Nota Grondbeleid 2026 - 2030



Gemeente Borger-Odoorn

Gemeente Borger-Odoorn

Voorwoord

De gemeente Borger-Odoorn staat voor grote en mooie uitdagingen. We willen ruimte blijven bieden om te wonen, te ondernemen en te leven, maar ook onze unieke omgeving beschermen en versterken. De komende jaren vragen om zorgvuldige keuzes: hoe zorgen we voor voldoende en betaalbare woningen, houden we onze dorpen vitaal en bereiden we ons buitengebied voor op een duurzame toekomst?

Met de Nota Grondbeleid 2026 – 2030 leggen we hiervoor een stevig, maar flexibel fundament. Deze nota geeft richting aan hoe wij als gemeente omgaan met grond: wanneer we zelf initiatief nemen en wanneer we ruimte laten aan anderen. Het grondbeleid helpt ons om ambities waar te maken op het gebied van woningbouw, duurzaamheid, economie en leefbaarheid met oog voor kwaliteit, samenwerking en betaalbaarheid.

We kiezen bewust voor een praktische aanpak. Niet één vaste werkwijze, maar maatwerk per situatie, zodat we snel en verantwoord kunnen inspelen op nieuwe kansen en ontwikkelingen. Daarbij willen we blijven samenwerken met inwoners, ondernemers, maatschappelijke organisaties en andere overheden.

Met dit beleid werken we samen aan een toekomstbestendige gemeente: een plek waar jong en oud zich thuis voelt, waar ruimte is voor ontwikkeling én behoud van wat waardevol is. Zo bouwen we stap voor stap aan een sterk, groen en buitengewoon Borger-Odoorn.

Henk Zwiep
Wethouder Ruimtelijke Ontwikkeling



Samenvatting

De Nota Grondbeleid 2026 – 2030 geeft de gemeente Borger-Odoorn een samenhangend en praktisch kader voor het inzetten van grond als sturingsinstrument onder de Omgevingswet. Daarmee ondersteunt de nota een zorgvuldige en doelgerichte uitvoering van gemeentelijke ambities op het gebied van woningbouw, vitale dorpen, een toekomstbestending buitengebied en duurzaamheid.

De gemeente Borger-Odoorn kiest voor een flexibele en zorgvuldige aanpak: ook wel situationeel grondbeleid. Dat betekent dat bij elk initiatief wordt gekeken welke rol het beste past bij de gemeente. Wanneer publieke belangen, kwaliteit of voortgang daarom vragen, neemt de gemeente een actieve rol en stuurt zij zelf op de gewenste ontwikkeling. In andere gevallen laat de gemeente ruimte aan marktpartijen, binnen duidelijke afspraken en met een goed geborgd kostenverhaal. Zo ontstaat per situatie een afgewogen aanpak, waarbij haalbaarheid, risico's en capaciteit zorgvuldig worden meegenomen.

Bij actief grondbeleid kan de gemeente strategisch gronden aankopen of een voorkeursrecht instellen als dat nodig is om publieke doelen te bereiken. Onteigening is en blijft het instrument wat alleen in uiterste gevallen zal worden ingezet. In sommige gevallen voert de gemeente zelf een grondexploitatie uit en zorgt zij dat gronden bouw- en woonrijp worden gemaakt. Bij faciliterend grondbeleid blijven gronden in bezit van de marktpartij, maar maakt de gemeente afspraken over kwaliteit, kosten en uitvoering via intentie- of anterieure overeenkomsten.

Waar dat niet lukt, zal de gemeente haar kosten verhalen via regels in het omgevingsplan. Voor de bepaling van grondprijzen streeft de gemeente naar transparantie en marktconformiteit. Afhankelijk van de functie van een locatie wordt een passende waarderingsmethode gebruikt. Het college stelt jaarlijks een grondprijzenbrief vast, zodat prijzen aansluiten bij actuele omstandigheden.

De taken en verantwoordelijkheden zijn duidelijk verdeeld: de gemeenteraad bepaalt de kaders en controleert, terwijl het college uitvoert, overeenkomsten sluit en verantwoording aflegt via de jaarstukken en monitoring. De nota geldt voor vijf jaar en beweegt mee met de Omgevingsvisie.

Met deze Nota Grondbeleid 2026 – 2030 wil de gemeente Borger-Odoorn op een evenwichtige, flexibele en toekomstgerichte manier omgaan met grond. Zo blijft er ruimte voor betaalbaar wonen, vitale dorpen, een sterk landschap en duurzame groei, terwijl de financiële en maatschappelijke risico's beheersbaar blijven.

Inhoudsopgave

Voorwoord **3**
Samenvatting **4**

1. Inleiding **6**
1.1 Inleiding 6
1.2 Aanleiding voor het nieuwe grondbeleid 6
1.3 Leeswijzer 7

2. Grondbeleid **8**
2.1 Grondbeleid 8
2.2 Uitgangspunt grondbeleid Borger-Odoorn 8
2.3 Beheren grondbeleid 8
2.4 Beheren financiën 8
2.4.1 Rente (omslagrente en rentetoerekening) 8
2.4.2 Verliesvoorziening en reserve grondexploitatie 8
2.4.3 Tussentijdse winstneming 9
2.4.4 Risico's en weerstandsvermogen 9
2.4.5 Vennootschapsbelasting 9
2.4.6 Actualisatie van grondexploitaties 9
2.5 Gemeentelijke afweging 9
2.6 Afwegingskader 11
2.7 Actief of Actief-Faciliterend Grondbeleid 12

3. Actief Grondbeleid **13**
3.1 Verwerven 13
3.1.1 Processchema verwerving bij Actief Grondbeleid 14
3.2 Financiering 15
3.3 Voorkeursrecht gemeenten 15
3.4 Onteigening 15
3.5 Actief grondbeleid in de praktijk 17

4. Faciliterend grondbeleid **18**
4.1 Instrumentarium onder de Omgevingswet 18
4.1.1 Gebiedsaanwijzing kostenverhaal (art. 13.11 e.v. Ow) 18
4.1.2 Financiële bijdragen fysieke leefomgeving (art. 13.22-13.24 Ow) 18
4.1.3 Koppeling met programma's en omgevingsplan 18
4.2 Kostenverhaal via overeenkomst (privaatrecht) 18
4.2.1 Bankgarantie via overeenkomst 18
4.3 Kostenverhaal via Omgevingsplan (publiekrecht) 19
4.3.1 Kostentoerekening kostenverhaalsgebied via Omgevingsplan 19
4.4 Actief faciliterend grondbeleid 20
4.5 Samenwerken 20
4.6 Staatssteun 21

5. Grondprijsbeleid **22**
5.1 Waarderingsmethoden grondprijzen 22
5.2 Gehanteerde methode per functie 25
5.3 Grondprijzenbrief 25
5.4 Uitgifte en het Didam-arrest 25
5.5 Erfpacht 25

6. Bevoegdheid en verantwoording **26**
6.1 Wet dualisering gemeentebestuur & Gemeentewet 26
6.2 Overzicht bevoegdheid & verantwoording 26

1. Inleiding

In dit hoofdstuk worden de inleiding en aanleiding van de Nota Grondbeleid van de gemeente Borger-Odoorn uiteengezet. Het hoofdstuk sluit af met een leeswijzer voor het vervolg van deze Nota Grondbeleid.

