- de Nota Grondbeleid 2005
- de Nota Ruimte 2005
- de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte 2012

#### Nota Grondbeleid 2005

In deze nota is door het Rijk de werking op het gebied van grondbeleid verankerd. De nota stelde een eigentijds en uitgebreid instrumentarium in het vooruitzicht met het doel de gemeenten voor zover de publieke doelen dat vereisen, een sterkere regierol te laten innemen. Concreet gaat het hier om de Wet ruimtelijke ordening (Wro) en de hierin opgenomen Grondexploitatiewet – zie hoofdstuk 4 - met gevolgen voor de Onteigeningswet en de Wet Voorkeursrecht Gemeenten. Deze wetten en regelgevingen stellen gemeenten in staat om ook in die gevallen waarin de gemeente geen grondpositie heeft een belangrijke stempel te drukken op de programmering en de bekostiging van de voorzieningen in de openbare ruimte.

#### Nota Ruimte 2005

Deze nota geeft een visie op ruimtelijke ontwikkelingen, ruimtegebruik en de daarbij behorende eigentijdse besturingsfilosofie met als uitgangspunt: decentraal als het kan en centraal alleen als het moet.

Belangrijke punten uit de nota zijn:

- accentverschuiving van ontwikkelingsactiviteiten van uitleggegebied naar bestaand stedelijk gebied (transformatieopgave); het gaat daarbij om inbreiding, herstructurering en revitalisering.
- stimuleren van ontwikkelingen in plaats van het opwerpen van beperkingen.
- meer nadruk op ontwikkelingsplanologie en minder op toelatingsplanologie.
- rijk ontwikkelt vooral voor gemeenten een verbeterd grondbeleidsinstrumentarium.
- de komst van de Wet ruimtelijke ordening; de Wro biedt de gemeente de mogelijkheid de ruimtelijke ontwikkeling te stimuleren.
- de Grondexploitatiewet (als onderdeel van de Wro); deze wet geeft de gemeente instrumenten voor verbetering van kostenverhaal en gemeentelijke regie in geval van particuliere grondexploitatie.

#### Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte 2012

De Rijksoverheid wil dat de belangrijkste economische regio's, woongebieden en werkgebieden goed bereikbaar en leefbaar zijn. Deze doelen staan in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR). In de SVIR beschrijft het kabinet drie doelen voor de periode tot 2028:

- verbetering concurrentiekracht
- verbetering bereikbaarheid
- verbetering leefomgeving, milieu en water.

### **2.2 Provinciaal beleid**

De relevante provinciale beleidsnota's zijn:

- de Nota Grûnbelied
- de structuurvisie "Grutsk op 'e Romte"

#### Nota Grûnbelied

Provinciale Staten stelde op 27 februari 2013 het grondbeleid van de provincie Fryslân vast in de Nota Grûnbelied. De provincie heeft een kaderstellende, ondersteunende en toetsende

rol voor het gemeentelijk grondbeleid. Zo heeft de provincie als wettelijke taak het houden van toezicht op de gemeentefinanciën. Met het toezicht wordt voorkomen dat gemeenten in financiële problemen raken. Daarnaast ziet de provincie erop toe dat wet- en regelgeving, onder de Gemeentewet en het 'Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten' (BBV), correct worden toegepast. Het grondbeleid is vanwege de substantiële financiële risico's één van de onderdelen waarop toezicht wordt gehouden.

#### Structuurvisie "Grutsk op 'e Romte"

Op 26 maart 2014 stelde Provinciale Staten van Fryslân de Structuurvisie "Grutsk op 'e Romte" vast. Deze visie dient te worden meegewogen in nieuwe plannen en visie van de gemeente. Provincies hebben deze verantwoordelijkheid vanuit het Rijksbeleid. Zij hebben een rol als regisseur in de ruimtelijke ordening, economie en natuur. Onder meer de structuurvisie is vertaald in de 'Verordening Romte Fryslân'.

Met de provincie zijn daarnaast afspraken gemaakt over woningbouw in de vorm van woningbouwafspraken. Hierna wordt hier kort op ingegaan.

#### Woningbouwafspraken met de provincie tot 2020

De vijf gemeenten in de regio zuidoost Fryslân (Heerenveen, Ooststellingwerf, Opsterland, Smallingerland en Weststellingwerf) hebben in 2009 woningbouwafspraken gemaakt met de provincie Fryslân voor de periode 2008-2016. Deze periode is later verlengd tot 2020. In het kader van deze woningbouwafspraken hebben deze vijf gemeenten de notitie 'Regionale woningbouwafspraken wonen 2013-2020, woonregio Zuidoost Fryslân' opgesteld. Naast kwantitatieve afspraken zijn er ook kwalitatieve afspraken gemaakt.

Op basis van het eigen woonbeleid en de woningbouwafspraken met de provincie heeft de raad in 2014 het gemeentelijk woningbouwprogramma 2008-2020 vastgesteld. Dit programma bevat een planningsoverzicht voor de periode 2013-2020. Voor deze periode wordt de realisatie van netto 507 woningen voorzien.

De provincie heeft in januari 2017 de 'Prognose bevolking en huishoudens 2016-2040' uitgebracht. Op basis van deze nieuwste prognoses wil de provincie nieuwe woningbouwafspraken maken met de vijf regiogemeenten voor de periode 2016-2026. De gesprekken daarover zijn net gestart.

## **2.3 Regionaal beleid**

### **2.3.1 Gemeenschappelijke Regeling Exploitatiemaatschappij Bedrijvenpark Drachten**

Met de gemeente Smallingerland wordt binnen een gemeenschappelijke regeling samengewerkt aan de risicodragende ontwikkeling (grondexploitatie) van het Bedrijvenpark Drachten (Azeven). Het bestuur wordt gevormd door leden van de colleges van burgemeester en wethouders (dagelijks bestuur) aangevuld met een aantal raadsleden van de deelnemende gemeenten (algemeen bestuur).

Overwogen wordt te onderzoeken of het doorgaan van de gemeenschappelijke regeling in de huidige vorm op termijn nog zinvol is. Op het deel van Opsterland genaamd Azeven zuid zijn nog maar een paar kavels beschikbaar voor verkoop. Het is niet uitgesloten dat binnen afzienbare tijd geen bedrijvenskavels meer beschikbaar zijn op Azeven zuid.

### **2.3.2 Regionaal beleid bedrijventerreinen**

De provincie heeft een nieuwe prognose laten maken voor de vraag naar bedrijventerreinen (Louter) en het beleid laten evalueren door de Stec groep.



De conclusie is dat in tegenstelling tot de cijfers uit het provinciale Convenant 2010-2020 er nu een overschot aan hectares bedrijventerrein in Zuidoost Friesland ontstaat. De provincie wil daarom nieuwe convenanten afsluiten. In Opsterland ontstaat naar verwachting een tekort aan bedrijventerrein. Hiernaar wordt op dit moment onderzoek gedaan door een extern bureau.

