

- **samenvatting nota grondbeleid**
- **nota grondbeleid**

Vastgesteld in de raadsvergadering van
donderdag 19 oktober 2023

Samenvatting Nota Grondbeleid gemeente Heerenveen:

In 2008 stelde de gemeente Heerenveen een Nota Grondbeleid op vanwege de verwachte groei in die periode. Maar na de financiële en vastgoedcrisis van 2008 kwam er in 2013 een nieuwe nota die rekening hield met een krimpscenario.

Tegenwoordig, met veranderingen zoals de invoering van de Omgevingswet in 2024, uitspraken van de Europese Commissie, juridische uitspraken en wijzigingen in nationale wetten, is er een behoefte aan een vernieuwde nota. Deze beschrijft hoe het grondbeleid kan helpen bij het bereiken van verschillende gemeentelijke doelen en ambities.

Het grondbeleid kan ondersteunend werken bij doelen zoals regionale samenwerking en het inspelen op maatschappelijke ontwikkelingen. Het beleid kan verschillende vormen aannemen: van een actieve rol van de gemeente tot het faciliteren van externe ontwikkelaars. Overigens wordt publiek-private samenwerking gezien als een mogelijke manier om bepaalde ambities te realiseren; verschillende modellen voor deze samenwerking kunnen worden overwogen.

Financieel gezien wordt rekening gehouden met zaken als waarde van grond, winst- en verliesrekeningen en het beheersen van risico's. De prijs voor gemeentegrond wordt bepaald volgens de marktwaarde, al dan niet aan de hand van onafhankelijke taxaties; elk jaar wordt er een lijst gepubliceerd met grondwaardes van verschillende categorieën gemeentegrond.

Wat betreft de organisatie, is er een heldere rolverdeling tussen de gemeenteraad en het college. Hierbij staan integriteit en openheid in de besluitvorming en communicatie centraal.

De vernieuwde Nota Grondbeleid zet duidelijke lijnen uit voor hoe de gemeente Heerenveen met haar grondbeleid omgaat. Hierin worden zowel huidige ontwikkelingen als toekomstige ambities meegenomen.

Puntsgewijze samenvatting:

Aanleiding:

- De gemeente Heerenveen stelde in 2008 een Nota Grondbeleid vast vanwege verwachte groei.
- Door de financiële en vastgoedcrisis in 2008, werd een versoberde nota geïntroduceerd in 2013 met krimp als uitgangspunt.
- Er is behoefte aan een nieuwe nota vanwege diverse veranderingen, met als doel grondbeleid, dat kan worden gebruikt onafhankelijk van marktomstandigheden.
- Volgens de financiële verordening van de gemeente wordt de Nota Grondbeleid elke vier jaar geactualiseerd.

Belangrijke Veranderingen:

- Invoering van de Omgevingswet per 1 januari 2024.
- Europese Commissie mededeling over marktconform handelen in 2016.

- Didam-arrest van 2021 betreffende het gelijkheidsbeginsel voor onder andere gronduitgifte door overheden.
- Aanpassingen in het Besluit begroting en verantwoording (BBV) sinds 2014.
- Wet vennootschapsbelasting voor gemeenten vanaf 1 januari 2016.

Ambities en Doelstellingen:

- De gemeente heeft beleidsstukken vastgesteld die groei, betaalbaarheid, diversiteit, woonzorg en duurzaamheid benadrukken.
- Er is een streven naar samenwerking op provinciaal en regionaal niveau, met focus op leefbaarheid en werklocaties die inspelen op maatschappelijke trends.

Evaluatie:

- De Nota Grondbeleid van 2013 is verouderd en behoeft actualisering. Er is besloten tot een vierjaarlijkse evaluatie.

Beleidskeuzes:

- Grondbeleid richt zich op ondersteuning van beleidsterreinen als wonen, economie, groen en duurzaamheid.
- De gemeente kiest voor situationeel grondbeleid, waarbij per ontwikkeling een keuze wordt gemaakt tussen (meer) actief of (meer) faciliterend beleid.
- Actief grondbeleid impliceert directe gemeentelijke verantwoordelijkheid, terwijl faciliterend grondbeleid externe ontwikkelaars faciliteert.

Verwerving en Beheer (bij actief grondbeleid):

- Diverse instrumenten voor grondverwerving zijn beschikbaar, waaronder voorkeursrecht, minnelijke verwerving en onteigening.
- Gronden verworven voor actief grondbeleid vereisen beheer tot de start van de beoogde ontwikkeling.

Grondprijsbeleid van Gemeente Heerenveen:

- Grondprijzen kunnen op verschillende manieren marktconform worden bepaald. De vier meest voorkomende methoden: kostprijsmethode, comparatieve methode, residuele waarde methode en grondquote methode. De gemeente kan kiezen aan de hand van welke methode grondprijzen in een bepaald gebied worden vastgesteld.
- Elk jaar wordt een grondprijzenbrief gepubliceerd met grondwaarden voor verschillende categorieën.
- Het college kan afwijken van standaard grondprijzen afhankelijk van marktomstandigheden.
- Specifieke gronduitgiftes vereisen onafhankelijke taxatie en maatwerk.

Faciliterend Grondbeleid:

- De gemeente speelt een kaderstellende rol, zonder actief te interveniëren in grondaankopen.
- Focus ligt op planologische beslissingen en (de kwaliteit van de) openbare ruimte.
- De gemeente gebruikt instrumenten zoals kostenverhaal, financiële bijdragen, regels in omgevingsplan of vergunning en nadeelcompensatie.

Publieke Private Samenwerking (PPS):

- Er zijn verschillende PPS-modellen zoals het bouwclaimmodel, joint venture en concessiemodel. Naar bevindt van zaken kan de gemeente een PPS aangaan en daarbij kiezen welke vorm van samenwerking in dat geval het meest geschikt is.

Financiële aspecten:

- Het grondbeleid varieert van actief tot faciliterend, gebaseerd op financiën, capaciteit en risico's.
- Belangrijke (wettelijk vastgelegde) zaken zijn waardering en verslaglegging, winstneming en verliesvoorziening.
- Risicomanagement en de Algemene Reserve zijn essentieel voor het beheer van financiële risico's.

Organisatie, Samenwerking en Verantwoording:

- Er is een duidelijke rolverdeling tussen de gemeenteraad (beleidsbepaling) en het college (uitvoering).
- Het ambtelijk apparaat voert het grondbeleid uit met de afdeling Ruimtelijke Ontwikkeling aan het roer.
- Informatievoorziening, zoals de Paragraaf Grondbeleid en andere rapporten, is cruciaal voor inzicht en toezicht.
- Integriteit en weerbaarheid tegen ondermijning zijn benadrukt, met een focus op BIBOB en een integrale beoordeling door de vastgoedtafel Leefbaarheid en Veiligheid.

Kortom, de nieuwe Nota Grondbeleid biedt een overzichtelijk kader en transparantie voor grondbeleid in de gemeente Heerenveen, rekening houdend met recente beleidsveranderingen, wettelijke verordeningen en toekomst-ambities.

Vastgesteld in de raadsvergadering van
donderdag 19 oktober 2023

Nota Grondbeleid

Gemeente Heerenveen

31-08-2023



Metafoor Ruimtelijke Ontwikkeling B.V.

Bolderweg 2
1332 AT Almere

T 036-5300211

info@metafoor.nl
www.metafoorro.nl

Nota Grondbeleid
Gemeente Heerenveen

Opdrachtgever:	Gemeente Heerenveen
Datum:	31-08-2023
Status/Versie:	Definitieve tekst
Opstellers:	Jeroen Knol Ferry Kaal Evert Jan van Baardewijk Dani Grevelink

Inhoudsopgave

1	Inleiding.....	5
1.1	Aanleiding nieuwe Nota Grondbeleid	5
1.2	Ambities en doelstelling	6
1.3	Evaluatie	8
1.4	Leeswijzer	8
2	Beleidskeuze type grondbeleid.....	9
2.1	Gemeente Heerenveen kiest voor situationeel grondbeleid	9
2.2	Afwegingscriteria beleidskeuze type grondbeleid.....	9
3	Beleidskeuze instrumenten bij actief grondbeleid	12
3.1	Actief grondbeleid (gemeentelijke grondexploitatie)	12
3.1.1	Strategische en planmatige verwerving.....	12
3.1.2	Wijze van verwerving	15
3.1.3	Beheer	16
3.1.4	Uitgifte	17
3.1.5	Aandachtspunten bij beheer en uitgifte van onroerende zaken.....	18
3.2	Grondprijsbeleid	20
4	Beleidskeuze instrumenten bij faciliterend grondbeleid	22
4.1	Faciliterend grondbeleid (private grondexploitatie)	22
4.1.1	Instrumenten bij faciliterend grondbeleid	22
5	Beleidskeuze instrumenten bij Publieke Private Samenwerking (PPS).....	26
5.1	Publieke Private Samenwerking (gezamenlijke grondexploitatie)	26
5.1.1	Instrumenten bij Publiek Private Samenwerking	26
6	Financiële aspecten: beheersing & verantwoording	27
6.1	Waardering en verslaglegging.....	27
6.2	Risicomanagement en Algemene Reserve	29

6.3	Planning & Control cyclus	30
7	Organisatie, samenwerking en verantwoording	31
7.1	Rolverdeling gemeenteraad en college	31
7.2	Ambtelijk apparaat	32
7.3	Rapportages vanuit het grondbedrijf	33
7.4	Integriteit en weerbaarheid tegen ondermijning	34
	Bijlage 1 – Voor- en nadelen actief- en faciliterend grondbeleid & samenwerkingsvormen	35
	Bijlage 2 – Beslisboom keuze grondbeleid	36

1 Inleiding

1.1 Aanleiding nieuwe Nota Grondbeleid

In 2008 heeft de gemeente Heerenveen de Nota Grondbeleid vastgesteld. Deze nota voorzag een groei van Heerenveen. De banken-/kredietcrisis van 2008 leidde tot een vastgoedcrisis (dalende waardes, verkopen, vergunningaanvragen enz.). Dit leidde tot een nieuwe Nota Grondbeleid (in 2013). In 2013 is het grondbeleid flink versoerd. Krimp was in 2013 het uitgangspunt; ook werden in de laatste aanpassing van de Nota Grondbeleid 2013 een aantal gemeentelijke organisatorische zaken beschreven. Omdat sindsdien de omstandigheden weer gewijzigd zijn, zowel centraal (wetgeving, jurisprudentie) als lokaal (ambities), heeft de gemeente Heerenveen de wens om de Nota Grondbeleid opnieuw vast te stellen. Uitgangspunt is dat de Nota Grondbeleid onafhankelijk van de marktomstandigheden te gebruiken is. Daarnaast is in de financiële verordening van de gemeente Heerenveen omschreven dat de Nota Grondbeleid elke 4 jaar geactualiseerd wordt. In dit geval betekent die actualisering het geheel gewijzigd opnieuw vaststellen van de Nota Grondbeleid.

Wijzigingen in wetgeving/jurisprudentie sinds 2013

Sinds de vaststelling van de Nota Grondbeleid in 2013 is het wettelijk kader op een aantal punten gewijzigd. Per 1 januari 2024 treedt de Omgevingswet in werking. Hieronder een korte opsomming van de belangrijkste wijzigingen sinds 2013.