1.1 Aanleiding

De gemeente Borger-Odoorn biedt ruimte om te groeien en te vernieuwen, niet alleen in woningaantallen maar ook in de kwaliteit van de fysieke leefomgeving van het (buiten)gebied.

De uitdagingen zijn groot en veelzijdig. De gemeente wil een plek kunnen bieden om jong te zijn en oud te worden. Thema's als woningbouw, bedrijvigheid, klimaatadaptie en het cultuurhistorische landschap spelen hierin belangrijke een rol.
Waar de gemeente de woondeal voor het bouwen van betaalbare woningen wil nakomen, ligt de uitdaging in het betaalbaar houden van deze woningen en het creëren van een kwalitatief hoogwaardige leefomgeving zonder dat de begroting verder onder druk komt te staan.
Deze hoogwaardige leefomgeving vraagt ook om toekomstbestendige klimaat adaptieve maatregelen bij hevige neerslag en tijden van extreme droogte.

Bedrijvigheid bevindt zich op plaatselijk niveau en de toekomstambitie van de gemeente voorziet in het kleinschalige uitbreiden of herstructurering op bestaande bedrijventerreinen.

Daarnaast vraagt het buitengebied om een nieuwe balans tussen landbouw, natuur en recreatie. Een toekomst waarin de stikstofklem wordt vervangen door een robuuste balans met oog voor wat het gebied zo bijzonder maakt: cultuurhistorie, landschap, natuur, rust, ruimte, levendige dorpen en goede verbindingen.

Het grondbeleid speelt hierin een belangrijke rol en dient als sturingsmiddel om de genoemde ambities en doelstellingen te realiseren. Met deze Nota Grondbeleid borgt de gemeente de kwaliteit van het bestaande cultuurhistorische landschap en bevordert het de ruimtelijke ambitie en ontwikkelingen van thema's zoals: woningbouw, bedrijvigheid, klimaatadaptie, en een nieuwe balans tussen agrarische ondernemers, natuur en recreatie in het buitengebied.

1.2 Aanleiding voor het nieuwe grondbeleid

Het bestaande grondbeleid liep van 2021 tot en met 2024, en is daarmee verlopen. De gemeente actualiseert daarom het bestaande grondbeleid naar de Nota Grondbeleid 2026 – 2030.

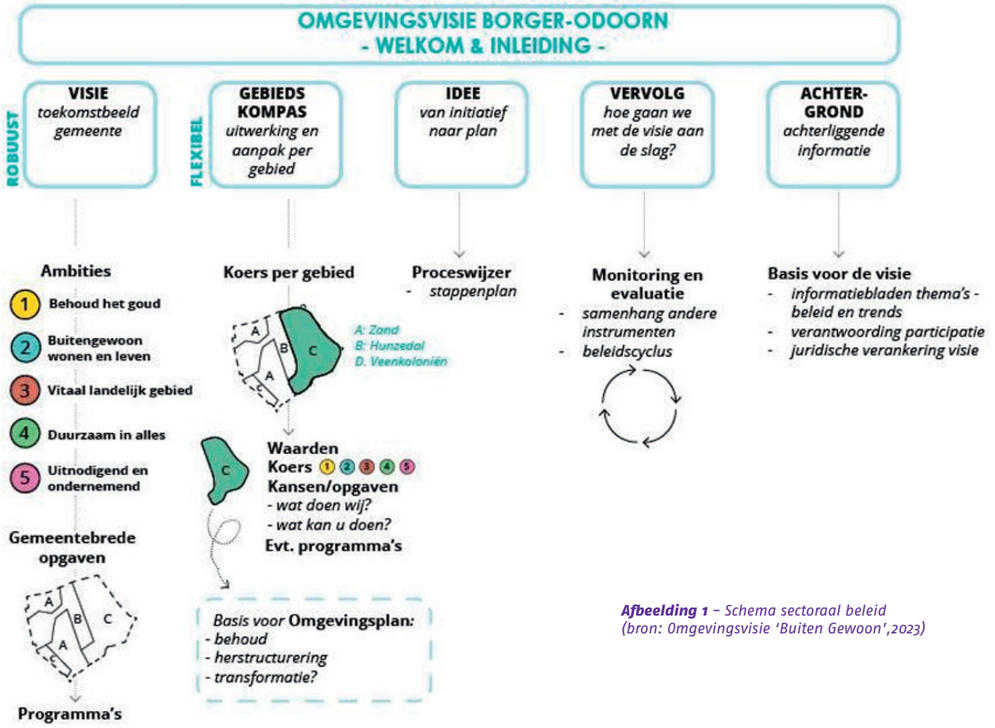
Mede door het invoeren van de Omgevingswet op 1 januari 2024, hebben er belangrijke juridische, financiële en ruimtelijke ontwikkelingen plaatsgevonden. Waardoor het huidige grondbeleid niet meer aansluit op de ambities en beleidsdoelen die omschreven staan in de omgevingsvisie, woonvisie en andere beleidsdocumenten met een grondcomponent.

Een actueel grondbeleid is er om deze ambities en beleidsdoelen te realiseren. Het grondbeleid geeft kaders en spelregels, zowel juridisch als financieel, om als gemeente een goede afweging te kunnen maken bij nieuwe ruimtelijke initiatieven voor: wonen, bedrijven, economie, energie- en klimaattransitie, biodiversiteit, mobiliteit, openbare ruimte en welzijn.

Gemeente Borger-Odoorn heeft de volgende visies en programma's:

- Omgevingsvisie 'Buiten Gewoon';
- Woonvisie 2022+ en de herijking daarvan in 2026;
- Woonzorgvisie 2023-2026 'Wonen zonder zorgen';
- Omgevingsprogramma Exloo.