### **2.3.3 Regionaal beleid wonen**

Op regionaal niveau zijn er de samenwerking van de vijf gemeenten in Zuidoost verband; de regionale woningbouwafspraken met de provincie (zie paragraaf 2.2) en de Regionale notitie met daarin de Regionale afspraken Wonen 2013-2020 in de Woonregio Zuidoost Fryslân. In de Streekagenda werken de gemeenten Heerenveen, Ooststellingwerf, Opsterland, Smallerland, Weststellingwerf, de provinsje fryslân en het wetterskip fryslân samen met de inwoners, ondernemers en andere betrokkenen aan de ontwikkeling van de regio op een integrale en gebiedsgerichte wijze. Hierbij wordt ingezet op een duurzame ontwikkeling van de regio Zuidoost waar het goed wonen, werken en recreëren is.

## **2.4 Gemeentelijk beleid**

### **2.4.1 Omgevingsvisie**

In de Omgevingsvisie 2015-2030 van de gemeente Opsterland, vastgesteld door de raad op 21 september 2015, is een integraal ruimtelijk beleid uitgezet. Dat richt zich op thematische en gebiedsgerichte aanpak. Wat betreft de thematische visies zijn ook van belang de herziening van het Woonplan in de Woonvisie, de Bestuurlijke visie Romte en ferskaat, de Visie wonen, welzijn en zorg, het economische beleid, de notities over recreatie en toerisme en de landschapsnota. De thematische nota's (lees tevens bouwstenen) vormen een ingang voor het concreet maken van een visieontwikkeling. Dat gaat zowel op voor het landelijk gebied en de dorpskernen (bebouwde gedeelte). De ruimtelijke visie en de thematische visies worden geconcretiseerd (lees tevens uitvoering) in plannen, schetsen en projecten.

Voor de uitvoering van deze plannen is het college van burgemeester en wethouders verantwoordelijk. Het huidige coalitieakkoord is leidend bij het maken van de te maken keuzes.

De Omgevingsvisie geeft de ruimtelijke kaders aan waarbinnen het Opsterlandse woonmilieu zich in de periode tot circa 2015-2030 zal ontwikkelen. Wat betreft de woningbouw zijn in de Omgevingsvisie principiële keuzes gemaakt over de mate van groei. Daarbij is een verband gelegd met de aard en omvang van elk betreffend dorp.

Voor de kwantitatieve opgave van het woningmarktbeleid is in de Omgevingsvisie uitgegaan van het woningbouwprogramma van 2015 tot 2030. Volgens de provinciale prognoses zal de woningvraag in Opsterland toenemen van 12.320 op 1 januari 2014 naar circa 13.000 in 2030. Dat zou betekenen dat er zo'n 700 woningen aan de woningvoorraad moeten worden toegevoegd. Of die toename van de woningvraag zich werkelijk zal voordoen, is afhankelijk van de demografische ontwikkeling, de ontwikkelingen op de regionale woningmarkt en de economie.

Gezien de grote onzekerheden op de woningmarkt of er sprake zal zijn van lichte krimp of lichte groei, is in de Omgevingsvisie voor het te realiseren woningbouw- programma een bandbreedte van 200 tot 700 woningen aangehouden voor de uitbreiding van de woningvoorraad door de groei van het aantal huishoudens. Voor nieuwbouw ter vervanging van te slopen woningen is een bandbreedte van 500 tot 550 woningen aangehouden.

In de periode 2015-2030 is het van belang om de beperkte nieuwbouw vooral te richten op het verleiden van senioren om te verhuizen naar een levensloopbestendige woning.

Daarmee kan een beperkte doorstroming worden gerealiseerd ten behoeve van starters op de woningmarkt.

In de convenanten tussen de gemeente en de woningcorporaties zal het belang van betaalbaarheid en beschikbaarheid van woningen centraal staan in de afspraken over nieuwbouw, herstructurering en verkoop van sociale huurwoningen.

Vanuit het belang van behoud van het waardevolle landschap en de nadruk op versterking van het bestaande bebouwde gebied, komt de nadruk steeds meer te liggen op inbreiding. Bestaande uitbreidingsgebieden worden afgerond. Verdere grootschalige uitbreidingen zullen vooralsnog niet meer aan de orde zijn. Per dorp zal, in samenhang met de herontwikkelingsplannen per dorp, beoordeeld worden wat dit betekent voor de gemeentelijke grondposities per dorp.

Bij de nieuwe inbreidingsprojecten zal het vooral van belang zijn om ervoor te zorgen dat de woningtypen en woonmilieus goed passen bij de (toekomstige) vraag. De markt is op dit punt voldoende sturend.

## **2.4.2 Woonvisie**

Op 18 april 2017 heeft de raad de Woonvisie gemeente Opsterland voor de periode 2017-2021 vastgesteld. Deze Woonvisie 2017-2021 vormt het belangrijkste beleidsstuk op het gebied van het wonen in de gemeente. In de Woonvisie geeft de gemeente de verschillende richtingen aan voor de ontwikkeling van het wonen in de gemeente en is daarom ook bepalend voor het grondbeleid.

Regionale onderzoeken en afspraken over wonen en de gemeentelijke Omgevingsvisie 2015-2030 vormen een belangrijke basis voor de Woonvisie. Op basis van de Woonvisie en de nieuwe woningbouwafspraken met de provincie zal er een nieuw gemeentelijk woningbouwprogramma worden opgesteld. De gemeente zal de Woonvisie, gecombineerd met het dorpenbeleid, vertalen naar keuzes per dorp.

In de Woonvisie zijn vier speerpunten uitgewerkt om van Opsterland een aantrekkelijke, toekomstbestendige woonomgeving te maken die huisvesting biedt aan alle huishoudens en inkomensgroepen. Voor het grondbeleid is vooral het speerpunt "Nieuwbouw: flexibiliteit, maatwerk en accent op de grote dorpen" relevant.

De uitwerking van dit speerpunt zal richtinggevend zijn voor het grondbeleid en ertoe leiden dat:

1. De focus zal liggen op inbreiding in plaats van uitbreiding.
2. De woningtoevoegingen door nieuwbouw op uitbreidingslocaties zich zal concentreren in de grotere dorpen Gorredijk, Ureterp, Beetsterzwaag en Bakkeveen. In de andere dorpen zal terughoudend worden omgegaan met nieuwbouw. De nadruk zal daar liggen op herstructurering en op het herbestemmen van niet-woonbebouwing. Bouwinitiatieven zullen alleen gesteund worden als er een duidelijk aantoonbare vraag is en draagvlak onder de bevolking.
3. De beperkte nieuwbouwmogelijkheden optimaal ingezet zullen worden om woningen te realiseren waaraan ook in de toekomst behoefte is.

## **3. Grondbeleid gemeente**

Een locatie kan op verschillende manieren tot ontwikkeling worden gebracht. De gemeente kan hier leidend in zijn (actief grondbeleid), de ontwikkeling grotendeels overlaten aan particuliere partijen (passief/faciliterend grondbeleid) of de gemeente kan ontwikkelen met een marktpartij, waarbij een verdeling van het ontwikkelingsrisico wordt overeengekomen in de vorm van een publiek-private samenwerking (PPS).