Grondbeleidsinstrumenten in de Omgevingswet

Het zwaartepunt van het grondbeleid in ons land ligt op gemeentelijk niveau. Daarvoor heeft de gemeente verschillende instrumenten, namelijk:

- Onteigening, voor gevallen waarin minnelijke verwerving gewenst is maar niet slaagt,
- De vestiging van een voorkeursrecht, om als eerste grond aangeboden te krijgen,
- Het verhalen van grondexploitatiekosten, als private partijen tot ontwikkeling overgaan, en
- De gemeente kan gebiedsontwikkelingen sturen door middel van locatie-eisen (bijvoorbeeld faserings- en koppelingsregels, regels voor sociale woningbouw en middeldure huur en regels over situering en kwaliteit openbare voorzieningen).

Met de Omgevingswet zijn deze regelingen meer of minder ingrijpend veranderd. Dat betekent dat het beleid ook op die veranderingen moet zijn afgestemd.

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.

Gelijkheidsbeginsel bij gronduitgifte

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. Nadien hebben verschillende rechters uitspraken gedaan over de nadere interpretatie van het Didam-arrest.

In deze nota wordt verwezen naar het gemeentelijk Uitgiftebeleid waarin is vastgelegd hoe de gemeente omgaat met het bieden van mededingingsmogelijkheden en met de bedoelde uitzondering.

Financiële aspecten

Sinds 2014 is het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) aangepast en heeft de Commissie BBV ook nieuwe dan wel aangepaste stellige uitspraken en adviezen uitgebracht voor het omgaan met het BBV.

In de “Notitie Grondexploitaties”¹ van de commissie Bedrijfsvoering Auditing Decentrale Overheden (BADO - d.d. 3 september 2019) wordt stilgestaan bij het proces van gebiedsontwikkeling en hoe een en ander financieel optimaal verantwoord kan worden door het aanleggen van dossiers. De processen en de beleidskeuzes in deze Nota Grondbeleid sluiten aan bij de procesbeschrijving als opgenomen in de notitie van de BADO.

Op basis van artikel 212, eerste lid van de Gemeentewet moeten gemeenten een financiële verordening opstellen. Met deze verordening regelt de raad op hoofdlijnen de spelregels voor het financieel beleid, de financiële organisatie en het financieel beheer en heeft zo invloed op procedures rondom en vormgeving van het financiële proces. De Financiële verordening gemeente Heerenveen 2024 van de gemeente Heerenveen is op 13 juli 2023 door de gemeenteraad vastgesteld.

Per 1 januari 2016 is de Wet vennootschapsbelasting ook voor gemeenten gaan gelden. Dit betekent dat de gemeente voor ondernemingsactiviteiten mogelijk vennootschapsbelasting moet betalen. Het voeren van een grondexploitatie (het produceren van bouwrijpe grond) is een activiteit waarvoor de gemeente vennootschapsbelasting-plichtig is en over de fiscale winst vennootschapsbelasting verschuldigd is.

De betekenis van deze wijzigingen zijn in deze nota verwerkt.

1.2 Ambities en doelstelling

Recent zijn diverse beleidsstukken vastgesteld, zoals de Strategische agenda Heerenveen, 2022-2040, het Hoofdlijnenakkoord 2022-2026 en de Woonvisie. Onder andere uit deze beleidsstukken spreekt de ambitie van de gemeente Heerenveen. Een aantal ambities van de gemeente heeft invloed op de keuze voor haar grondbeleid.

Op het gebied van wonen hebben wij onze ambities samengevat in de volgende 5 prioriteiten:

1. *Als poort naar het Noorden groeien we met 3.000 woningen;*
2. *Een gevarieerde bevolking vraagt toevoegen van betaalbare woningen;*
3. *We hechten waarde aan vitale kernen en gemengde wijken;*
4. *Een inclusieve gemeente vraagt een gevarieerd woonzorglandschap;*
5. *Een duurzaam thuis staat in een klimaatadaptieve woonomgeving.*

Het realiseren van de ambities vraagt om veel sturing van ons. We pakken als gemeente de rol van regisseur, waar nodig als regelgever en waar kan als aanjager en verbinder. Per situatie pakken we de rol die het meest effectief is, maar ook realistisch, in verband met de inzet die dit van de gemeente vraagt. De groei van Heerenveen vraagt schaken op meerdere borden én een vruchtbare dialoog met de provincie Fryslân en de regio Zuidoost-Friesland. Naast het belang van het behoud van landschap,

¹ Commissie BADO – Notitie grondexploitaties (2019)

hoort naar onze mening ook de gezamenlijke verantwoordelijkheid om de kernen in Heerenveen leefbaar en toegankelijk te houden. Dat is én blijft onze drijfveer!

Daarnaast laten onze ambities op het economische vlak zich het best samenvatten als volgt: Werklocaties zijn belangrijk voor een vitale economie van de regio Zuidoost Friesland en Heerenveen. Als gevolg van maatschappelijke trends en ontwikkelingen zien wij de vraag én eisen die door gebruikers en de samenleving worden gesteld aan werklocaties snel veranderen. We moeten daarop inspelen. Een vitale regionale economie betekent voor ons: een economie die bijdraagt aan de welvaart en het welzijn van onze inwoners. De beschikbaarheid van kwalitatief goede werklocaties is hierin een cruciaal element en kent een aantal uitdagingen. Extra ruimte is nodig om nieuwe vraag te kunnen accommoderen. Af en toe voor vestigers van buiten de gemeente of regio, maar voor het overgrote deel om de autonome groei van het MKB in de regio te kunnen blijven accommoderen.

Daarnaast willen we werklocaties inzetten om maatschappelijke opgaven in de regio te realiseren. Niet alleen door locaties zo in te richten dat zij positief bijdragen aan de veiligheid en aantrekkelijkheid van de fysieke omgeving. Maar bijvoorbeeld ook door kansen te benutten om werklocaties in te zetten om de energietransitie te versnellen, de transitie naar een circulaire economie mogelijk te maken en invulling te geven aan de uitdagingen rondom klimaatadaptatie.

Heerenveen is al jarenlang een banenmotor van Fryslân, mede door de strategische ligging aan A32/A7, en de aanwezigheid van spoor en water. De werkgelegenheidsgroei, maar ook de gronduitgifte ligt relatief hoog. De ontwikkeling van bedrijventerrein regelen we in regionale afspraken met de gemeenten in Zuidoost Friesland en in afstemming met de F4 gemeenten.

Momenteel zijn nog 20 kavels uitgeefbaar op het IBF (circa 35 hectare). Al deze kavels zijn al gereserveerd voor bedrijven die aan een ontwikkelplan werken. Op Haskerveen gaan we tweede helft 2023 circa 10 ha uitgeven, circulariteit is hierbij een aandachtspunt. We zien dat we meer hectares uitgeven dan de provinciale prognoses.

KNO wordt ontwikkeld als een duurzaam terrein, bestemd voor de grotere (boven)regionale vestigers. Door het niet meer beschikbaar hebben van kleinere kavels willen we de ontwikkeling van KNO voor een deel versnellen om ook de lokale/regionale en kleinschaliger behoefte te kunnen accommoderen. Dat betekent concreet dat we (naast de 10 ha direct) de 10 ha adaptief uit de vorige programmeringsafspraken mogelijk (deels) al sneller willen ontwikkelen. Daarnaast willen we de 3e fase van 10 ha, ook adaptief als bedrijventerrein (of special) ontwikkelen. Daardoor kunnen we flexibiliteit inbouwen, meer diversiteit in het aanbod ontwikkelen en ook kleinere kavels uitgeven. Als gevolg van de netwerkproblematiek voorzien we knelpunten in het tijdig beschikbaar hebben van KNO. We zoeken naar oplossingen om toch de marktvrage te kunnen accommoderen. Daarnaast zien we momenteel dat we de vraag naar kleinschalige bedrijfsruimten (eventueel in gemengde gebieden) niet goed kunnen invullen.

Tot slot: in provinciaal verband wordt gezocht naar een grootschalige ontwikkellocatie waar relatief grote ruimtevrage zich kunnen vestigen. Waar deze ontwikkellocatie komt is nog niet bekend.

De doelstellingen van deze nota volgen voor een groot deel uit de aanleiding zoals omschreven in paragraaf 1.1 en uit de in deze paragraaf omschreven ambities. Samengevat:

- Kaderstellend: Door voor alle onderwerpen in deze nota vooraf onderbouwde keuzes te maken vormt de nota een kader voor toekomstig handelen. Daarmee wordt ad hoc handelen en willekeur voorkomen en zorgt de nota voor continuïteit. Afwijken kan, maar dan is (extra) motivering nodig. De vastlegging van dit kader geeft ook invulling aan de kaderstellende rol die de gemeenteraad heeft ten opzichte van het college;

- Integraal overzicht: Grondbeleid is instrumenteel van aard. Dit betekent dat gemeenten een gereedschapskist hebben met financiële en juridische instrumenten. In deze nota maken wij onderbouwde keuzes over hoe wij die instrumenten inzetten. De instrumenten zelf zijn vaak complex en specialistisch van aard en worden daarom waar nodig nader toegelicht. Op deze wijze ontstaat een integraal en afgewogen overzicht van het beschikbare instrumentarium;
- Transparantie: Zowel intern als extern is middels deze Nota Grondbeleid bekend hoe invulling wordt gegeven aan het grondbeleid, waarmee we transparant en consequent handelen.

1.3 Evaluatie

Zoals al aangegeven dateert de laatste aanpassing van de huidige Nota Grondbeleid van 2013. In de loop van de tijd is deze niet geëvalueerd en eerder bijgesteld. Daardoor is die Nota Grondbeleid thans gedateerd en vragen wijzigingen van juridische en financiële kaders tot aanpassing. Na vier jaar zal wederom een evaluatie plaatsvinden van deze Nota Grondbeleid om te bezien of bijstelling benodigd is. Mocht tussentijds bijstelling noodzakelijk zijn dan zal dit in de paragraaf grondbeleid behorende bij de begroting en de jaarrekening worden beschreven.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt de keuze voor het situationele grondbeleid toegelicht, waarna hoofdstuk 3, 4 en 5 ingegaan wordt op de soorten grondbeleid die we kennen, te weten het actief grondbeleid, faciliterend grondbeleid en verschillende ‘tussenvormen’. In deze hoofdstukken worden tevens de instrumenten die van toepassing zijn op deze typen grondbeleid toegelicht. In het zesde hoofdstuk wordt ingegaan op de gemeentelijke financiële verantwoording, als gevolg van het type grondbeleid dat gevoerd wordt waarna in hoofdstuk 7 de gemeentelijke organisatie, samenwerkingsverbanden en verantwoordingsverplichtingen worden besproken.

In bijlage 1 zetten we de voor- en nadelen van de soorten grondbeleid overzichtelijk op een rij.

In bijlage 2 wordt een afwegingskader waaruit in een aantal stappen ((maatschappelijke) doelen en ambities, eigendomssituatie en bereidheid markt, financiële impact, (financiële) risico's en capaciteit) een indicatie voor het te voeren grondbeleid volgt.