Onder de Omgevingswet komt het beleid voor de fysieke leefomgeving van de gemeente terug in de omgevingsvisie en programma's. Verschillende beleidskaders, waaronder het grondbeleid, kunnen de omgevingsvisie ondersteunen. Onderstaand schema toont hiervan de uitwerking:



***Afbeelding 1** – Schema sectoraal beleid (bron: Omgevingsvisie 'Buiten Gewoon',2023)*

1.3 Leeswijzer

Per hoofdstuk wordt nader ingegaan op de juridische en financiële spelregels die het kader geven voor de Nota Grondbeleid 2026 – 2030. Allereerst worden de algemene beginselen van het grondbeleid nader toegelicht. Ook wordt hierbij aangegeven welk grondbeleid de gemeente Borger-Odoorn voert en welke houding en rol past bij nieuwe ruimtelijke initiatieven vanuit het afwegingskader.

In hoofdstuk 3 en 4 worden het actief en faciliterend grondbeleid uiteengezet. Aansluitend wordt in hoofdstuk 5 de wijze van het grondprijsbeleid nader onderbouwd. En tot slot wordt in hoofdstuk 6 het overzicht van de bevoegdheden en verantwoordelijkheden gepresenteerd.

- **H2 - Grondbeleid**
  - **Grondbeleid algemeen**
  - **Houding & rol gemeente Borger Odoorn**
  - **Afwegingskader**
- **H3 - Actief grondbeleid**
  - **Verwerving**
  - **In te zetten instrumenten**
- **H4 - Faciliterend grondbeleid**
  - **Kostenverhaal**
  - **Actief Faciliterend grondbeleid**
  - **Samenwerken**
- **H5 - Grondprijsbeleid**
- **H6 - Bevoegdheid & verantwoording**

***Afbeelding 2** – Leeswijzer*

2. Grondbeleid

In dit hoofdstuk wordt uitgelegd wat grondbeleid inhoudt en welke functie het vervult. Het proces van planvorming en uitvoering, evenals de betrokken partijen, spelen daarbij een belangrijke rol in de gemaakte beleidskeuzes. Grondbeleid bestaat voornamelijk uit de inzet van juridische en financiële instrumenten, zoals vastgelegd in de Omgevingswet. Deze instrumenten worden hier in hoofdlijnen toegelicht.

2.1 Grondbeleid

Grondbeleid is een instrument om de ruimtelijke doelstellingen van de gemeente Borger-Odoorn te realiseren. De gemeente ontwikkelt onder andere plannen voor woningbouw, bedrijventerreinen, biodiversiteit en de energietransitie. Het belangrijkste doel van het grondbeleid is ervoor te zorgen dat gronden tijdig en in voldoende mate beschikbaar zijn om haar doelstellingen en plannen te kunnen uitvoeren.

Het grondbeleid vormt daarmee een middel om ruimtelijke ambities te verwezenlijken. De Omgevingsvisie en de Nota Grondbeleid 2026 – 2030 bieden het kader voor het gemeentelijk handelen op de grondmarkt. Ook geven zij richting aan het verhalen van kosten van openbare voorzieningen op initiatiefnemers van bouwplannen. In deze nota grondbeleid legt de gemeente vast hoe en onder welke voorwaarden zowel publiekrechtelijke als privaatrechtelijke instrumenten van grondbeleid kunnen worden ingezet om de ruimtelijke doelstellingen te bereiken.

2.2 Uitgangspunt grondbeleid Borger-Odoorn

Bij het vaststellen van een nieuw grondbeleid kiezen gemeenten welk grondbeleid zij voeren. Dit doen zij om juridische en financiële risico's te beheersen en ruimtelijke ambities te verwezenlijken die passen binnen de gemeente.

De gemeente Borger-Odoorn kiest voor 'situationeel grondbeleid' waarin flexibel wordt meebewogen met nieuwe ruimtelijke initiatieven. De gemeente kiest hierin een maatwerkgerichte aanpak om in een specifieke situatie op strategisch niveau haar grondbeleid te voeren.

2.3 Beheren grondbeleid

De gemeente stelt de Nota Grondbeleid vooralsnog vast als losstaand beleidsdocument. Immers wordt de huidige omgevingsvisie omgezet naar een concrete omgevingsvisie onder de omgevingswet. Daarna is het mogelijk grondbeleid onder te brengen in een programma, welke dan een juridische status krijgt onder de omgevingswet. Uiterlijk op 1 januari 2032 moet het omgevingsplan volledig voldoen aan de eisen van de omgevingswet. De Nota Grondbeleid wordt vastgesteld voor 5 jaar, maar beweegt flexibel met de omgevingsvisie mee en wordt indien nodig tussentijds geüpdatet. Daarnaast wordt het grondprijsbeleid jaarlijks geactualiseerd middels een grondprijzenbrief en vastgesteld door het college van B&W.

2.4 Beheren financiën

Het gemeentelijke grondbedrijf is ingericht en wordt beheerd conform de voorschriften van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV). Dit betekent dat zowel de waardering, verslaglegging als resultaatbepaling plaatsvinden volgens de wettelijke richtlijnen en gemeentelijke financiële kaders.

2.4.1 Rente (omslagrente en rentetoerekening)

Over de bruto-boekwaarden van de grondexploitaties per 1 januari wordt jaarlijks rente toegerekend. Hiervoor wordt de gemeentelijke omslagrente gehanteerd. Deze rente vormt een vergoeding voor de inzet van gemeentelijk vermogen dat in grondexploitaties is geïnvesteerd.

2.4.2 Verliesvoorziening en reserve grondexploitatie

De gemeente beschikt over een bufferreserve-gronden ter dekking van onvoorzienbare risico's, zoals conjuncturele schommelingen of marktrisico's. Deze reserve dient als eerste vangnet voor mogelijke tekorten binnen het grondbedrijf. Wanneer een risico zich daadwerkelijk voordoet en leidt tot een verwacht verlies, wordt vanuit deze reserve een voorziening gevormd.

De hoogte van de bufferreserve wordt jaarlijks opnieuw beoordeeld bij de begroting en de jaarrekening. Hierbij wordt gekeken naar de risico's die voortvloeien uit lopende grondexploitaties, 'Niet in exploitatie genomen gronden' (NIEGG) en overige strategische gronden. Indien nodig wordt de bufferreserve aangevuld met winstnemingen uit het grondbedrijf. Als de winstnemingen lager zijn dan de noodzakelijke toevoeging aan de bufferreserve, dan wordt het tekort aangevuld vanuit de vrije reserve.