### **3.1. Actief grondbeleid**

Bij actief grondbeleid gedraagt de gemeente zich min of meer als marktpartij. De gemeente koopt zelf de grond aan, maakt deze grond bouwrijp en verkoopt vervolgens de bouwrijpe kavels. Daarnaast draagt de gemeente zorg voor de voltooiing en neemt vervolgens het

beheer van het openbaar gebied voor haar rekening. De gemeente treedt derhalve op als initiatiefnemer om de gewenste ruimtelijke ontwikkeling te realiseren.

### **3.2. Passief grondbeleid**

Wanneer de gemeente inhaakt op particuliere initiatieven, van marktpartijen zoals projectontwikkelaars, zonder zelf de beschikkingsmacht te verwerven over het onroerend goed en zich voornamelijk beperkt tot het vervaardigen van een bestemmingsplan dan is er sprake van passief grondbeleid. Het initiatief ligt derhalve duidelijk bij de particuliere grondexploitant en de gemeente beperkt zich tot het verwerven van gronden die bestemd zijn voor de aanleg van openbare voorzieningen.

### **3.3. Faciliterend grondbeleid**

Bij faciliterend grondbeleid heeft de gemeente een voorwaardenscheppende rol bij de ruimtelijke ontwikkeling. Er wordt beleid ontwikkeld, maar de gemeente maakt geen of nauwelijks gebruik van instrumenten om ontwikkelingen daadwerkelijk in gang te zetten. De gemeente heeft wel een regulerende rol, maar in sturend en initiërend opzicht is sprake van een beperkte inbreng.

### **3.4. Publiek-private samenwerking**

Er zijn diverse vormen van publiek-private samenwerking (PPS) te onderscheiden. De belangrijkste zijn het bouwclaimmodel, joint venture en de concessie. Hieronder worden deze vormen kort beschreven. De keuze welke vorm in Opsterland wordt toegepast wordt altijd per geval beoordeeld.

#### Bouwclaimmodel

Het bouwclaimmodel houdt in, dat private partijen de door hen verworven gronden in het plangebied verkopen aan de gemeente onder voorwaarden dat zij na de grondontwikkeling bouw kavels kunnen krijgen tegen de gebruikelijke uitgifteprijs van de gemeente. De grondexploitatie blijft in dit model een volledige gemeentelijke verantwoordelijkheid en de gemeente draagt dan ook het risico behorende bij de grondontwikkeling.

#### Joint venture

Dit model is een soort tussenvorm tussen actief en passief grondbeleid. Private partijen en de gemeente leveren hun eigendommen in bij een op te richten Grond Exploitatie Maatschappij (GEM). Vervolgens wordt de grondexploitatie voor rekening en risico van de grondexploitatie maatschappij uitgevoerd.

#### Concessie

De grondexploitatie en het bouw- en woonrijp maken in dit model is een private aangelegenheid. De rol van de gemeente is beperkt tot het stellen van een aantal financiële en/of kwalitatieve randvoorwaarden.

### **3.5. Afwegingen en keuzes grondbeleid**

De keuze voor een actief, passief, faciliterend of publiek-private samenwerking wordt onder andere ingegeven door grondposities, het programma dat een ontwikkelaar en/of gemeente wenst te realiseren op ontwikkelingslocaties en de middelen (financieel en personeel) die de gemeente tot zijn beschikking heeft en de (financiële) risico's die de gemeente wenst te nemen. Tot aan de financiële crisis van 2008 werd door de gemeente voornamelijk een actief grondbeleid gevoerd.

De noodzaak voor een actief grondbeleid is met de invoering van de nieuwe grondexploitatie-wet minder geworden. Ter vermindering van het financieringsrisico geniet bij complexe herstructurerings- en inbreidingslocaties, in toenemende mate een speerpunt van het overheidsbeleid, een faciliterend grondbeleid de voorkeur. Wanneer het gaat om nieuwbouw

op uitbreidingslocaties, waarbij gebouwd zal worden op agrarische gronden en de financiële risico's aanvaardbaar zijn zal alleen in de situaties waarin de gemeente al grond in bezit heeft de keuze worden gemaakt voor een actievare rol.

In de Woonvisie gemeente Opsterland wordt ingezet op inbreiding en op het concentreren van woningtoevoegingen door nieuwbouw op uitbreidingslocaties in de grotere dorpen Gorredijk, Ureterp, Beetsterzwaag en Bakkeveen. In de andere dorpen wordt terughoudend omgegaan met nieuwbouw. Bouwinitiatieven worden in die dorpen alleen ondersteund als er een duidelijk aantoonbare vraag is en er draagvlak is onder de bevolking. Via maatwerk wordt er ingespeeld op de concrete vraag. In enkele dorpen hebben echter ook marktpartijen grond beschikbaar voor woningbouw. Op welke locaties er nieuwbouw gepleegd gaat worden zal daarom per situatie objectief beoordeeld worden.

Het college van burgemeester en wethouders dient jaarlijks in de paragraaf grondbeleid van de begroting de beleidsvoornemens van het komende jaar aan de raad presenteren. De keuze wordt dan gemaakt tussen vormen van actief of faciliterend grondbeleid bij het ontwikkelen van nieuwe plannen.

## **4. Wet- en regelgeving**

### **4.1. Grondexploitatiewet**

De grondexploitatiewet is een onderdeel van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) en het Besluit ruimtelijke ordening (Bro). Met de invoering van de grondexploitatiewet zijn de rollen van de gemeenten en eigenaren bij particuliere grondexploitatie verduidelijkt. Een grondeigenaar mag in beginsel zijn eigen perceel ontwikkelen. De gemeente wil daarentegen de ruimtelijke ontwikkeling sturen en streeft naar een goede ruimtelijke kwaliteit en een eerlijke verdeling van de lasten en baten van de grondexploitatie.

Eén van de belangrijkste vernieuwingen die de grondexploitatiewet heeft gebracht is dan ook het verplichtende karakter van het kostenverhaal. Een gemeente is onder deze wet verplicht over te gaan tot kostenverhaal en mag er niet meer – zoals in het oude stelsel – van afzien. Onder kostenverhaal wordt verstaan: het verhalen van de kosten van grondexploitatie van een gebied over de verschillende eigenaren in het gebied. De wet gaat er vanuit dat partijen eerst in de private sfeer onderhandelen. Er is binnen de wet gekozen voor de voortzetting van een gemengd stelsel met zowel een privaatrechtelijk als een publiekrechtelijk spoor.

#### Privaatrechtelijk spoor

Privaatrechtelijk wil zeggen dat betrokken partijen onderling tot overeenstemming komen op basis van vrijwillige samenwerking. De gemaakte afspraken worden vastgelegd in een privaatrechtelijke overeenkomst (de zogenoemde anterieure overeenkomst) die afgesloten wordt vóór vaststelling van het ruimtelijke besluit. Om de transparantie van het gemeentelijk grondbeleid te bevorderen is bepaald dat de gemeente de gesloten overeenkomsten moet publiceren. Dergelijke overeenkomsten vallen onder de Wet Openbaarheid van Bestuur (WOB).