Voor de leesbaarheid van deze Nota Grondbeleid wordt hierbij vooraf geconstateerd dat de gemeente Heerenveen met name voor een aantal financiële begrippen een ander woord hanteert:

- Programma	:	Thema
- Begroting	:	Themabegroting
- Jaarrekening	:	Themarekening
- Rapportages grondbedrijf	:	Monitor grondbedrijf

In deze Nota Grondbeleid worden de meer algemeen gehanteerde termen gebruikt.

2 Beleidskeuze type grondbeleid

Grondbeleid is geen doel op zich. Het voeren van grondbeleid is ondersteunend aan het halen van doelen op andere beleidsterreinen zoals wonen, economie, groen en duurzaamheid. Het grondbeleid zelf legt deze doelen niet vast en bepaalt ook geen prioritering in die beleidsdoelen, maar geeft wel aan hoe wij deelnemen aan de grondmarkt, welke instrumenten wij daarbij (kunnen) inzetten en hoe wij daar verantwoording over afleggen. Het grondbeleid kan op deze manier helpen om de doelen op andere beleidsterreinen zo efficiënt mogelijk te halen.

2.1 Gemeente Heerenveen kiest voor situationeel grondbeleid

De gemeente Heerenveen kiest voor situationeel grondbeleid. Dat betekent dat per gebiedsontwikkeling gekozen wordt voor een actieve grondpolitiek (al of niet door risico's te delen met marktpartijen via een vorm van samenwerking) of een faciliterende grondpolitiek. Per gebiedsontwikkeling (per project) dienen dan dus afwegingen te worden gemaakt om tot een keuze qua grondpolitiek te komen. Dit gebeurt aan de hand van de afwegingscriteria zoals die zijn omschreven in paragraaf 2.2.

Een voorbeeld van actieve grondpolitiek is de aankoop van een agrarisch terrein (zoals het gevolg zou kunnen zijn van de recente aanwijzing Wet voorkeursrecht gemeenten), planvorming, het bouwrijp maken van het terrein, de uitgifte in kavels voor bijvoorbeeld woningbouw en tenslotte het woonrijp maken.

Bij faciliterende grondpolitiek is of wordt de gemeente geen eigenaar van de grond en worden de hiervoor genoemde werkzaamheden (planvorming, bouw- en woonrijp maken en de uitgifte van kavels) uitgevoerd door een (professionele) ontwikkelaar. De gemeente stelt in dat kader wel de randvoorwaarden, zowel planologisch als financieel).

2.2 Afwegingscriteria beleidskeuze type grondbeleid

We concretiseren het uitgangspunt van situationeel grondbeleid en doen dat in twee stappen.

1. Eerst formuleren we het afwegingskader (beslisboom). Dit afwegingskader volgen we bij het maken van een keuze voor het grondbeleid. Bij de keuze voor het grondbeleid volgens het afwegingskader horen de volgende (volgordelijke) afwegingsfactoren:
 - a. (Maatschappelijk) belang van de ontwikkeling (aan welke doelen wordt bijgedragen en wat is de prioriteit daarvan?);
 - b. Eigendomssituatie;
 - c. Bereidheid markt;
 - d. Financiële impact voor de gemeente;
 - e. (Financiële) risico's voor de gemeente;
 - f. Beschikbare ambtelijke capaciteit van de gemeente.

2. Vervolgens proberen we ook de afwegingsfactoren nader in te kaderen en in te vullen.

Bovenstaande afwegingsfactoren zijn opgenomen in het afwegingskader (zie Bijlage 2) waarmee een concreet kader wordt geboden om per gebiedsontwikkeling een keuze tussen een meer actieve of een meer faciliterende rol te maken én te verantwoorden. Een dergelijk schema is altijd een vereenvoudiging van de werkelijkheid. Het is een gegeven, zeker bij gebiedsontwikkeling, dat die werkelijkheid complex en weerbarstig is. Niettemin moet per gebiedsontwikkeling een keuze worden gemaakt en verantwoord. Aan de hand van het afwegingskader komen daarbij de belangrijkste

aspecten aan de orde. Door dit afwegingskader vindt besluitvorming bij iedere ontwikkeling op een eenduidige manier plaats. We hanteren dit kader dan ook bij het maken van een dergelijke keuze.

Onderstaand volgt een nadere toelichting op de (volgordelijke) afwegingsfactoren behorend bij het afwegingskader:

Ad a. (Maatschappelijk) belang van het ruimtelijk initiatief (aan welke doelen wordt bijgedragen en wat is de prioriteit daarvan?)

De eerste afweging die plaatsvindt is of een ruimtelijk initiatief bijdraagt aan de beleidsdoelen die wij als gemeente hebben vastgelegd in bijvoorbeeld de Woonvisie of de Omgevingsvisie. Dit kan ook een ruimtelijk initiatief van de gemeente zelf zijn, de bijdrage aan de realisatie van onze beleidsdoelen is dan in feite evident. Maar wat zijn die doelen dan? Hoe belangrijk zijn ze? En hoe prioriteren we daarin? Dit zijn vragen waar het grondbeleid “niet over gaat”. 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.

Ad b. Eigendomssituatie

Uiteraard is vervolgens de eigendomssituatie van belang. Daarbij kunnen verschillende startsituaties gelden. Sommige ontwikkelingen vinden plaats op gemeentelijk eigendom. Staan vervolgens de opvolgende inputfactoren “op groen” dan ligt een actieve rol voor de hand en kan de gemeente de ontwikkeling zelf oppakken. Dit is geen automatisme, de gemeente heeft hierin, gezien de eigendomspositie de vrije keuze. Indien niet alle opvolgende inputfactoren “op groen” staan kan een keuze bijvoorbeeld zijn alsnog een samenwerking te zoeken.

De tegenhanger van de gemeentelijke eigendomspositie is de situatie waarbij de eigendom volledig in handen is van een professionele ontwikkelpartij die bereid en in staat is de door de gemeente gewenste ontwikkeling te realiseren. In die situaties heeft de gemeente automatisch een meer faciliterende rol, omdat die ontwikkelpartij zich kan beroepen op het recht van zelfrealisatie.

Diverse tussenvormen zijn mogelijk waarbij gemengde eigendomssituaties zich kunnen voordoen. Daaronder kunnen zich ook situaties bevinden waarin zelfrealisatie niet voor de hand ligt.

Bijvoorbeeld vanwege versnipperd eigendom of omdat private partijen niet bereid zijn de door de gemeente gewenste vorm van planuitvoering (op tijd) te realiseren. Ook het type eigenaar kan verschillen. Van professionele ontwikkelpartij met een wens het gebied te ontwikkelen en bereidheid om mee te denken hoe de ontwikkeling zo goed mogelijk kan bijdragen aan het behalen van gemeentelijke beleidsdoelen, tot partijen die hun eigendom het liefst niet ontwikkeld zien worden. Indien er een groot belang is het betreffende eigendom te ontwikkelen voor de door de gemeente gewenste vorm van planuitvoering, kan het een strategische keuze zijn op enige manier (en zo nodig in een vroeg stadium) de eigendommen van de locaties proberen te verkrijgen. Daarbij kan het instrument van het voorkeursrecht een belangrijke rol spelen.

Ad c. Bereidheid markt

Als private partijen voor een gewenste ontwikkeling bereid en in staat zijn de door de gemeente gewenste vorm van planuitvoering (op tijd) te realiseren dan faciliteren wij waar nodig. Pakt de markt de ontwikkeling niet op dan kan dit een reden zijn om zelf een actieve(re) rol aan te nemen. Dit kan door de markt uit te nodigen ontwikkelingen op te pakken dan wel door zelf in een volledig actieve rol ontwikkelingen op te pakken mits uiteraard de overige inputfactoren daarbij ook “op groen” staan. Hoe actiever de grondpolitiek van de gemeente hoe meer zekerheid dat het beleid van de gemeente gerealiseerd kan worden.

Ad d. en e. Financiële impact en risico's

Als de gemeente actief grondbeleid voert, dan draagt de gemeente zelf de bijbehorende (financiële) risico's en kansen. 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 de ontwikkeling van een locatie inventariseren wij welke effecten direct en indirect verband houden met die ruimtelijke ontwikkeling. Daartoe stelt de gemeente een (eerste) financiële haalbaarheidsanalyse op, in de vorm van een grondexploitatie. 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.

Ad f. Beschikbare capaciteit

Om goed grondbeleid te kunnen voeren is het noodzaak dat er voldoende kennis, kunde en (ambtelijke) capaciteit beschikbaar is en blijft. Ook deze afweging kan een reden zijn om in situaties te kiezen voor een meer faciliterende rol of een samenwerking te zoeken.

Na aan de hand van het vorengaande de grondpolitiek voor een bepaalde ontwikkeling te hebben gekozen (met de uitersten: actief of faciliterend) kan worden bepaald welke instrumenten worden ingezet. Deze instrumenten worden hierna in de hoofdstukken 3 (instrumenten bij actief grondbeleid) en 4 (instrumenten bij faciliterend grondbeleid) omschreven.

3 Beleidskeuze instrumenten bij actief grondbeleid

Als eenmaal een keuze is gemaakt voor het voeren van actief grondbeleid door de gemeente, kan een keuze worden gemaakt voor de inzet van hierbij passende grondbeleidsinstrumenten.

3.1 Actief grondbeleid (gemeentelijke grondexploitatie)

Bij actief grondbeleid heeft of verwerft de gemeente actief beschikkingsmacht over de grond. Bij een actief grondbeleid zijn de volgende punten van belang:

- De gemeente voert geheel zelf de grondexploitatie of doet dat voor een groter of kleiner deel samen met een marktpartij, met als doel zoveel mogelijk zeggenschap te hebben over de manier waarop een bepaald gebied, het tempo waarin en het proces waardoor wordt ontwikkeld en met als doel kosten en opbrengsten zo goed mogelijk te beheersen en te beïnvloeden;
- De opbrengsten kunnen zelf worden geïncasseerd en, als er een overschot is, kan dit worden gebruikt voor de dekking van kosten en voor verevening van tekorten op andere locaties;
- Daarnaast zijn er financiële risico's verbonden aan het voeren van een grondexploitatie, oftewel: niet alleen meevallers zijn voor rekening van de gemeente, maar ook eventuele tegenvallers.

Van actief grondbeleid is ook sprake in geval van samenwerking met een andere publiekrechtelijke rechtspersoon. Voor een dergelijke samenwerking kan de gemeente Heerenveen bijvoorbeeld een zogenaamde Gemeenschappelijk Regeling aangaan met een buurgemeente.

In Bijlage 1 worden de voor- en nadelen van actief grondbeleid in een tabel opgesomd.

3.1.1 Strategische en planmatige verwerving

Met name bij een keuze voor actief grondbeleid ligt de nadruk op het verwerven van gronden.