Voor grondexploitaties waarbij aan het einde van de looptijd een verlies wordt verwacht, wordt volgens de BBV-regels een voorziening voor verlies gevormd. Deze voorzieningen worden bij de jaarrekening opnieuw beoordeeld en zo nodig bijgesteld. Ook kan een voorziening worden gevormd voor nog uit te voeren werkzaamheden binnen een afgesloten exploitatie, bijvoorbeeld wanneer alle kavels zijn verkocht maar het woonrijp maken nog niet volledig is afgerond. In dat geval worden de resterende kosten geraamd en wordt hiervoor een voorziening getroffen.

2.4.3 Tussentijdse winstneming

De gemeente past bij haar grondexploitaties de Percentage of Completion (POC)-methode toe, zoals voorgeschreven door het BBV. Dit betekent dat tussentijdse winst wordt genomen naar rato van de voortgang van het project, mits de resultaten voldoende betrouwbaar zijn in te schatten.

2.4.4 Risico's en weerstandsvermogen

De risico's die samenhangen met het grondbedrijf maken onderdeel uit van de bredere gemeentelijke paragraaf Weerstandsvermogen en Risicomanagement van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV). Daarin wordt de omvang en de dekking van deze risico's nader onderbouwd. Deze analyse vormt de basis voor het bepalen van de benodigde weerstandscapaciteit.

2.4.5 Vennootschapsbelasting

De gemeente is vennootschapsbelastingplichtig (Vpb) voor activiteiten die worden aangemerkt als ondernemerschap in fiscale zin. De fiscale positie van het grondbedrijf wordt jaarlijks beoordeeld in overleg met de financieel adviseur en de accountant, zodat mogelijke fiscale gevolgen tijdig kunnen worden verwerkt in de jaarrekening.

2.4.6 Actualisatie van grondexploitaties

Om de financiële risico's van grondexploitaties te beperken, schrijft het BBV voor dat de looptijd van een grondexploitatie maximaal tien jaar mag bedragen. Alleen gemotiveerd kan hiervan worden afgeweken. Een langere looptijd vergroot immers de gevoeligheid voor conjuncturele en marktontwikkelingen.

De gemeente actualiseert jaarlijks alle grondexploitaties per 31 december, in het kader van de jaarstukken. Hierbij worden onder andere de grondopbrengsten, kosten, fasering, rentelasten en risico's herzien. Daarnaast worden projecten gefaseerd uitgevoerd, zodat tijdig kan worden bijgestuurd. Wanneer zich gedurende het jaar een wijziging voordoet die aanzienlijke financiële gevolgen heeft, wordt een tussentijds voorstel aan de gemeenteraad voorgelegd om de exploitatieopzet te herzien en opnieuw vast te stellen.

2.5 Gemeentelijke afweging

Per ruimtelijk initiatief weegt de gemeente af welke grondbeleid passend is. Hierin wordt gekeken naar de aansluiting op de omgevingsvisie, het beleid en de bestuurlijke ambities. De maatwerkgerichte aanpak van de gemeente wordt ondersteund door het afwegingskader in (paragraaf 2.6). Het afwegingskader ondersteunt de gemeente en het bestuur om gerichte keuzes te maken.

Hierin bepaalt de gemeente eerst haar houding en vervolgens haar rol ten opzichte van een ruimtelijk initiatief. In deze fase komen voor het eerst de termen **'actief grondbeleid'** en **'passief grondbeleid'** aan de orde.

De houding van de gemeente kan immers zowel actief als passief zijn. Een actieve houding betekent dat het initiatief prioriteit heeft voor de gemeente, omdat het bijdraagt aan de gemeentelijke visies, het beleid en de ambities. De gemeente is bij een actieve houding voornemens de regie te pakken en te sturen op het gewenste eindresultaat. Ook kan de gemeente kiezen voor een passieve houding wanneer het initiatief binnen de wettelijke kaders van de gemeente valt en er geen actieve sturen nodig is. In dat geval neemt de gemeente geen financiële risico's en stuurt het alleen mee binnen de wet-

telijke kaders. Huidig grondbezit kan, mits zover niet beleidsrelevant, vanwege strategische redenen worden verkocht om bij te dragen aan een initiatief. De rol van de gemeente wordt vervolgens bepaald afhankelijk van de aard van het initiatief en de gewenste mate van sturing en invloed.

Bij een actieve rol weegt de gemeente factoren als sturingsbehoefte, urgentie, financiële haalbaarheid, risico's, grondposities, marktinitiatieven en ambtelijke capaciteit. De afweging verschilt per initiatief en wordt afgestemd op de bijdrage aan gemeentelijke doelen.

In paragraaf 2.7 worden referentievragen uiteengezet om toe bepalen of er actief of actief-faciliterend grondbeleid gevoerd wordt. Bij een passieve rol hanteert de gemeente een faciliterend grondbeleid. Initiatieven worden binnen vastgestelde kaders mogelijk gemaakt. Als afspraken over kwaliteit en kostenverhaal niet via een anterieure overeenkomst kunnen worden vastgelegd, of als een plan niet uitvoerbaar is zonder gemeentelijke middelen, verleent de gemeente geen medewerking.