#### Publiekrechtelijk spoor

Wanneer de gemeente er niet in slaagt met alle projectontwikkelaars en/of particuliere eigenaren een anterieure overeenkomst af te sluiten over de grondexploitatie dan is de gemeente verplicht publiekrechtelijk de kosten te verhalen bij partijen waarmee niet is gecontracteerd. Het publiekrechtelijk instrument kan ook worden ingezet voor het stellen van locatie-eisen.

Indien de gemeente via het privaatrechtelijk spoor overeenstemming heeft bereikt met de eigenaar, in de vorm van een anterieure overeenkomst, dan is het opstellen van een exploitatieplan niet nodig. De raad moet in dit geval bij het vaststellen van een ruimtelijk besluit wel expliciet het besluit nemen om geen exploitatieplan vast te stellen. Bij particuliere ontwikkelingen waarbij de gemeente voorzieningen moet treffen van openbaar nut is de

gemeentelijke inzet onverminderd gericht op het maken van afspraken, waaronder de te leveren financiële bijdragen ten behoeve van openbare voorzieningen, met marktpartijen in de vorm van realisatieovereenkomsten.

Een publiekrechtelijk kostenverhaal start met het opstellen van een exploitatieplan. Het exploitatieplan vormt de rechtsbasis voor het kostenverhaal en de te stellen locatie-eisen. De kosten die de gemeente in (de exploitatieopzet van) het exploitatieplan mag opnemen zijn limitatief vastgesteld in een kostensoortenlijst. Om te voorkomen dat grondeigenaren worden gedupeerd door een te hoge schatting van de kosten is bepaald dat na afronding van de exploitatie een afrekening moet worden opgesteld. Het risico van een te laag vastgestelde bijdrage is voor rekening van de gemeente. Wanneer blijkt dat de exploitatiebijdrage vooraf te hoog is vastgesteld dan moet de gemeente het verschil naar evenredigheid terugbetalen indien de berekende exploitatiebijdrage meer dan vijf procent lager is dan de eerder betaalde exploitatiebijdrage. De exploitatiebijdrage wordt geïnd via een financiële voorwaarde aan de omgevingsvergunning.

Het is wettelijk verplicht om het exploitatieplan gelijktijdig met het ruimtelijk besluit, bijvoorbeeld het bestemmingsplan, vast te stellen. Na deze vaststelling kan alleen nog een zogenaamde posterieure overeenkomst worden afgesloten met de eigenaar van de grond. In deze overeenkomst mag niet worden afgeweken van de inhoud van het exploitatieplan.

De wet biedt ook de mogelijkheid om kosten te verhalen die niet uitsluitend ten behoeve van één exploitatiegebied worden gemaakt. Deze kosten moeten voldoen aan de volgende eisen:

- bovenwijkse voorzieningen: betreft een voorziening die voor nut is voor het exploitatiegebied én voor één of meer andere gebieden.
- bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen: dit is een financiële vergoeding aan de gemeente voor een ruimtelijke ontwikkeling.

Zowel voor het kostenverhaal van bovenwijkse voorzieningen als voor bijdragen voor ruimtelijke ontwikkeling bestaat er op grond van de wet een directe relatie met de omgevingsvisie. Dat wil zeggen dat kostenverhaal in dit verband uitsluitend mogelijk is wanneer hiervoor in de omgevingsvisie een basis is gelegd bijvoorbeeld door het opnemen van een programma van investeringen.

De exploitatie van bouwlocaties kan een langdurig en complex proces zijn. Gedurende het proces worden vrijwel altijd afwijkingen van eerdere ramingen geconstateerd als gevolg van mee- en tegenvallers. Daarom moet een vastgesteld exploitatieplan na inwerkingtreding tenminste eenmaal per jaar worden herzien totdat alle werken, werkzaamheden en bouwwerken die voorzien zijn in het exploitatieplan zijn gerealiseerd.

Ten behoeve van de realisatie van een project dat in strijd is met een bestemmingsplan kan de gemeente gebruik maken van het instrument projectbesluit. Het is een ruimtelijk besluit voor een individueel project en wordt wel gezien als de opvolger van artikel 19 WRO. De Wro bepaalt dat een projectbesluit uiteindelijk moet worden opgenomen in een bestemmingsplan. Een projectbesluit heeft gevolgen voor de mogelijkheid tot het innen van leges en de afgifte van vergunningen, bijvoorbeeld een omgevingsvergunning. De mogelijkheid hiertoe wordt opgeschort totdat het bestemmingsplan is vastgesteld. De meerwaarde van een projectbesluit boven een bestemmingsplan is qua tijdswinst zeer beperkt.

## **4.2. Overige wet- en regelgeving**

Naast de grondexploitatiewet (als onderdeel van de Wro \*) zijn ook de volgende kaders van belang voor het gemeentelijk grondbeleid:

- Wet Voorkeursrecht Gemeenten \*): Deze wet maakt het mogelijk voor gemeenten om op een perceel grond een voorkeursrecht te vestigen. Het voorkeursrecht biedt gedurende het planvormingsproces bescherming tegen ongewenste verkoop door de eigenaar aan derden.

- Onteigeningswet \*): Wanneer de gemeente grond niet op normale wijze kan kopen kan de gemeente een onteigeningsprocedure in gang zetten. Onteigening is alleen mogelijk wanneer dit in het algemeen belang is, onder in de wet vastgestelde voorwaarden en tegen schadeloosstelling
- Gemeentewet
- Besluit Begroting en Verantwoording
- Burgerlijk Wetboek
- Milieuwetgeving \*)
- Watertoets \*)
- Onderzoek externe veiligheid
- Monumentenwet \*)
- Woningwet 2015
- Wet Natuurbescherming (met onder andere de voormalige Flora en Faunawet en de Natuurbeschermingswet \*)

\*) Deze wetten zullen (deels) worden geïntegreerd in de nieuwe Omgevingswet.

### **4.3 Staatssteun**

Fysieke ingrepen in de openbare ruimte behoren tot de publieke taken van overheden. Er is sprake van staatssteun bij alle door de overheid verleende of uit overheidsmiddelen gefinancierde voordelen, al dan niet in de vorm van geld toegekend, die door bepaalde ondernemingen anders dan op grond van normale commerciële transacties worden genoten en die de mededinging en het handelsverkeer tussen de lidstaten (dreigen te) beïnvloeden. Alle lidstaten en decentrale overheden, dus ook gemeenten, dienen zich van staatssteun te onthouden aangezien dit in strijd is met de beginselen van het Europees recht. Bij gebiedsontwikkeling en het verlenen van concessies dient altijd beoordeeld te worden of er mogelijk sprake is van staatssteun.