Voor actief grondbeleid is het essentieel dat de gemeente in een vroegtijdig stadium de te ontwikkelen gronden in bezit krijgt. Anders loopt de gemeente het risico dat de aankoopprijs van de gronden hoger uitvalt of dat derden met wie geen goede afspraken over zelfrealisatie te maken zijn grondposities innemen in het betreffende toekomstige ontwikkelingsgebied. Dit betekent dat een slagvaardig strategisch verwervingsbeleid noodzakelijk is. Afhankelijk van de mate van concreetheid van de toekomstige ruimtelijke planontwikkelingen kunnen verschillende soorten verwervingen worden onderscheiden:

1. De strategische verwervingen;
2. De planmatige verwervingen.

Ad 1. Strategische verwervingen

Kenmerkend voor de strategische verwervingen is dat deze plaatsvinden in gebieden waaraan nog geen vastgestelde grondexploitatie met uitvoeringskrediet ten grondslag ligt of zelfs nog geen enkel planologisch kader of tastbare visie voorhanden is.

Uitgangspunten bij strategische verwervingen

De vraag kan worden gesteld waarom het nodig is in een vroegtijdig stadium aankopen te doen en niet te wachten totdat het plan definitief is. Hiervoor kunnen de volgende redenen worden gegeven:

- 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 het vroegtijdig aankopen van gronden heeft de gemeente niet als doel winst te kunnen genereren om daarmee tekorten te verevenen op verliesgevende projecten. Als de gemeente om andere redenen (bijvoorbeeld ten behoeve van gewenste ruimtelijke ontwikkelingen) vroegtijdig gronden weet te verwerven en, als gevolg van de verdere actieve grondexploitatie, winst wordt gemaakt, dan kan de gemeente die winst toevoegen aan haar eigen reserves (en op een later moment eventueel inzetten voor de verevening van verliesgevende projecten). Net zo min als de gemeente vroegtijdig gronden verwerft om winst te maken ziet zij ook niet af van (vroegtijdige) verwerving als dat tot verliezen leidt. Immers, dat laatste is soms onvermijdelijk, bijvoorbeeld in gevallen waarin de gemeente een binnenstedelijke herontwikkeling belangrijk vindt en private partijen de verliezen op de grondexploitatie niet willen dragen of met de gemeente willen delen.

Beleidslijn bij strategische verwervingen

Bij de afweging of een strategische aankoop wel of niet wordt verricht moet onder meer rekening worden gehouden met de volgende punten:

- ruimtelijk belang: is het echt noodzakelijk voor de ruimtelijke ontwikkeling dat de gemeente in een vroegtijdig stadium gronden verwerft?;
- de termijn: wanneer wordt het aangekochte gebied in ontwikkeling genomen?;
- afbreukrisico: het risico moet worden ingeschat dat een ontwikkeling gewijzigd wordt, vertraagd wordt of zelfs niet doorgaat;
- de aankoopprijs en mogelijke (beheer- en plan)kosten: bij een hoge prijs bestaat er al snel een hoog financieel risico, bij een lagere prijs is dit risico vanzelfsprekend lager. Daarnaast kunnen de beheer- en plankosten of kosten van bouwrijp maken hoger uitvallen dan geraamd, bijvoorbeeld onvoorziene bodemsaneringskosten.

De beleidslijn van de gemeente is dat de combinatie van deze vier factoren in onderlinge samenhang bepaalt of er noodzaak of wenselijkheid is voor een strategische aankoop. Van strategische aankopen wordt vooraf het risicoprofiel bepaald en wordt aan de hand van dit risicoprofiel door de Raad bepaald of de aankoop verantwoord is.

Uitgangspunt hierbij is inschakeling van de Raad vooraf; er kunnen zich echter situaties voordoen waarin snel besloten moet worden over verwerving omdat de verkoper snel zaken wil doen en de kans bestaat dat hij aan een ander verkoopt als de gemeente niet snel beslist.

Indien mogelijk bedingt het college een ontbindende voorwaarde in verband met de eerstvolgende raadsvergadering: als daar blijkt dat de meerderheid van de Raad geen krediet voor de aankoop wil verschaffen, ontbindt het college de koopovereenkomst. Wordt een dergelijk beding niet door de verkoper geaccepteerd, dan zal de raad met spoed bijeen moeten komen, om een beslissing over aankoop te nemen.

Uitgangspunten bij de waardering van strategische verwervingen

Over de waardering van gemeentelijke vastgoed-eigendommen schrijft de BBV drie categorieën voor:

1. Maatschappelijk vastgoed: bijvoorbeeld de wegen, het openbaar groen en het gemeentehuis, maar ook strategisch verworven gronden die nog niet in exploitatie zijn genomen en zonder toekomstige bestemming woningbouw of bedrijventerreinen;

2. Bouwgronden in exploitatie: dat zijn de gronden die reeds in een grondexploitatie zijn opgenomen (middels een raadsbesluit);
3. (Nog niet) in exploitatie genomen, strategisch verworven bouwgronden met een toekomstige bouwtitel.

Beleidslijn bij de waardering van strategische verwervingen

De beleidslijn van de gemeente voor de strategische gronden en de niet in exploitatie genomen gronden (zonder toekomstige ontwikkelbestemming) is dat ze worden afgewaardeerd als de boekwaarde boven de marktwaarde van de huidige bestemming komt.

Eens per 2 jaar, of eerder ingeval van gewijzigde marktomstandigheden, stelt de gemeente de marktwaarde voor het maatschappelijk vastgoed vast, door middel van een onafhankelijke taxatie.

Bouwgronden in exploitatie worden gewaardeerd tegen de boekwaarde.

De beleidslijn van de gemeente voor de (nog niet) in exploitatie genomen gronden met een toekomstige bouwtitel is dat de gemeente de marktwaarde jaarlijks door middel van een onafhankelijke taxatie vaststelt op basis van de toekomstige bestemming. Deze waarde kan hoger zijn dan de marktwaarde op basis van de actuele bestemming. Voorwaarde is dan wel dat er een reëel en stellig voornemen bestaat om de toekomstige bestemming ook daadwerkelijk en op korte termijn te gaan realiseren. Dit voornemen moet zijn vastgelegd in een gemeentelijke Omgevingsvisie en bijbehorend raadsbesluit.

Zodra een object overgeboekt wordt naar een project (lopende grondexploitatie) wordt deze voor de boekwaarde overgeboekt.

Voor deze gronden wordt bepaald of ze nodig zijn om in de beleidsmatig vastgelegde behoefte van de betreffende kern te voorzien. Indien dat niet het geval is, dan worden de betreffende gronden afgestoten.

Uitgangspunten bij vaststellen budget strategische verwervingen

Zoals hiervoor is aangegeven kunnen er situaties zijn waarin het voor de gemeente belangrijk is om uit strategisch oogpunt grond te verwerven. Om dat te kunnen doen zijn financiële middelen nodig. Voor planmatige verwervingen komen die middelen uit de grondexploitatie. Voor strategische verwervingen is dit niet het geval. Omdat zij het budgetrecht heeft zal voor die verwervingen telkens de gemeenteraad geraadpleegd moeten worden en om een krediet moeten worden verzocht. Voor de gevallen waarin een verkoper snel zaken wil doen (zie hiervoor) zal de gemeenteraad ad hoc en met spoed bijeen moeten komen en beslissen over aankoop.

Beleidslijn bij vaststellen budget strategische verwervingen

Er wordt geen (jaarlijks) budget voor strategische verwervingen vastgesteld door de raad. De raad komt in voorkomende gevallen met spoed bijeen om te beslissen over aankoop.

Ad 2. Planmatige verwervingen

Onder planmatige verwervingen wordt verstaan: het verwerven van onroerende zaken in plangebieden waarvoor de gemeenteraad al een grondexploitatie heeft vastgesteld.

Uitgangspunten bij planmatige verwervingen

De verantwoording van deze verwervingen vindt in de betreffende grondexploitatie van het project plaats.

Beleidslijn bij planmatige verwervingen

De beleidslijn van de gemeente is dat planmatige verwerving van gronden plaatsvindt voor zover deze passen binnen de vastgestelde exploitaties van de gemeente.

3.1.2 Wijze van verwerving

Eenmaal besloten tot verwerving kan de gemeente verschillende instrumenten inzetten:

1. Toepassen voorkeursrecht;
2. Minnelijke verwerving is het uitgangspunt;
3. Onteigening.

Ad 1. Toepassen voorkeursrecht

Uitgangspunten toepassen voorkeursrecht

De Omgevingswet biedt gemeenten de mogelijkheid een voorkeursrecht te vestigen. Als een voorkeursrecht op een eigendom is gevestigd en een eigenaar wil zijn eigendom vervreemden dan is hij verplicht het eigendom eerst aan de gemeente te koop aan te bieden. Als de eigenaar niet bereid is zijn eigendom aan te bieden, gebeurt er niets. Het instrument van voorkeursrecht bewerkstelligt in die zin geen dwang.

De gemeente kan dit instrument toepassen om te bereiken dat er geen eigendommen aan speculanten kunnen worden verkocht en hiermee voorkomen dat gronden in handen komen van partijen met wie de gemeente geen samenwerkingsafspraken kan maken of om prijsopdrijving te voorkomen. De gemeente kan dit instrument al inzetten ver voordat het toe is aan de wijziging van het omgevingsplan. Het vestigen van een voorkeursrecht is opportuun als de gemeente een actief grondbeleid voor een bepaalde locatie wil voeren en het strategisch verwerven van de gronden (nog) niet kansrijk acht.

Beleidslijn bij toepassen voorkeursrecht

De beleidslijn van de gemeente is dit instrument beschikbaar te houden in situaties waarin zij kiest voor een actief grondbeleid. De inzet van dit instrument wordt dan afgewogen tegen de optie van strategische verwervingen. De gemeente zal dit instrument dan ook inzetten in een vroeg stadium van de voorgenomen ontwikkeling. Ze maakt daarbij, zo nodig, gebruik van de mogelijkheid om het voorkeursrecht te vestigen vooruitlopend op de vaststelling van de (wijziging van de) omgevingsvisie of van een programma of vooruitlopend op de wijziging van het omgevingsplan.

Na toepassen van het voorkeursrecht kan de grond op 2 manieren worden verworven (minnelijke verwerving en onteigening).

Ad 2. Minnelijke verwerving

Uitgangspunt bij minnelijke aankopen

Er is sprake van het doen van een minnelijke aankoop indien de gemeente met een eigenaar op vrijwillige basis overeenstemming bereikt over de voorwaarden voor een eigendomsoverdracht naar de gemeente. De gemeenteraad heeft vooraf op enige wijze (visie/beleidsvoornemen/ college- c.q. raadsprogramma) aangegeven dat er een ontwikkeling (op termijn) kan en mag plaatsvinden. Indien de gemeenteraad nog niets heeft aangegeven, dan is sprake van een strategische aankoop. Tot de minnelijke aankopen behoren ook de overeenkomsten met marktpartijen, waarbij de gemeente het eigendom van de marktpartijen overneemt en de marktpartijen uit de exploitatie een hoeveelheid grond kunnen verwerven voor de realisering van een vooraf afgesproken aantal opstallen.

Beleidslijn bij minnelijke aankopen

De beleidslijn van de gemeente is dat een minnelijke aankoop kan plaatsvinden voordat of nadat de gemeenteraad daarvoor een budget heeft vastgesteld.