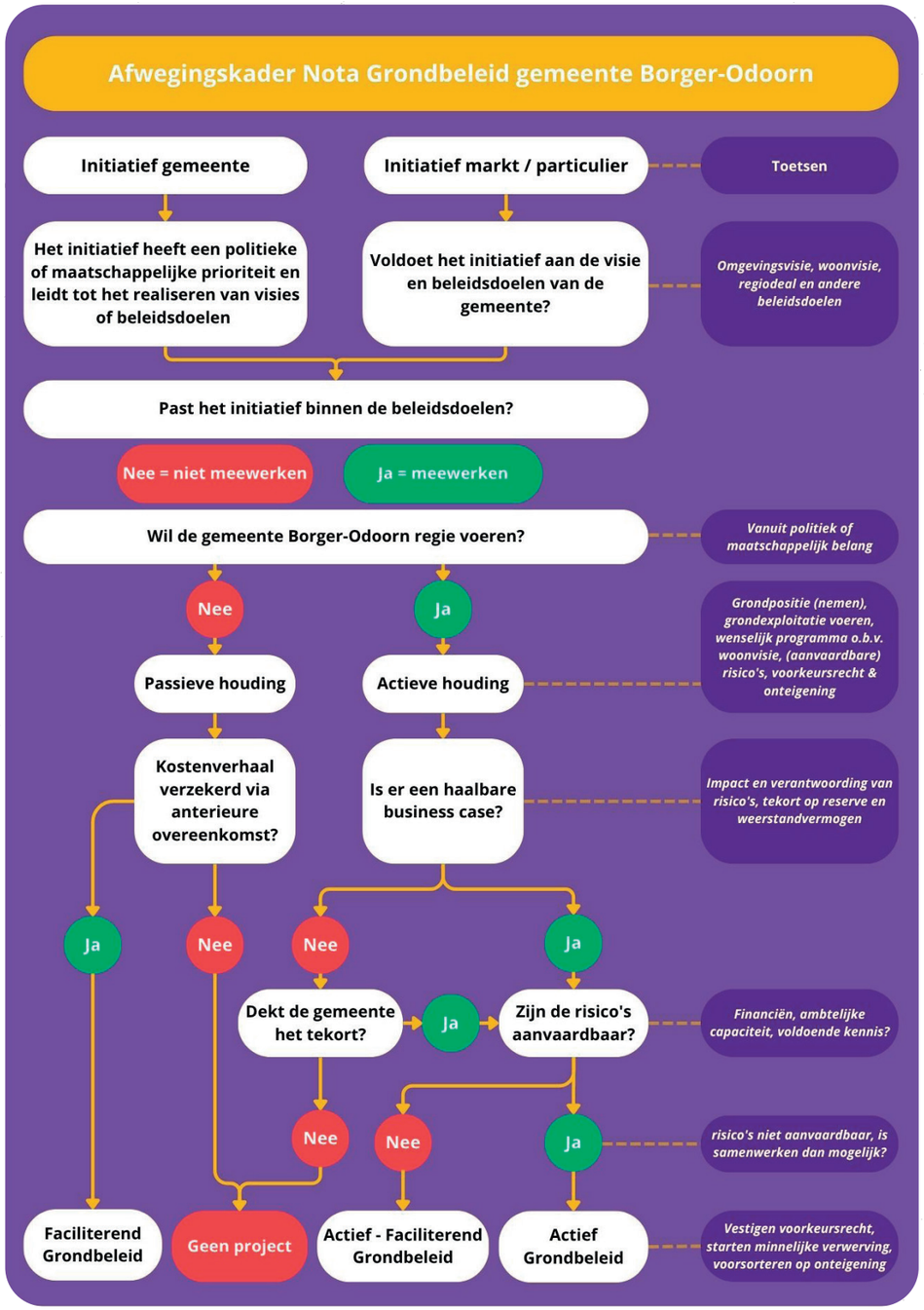
De financiële haalbaarheid wordt bepaald door kosten, toekomstige opbrengsten en grondposities tegen elkaar af te wegen. Soms accepteert de gemeente een tekort wanneer een initiatief duidelijk bijdraagt aan beleidsdoelen. Structurele tekorten worden altijd ter besluitvorming voorgelegd aan de gemeenteraad. Bestuurlijke, maatschappelijke en financiële risico's worden hierbij vergeleken met de beschikbare middelen om te bepalen of risico's aanvaardbaar zijn.

De gemeente beoordeelt of voldoende interne capaciteit en kennis aanwezig zijn en schakelt zo nodig externe expertise in. Daarbij wordt gestreefd naar een evenwichtige inzet van interne en externe ondersteuning.

Wanneer actief grondbeleid niet haalbaar is, onderzoekt de gemeentesamenwerking met marktpartijen, waarbij opnieuw een risicoafweging plaatsvindt.

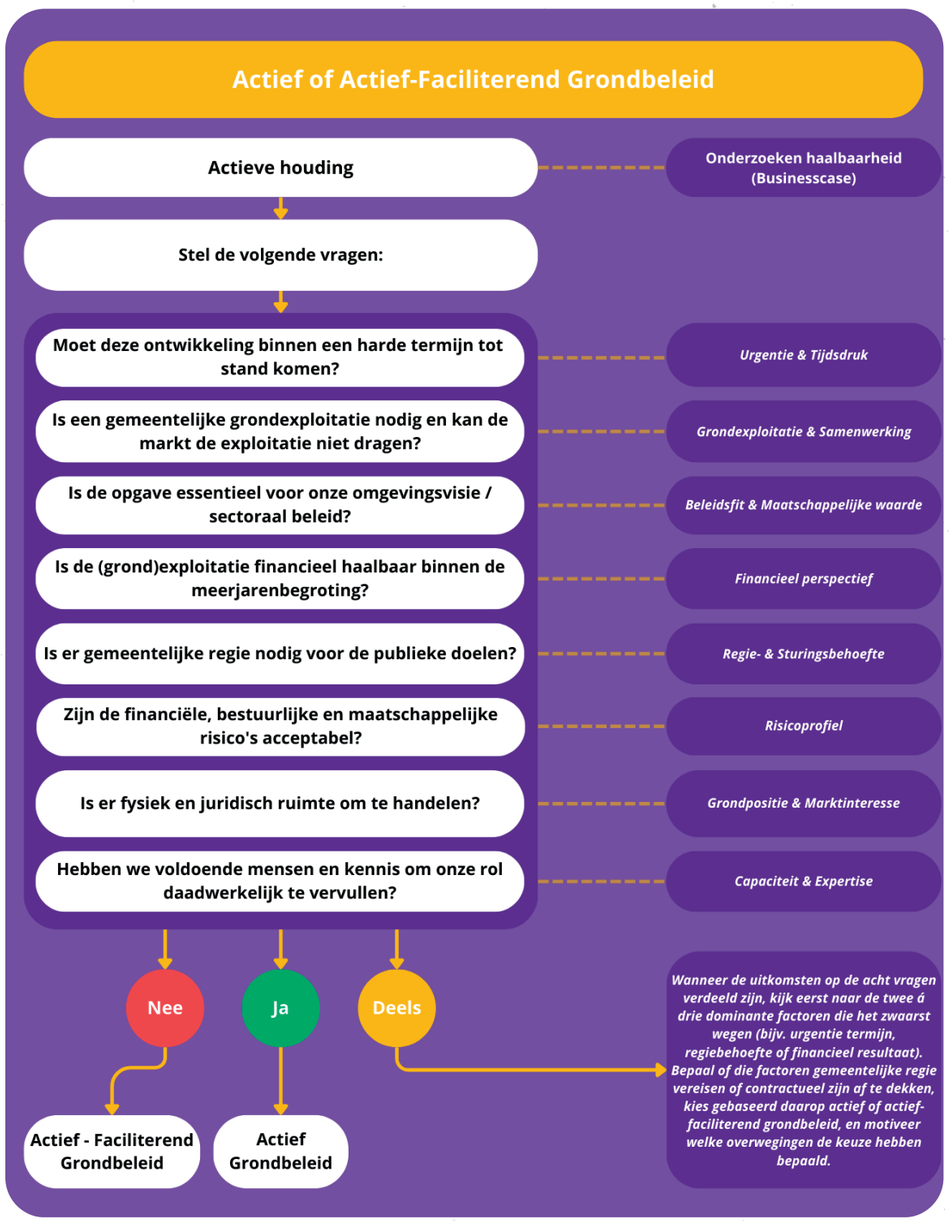


2.6 Afwegingskader



Afbeelding 3 *– Afwegingskader Nota Grondbeleid gemeente Borger-Odoorn*

2.7 Actief of Actief-Faciliterend Grondbeleid



Afbeelding 4 *– Actief of Actief-Faciliterend Grondbeleid*

3. Actief Grondbeleid

Bij actief grondbeleid wordt in de initiatiefase van een project beoordeeld of het wenselijk is om grond te verwerven of een voorbereidingsbesluit te nemen. Dit gebeurt wanneer uit het afwegingskader blijkt dat actief grondbeleid passend is. In dit hoofdstuk worden de vervolgstappen bij actief grondbeleid uiteengezet. Ook wordt nader toegelicht welke instrumenten de gemeente kan inzetten om actief grondbeleid te voeren.