## **5. Actief grondbeleid**

### **5.1 Algemeen**

Bij actieve grondexploitaties moeten (mogelijk) investeringen worden gedaan voor:

- verwerving van panden en gronden
- planschade
- het bouwrijp maken van bouwlocaties
- de inrichting van het openbaar gebied
- kunstwerken, zoals bruggen
- bovenwijkse voorzieningen
- inzet van het ambtelijk apparaat (planontwikkeling, voorbereiding en toezicht)
- het woonrijp maken c.q. voltooiing
- rentelasten

Deze investeringen dienen in principe betaald te worden uit de grondopbrengsten, de zogenoemde gronduitgifte, en in specifieke gevallen uit subsidies. In een exploitatieopzet worden op meer gedetailleerde wijze de benodigde financiële middelen voor de kosten en de opbrengsten opgenomen. De kosten worden in de exploitatieopzet opgenomen tegen verkrijgings- en/of vervaardigingsprijs met bijkomende kosten. Daaronder wordt ook begrepen de boekwaarde, waarin alle in het verleden reeds voor het plan gemaakte kosten zijn opgenomen. Het uitgangspunt is dat er sprake is van een kostendekkende exploitatieopzet.

De raad stelt een exploitatieopzet vast. Het college van burgemeester en wethouders is belast met de uitvoering binnen de gestelde kaders van de exploitatieopzet. In de uitvoeringsfase worden opdrachten voor dienstverlening of voor het uitvoeren van werken verstrekt. Bij het verstrekken van opdrachten worden de beleidsregels in acht genomen zoals



die staan vermeld in het door de raad op 3 maart 2014 vastgestelde beleidsstuk Inkoop- en aanbestedingsbeleid gemeenten Ooststellingwerf, Weststellingwerf en Opsterland.

## **5.2 Verwerving**

### Regulier

Voor zover de gemeente nog geen of niet alle onroerende zaken in bezit heeft in een te realiseren plangebied zal verwerving plaats moeten vinden. Voor de onderhandelingen met een eigenaar wordt een makelaar ingeschakeld. Uitgangspunt hierbij is te komen tot een minnelijke verwerving, waarbij de gemeente ernaar streeft om op vrijwillige basis een koopovereenkomst te sluiten. Uiteraard tegen aanvaardbare prijzen en onder voorbehoud van het beschikbaar stellen van de financiële middelen door de raad of passend binnen een reeds door de raad vastgestelde exploitatieopzet.

### Strategisch

Het kan soms wenselijk zijn, vooruitlopend op definitieve plannen, om actief tot verwerving over te gaan. Het betreffen incidentele aankopen, die na een eerste beoordeling, tot snelle en onverwachte mogelijkheden en ontwikkelingen kunnen leiden en passen binnen de gemeentelijke ambities en doelstellingen. Ook het voorkomen van speculatie kan een reden zijn om strategisch onroerend goed te verwerven. In de risicosfeer geldt dat een dergelijke verwerving, wanneer blijkt dat een ontwikkeling in welke vorm dan ook niet plaats zal vinden, weer op de vastgoedmarkt kan worden teruggezet met het streven een verkoop te realiseren, waarbij sprake is van een budgettair neutrale situatie.

De verwerving moet overigens wel passen in de bij de raad bekende beleidsvoornemens, zoals vastgelegd in structuurplannen/visies, investeringsplannen, beleidsplannen programma's e.d.

De financiële speelruimte voor strategische aankopen ten behoeve van bouwgrondexploitatie door het college van burgemeester en wethouders is vastgesteld op een bedrag van € 1,0 miljoen per transactie en een totaal budget van € 3,0 miljoen op jaarbasis. Verwezen wordt naar artikel 22 lid 3 van de op 19 juni 2017 door de raad vastgestelde Financiële verordening. De Wet Voorkeursrecht Gemeenten en als uitiem middel de Onteigeningswet bevatten handvaten om tot redelijke – niet speculatieve – prijsafspraken met eigenaren van onroerend goed te komen.

## **5.3 Bovenwijkse voorzieningen**

Als gevolg van een nieuwe locatie kunnen er kosten ontstaan buiten de grenzen van het exploitatiegebied. De gemeente neemt hiervoor in de exploitatieopzetten van woningbouwlocaties geen bedragen meer op. Er wordt hiervoor geen aparte reserve meer gevormd.

# **6. Overige onderwerpen grondbeleid**

## **6.1 Methodes van gronduitgifte**

In de gemeente Opsterland worden er drie methodes gehanteerd om bouwgrond in gebruik te geven voor woningbouw of bedrijventerreinen. Dit zijn gronduitgifte aan particulieren en bedrijven, verkoop aan projectontwikkelaars en een pilot erfpacht voor starters op de woningmarkt.

### Verkoop door gronduitgifte aan particulieren en bedrijven

Bij verkoop door gronduitgifte verkoopt de gemeente bouwrijpe grond aan particulieren of bedrijven tegen vastgestelde grondprijzen.

#### Grondverkoop aan projectontwikkelaars

Om beter aan te kunnen sluiten bij de woningmarkt door maatwerkoplossingen en om de financiële risico's van, onder andere, het bouwrijp maken te beperken wordt grond verkocht aan projectontwikkelaars voor de realisatie van projectmatige woningbouw.

#### Pilot erfpacht voor starters op de woningmarkt

Erfpacht is een zakelijk recht dat gevestigd wordt op de grond van een ander die de erfpachter het recht geeft het goed te houden en te gebruiken tegen een vergoeding. Gronduitgifte door middel van erfpacht heeft in de gemeente op bescheiden voet plaats gevonden. De bestaande erfpachtovereenkomsten hebben in hoofdzaak betrekking op het gebruik van gebouwen met ondergrond voor het exploiteren van sociaal/culturele instellingen en het gebruik van gronden voor sportvoorzieningen. Naar aanleiding van een aangenomen motie door de raad heeft het college van burgemeester en wethouders op 24 juni 2014 besloten om een pilot erfpacht voor starters op de woningmarkt uit te voeren in de plannen Hege Kamp te Ureterp, Loevestein fase 4 te Gorredijk en in het dorp Frieschepalen. Na evaluatie van deze pilot zal door de raad besloten worden of erfpacht voor starters op de woningmarkt in stand gehouden wordt.

#### Verkoop van overige gronden

Grond die geen strategische waarde voor de gemeente vertegenwoordigen worden verkocht tegen de marktwaarde. Openbaar groen en water dat toegevoegd wordt aan een woonperceel wordt als zogenoemd snippergroen verkocht tegen een vooraf bepaald tarief.

## **6.2 Toewijzing woningbouwkavels**

Iedere belangstellende kan in aanmerking komen voor een bouwkavel op gemeentelijke grond. Vooraf worden geen voorwaarden gesteld. Het college van burgemeester en wethouders kan besluiten een kavel buiten de toewijzing te houden. De grondprijzenbrief geeft de kaders voor de toewijzing van kavels. Indien nodig kan er een verkoopplan opgesteld worden.

## **6.3 Tijdelijk gebruik van gronden**

Ten behoeve van het realiseren van woningbouw, industrieterreinen en andere ruimtelijke ontwikkelingen heeft de gemeente door de jaren heen een strategische grondpositie opgebouwd. Zolang deze gronden niet nodig zijn voor deze ontwikkelingen worden ze tijdelijk in gebruik gegeven. Dit gebeurt in de vorm van huur of geliberaliseerde pacht.