Indien de gemeenteraad besluit tot aankoop voordat zij dat budget heeft vastgesteld, is er nog geen financieel kader waaraan getoetst kan worden. Vindt de aankoop plaats nadat het de gemeenteraad dat budget heeft vastgesteld kan het college van burgemeester en wethouders beslissen tot aankoop, mits de aankoop valt in het financiële kader dat door de gemeenteraad is vastgesteld.

Ad 3. Onteigening

Uitgangspunten bij onteigening

Een onteigening is de grootste inbreuk op het eigendomsrecht. De Omgevingswet biedt de gemeente de mogelijkheid om een eigenaar zijn 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 bij onteigening

De beleidslijn van de gemeente is dat, als zij eenmaal heeft gekozen voor een actief grondbeleid op een bepaalde locatie en voor haar duidelijk is dat een private partij niet in staat en/of bereid is tot zelfrealisatie, de gemeente, bij het niet tijdig slagen van pogingen tot minnelijke verwerving, de verwerving zal doorzetten door onteigening.

3.1.3 Beheer

Voor actief grondbeleid verworven gronden (al dan niet met daarop staande gebouwen) moeten worden beheerd totdat de beoogde ontwikkeling daadwerkelijk plaatsvindt.

Uitgangspunten bij beheer van verworven gronden

Het beheer van aangekochte (veelal agrarische) gronden vangt aan op het tijdstip van koop en loopt tot aan het moment waarop een aanvang wordt gemaakt met het bouwrijp maken van het desbetreffende gebied.

Uitgangspunt is om het beheer zoveel mogelijk op een commercieel verantwoorde wijze te voeren met als doel financiële risico's te beperken. Voorwaarde daarbij is dat een commercieel beheer in juridisch opzicht geen belemmering mag vormen voor de uitvoering van de voorgenomen ontwikkelingen.

Sommige percelen kunnen voor verpachting (landbouwdoelen) in aanmerking komen.

Bebouwde percelen kunnen in aanmerking komen voor verhuur of uitgifte in bruikleen. Bij bruikleen kunnen alleen de kosten van de gemeente worden vergoed; bij verhuur kan er een bedrag worden

gerekend dat meer omvat dan alleen de kostenvergoeding. Uitgangspunt bij de keuze daartussen is dat de percelen op de door de gemeente gewenste momenten beschikbaar komen voor de beoogde ontwikkeling.

Beleidslijn bij beheer van verworven gronden

De beleidslijn van de gemeente bij pacht is dat, voor het aangaan van een pachtovereenkomst, wordt gekozen voor geliberaliseerde pacht, dat wil zeggen voor pacht met een looptijd van maximaal 6 jaar. Dit enerzijds om te voorkomen dat rechten op verlenging ontstaan en anderzijds om te bereiken dat de gemeente binnen afzienbare tijd weer over de grond kan beschikken.

Als er, bij het aangaan van een huurovereenkomst, sprake lijkt van een (te lange) huur- of ontruimingsbeschermingsperiode zal de gemeente kiezen voor bruikleen.

Om de risico's van tijdelijk beheer te beperken wordt per exploitatiegebied een beheerplan gemaakt. De uitvoering van de voorgenomen ontwikkeling is daarbij het uitgangspunt. De kosten van beheer worden vervolgens ten laste gebracht van de grondexploitatie die voor het desbetreffende gebied geldt. En de opbrengsten van het tijdelijk beheer komen daaraan ten goede.

3.1.4 Uitgifte

In het kader van de beoogde ontwikkeling zullen gronden op enig moment worden uitgegeven aan de uiteindelijke gebruikers. Die uitgifte kan op verschillende wijzen:

1. uitgifte in eigendom (verkoop);
2. uitgifte in erfpacht;
3. collectief particulier opdrachtgeverschap.

Ad 1. Uitgifte in eigendom (verkoop)

Uitgangspunten bij eigendom

Als de gemeente de eigendom van een perceel overdraagt, kan zij nog maar beperkt invloed houden op het gebruik daarvan. Als het gaat om uitgifte van kavel bestemd voor woningbouw kunnen privaatrechtelijke afspraken worden gemaakt over bijvoorbeeld zelfbewoning en antispeculatie. Met kopers van kavels met een andere bestemming kunnen op maat privaatrechtelijke afspraken worden gemaakt. Voor alle categorieën van gebruik gelden overigens de publiekrechtelijke instrumenten voor inrichting en bebouwing.

Bij verkoop van kavels wordt de koopprijs bepaald door middel van het toepassen van de grondprijzen uit de grondprijzenbrief of door een taxatie.

Beleidslijn bij eigendom

Bij overdracht van kavels voor woningbouw worden een bouwplicht en een zelfbewoningsplicht opgelegd aan de betreffende koper. Dit houdt in dat die koper beperkt wordt in zijn mogelijkheid tot doorverkoop. De zelfbewoningsplicht geldt voor 3 jaar nadat de woning gereed gemeld is (te verifiëren bij de afdeling handhaving van de gemeente en/of aan de hand van de BAG-registratie). Een koper kan in uitzonderingssituaties aan het college toestemming vragen voor overdracht. Het komt voor dat de gemeente meerdere kavels voor bijvoorbeeld woningbouw verkoopt aan een ontwikkelaar. Bij een dergelijke overdracht stelt de gemeente zoveel mogelijk dezelfde voorwaarden als voor verkoop van een individueel kavel.

Voor kavels met een ander beoogd gebruik worden afspraken op maat gemaakt.

Ad 2. Uitgifte in erfpacht

Uitgangspunten bij erfpacht

Bij het recht van erfpacht geeft de gemeente de grond uit, met eventueel de 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 erfpachtcontract een vergoeding (canon). Dit is een percentage van de grondwaarde. Periodiek kan de te betalen erfpachtcanon worden herzien, dit kan zowel het percentage als de grondwaarde zelf betreffen. Uitgifte in erfpacht biedt meer sturingsmogelijkheden dan uitgifte in eigendom, immers het bloot eigendom blijft in handen van de gemeente. Bij bijzondere marktomstandigheden kan het relevant worden om te kiezen voor uitgifte in erfpacht of daartoe de mogelijkheid te bieden. Voor het beheren van erfpachtcontracten is ambtelijke capaciteit en gedegen kennis nodig.

Beleidslijn bij erfpacht

De beleidslijn van de gemeente is dat zij in de regel niet op eigen initiatief kiest voor uitgifte in erfpacht, maar deze vorm van uitgifte achter de hand heeft als optie voor gronden die gelegen zijn in een gevoelig gebied of wanneer er bijzondere beheerbepalingen gewenst zijn of wanneer marktomstandigheden het aantrekkelijk maken voor óf de gemeente óf de verkrijger (of beiden) om deze voor te gebruiken. In gevallen waarin wordt gekozen voor erfpacht kan de gemeente ervoor kiezen de erfpachter de gelegenheid te geven ook het bloot eigendom te kopen gedurende de looptijd van het erfpachtrecht.

Ad 3. Collectief particulier opdrachtgeverschap (CPO)

Uitgangspunten bij collectief particulier opdrachtgeverschap

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. Aan de hand van gerealiseerde CPO-projecten is de gemeente Heerenveen van mening dat projectontwikkelingen 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 bij collectief particulier opdrachtgeverschap (CPO)

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

3.1.5 Aandachtspunten bij beheer en uitgifte van onroerende zaken

Wetgeving en jurisprudentie noodzaakt tot de inachtneming van de volgende aandachtspunten bij de uitgifte en het in beheer geven van onroerende zaken:

1. Algemene beginselen van behoorlijk bestuur;
2. Staatssteun;
3. Aanbestedingsregels.

Ad 1. Algemene beginselen van behoorlijk bestuur

Uitgangspunten bij algemene beginselen van behoorlijk bestuur bij uitgifte en in beheer geven

Bij gronduitgifte (zie hiervoor 3.1.4) en het in beheer geven van onroerende zaken (zie hiervoor 3.1.3) kan de gemeente kiezen tussen verkoop, vestiging van erfpacht, overdracht aan een CPO,

verhuur en bruikleen. De mate van zeggenschap na de gekozen vorm van uitgifte verschilt per uitgiftevorm. Bij elk van deze vormen is de gemeente gebonden aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Een van die algemene beginselen is het gelijkheidsbeginsel. Op 26 november 2021 wees de Hoge Raad (met het zogenoemde Didamarrest) een arrest waarin duidelijk werd gemaakt dat overheidslichamen (onder andere) bij gronduitgifte in beginsel gelegenheid moet bieden tot mededinging. Daarop kan een uitzondering worden gemaakt als op basis van objectieve, redelijke en toetsbare criteria duidelijk is dat er sprake is van één (potentieel) geïnteresseerde partij. De uitzondering houdt dan in dat grond één-op-één wordt aangeboden aan die ene partij.

Beleidslijn bij algemene beginselen van behoorlijk bestuur bij gronduitgifte

Het gemeentelijk uitgifteprotocol, waarin is vastgelegd hoe de gemeente omgaat met het bieden van mededingsmogelijkheden en de hierop mogelijke uitzonderingen, betreft een specifieke, nadere uitwerking van deze Nota Grondbeleid. Dit uitgifteprotocol wordt separaat opgesteld, vastgesteld en tot uitvoering gebracht door het college van Burgemeester en Wethouders.

Ad 2. Staatssteun

Uitgangspunten bij 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. Doet zij dat niet dan zou sprake kunnen zijn van bevoordeling door de gemeente. Als een onderneming op deze wijze wordt bevoordeeld spreken we van staatssteun.

Beleidslijn bij staatssteun

Beleidslijn is dat zowel bij de eventuele verstrekking van (financiële) bijdragen in tekortlocaties als bij grondtransacties van geval tot geval zal worden onderzocht of overeenkomstig de geldende staatssteuncriteria wordt geopereerd casu quo welke maatregelen nodig zijn om in overeenstemming met de geldende regelgeving te handelen.

Beleidslijn is ook dat, indien uitgifte plaatsvindt zonder biedprocedure, de transactieprijs ten minste gelijk is aan de (via onafhankelijke taxatie verkregen) objectieve marktwaarde als het gaat om transacties met ondernemingen.

Ad 3. Aanbestedingen bij gebiedsontwikkeling

Uitgangspunten bij aanbestedingen bij gebiedsontwikkeling

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 aanbestedingsrechtelijke regels 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 er aanbestedingsdrempelbedragen.

Wanneer het gaat om de realisatie van vastgoed kunnen er zich ook situaties voordoen dat de gemeente een verantwoordelijkheid heeft, met name als zij eisen stelt aan dat vastgoed. Criteria hiervoor zijn vastgelegd in het zogenaamde Müllerarrest van het Europese Hof van Justitie.

Beleidslijn bij aanbestedingen bij gebiedsontwikkeling

De beleidslijn is dat, als het gaat om (her)inrichting van openbare ruimte, de gemeente er op toeziet 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.

De beleidslijn is verder 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.

3.2 Grondprijsbeleid

In paragraaf 3.1.4 zijn de verschillende vormen van uitgifte toegelicht. Als er sprake is van overdracht in eigendom (verkoop), zullen grondprijzen vastgesteld moeten worden. Gemeente Heerenveen gaat uit van een objectieve, stabiele en transparante grondprijspolitiek. Hierbij is het van belang dat de waardebepaling van gronden op een consequente manier marktconform plaatsvindt. Voor de waardebepaling van de bouwgronden zijn tientallen methoden ontwikkeld. De vier meest voorkomende methodes zijn:

- De kostprijsmethode;
- De comparatieve methode;
- De residuele waarde methode;
- De grondquote methode.