3.1 Verwerven

Een verwerving kan verschillende doelen dienen. De gemeente kan in een vroegtijdig stadium gronden of vastgoed aankopen om, in lijn met haar ambities en beleidsdoelen, een initiërende rol te vervullen bij toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen. Ook kan een aankoop worden gedaan om onroerend goed beschikbaar te hebben als ruilobject, bijvoorbeeld bij verplaatsingen die voortkomen uit ontwikkelingsprojecten. Daarnaast kan verwerving nodig zijn om ongewenste of belemmerende effecten op toekomstige planontwikkelingen te voorkomen.

Bij de besluitvorming over een strategische aankoop worden meerdere overwegingen gemaakt. Allereerst wordt gekeken naar het ruimtelijk en maatschappelijk belang: de aankoop moet aantoonbaar bijdragen aan de gemeentelijke doelstellingen en noodzakelijk zijn voor de realisatie van geplande ontwikkelingen. Vervolgens wordt de verwachte termijn beoordeeld waarbinnen de verworven locatie daadwerkelijk in ontwikkeling kan worden gebracht.

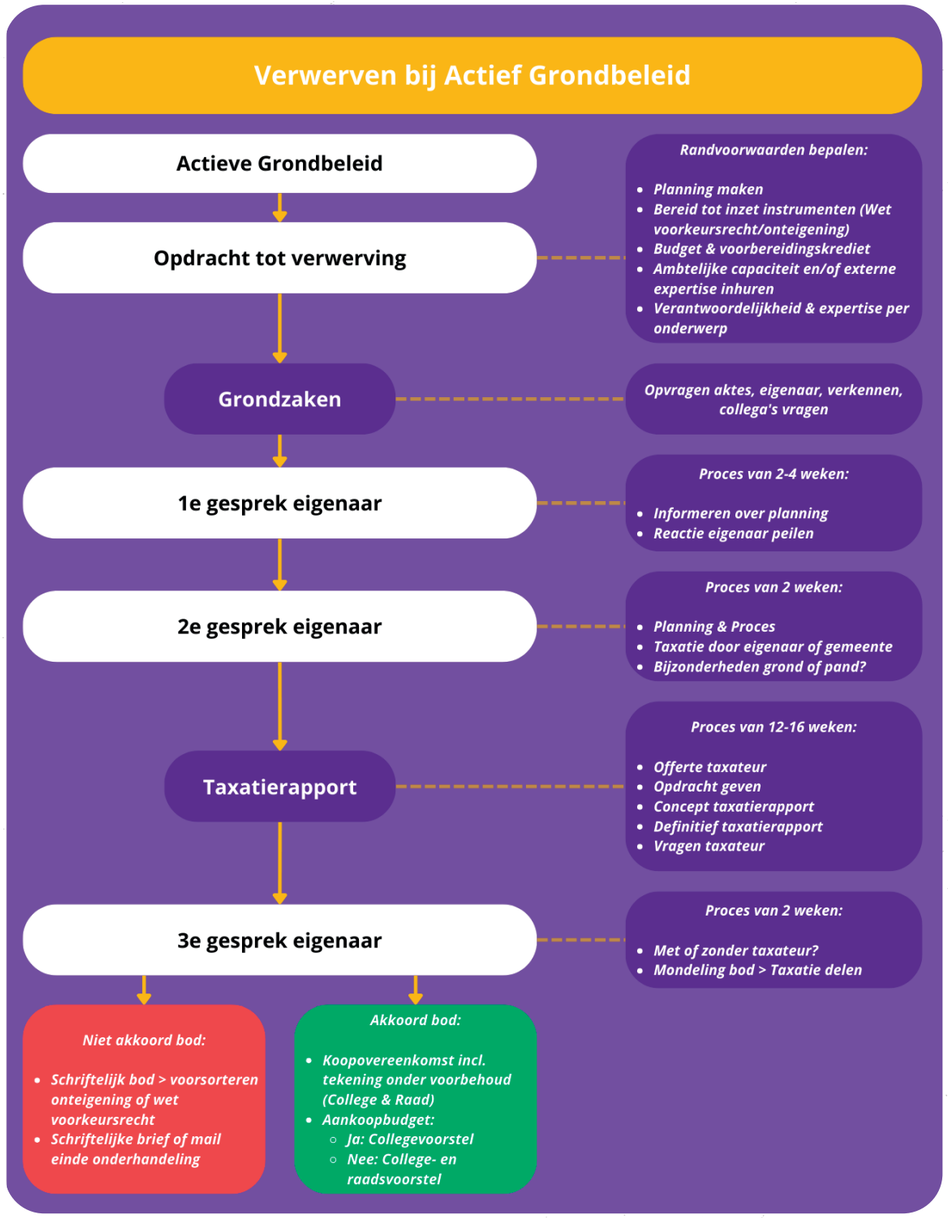
Daarnaast wordt het afbreukrisico in kaart gebracht, waarbij wordt gekeken naar de kans dat een ontwikkeling wijzigt, vertraging oploopt of niet doorgaat. Ook de financiële positie van de gemeente speelt een rol; er moet worden vastgesteld of voldoende middelen beschikbaar zijn om eventuele risico's, zoals waardedalingen, op te vangen. Tot slot geldt dat de aankoopprijs marktconform moet zijn en overeenkomt met de actuele marktwaarde.

Wanneer vanuit Actief Grondbeleid opdracht wordt gegeven tot verwerving, worden verschillende stappen doorlopen om tot een succesvolle aankoop te komen. Het is hierin belangrijk vooraf randvoorwaarden te bepalen en dit bestuurlijk vast te leggen, voordat daadwerkelijk het verwervingstraject en de gesprekken met de eigenaar starten.