#### Geliberaliseerde pacht

In tegenstelling tot reguliere pacht wordt geliberaliseerde pacht voor los land voor een periode van korter dan zes jaar afgesloten. Na afloop van het pachtcontract is de grond vrij beschikbaar. De pachtprijs is niet gebonden aan een maximum. Bij de afsluiting of verlenging van geliberaliseerde pachtcontracten wordt er bij de vaststelling van de nieuwe pachttermijn rekening mee gehouden dat de grond tijdig vrij beschikbaar moet zijn voor ruimtelijke ontwikkelingen.

#### Huur

Bij huur worden gronden tijdelijk afgestaan tegen een vergoeding. Deze situaties verschillen per geval en bij de hoogte van de huurprijs wordt zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij de marktwaarde. Indien de huurder toegestaan wordt om een opstal te plaatsen op het verhuurde stuk grond kan een recht van opstal gevestigd worden.

#### Bruikleen

In situaties dat de gemeente snel over de grond wil kunnen beschikken wordt soms grond om niet in gebruik gegeven. Dit wordt bruikleen genoemd.



## **6.4 Langdurig gebruik van gronden**

Erfpacht en reguliere pacht zijn vormen van langdurig gebruik van gronden bij Opsterland.

### Erfpacht

Indien de gemeente gronden langdurig beschikbaar wil stellen voor gebruik door derden kan een zakelijk recht van erfpacht gevestigd worden. De erfpachter heeft in economische zin nagenoeg gelijke rechten als een eigenaar. Hij mag de grond in erfpacht gebruiken en mag het recht van erfpacht verkopen.

### Opstal

Indien iemand op grond van een ander een bouwwerk wil plaatsen, wordt dat door natrekking automatisch eigendom van de eigenaar van de grond. De grondeigenaar is daardoor ook aansprakelijk voor dat bouwwerk. Om derden (de opstaller) de mogelijkheid te bieden om op andermans grond bouwwerken te plaatsen en te gebruiken alsof zij eigenaar zijn, moet een recht van opstal gevestigd worden. De opstaller heeft in economische zin nagenoeg gelijke rechten als een eigenaar.

### Reguliere pacht

Het langdurig in gebruik geven van agrarische gronden onder reguliere pacht wordt vermeden. Bij reguliere pacht is er vrijwel geen mogelijkheid om de gronden op korte termijn zelf in gebruik te nemen voor ruimtelijke ontwikkelingen of om de gronden te verkopen. Daarom worden er in beginsel geen nieuwe reguliere pachtvereenkomsten afgesloten. Het huidige areaal onder reguliere pacht is van beperkte omvang (circa 5 hectare).

## **7. Vaststellen grondprijzen**

### **7.1 Relevantie**

De gemeente Opsterland realiseert verschillende doelstellingen op het terrein van gebiedsontwikkeling binnen de kaders van de nota grondbeleid. Per situatie kan of moet de vorm van grondpolitiek een andere zijn, zo is deze bijvoorbeeld afhankelijk van de grondpositie. Enerzijds vormt dit een randvoorwaarde voor de huisvesting van activiteiten, anderzijds kan dit een deel van de gemeentelijke inkomsten genereren. Het bepalen van de grondprijs is dus van groot belang. De grondprijzen moeten de gewenste ontwikkelingen mogelijk maken en tegelijk bijdragen aan een stabiele ontwikkeling van de markt. Daarnaast is de hoogte van de grondprijzen bepalend voor de te genereren gemeentelijke opbrengsten in de plangebieden.

### **7.2 Bevoegdheid en rechtmatigheid**

Het vaststellen van de grondprijzen is een bevoegdheid van het college van burgemeester en wethouders op grond van de Gemeentewet. De kaders waarbinnen de prijzen worden vastgesteld worden echter door de raad vastgesteld in de nota grondbeleid. Alle grondprijzen worden jaarlijks vastgesteld door het college van burgemeester en wethouders middels de zogenoemde grondprijzenbrief. Afwijkingen van de vastgestelde grondprijzen of bandbreedtes kunnen dus alleen plaatsvinden wanneer het college van burgemeester en wethouders hier mee instemt. De bevoegdheid tot aan- en verkoop van grond ligt ook bij het college van burgemeester en wethouders. Het college van burgemeester en wethouders kan de bevoegdheden mandateren aan de organisatie door middel van de zogenoemde Mandaatregeling 2016 gemeente Opsterland.

### **7.3 Algemene uitgangspunten en kaders**

Tal van factoren spelen mee bij het bepalen van de uiteindelijke marktprijs van bouwgrond. Uitgangspunt voor bepaling van de grondprijs is een marktconforme benadering en het zo volledig mogelijk verhalen van gemeentelijke plankosten via de grondexploitatie en daarmee een sluitende exploitatie. Het kostenverhaal vindt zoveel mogelijk plaats vòòr vaststelling van het ruimtelijke besluit, bijvoorbeeld een bestemmingsplan, door het sluiten van zogenoemde

anterieure overeenkomsten. Indien economisch verantwoord wordt er jaarlijks een inflatiecorrectie toegepast. Overige factoren kunnen zijn:

- de plaatselijke verhouding tussen vraag en aanbod;
- de bestemming van de grond;
- de ligging van de kavel;
- de bebouwingsmogelijkheden waaronder de maximaal toegestane bouwhoogte, de kwaliteit van de omgeving;
- de nabijheid van voorzieningen;
- de bij verkoop te stellen beperkende randvoorwaarden;
- de kosten voor verwerving en rente.

Tevens gelden de volgende randvoorwaarden bij verkoop van gronden.

- de grond wordt in normale bouwrijpe toestand geleverd en kent geen bijzondere belemmeringen tenzij deze van oudsher op de grond van toepassing zijn (zoals erfdiensbaarheden);
- de bodemkwaliteit is geschikt voor het toekomstige gebruik;
- de realisatie van het vastgoed is tegen normale stichtingskosten mogelijk;
- de grondprijs wordt per relevante meeteenheid van de bestemming berekend (meestal zijnde per m<sup>2</sup> kavel);
- grondprijzen zijn exclusief BTW, overdrachtsbelastingen en andere bijkomende kosten zoals notaris en kadaster tenzij anders overeengekomen wordt;
- bij tijdelijk gebruik van gronden wordt de grond verhuurd, in bruikleen of in geliberaliseerde pacht (korter dan zes jaar) gegeven.

In de grondprijzenbrief worden de grondprijzen per type woning, bedrijventerreinen en andere vormen van grondgebruik uitgewerkt en toegelicht. De grondprijzenbrief wordt jaarlijks herzien.

## **8. Grondexploitatie**

### **8.1. Grond als vast actief**

Deze grond heeft een vaste bestemming en een transformatieproces vindt niet plaats. Veelal zal er sprake zijn van ondergrond van gebouwen, wegen, parken, pleinen, land- of bosbouwgronden. Er is dus geen sprake van een vervaardigingsprijs maar van een verkrijgingsprijs. Op de boekwaarde van deze grond worden geen kosten als rente bijgeschreven.