Hieronder volgt per methode van grondwaardebepaling een beknopte toelichting:

Uitgangspunten grondprijzen

- De kostprijsmethode

Bij de kostprijs methode worden de (historische) kosten en lasten bij elkaar opgeteld. De grondprijs is de som van de gemaakte kosten en lasten, omgeslagen over het aantal uit te geven vierkante meters grond. Bij deze methode verschilt de kostprijs per locatie en bestemming.

- De comparatieve methode

Deze methode is gebaseerd op het vergelijken van grondprijzen bij vergelijkbare objecten in vergelijkbare regio's (doorgaans omliggende gemeenten). De gehanteerde grondprijs wordt afgestemd op vergelijkbare gehanteerde grondprijzen in de omgeving.

- De residuele waarde methode

Bij de residuele methode is de grondwaarde gelijk aan de commerciële waarde (exclusief btw) van het desbetreffende vastgoed minus alle bouw- en bijkomende kosten, algemene kosten en kosten voor winst en risico.

- De grondquote methode

Deze methode stelt de grondprijs op grond van ervaringsregels gelijk aan een percentage van de commerciële waarde van het te realiseren vastgoed.

Beleidslijn grondprijzen

Ter uitwerking van hetgeen is bepaald in de financiële verordening van de gemeente Heerenveen en om aan de vereisten van transparante en consequente grondprijspolitiek te voldoen, wordt door de gemeente jaarlijks een grondprijzenbrief opgesteld waarin de grondwaardes voor minimaal (maar niet uitsluitend) de onderstaande categorieën opgenomen worden:

- Sociale woningbouwkavels;
- Nutsvoorzieningen (trafo's, zendmasten en dergelijken);
- Snippergroen;
- Sociaal maatschappelijke voorzieningen;
- Commercieel maatschappelijke voorzieningen (bijvoorbeeld huisarts, apotheek, tandarts, kinderopvang);
- Sportaccommodaties.

Het college kan afwijken van de genoemde grondprijzen en grondprijsmethodieken indien dit nodig is om de marktconformiteit van de gehanteerde grondprijzen te waarborgen. Dit kan zich bijvoorbeeld voordoen bij bijzondere marktomstandigheden. In de grondprijzenbrief wordt tevens vastgelegd welke grondwaardemethodiek per bestemming gehanteerd wordt. Voor de uitgiftes van woningbouw- en bedrijfskavels (bedrijventerreinen en kantoorterreinen) geldt als uitgangspunt dat door een onafhankelijke taxateur een taxatie wordt uitgevoerd. Door de invloed die factoren als locatie, kwaliteit van het kavel, bereikbaarheid en bestemming spelen op de grondprijzen voor woningbouw en bedrijven, dient hier maatwerk op toegepast te worden.

4 Beleidskeuze instrumenten bij faciliterend grondbeleid

Als eenmaal een keuze is gemaakt voor het voeren van faciliterend grondbeleid door de gemeente, kan een keuze worden gemaakt voor de inzet van hierbij passende grondbeleidsinstrumenten.

4.1 Faciliterend grondbeleid (private grondexploitatie)

Een faciliterend grondbeleid is aan de orde indien de gemeente in het geval van een ontwikkellocatie geen wens of belang heeft bij een actief grondbeleid. Dat is het geval als de combinatie van de vier factoren, zoals hiervoor in hoofdstuk 2.2 genoemd, in hun onderlinge samenhang afgewogen, niet een voldoende belang oplevert voor actief grondbeleid.

Ook zijn private partijen geregeld eigenaar van ontwikkellocaties. In zulke gevallen is het voor de gemeente moeilijk actief grondbeleid te voeren. Als de gemeente inschat dat de betreffende partij(en) in een onteigeningsprocedure terecht een beroep op zelfrealisatie zal (zullen) kunnen doen, accepteert zij de keuze voor een faciliterend grondbeleid wanneer de ontwikkeling van de betreffende gronden (op enig moment) gewenst is.

Bij faciliterend grondbeleid laat de gemeente het verwerven van onroerend goed en het produceren en uitgeven van (bouw)grond over aan derden. Het faciliteren door de gemeente bestaat hierin dat zij een planologisch besluit neemt, bepaalt waar, hoe en met welke kwaliteiten de openbare ruimte wordt ingericht of aangepast (en wordt overgedragen aan de gemeente) en bepaalt 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).

De gemeente loopt bij faciliterend grondbeleid in de regel minder financiële risico's dan bij actief grondbeleid. In Bijlage 1 worden de voor- en nadelen van faciliterend grondbeleid in een tabel opgesomd.

4.1.1 Instrumenten bij faciliterend grondbeleid

De instrumenten die kunnen worden ingezet bij faciliterend grondbeleid zijn:

1. Kostenverhaal (wettelijk verplicht);
2. Financiële bijdrage (ter keuze);
3. Regels in omgevingsplan c.q. vergunning;
4. Nadeelcompensatie.

Ad. 1 Kostenverhaal (wettelijk verplicht)

Uitgangspunten kostenverhaal via privaats- en publiekrechtelijk spoor

Daar waar de grondexploitatiekosten (zoals kosten van openbare voorzieningen en ambtelijke plankosten) bij actief grondbeleid verhaalt worden door uitgifte van bouwrijpe grond, zal de gemeente die kosten moeten verhalen op de betreffende private partijen als de gemeente gronden niet kan of wil verwerven.

Voor het regulier kostenverhaal maakt de gemeente gebruik van de mogelijkheden als opgenomen in de zogenaamde kostenverhaalsregeling van de Omgevingswet (dit was onder de Wro: grondexploitatieregeling). Deze regeling bepaalt dat kostenverhaal verplicht is. Dat geldt voor de

kosten van de kostensoortenlijst van de Omgevingswet. 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.

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.

Voor bovenwijkse voorzieningen kunnen desgewenst fondsen worden gevormd.

Verskillende manieren van kostenverhaal bij faciliterende rol

Het reguliere kostenverhaal kan privaatrechtelijk worden geregeld door middel van een anterieure overeenkomst of publiekrechtelijk door middel van een kostenverhaalsregel in het omgevingsplan of in de vergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (te vergelijken met de vaststelling van een exploitatieplan onder de Wro). Zo'n kostenverhaalsregel is verplicht als van de ontwikkellocatie niet voor alle uitgeefbare gronden een anterieure overeenkomst is gesloten, zodat het kostenverhaal dus niet voor alle uitgeefbare gronden verzekerd is.

Doorgaans kunnen via de privaatrechtelijke weg meer kosten verhaald worden dan via de kostenverhaalsregeling, onder andere omdat via de privaatrechtelijke weg geen rekening hoeft te houden met macro-aftopping en toepassing van de criteria profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid bij bovenwijkse voorzieningen.

Beleidslijn bij kostenverhaal

Het beleid ten aanzien van kostenverhaal is dusdanig veelomvattend dat de gemeente daarvoor een afzonderlijke beleidsnota vaststelt. De beleidslijnen worden hierna daarom vooral als principes geformuleerd; deze zullen worden herhaald en nader uitgewerkt in de Nota kostenverhaal en financiële bijdragen.

De beleidslijn is dat in principe wordt gestreefd naar het sluiten van een anterieure overeenkomst met de grondeigenaar om het kostenverhaal te verzekeren. Van dit principe kan worden afgeweken als:

- Een ontwikkellocatie zoveel eigenaren heeft dat het met iedereen 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 dat één van de genoemde afwijkingen van dit principe aan de orde is, of als het niet lukt om voor het geheel van de uitgeefbare delen van de locatie anterieure overeenkomsten aan te gaan, zal de gemeente een kostenverhaalsregel in het omgevingsplan opnemen.

Ad 2. Financiële bijdragen aan de ontwikkeling van gebieden (ter keuze)

Uitgangspunten bij financiële bijdragen aan de ontwikkeling van gebieden

Het gaat hier om bijdrage voor de kosten van zaken die niet op de kostensoortenlijst staan en waarvoor de gemeente toch een bijdrage van een ontwikkelende partij wil hebben. Het bedingen daarvan is niet verplicht zoals bij het reguliere kostenverhaal. Bij een bijdrage aan de ontwikkeling van gebieden kan gedacht worden aan maatschappelijke belangrijke functies, zoals natuur, recreatie, waterberging en infrastructuur in een ander gebied dan het plangebied waaruit de bijdrage voldaan wordt. Om een bijdrage in die ontwikkeling te kunnen overeenkomen 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.

Voor sommige categorieën waarvoor de gemeente een financiële bijdrage kan bedingen geldt dat ze ook afdwingbaar zijn op basis van het omgevingsplan. Uitgangspunt voor de gemeente is dat ze het opnemen van zo'n bijdrage steeds overweegt bij elke wijziging van het omgevingsplan voor een ontwikkellocatie voor sociale woningbouw, namelijk in de gevallen dat de gemeente toestaat dat er een lager percentage dan volgens de eigen gemeentelijke beleidsnorm mag worden gebouwd.

Beleidslijn bij financiële bijdragen aan de ontwikkeling van gebieden

De beleidslijn van de gemeente is dat, wanneer kosten voor maatschappelijk belangrijke functies, zoals natuur, recreatie, waterberging en infrastructuur in een ander gebied dan de ontwikkellocatie niet via de regeling voor het reguliere kostenverhaal te verhalen zijn, zal de gemeente een financiële bijdrage daarvoor bedingen van ontwikkelende partijen. Dat gebeurt in het kader van het streven naar een anterieure overeenkomst.

Slaagt dit niet dan beoordeelt de gemeente of de afdwingbare variant mogelijkheden biedt. Wanneer dat het geval blijkt zal de gemeente daarvoor een regel in het omgevingsplan opnemen.

De gemeente zal de mogelijkheden voor financiële bijdragen aan de ontwikkeling van gebieden in ieder geval toepassen voor sociale woningbouw en wel in gevallen waarin zij het, met de wijziging van het omgevingsplan voor een ontwikkellocatie, toestaat om minder sociale huur- en/of -koopwoningen te bouwen dan volgens de beleidsnorm, zoals die norm is opgenomen in het gemeentelijk woonbeleid dan wel in de gemeentelijke woonvisie.

Ad 3. Regels in het omgevingsplan casu quo de vergunning

Uitgangspunten bij regels in het omgevingsplan casu quo de vergunning voor de buitenplanse omgevingsplanactiviteit

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 buitenplanse omgevingsplanactiviteit 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.

Omdat de gemeente zich, ook bij faciliterend grondbeleid, beschouwt als de instantie die bevoegd en aangewezen is om te functioneren in het belang van de fysieke leefomgeving, is het uitgangspunt dat de gemeente op de voormelde doelen stuurdt bij het planologisch toestaan van ontwikkelingen op bouwlocaties en op de invulling daarvan op basis van vastgesteld gemeentelijk beleid voor deze doelen.