Vooraf moet duidelijk zijn of voor deze specifieke verwerving instrumenten worden ingezet wanneer geen minnelijke overeenstemming wordt bereikt. Ook het budget of voorbereidingskrediet voor de aankoop moet bestuurlijk zijn afgestemd. Verder is het van belang te inventariseren of er voldoende ambtelijke capaciteit en expertise beschikbaar is om de verwerving te realiseren. Wellicht blijkt uit de inventarisatie dat er externe expertise ingehuurd moet worden.

Vervolgens kan gestart worden met de gesprekken met de eigenaar om het verwervingsproces in gang te zetten. Paragraaf 3.1.1 afbeelding 5 toont hiervan het verweringsproces.

3.1.1 Processchema verwerving bij Actief Grondbeleid



Afbeelding 5 – *Processchema verwerven bij Actief Grondbeleid*

3.2 Financiering

Om in te kunnen spelen op situaties waarin snel handelen noodzakelijk is en om, indien gewenst, marktpartijen voor te kunnen blijven, kan de gemeenteraad via een bestemmingsreserve een vooraf vastgesteld kredietbedrag beschikbaar stellen voor verwerving. Binnen dit krediet is het college van burgemeester en wethouders bevoegd om zelfstandig besluiten te nemen over afzonderlijke strategische aankopen.

Wanneer een voorgenomen aankoop het beschikbare krediet overschrijdt, wordt een aanvullend kredietvoorstel aan de gemeenteraad voorgelegd. In dat geval beslist de raad afzonderlijk over de aankoop en de bijbehorende financiering.

Het college legt achteraf verantwoording af aan de gemeenteraad over strategische aankopen die zijn gedaan binnen het vastgestelde krediet. Deze verantwoording vindt zo spoedig mogelijk na de verwerving plaats, in lijn met het afwegingskader zoals beschreven in paragraaf 3.6. Daarnaast wordt in de paragraaf Grondbeleid van de jaarrekening jaarlijks gerapporteerd of er strategische aankopen hebben plaatsgevonden. Indien nodig wordt op basis van de actuele situatie aanvullend krediet voor een verwerving aangevraagd.

3.3 Voorkeursrecht gemeenten

Bij het voeren van actief grondbeleid kan de gemeente als instrument onder de omgevingswet het voorkeursrecht inzetten. Door het vestigen van een voorkeursrecht krijgt de gemeente het eerste recht van koop op een onroerende zaak wanneer zij voor het betreffende gebied een andere bestemming voor ogen heeft. Een voorkeursrecht kan alleen worden gevestigd als daarvoor een concrete grondslag bestaat die duidelijk maakt welke functiewijziging voor de gronden wordt voorzien (art. 9.1 Ow).

De Omgevingswet bepaalt wie bevoegd is om een voorkeursrecht te vestigen en beschrijft de bijbehorende voorwaarden en grondslagen. Een voorkeursrecht kan worden gebaseerd op:

- Een voorkeursrechtbeschikking waarin een nieu we functie aan de gronden is toegedacht;
- Een vastgestelde omgevingsvisie van de gemeente, provincie of het Rijk;
- Een vastgesteld programma van een bestuurslaag waarin een nieuwe functie is opgenomen;
- Een vastgesteld of gewijzigd omgevingsplan waarin een nieuwe functie is toegekend.

Het voorkeursrecht is alleen effectief als er sprake is van een duidelijke grondslag voor de beoogde functiewijziging en de gemeenteraad een aankoopbudget beschikbaar heeft gesteld.

Het voorkeursrecht is in principe een passieve vorm van grondverwerving, omdat de eigenaar zijn eigendom eerst aan de gemeente moet aanbieden. Het fungeert uitsluitend als tijdelijk instrument ter bescherming van gemeentelijke regie tijdens of zelfs voor de planontwikkelingsfase, doordat grondeigenaren minder geneigd zijn te investeren in ontwikkelingen die niet passen binnen het toekomstige plan. Daarnaast stelt het de gemeente in staat gronden, zodra deze worden aangeboden, marktconform te verwerven zonder prijsopdrijving door speculatie.

3.4 Onteigening

Het instrument onteigening biedt de gemeente de mogelijkheid om een eigenaar zijn eigendom te ontnemen wanneer dit noodzakelijk is voor het realiseren van publieke doelen. Vanwege de ingrijpende aard van onteigening is hiervoor een zorgvuldige wettelijke procedure vastgesteld.

Onteigening is alleen toegestaan wanneer aan drie voorwaarden wordt voldaan:

1. Er moet sprake zijn van een onteigeningsbelang, gebaseerd op een vastgesteld omgevingsplan, een verleende omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA) of een vastgesteld projectbesluit (artikel 11.6 Omgevingswet);
2. De onteigening moet noodzakelijk zijn;
3. De onteigening moet urgent zijn (artikel 11.11 Omgevingswet).



Binnen de Omgevingswet wordt onderscheid gemaakt tussen een bestuursrechtelijk en een privaatrechtelijk spoor, deze worden afzonderlijk doorlopen. Bij het bestuursrechtelijke spoor wordt de overgang van het eigendom geregeld. De gemeenteraad stelt de onteigeningsbeschikking vast, nadat belanghebbenden de gelegenheid hebben gehad om hun zienswijze te geven. De beschikking wordt vervolgens ter bekrachtiging voorgelegd aan de bestuursrechter. Tegen deze beslissing kunnen belanghebbenden beroep instellen bij de Raad van State.

Vervolgens wordt in het privaatrechtelijke spoor de vaststelling van de schadeloosstelling vastgesteld via de civiele rechter. Na bekendmaking van de onteigeningsbeschikking dient de gemeente een verzoek in om de hoogte van de schadeloosstelling te bepalen. De gemeente hanteert een terughoudende benadering bij het toepassen van onteigening en streeft altijd eerst naar minnelijke verwerving van gronden, waarbij overleg met de eigenaar vooropstaat.

3.5 Actief grondbeleid in de praktijk

Gemeente Borger-Odoorn voert op dit moment actief grondbeleid bij verschillende projecten. Voor de realisatie van het (tijdelijk) omgevingsplan van deze projecten, heeft de gemeente de gronden in eigendom verkregen en zelf bouw- en woonrijp gemaakt. De gemeente voert zelf de grondexploitatie, verkoopt de grond, kan winst maken, maar heeft ook het financiële risico.