### **8.2. Ruilgronden**

Deze gronden zijn niet aangekocht met het stellige voornemen tot toekomstige bouw, maar om op afzienbare termijn te ruilen voor gronden waarop wel toekomstige bouw is/wordt voorgenomen. Omdat er voor deze gronden geen vervaardigingsproces zal plaatsvinden, kan er geen sprake zijn van activering van kosten. De gronden blijven derhalve gewaardeerd tegen verkrijgingprijs. Indien de marktwaarde lager is dan vindt waardering plaats tegen deze waarde.

### **8.3. Nog niet in exploitatie genomen gronden**

Niet in exploitatie genomen grond is meestal anticiperend of strategisch aangekocht. Er is dan nog geen grondexploitatiebegroting, maar de grond past wel in gedachten (verwachtingen) over gemeentelijke bebouwinguitbreiding. Voor deze grond kan een reëel en stellig voornemen bestaan dat deze in de toekomst zal worden bebouwd. Deze verwachting kan zijn gebaseerd op interne besluitvorming of op de bestaande structuurvisie die aan een bestemmingsplan voorafgaat. Deze gronden hebben als waarderingsgrondslag verkrijgingsprijs of duurzaam lagere marktwaarde. Het is niet meer toegestaan om rente of overige kosten toe te rekenen aan deze gronden.

## **8.4. In exploitatie genomen gronden**

De definitie voor bouwgrond in exploitatie (BIE) luidt: “Gronden in eigendom van de gemeente, waarvoor de raad een grondexploitatiecomplex en een grondexploitatiebegroting heeft vastgesteld.” Het betreft grondexploitaties in uitvoering (onderhanden werk). De kosten van het bouw- en woonrijp maken van de locaties worden geactiveerd (bijgeschreven op de boekwaarde). Activering van de gemaakte kosten is toegestaan omdat grondexploitatie geen éénjarig proces is. Is er sprake van een gepland financieel tekort dan wordt dat verlies onmiddellijk genomen ten laste van de algemene reserve. Bij een gepland overschot wordt het resultaat genomen overeenkomstig de in hoofdstuk 9 van deze nota opgenomen Beleidskaders winstbepaling en winstneming bouwgrondexploitatie Opsterland 2018. De in exploitatie genomen gronden behoren tot de voorraden. De rapportage over te ontwikkelen en in ontwikkeling genomen projecten vindt jaarlijks plaats in de planning en control cyclus (begroting, perspectiefbrief en verantwoording).

## **8.5. Herziening exploitaties**

Grondexploitaties kennen vaak een langjarige looptijd. Looptijden van 5 jaar of meer zijn geen uitzondering. Hierbij kenmerken met name de grondexploitaties, waar de gemeente een actief grondbeleid voert, zich door voortschrijdende planinzichten en planaanpassingen. Daarnaast kunnen zich betrekkelijk grote fluctuaties voordoen in de prognoses, vooral als de plannen erg afhankelijk zijn van ontwikkelingen in de markt voor bouwrijpe grond. Er zullen dan ook periodiek bijstellingen op eerdere besluit- of planvorming aan de orde zijn.

Een uitgangspunt is dat de exploitatieopzetten jaarlijks worden herzien. Een jaarlijkse herziening sluit goed aan bij de gemeentelijke begrotingssystematiek. De systematiek van de jaarlijkse verslaglegging vraagt onder meer om het geven van een zo reëel mogelijk financieel beeld. Dit houdt ook in dat het beeld van de grondexploitaties jaarlijks wordt geactualiseerd en dat ook de waarderingen wordt beoordeeld.

De actualisaties worden uitgevoerd gelijktijdig met het samenstellen van de jaarrekening. De vaststelling van de herzieningen door de raad vindt plaats bij de vaststelling van de jaarrekening. Daaropvolgend zal zo nodig de begroting (in het jaar van vaststelling van de jaarrekening) via een begrotingswijziging worden aangepast.

## **8.6. Resultaten**

De gemeente volgt de regels, die het rijk heeft opgesteld ten aanzien van jaarrekening en begroting. Deze regels zijn vastgelegd in het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (hierna: BBV). Voor de in exploitatie genomen gronden is de inhoud van hoofdstuk 9 van deze nota grondbeleid “Beleidskaders winstbepaling en winstneming bouwgrondexploitatie Opsterland 2018” van toepassing.

Het resultaat van de bouwgrond wordt verwerkt in de grondexploitatie(-s) en daarna via de bestemming van het resultaat toegevoegd dan wel onttrokken aan de algemene reserve. Er is geen sprake van een specifieke reserve bouwgrondexploitatie.

## **8.7. Informatievoorziening en verantwoording**

Inherent aan grondexploitaties is een adequate informatievoorziening van belang. Er is immers veel geld gemoeid met deze activiteiten en de risico's zijn vaak navenant. Bovendien zal door middel van de informatievoorziening actieve sturing op risico's, planning en realisatie kunnen plaatsvinden. De raad heeft kenbaar gemaakt waarde te hechten aan een adequate informatievoorziening op het gebied van bouwgrondexploitatie. De informatievoorziening vindt op verschillende niveaus plaats. Binnen de planning & control cyclus is sprake van een wisselwerking tussen de begroting, het meerjarenperspectief, de tussentijdse rapportage, de jaarrekening en de herziening van de grondexploitaties.

### **8.7.1 Wettelijk financieel kader gemeentelijk grondbeleid**

De wetgever stelt eisen aan de wijze waarop gemeenten financiële gegevens dienen te presenteren en te verantwoorden. De informatie is opgenomen in het BBV.

### **8.7.2 Gemeentelijk financieel kader grondbeleid**

Het gemeentelijk financieel kader is vastgelegd in de Financiële verordening Opsterland 2017.

### **8.7.3 Fiscaal kader**

Met ingang van 1 januari 2016 kunnen winsten in de grondexploitaties (BIE) belast zijn voor de Vennootschapsbelasting (Vpb). Jaarlijks wordt beoordeeld, door middel van een zogenoemde winsttoets, of er sprake is van belaste winsten.

## **8.8. Grondposities in de dorpen**

Om een actief grondbeleid te kunnen voeren heeft de gemeente Opsterland in het verleden strategische grondposities ingenomen door middel van grondverwerving. In de afgelopen jaren is het financiële risico van deze gronden geminimaliseerd door jaarlijks in de planning en control cyclus te beoordelen of de waardering van deze gronden nog actueel was en, indien nodig, af te waarden naar de marktwaarde.

De keuzes die in het kader van de Woonvisie gemaakt zullen worden over de toekomstige woningbouw per dorp zullen bepalend zijn voor de keuzes over het in bezit houden of verkopen van de gemeentelijke grondposities.

## **9. Beleidskaders winstbepaling en winstneming bouwgrondexploitatie Opsterland 2018**

Het doel van de beleidskaders winstbepaling en winstneming bouwgrondexploitatie Opsterland 2018 is om op een transparante wijze heldere kaders te bieden voor de winstbepaling en winstneming van de bouwgrondexploitatie.