Dat 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 klimaatadaptief, 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 dergelijken);
- het stellen van regels over specifieke woningbouwcategorieën, namelijk sociale huur-, middeldure huur-, sociale koopwoningen en de uitgifte van kavels in particulier opdrachtgeverschap.

Beleidslijn bij regels in het omgevingsplan casu quo de vergunning voor de buitenplanse omgevingsplanactiviteit

De beleidslijn is dat de gemeente stuurdt op de invulling van de ontwikkellocaties en daarbij gebruik maakt van de mogelijkheden via besluiten tot wijziging van het omgevingsplan dan wel via vergunningen voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten. 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.

Waar het gaat om de inrichting van de openbare ruimte (kwaliteit van de openbare voorzieningen en aanpak rond de aanleg ervan) past de gemeente de Leidraad Inrichting Openbare Ruimte toe.

Ad 4. Nadeelcompensatie

Uitgangspunten bij 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.

Beleidslijn bij nadeelcompensatie

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

5 Beleidskeuze instrumenten bij Publieke Private Samenwerking (PPS)

5.1 Publieke Private Samenwerking (gezamenlijke grondexploitatie)

Naast de hoofdvormen actief- en faciliterend grondbeleid zijn er verschillende tussenvormen mogelijk met diverse voor- en nadelen. De meest voorkomende vormen zijn:

- Bouwclaimmodel;
- Joint Venture;
- Concessiemodel.

Hieronder worden deze modellen 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 bekostigd met de opbrengsten uit 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.

5.1.1 Instrumenten bij Publiek Private Samenwerking

Omdat een PPS in feite een samenstelling is van actief en faciliterend grondbeleid kunnen de hiervoor omschreven instrumenten elk, afhankelijk van de wijze van samenwerking, worden ingezet. De voor- en nadelen van PPS worden in Bijlage 1 toegelicht.

6 Financiële aspecten: beheersing & verantwoording

Door de keuze voor situationeel grondbeleid neemt de gemeente bij projecten verscheidene rollen in. Overwegingen als financiën, ambtelijke capaciteit en risico's kunnen leiden tot een meer faciliterende rol, terwijl er bij andere projecten een meer actieve rol ingenomen wordt. Beide vormen hebben financiële gevolgen voor de gemeente. Zo zal er bij de keuze voor een actieve rol een grondexploitatie gevoerd worden door de gemeente waar gronden ingebracht worden. Bij een faciliterende rol is dit niet het geval. Bij de keuze voor actief grondbeleid voert de gemeente een grondexploitatie (Bouwgrond In Exploitatie, oftewel BIE). Deze grondexploitaties dienen beheerd te worden en hierover dient de gemeente conform regelgeving te verantwoorden.

6.1 Waardering en verslaglegging

De Commissie BBV heeft in 2019 de Notitie Grondbeleid in begroting en jaarstukken opgesteld. In deze notitie zijn regels opgenomen met betrekking tot de gemeentelijke waardering en verslaglegging. Onderstaand volgt een toelichting op de geformuleerde regels per onderwerp.

Grondexploitaties (BIE)

Binnen de gemeente Heerenveen zijn verschillende gebiedsontwikkelingen in uitvoering, uiteenlopend van woningbouwlocaties tot bedrijventerreinen en meer gemengde ontwikkelingen. Voor de gebiedsontwikkelingen op gemeentelijke grond geldt dat door de gemeenteraad een grondexploitatie met een grondexploitatiebegroting is vastgesteld. Op basis van deze grondexploitatie vindt de bewaking en verantwoording van de financiën en fasering plaats.

Het raadsbesluit met de vaststelling van de grondexploitatie is het startpunt van de 'BIE'. In de grondexploitatiebegroting worden de te verwachten kosten en opbrengsten gefaseerd in de tijd, waarna de invloed van rente en inflatie wordt berekend. Vanaf dit besluit kunnen de kosten en opbrengsten met betrekking tot de grondexploitatie worden geactiveerd en bijgeschreven op de voorraadpositie bij onderhanden werk. In de kostensoortenlijst van de Omgevingswet staan de kosten- en opbrengstensoorten benoemd die in de grondexploitatie opgenomen kunnen worden. (zie bijlage 3).

Verder voldoen de grondexploitaties in algemene zin aan de stellige uitspraken uit de notitie van de commissie BBV, wat inhoudt dat:

- In beginsel de looptijd van grondexploitaties maximaal 10 jaar bedraagt. In het geval van een langere looptijd van een ontwikkeling, dienen extra risicobeperkende maatregelen genomen te worden in de grondexploitatiebegroting;
- Alle grondexploitaties jaarlijks, ten behoeve van de jaarrekening van dat jaar herzien worden en er een grondige verschillenverklaring wordt opgesteld;
- Het voorgaande de basis is voor een raadsvoorstel voor aanpassing van de meerjarenbegroting van het volgende jaar;
- De ambtelijke uren gerelateerd aan de grondexploitaties consequent op de desbetreffende projecten worden geschreven.

Winstneming

Op het gebied van tussentijdse winstnemingen wordt gehandeld conform de Notitie Grondbeleid in begroting en jaarstukken (2019) 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.

Verliesvoorziening

In het geval van een verlieslatende grondexploitatie zijn gemeenten verplicht een voorziening voor verlies te vormen. Deze voorziening is een correctie op de post Onderhanden werk. De voorziening voor verlies moet volledig worden verantwoord in de jaarrekening en komt ten laste van het resultaat voor bestemming en wordt direct onttrokken aan de Algemene Reserve. De hoogte van de voorziening wordt vastgesteld op basis van de netto contante waarde van de grondexploitatie. Deze verliesvoorziening wordt jaarlijks bij de actualisaties van de grondexploitaties herijkt ten behoeve van de jaarrekening. Indien de netto contante waarde van een grondexploitatie hoger uitvalt bij herziening, dient dit voordeel ten goede te komen van het resultaat voor bestemming. Bij een lagere netto contante waarde moet de voorziening worden vergroot.

Strategisch verworven gronden voor toekomstige ontwikkelingen

Het komt voor dat de gemeente gronden verwerft met het oog op toekomstige ontwikkelingen, maar nog geen BIE laat vaststellen door de raad. In dit geval landt de verworven grondpositie op de balans. 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.

Meerjarenperspectief Grondexploitaties: de Position Paper

Jaarlijks worden de grondexploitaties bij de jaarrekening herzien, inclusief een grondige verschillenverklaring. Hierover wordt uitgebreid verantwoord in de Position Paper Grondbedrijf die fungeert als de Meerjarenperspectief Grondexploitaties (MPG). In de Position Paper wordt gerapporteerd over de herziening van de grondexploitaties. Onderdeel van dit MPG is de analyse van de risico's op het grondbedrijf en de bepaling van het benodigde weerstandsvermogen van het grondbedrijf (zie ook paragraaf 7.3). De Position Paper wordt als bijlage meegezonden met de raadsstukken ter vaststelling van de jaarrekening.

Vorbereidingskosten

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 voorbereidingskrediet is een bevoegdheid van de raad. Voorbeelden 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 krediet 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.

Er bestaat een kans dat er voorbereidingskosten worden gemaakt, zonder dat dit leidt tot een vastgestelde grondexploitatie of een kostenverhaalsovereenkomst. Bijvoorbeeld omdat uit het voorbereidende onderzoek is gebleken dat het uitvoeren van een project geen haalbare kaart is gebleken. In dat geval moeten de kosten worden afgeboekt ten laste van de Algemene Reserve.

In het geval dat wél een grondexploitatie wordt vastgesteld naar aanleiding van de voorbereidingskosten, kunnen deze kosten worden ingebracht in deze grondexploitatie. Niet aangewend krediet kan vrijvallen. De verantwoording over voorbereidingskredieten vindt plaats door middel van de jaarrekening. Inhoudelijke verantwoording en verantwoording over de voortgang van een project geschied door middel van de monitor grondbedrijf.

6.2 Risicomanagement en Algemene Reserve

Ruimtelijke projecten zijn altijd omgeven met de nodige risico's, maar ook kansen. Het optreden van deze risico's dan wel kansen heeft invloed op de oorspronkelijk verwachte resultaten van projecten. Door jaarlijks de risico's en kansen binnen de grondexploitaties te identificeren en te analyseren kunnen de juiste beheersmaatregelen getroffen worden. Hierdoor wordt de kans op onverwachte, aanzienlijke financiële tegenvallers tot een minimum beperkt.

Kans- en risicomanagement

Kans- en risicomanagement is een hulpmiddel om gestructureerd kansen en risico's binnen het grondbedrijf in kaart te brengen, te evalueren en, door er proactief mee om te gaan, te beheersen. Bij het vaststellen en jaarlijks herzien van de grondexploitaties worden de risico's en kansen van de actieve grondexploitaties opnieuw in kaart gebracht. Deze risico's en kansen vormen de input voor de scenarioanalyses die jaarlijks per grondexploitatie worden uitgevoerd door middel van Monte Carlo analyses. Deze analyses zijn onderdeel van de jaarlijks op te stellen Position Paper waarin de herziening van de grondexploitaties wordt verantwoord en vormen één van de inputfactoren voor het bepalen van het benodigde weerstandsvermogen.

Weerstandsvermogen

De gemeente kent geen separaat grondbedrijf.

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 de weerstandscapaciteit dient te zijn. De benodigde omvang van de weerstandscapaciteit 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 Algemene Reserve. In de Nota Risicomanagement en weerstandsvermogen worden kaders voor de berekening van de benodigde weerstandscapaciteit gegeven.

Kosten en opbrengsten t.b.v. maatschappelijke waarde

Over de kosten en opbrengsten van de productie van bouwrijpe grond wordt jaarlijks gerapporteerd in de Position Paper (zie paragraaf 7.3). In het geval van actieve grondpolitiek en een gemeentelijke grondexploitatie, streeft gemeente Heerenveen naar een zo optimaal mogelijk financieel resultaat binnen de meegegeven kaders. Echter, dit wil niet zeggen dat een grondexploitatie die meervoudig waarde creëert voor onze gemeente niet kan worden vastgesteld, omdat deze een negatief financieel resultaat heeft. Het financiële resultaat van een grondexploitatie is naast de duiding van de meervoudige waarde creatie onderdeel van de beoordelingscriteria. De gemeenteraad kan in het algemeen belang dus een grondexploitatie openen, waarvan het te verwachten resultaat negatief is. De gemeente heeft niet als doel winst te maken op grondexploitaties.

6.3 Planning & 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.

Voor de producten die behoren te worden opgesteld binnen de P&C cyclus wordt verwezen naar paragraaf 7.3, waar omschreven staat welk product van de cyclus door wie wanneer wordt gemaakt.

7 Organisatie, samenwerking en verantwoording

Dit hoofdstuk behandelt de organisatorische kant van het grondbeleid; de rollen, de verantwoordelijkheden en de onderlinge verhoudingen. Zo komt bij de uitvoering van het grondbeleid onder andere de rolverdeling tussen college en de gemeenteraad aan bod. Daarnaast wordt ingegaan op de wijze waarop over het grondbeleid wordt gerapporteerd en de manier waarop dit in de ambtelijke organisatie is ingebed.

7.1 Rolverdeling gemeenteraad en college

Binnen de door de gemeenteraad vastgestelde kaders voor het grondbeleid geeft het college uitvoering aan de realisatie van de beleidsambities. Voor het functioneren van het grondbeleid is het college eindverantwoordelijk. De daadwerkelijke uitvoering van het grondbeleid vindt plaats door het ambtelijk apparaat.

Gemeenteraad

De Nota Grondbeleid is voor de gemeenteraad het toetsingskader voor de uitvoering van het gemeentelijk grondbeleid. De raad heeft het budgetrecht, wat inhoudt dat de Raad bevoegd is budget beschikbaar te stellen. In het kader van het grondbeleid geschiedt dit bijvoorbeeld door het vaststellen van een voorbereidingskrediet of bij vaststelling van de grondexploitatie. Met het vaststellen van de eerste grondexploitatie stelt de raad impliciet budget beschikbaar die door het college benut kunnen worden voor de uitvoering van het project.

College

Het college is bevoegd bij de uitvoering van het gemeentelijk grondbeleid privaatrechtelijke overeenkomsten te sluiten en zal binnen het kader van de grondexploitatie dienen te handelen. Afwijkingen dienen te worden verantwoord aan de raad. Dit geschiedt door middel van de paragraaf grondbeleid in de jaarrekening, de toelichting bij de kadernota en in de uitgebreide vertrouwelijke toelichting op de herziening van de grondexploitaties. Binnen deze financiële kaders is het college bevoegd om kosten te maken ten behoeve van de grondexploitatie en om overeenkomsten te sluiten. Jaarlijks vindt terugkoppeling aan de raad plaats over de voortgang van de ruimtelijke projecten.

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

	Gemeenteraad	College van B&W
Grondbeleid	Vaststellen Nota Grondbeleid	Uitvoering geven aan 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 exploitatieplan	Sluiten overeenkomsten over kostenverhaal (anterieur en posterieur)
Verwerving	- Beschikbaar stellen budget voor verwerving - Vestigen Wet Voorkeursrecht Gemeenten - Toepassen Onteigeningswet	- Verwervingsplan / -strategie. - Vestigen van voorlopig voorkeursrecht (Wvg) - Uitvoering geven aan onteigeningsprocedures - Sluiten van overeenkomsten
Bouw- en woonrijp maken	Vaststellen aanbestedingsbeleid	Aanbesteding en uitvoering werken en diensten
Uitgifte en verkoop	Vaststellen van beleidsuitgangspunten voor uitgiftes en voor bepaling grondprijzen (middels de onderhavige Nota Grondbeleid)	- Vaststellen uitgifteprotocol, grondprijzen 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		- Intentieovereenkomst - Samenwerkingsovereenkomst
Sturing en verantwoording	- Controleren voortgang projecten - Vaststellen begroting en jaarrekening	Rapporteren over voortgang projecten via begroting, jaarrekening en vertrouwelijke toelichting op de grondexploitaties

7.2 Ambtelijk apparaat

De wijze waarop de gemeente Heerenveen haar grondbeleid voert is bepalend voor de personele behoefte, zowel kwantitatief als kwalitatief. En andersom bepaalt de personele kwaliteit en kwantiteit de mogelijkheden en onmogelijkheden van het te voeren grondbeleid.

Binnen de gemeente Heerenveen is thans geen sprake van een aparte entiteit grondbedrijf. De uitvoering van de belangen en verantwoordelijkheden is belegd binnen de verschillende afdelingen. Het 'grondbedrijf' van de gemeente Heerenveen wordt thans gevormd door de planecono(o)m(en), de programmamanager Fysiek Domein en de afdeling Ruimtelijke Ontwikkeling. Laatstgenoemde afdeling is binnen het eigen ambtelijk mandaat eindverantwoordelijk voor het 'grondbedrijf' en zodoende verantwoordelijk voor het opstellen, bewaken en actualiseren van de beleidsstukken die noodzakelijk zijn voor het goed functioneren van het grondbedrijf. Dit betreft onder andere de evaluatie en actualisatie van de Nota Grondbeleid, het tijdelijk beheer en de verkoop van gronden of vastgoed die geen onderdeel uitmaken van projecten.

De projectleiders van de projecten in het ruimtelijk domein zijn verantwoordelijk voor het behalen van de doelstelling van de verschillende projecten. Hieronder vallen onder meer het opstellen en herzien grondexploitaties, de kwartaalrapportages, tijdelijk beheer van gronden en opstellen, advies omtrent aan- en verkopen van onroerende zaken en haalbaarheidsanalyses.

7.3 Rapportages vanuit het grondbedrijf

Een goede informatievoorziening is essentieel om als gemeenteraad de controlerende taak te kunnen uitvoeren. Grondbeleid gaat gepaard met vele geldstromen, waar bij een actievare grondpolitiek de financiële risico's verder toenemen. Grondbeleid vormt daarom een vast onderdeel van de begrotings- en verantwoordingscyclus van de gemeente. Op grond van de Gemeentewet vormt het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) daarvoor het kader. Hierin is vastgelegd dat zowel in de begroting als in de jaarrekening een afzonderlijke paragraaf grondbeleid moet worden opgenomen. Deze paragraaf grondbeleid is het primaire instrument waarmee de raad wordt geïnformeerd over de financiën en risico van de ruimtelijk projecten. Daarnaast wordt de gemeenteraad geïnformeerd middels de uitgebreide vertrouwelijke toelichting op de jaarlijkse herziening van de grondexploitaties en de voortgangsrapportages op inhoud.

Gemeenten kunnen zelf bepalen of er, naast de verplichte rapportages, meerdere producten worden opgesteld. In deze paragraaf worden enkele van deze P&C-producten toegelicht.

Position Paper

Zoals eerder genoemd wordt eenmaal per jaar de Position Paper opgesteld. Deze wordt opgesteld door de planeconoom. De Position Paper fungeert als een MPG. De Position Paper gaat nader in op doelstellingen, programma's, financiën en risico's en wordt opgesteld naar aanleiding van het herzien van de grondexploitaties bij de jaarrekening. Ook wordt in de Position Paper ingegaan op de (ontwikkeling van) de voorzieningen per grondexploitatie en de benodigde weerstandscapaciteit. Door de Position Paper worden de gemeenteraad en het college in staat gesteld keuzes te maken, doordat de Paper inzicht verschaft in de inhoudelijke en financiële ontwikkelingen van het grondbedrijf. Een van die keuzes is bijvoorbeeld het actualiseren van de lopende begroting.

Paragraaf Grondbeleid

Het BBV schrijft een zevental paragrafen verplicht voor in de begroting en de jaarstukken. Deze paragrafen gaan over onderwerpen die met meerdere programma's in de begroting of jaarstukken samenhangen, dan wel programma-overstijgend zijn. De belangrijkste paragraaf in het kader van het grondbeleid is de Paragraaf Grondbeleid. Conform de notitie van het BBV bevat de paragraaf grondbeleid ten minste:

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.

Het BBV schrijft voor dat de Paragraaf Grondbeleid in essentie vormvrij is. In de Position Paper en het voorliggende Nota Grondbeleid wordt op voorgaande punten reeds uitgebreid ingegaan. Hierdoor kan conform het BBV volstaan worden met een meer geconsolideerde, samenvattende vorm van de Paragraaf Grondbeleid van de gemeente Heerenveen.

Verantwoordings- en Perspectief Nota (VPN)

In de Verantwoordings- en Perspectief Nota wordt het financiële kader voor de komende jaren van verschillende ruimtelijke projecten (op programmaniveau) weergegeven. Deze projecten worden in de Nota geclusterd per thema. Denk hierbij aan Zorg en Welzijn of Wonen en Leven. Deze verantwoordings- en perspectiefnota wordt opgesteld door de expert financiën.

Monitor Grondbedrijf

In de monitor grondbedrijf, op te stellen door de planeconoom, die tweemaal per jaar medio juni en medio november wordt geschreven, wordt een stand van zaken met betrekking tot de begroting geschetst. De Monitor Grondbedrijf ziet met name op de voortgang van de kavelverkoop op zowel woningbouw- als bedrijfslocaties ten opzichte van wat begroot was bij de jaarrekening. Dit biedt het college de mogelijkheid tussentijds bij te sturen waar nodig.

7.4 Integriteit en weerbaarheid tegen ondermijning

BIBOB en Integrale beoordeling door de vastgoedtafel Leefbaarheid en Veiligheid

Gelet op het belang van een weerbare overheid zorgen we ervoor dat we weten met wie we zaken doen. De gemeente geeft geen onroerende zaken uit aan (vermoedelijk) malafide partijen of stromannen.

De gemeente Heerenveen ontwikkelt samen met naburige gemeenten beleid voor toepassing van de Wet Bibob. Na vaststelling van dat beleid zal daarvan bij onder andere uitgifteprocedures kennis worden gegeven.

Bijlage 1 – Voor- en nadelen actief- en faciliterend grondbeleid & samenwerkingsvormen

Voordelen actief grondbeleid	Nadelen actief grondbeleid
De gemeente kan sturen op ruimtelijke ontwikkelingen.	Financiële risico's zijn voor rekening van de gemeente.
Sturing op het bepalen van de samenwerkingspartners (binnen wettelijke kaders).	De gemeentelijke financiële huishouding dient op orde te zijn en blijven om zich te (kunnen) committeren aan actief grondbeleid.
De onderhandelingspositie van de gemeente is sterker.	Vergt een behoorlijke ambtelijke capaciteit van veelal schaarse specialisten.
Bestaande grondvoorraad kan aangewend worden om ruimtelijke doelen te verwezenlijken.	
Financiële baten komen ten goede aan de gemeente de gemeente.	

Voordelen facilitair grondbeleid	Nadelen facilitair grondbeleid
De financiële risico's liggen bij marktpartijen en niet bij de gemeente.	Beperkte invloed op het project. Gemeente is beperkt tot het stellen van kaders via de publiekrechtelijke route.
Vereist mogelijk minder ambtelijke capaciteit.	Financiële baten liggen tevens bij de marktpartijen.
Gemeente kan eisen stellen door middel van een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke overeenkomst. Voor sommige zaken kan de gemeente ook eisen stellen in het omgevingsplan (locatie-eisen) zodat ze in dat opzicht een goede onderhandelingspositie heeft.	Beperkte sturing op het tempo waarop ontwikkelingen opgepakt worden, ook als deze urgent zijn. Deze beperking kan wat verminderd worden door faserings- en koppelingsregels in het omgevingsplan op te nemen.
	Gemeente kan niet kiezen met wie zij samenwerkt.

Voordelen samenwerkingsvormen	Nadelen samenwerkingsvormen
De risico's van ontwikkelingen worden met partners gedeeld.	Ook de financiële baten worden gedeeld met partners.
De gemeente is een van de initiatiefnemers waardoor het meer sturing kan uitoefenen in vergelijking met facilitair grondbeleid.	Partners kunnen andere belangen hebben dan de gemeente. Doordat er samengewerkt wordt kan besluitvorming complex worden.
De deelnemende partners kunnen gebruik maken van elkaars expertise.	Het maken van heldere afspraken (over o.a. besluitvorming) kan een tijdsintensief en kostbaar traject zijn.

Bijlage 2 – Beslisboom keuze grondbeleid