### **9.1. Begripsbepalingen**

1. Winst: de nog te ontvangen opbrengsten en gerealiseerde opbrengsten welke groter zijn dan de nog te maken kosten en gerealiseerde kosten.
2. Verlies: de nog te ontvangen opbrengsten en gerealiseerde opbrengsten welke kleiner zijn dan de nog te maken kosten en gerealiseerde kosten.
3. Lasten: uitgaven die aan een periode zijn toegerekend. Lasten omvatten kosten en verliezen.
4. Baten: inkomsten die aan een periode zijn toegerekend. Baten omvatten zowel opbrengsten als andere voordelen.
5. Kosten: ontstaan door uitvoering van de activiteiten van de gemeente. Kosten leiden gewoonlijk tot aanwending van een actief (bijvoorbeeld geldmiddelen of voorraden).
6. Opbrengsten: dit betreft belastingen, rechten, leges en uitkeringen uit het gemeentefonds of specifieke uitkeringen.
7. Complex: omvat het totale in exploitatie genomen gebied of bestemmingsplan dat wel of niet is opgedeeld in meerdere fases.
8. Fase: afgebakend onderdeel van het totaal in exploitatie genomen gebied of bestemmingsplan.
9. Exploitatieopzet: een gedetailleerde geprognosticeerde calculatie per complex en indien van toepassing per fase.
10. Voorzichtigheidsprincipe: verliezen dienen te worden genomen op het moment dat deze bekend zijn en winsten op het moment dat deze zijn gerealiseerd.

11. Realisatiebeginsel: uitgaven en inkomsten worden verantwoord op het moment dat deze zijn gerealiseerd.

12. Planning & control cyclus: de jaarlijks terugkerende cyclus van (meerjaren-)plannen (perspectiefbrief en begroting), rapportering (heroriëntaties) en verantwoording (jaarrekening/jaarverslag).

## **9.2. Lasten**

De lasten worden als volgt bepaald:

- a. De verwervingskosten van ruwe onbebouwde grond worden gewaardeerd tegen de verkrijgingsprijs;
- b. de verkrijgingprijs omvat de inkoopprijs en de bijkomende kosten;
- c. de vervaardigingprijs omvat de aanschaffingskosten van de gebruikte grond- en hulpstoffen en de overige kosten, die rechtstreeks aan de vervaardiging kunnen worden toegerekend. In de vervaardigingprijs kunnen ook worden opgenomen een redelijk deel van de indirecte kosten en de rente over het tijdvak dat aan de vervaardiging van het actief kan worden toegerekend;
- d. het resultaat wordt per complex aangegeven en toegelicht;
- e. de indirecte kosten van algemeen ondersteunende werkzaamheden worden afzonderlijk jaarlijks bepaald en aan de complexen toegerekend;
- f. voorzieningen worden gevormd conform de gestelde regels in het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV).

## **9.3. Voorzieningen**

1. Voorzieningen worden gevormd indien uit de voorcalculatie blijkt dat er een verlies wordt voorzien;
2. de omvang van voorzieningen wordt bepaald ongeacht het bedrag aan (geprognosticeerde) winst op andere niet tot elkaar in relatie staande complexen en/of fases;
3. voorzieningen dienen naar beste schatting dekkend te zijn voor de achterliggende verplichtingen en risico's;
4. de voorzieningen worden gevormd ten laste van de exploitatie en worden gepresenteerd als een waarde correctie op het onderhanden werk.

## **9.4. Baten**

Per exploitatieopzet worden uitgifteprijzen bepaald overeenkomstig de kaders in de nota grondbeleid.

## **9.5. Winstneming**

De gemeente Opsterland neemt tussentijds winst als aan de volgende voorwaarden wordt voldaan:

1. Het resultaat op de grondexploitatie kan betrouwbaar worden ingeschat; én
2. de grond (of het deelperceel) moet zijn verkocht; én
3. de kosten zijn gerealiseerd (winst wordt naar rato van de realisatie gerealiseerd).

Volgens het realisatiebeginsel dient in die gevallen de winst ook te worden genomen. Jaarlijks wordt beoordeeld of er tussentijdse winstneming gepleegd kan/moet worden.

## **9.6. Afsluiten complex/fase**

Een complex of fase wordt definitief afgesloten als

- a. 100% van de te verkopen kavels daadwerkelijk zijn verkocht; én
- b. het de verwachting is dat er niet meer kosten hoeven te worden gemaakt die 5% van de totale lasten van de exploitatieopzet overschrijden én het berekende bedrag de € 100.000,- niet te boven gaat. Voor deze kosten wordt een voorziening gevormd. De voorziening wordt onderbouwd met een specificatie.

## **9.7. Planning & control cyclus**

1. De winstbepaling en winstneming worden in de perspectiefbrief, de begroting en de verantwoording opgenomen en toegelicht;
2. afwijkingen met betrekking tot de resultaten uit de bouwgrondexploitatie worden gemeld;
3. de toelichting bestaat ten minste uit een overzicht waaruit de voorcalculatorische en de nacalculatorische winst blijkt. Baten en lasten worden separaat toegelicht.

## **10. Inwerkingtreding**

De Nota grondbeleid Opsterland 2018-2021 treedt in werking op 1 januari 2018 onder gelijktijdige intrekking van de op 10 mei 2010 door de raad vastgestelde Nota grondbeleid 2010 en de op 7 november 2005 door de raad vastgestelde Regeling winstbepaling en winstneming bouwgrondexploitatie.

## **11. Speerpunten grondbeleid**

De navolgende speerpunten geven de kern van het grondbeleid van Opsterland weer:

1. Het grondbeleid volgt het beleid en de (programmatische) uitwerkingen van de Omgevingsvisie en de Woonvisie.
2. Afhankelijk van de situatie en de (financiële) risico's past de gemeente een actief of passief grondbeleid toe en zoekt zo veel mogelijk samenwerking met marktpartijen.
3. Bij keuzes in ruimtelijke ontwikkelingen staan de grondposities van private partijen op gelijkwaardig niveau met de gemeentelijke grondposities, tenzij de raad al ruimtelijke besluiten genomen heeft over de bestemming van gemeentelijke grondposities.
4. Bestaande gemeentelijke grondposities worden verkocht indien zij niet nodig zijn voor ruimtelijke ontwikkelingen, openbare ruimte, openbare voorzieningen, de gemeentelijke dienst of politiek gevoelige objecten.
5. De gemeente is terughoudend bij het verwerven van grond voor ruimtelijke ontwikkelingen. Grondverwerving vindt alleen plaats in situaties die onwenselijk zijn om aan de markt over te laten en/of indien er sprake is van een maatschappelijk belang.

## **Tot slot**

Evenals in de oude nota grondbeleid is gekozen voor een nota op hoofdlijnen. Dit geeft de raad de mogelijkheid om zich te richten op de kaders en de speerpunten en geeft het college van burgemeester en wethouders de ruimte om in een dynamische maatschappij flexibel in te spelen op de nieuwste (ruimtelijke) ontwikkelingen.