Daarbij kan de gemeente in vergaande mate bepalen voor wat en welke doelgroep de gronden worden uitgegeven. Bij verkoop van haar gronden is het door aanbesteding mogelijk aan de bouwkavels nadere eisen te stellen zoals het realiseren van betaalbare woningen. De gemeente speelt hierop in door projectmatige bouw alleen te gunnen aan de ondernemer/ontwikkelaar die, naast andere criteria, bereid is de meest vergaande duurzame maatregelen op te nemen in de plannen.

Op de volgende projecten voert de gemeente op dit moment actief grondbeleid:

- Daalkampen fase 1, 2 en 3 te Borger;
- Koesteeglocatie te Borger;
- Inbreidingsplan Drouwenermond te Drouwenermond;
- Oosterwijk te Nieuw-Buinen;
- Bedrijventerrein Aan de Strengen te Borger;
- Bedrijventerrein Drentse Poort te Nieuw-Buinen.



4. Faciliterend Grondbeleid

Bij faciliterend grondbeleid dient een marktpartij een plan in bij de gemeente, waarna de gemeente de uitvoering ervan ondersteunt. De grond is in dit geval niet in bezit van de gemeente. De marktpartij is verantwoordelijk voor het aankopen van de grond en voor de kosten van het bouw- en woonrijp maken. De gemeente beperkt zich tot het vaststellen van de voorwaarden, het beoordelen van het ingediende plan en het verhalen van de door de gemeente te maken kosten op de initiatiefnemer. In dit hoofdstuk worden de sporen bij het privaat- en publiekrechtelijke spoor van het kostenverhaal uiteengezet.

4.1 Beheervisie

4.1 Instrumentarium onder de Omgevingswet
De Omgevingswet biedt gemeenten een breed instrumentarium om ruimtelijke ontwikkelingen met een grondcomponent zorgvuldig te sturen en de publieke belangen te borgen. Binnen het grondbeleid van Borger-Odoorn zijn met name drie instrumenten relevant: gebiedsaanwijzing voor kostenverhaal, financiële bijdragen aan de fysieke leefomgeving en de koppeling met programma's en het omgevingsplan.

4.1.1 Gebiedsaanwijzing kostenverhaal (art. 13.11 e.v. Ow)

Wanneer in een bepaald gebied ruimtelijke ontwikkelingen plaatsvinden die leiden tot kosten voor publieke voorzieningen – zoals infrastructuur, groen, water, of openbare ruimte – kan de gemeente dit gebied aanwijzen als kostenverhaalsgebied. Hiermee worden de kosten op een transparante en proportionele manier toegerekend aan de initiatiefnemers die voordeel hebben van de ontwikkeling. De gemeente past dit instrument toe wanneer geen anterieure overeenkomst tot stand komt of wanneer kostenverhaal anderszins niet verzekerd is. Het omgevingsplan vormt hiervoor de juridische basis.

4.1.2 Financiële bijdragen fysieke leefomgeving (art. 13.22-13.24 Ow)

Naast het directe kostenverhaal kan de gemeente ook financiële bijdragen vragen voor kwaliteitsverbeteringen in de fysieke leefomgeving die functioneel samenhangen met een ontwikkeling, maar zich buiten het projectgebied bevinden. Dit kan bijvoorbeeld gaan om investeringen in landschappelijke inpassing, natuurontwikkeling, duurzame mobiliteit of klimaatadaptatie.

4.1.3 Koppeling met programma's en omgevingsplan

De toepassing van het instrumentarium wordt altijd afgestemd met de gemeentelijke omgevingsvisie en de bijbehorende programma's. In deze documenten zijn de beleidsdoelen en gebiedsgerichte opgaven beschreven die richting geven aan het grondbeleid. Bij de uitwerking van nieuwe initiatieven toetst de gemeente daarom niet alleen de juridische uitvoerbaarheid, maar ook de bijdrage aan deze beleidsdoelen. Op deze manier ontstaat een transparante en juridisch goed geborgde werkwijze die bijdraagt aan een evenwichtige ontwikkeling van de fysieke leefomgeving.

4.2 Kostenverhaal via overeenkomst (privaatrecht)

Bij nieuwe ruimtelijke initiatieven via het privaatrechtelijke spoor wordt het kostenverhaal geborgd middels een overeenkomst. De gemeente kan hiervoor twee overeenkomsten sluiten:
Bij complexere projecten kan de gemeente met de initiatiefnemer eerst een intentieovereenkomst sluiten. Hierin worden afspraken vastgelegd over de kosten tijdens de planvormingsfase. Het doel van deze overeenkomst is te waarborgen dat de gemeentelijke kosten worden vergoed wanneer het initiatief wordt beëindigd door de initiatiefnemer. Als het project doorgaat, wordt de intentieovereenkomst vervangen door een anterieure overeenkomst.

Het afsluiten van een anterieure overeenkomst heeft dankzij artikel 13.13 Ow een wettelijke basis. In zo'n overeenkomst legt de gemeente met een marktpartij of particuliere partij vast dat het kostenverhaal is geborgd. Daarnaast kunnen indien gewenst aanvullende afspraken worden opgenomen, bijvoorbeeld over locatie-eisen, het programma voor woningbouw, de inrichting van het openbaar gebied en de fasering van een project.

4.2.1 Bankgarantie via overeenkomst

Het kan voorkomen dat een projectontwikkelaar of daaraan gelieerde B.V. failliet gaat, of dat wel het vastgoed wordt gebouwd maar de openbare ruimte niet (voldoende) wordt gerealiseerd. In zulke gevallen kan de gemeente genoodzaakt zijn de openbare ruimte zelf af te ronden. Soms moet zij dan juridische stappen zetten om de huidige of een opvolgende eigenaar te verplichten dit alsnog te doen. De gemeente kan via de rechter naleving van de afspraken afdwingen, maar krijgt de gemaakte proceskosten lang niet altijd volledig terug. Hierdoor kunnen bewoners jarenlang met onafgewerkte openbare ruimte blijven zitten, als de overeenkomst onvoldoende zekerheden bevat.

Bij het aanleggen van openbare voorzieningen, zoals wegen, zijn vaak aanzienlijke investeringen gemoeid. Om te voorkomen dat dit risico bij de gemeente terechtkomt, wordt doorgaans een vorm van zekerheid gevraagd van de ontwikkelaar, meestal in de vorm van een bankgarantie. De bank verstrekt dan een garantie namens de ontwikkelaar. Indien nodig kan de gemeente deze garantie aanspreken: zij ontvangt dan direct het gegarandeerde bedrag zonder nadere toelichting, zodat de openbare ruimte alsnog kan worden aangelegd.

4.3 Kostenverhaal via Omgevingsplan (publiekrecht)

Het kan voorkomen dat de gemeente belang heeft bij een ontwikkeling op gronden in eigendom van een private partij, maar dat er geen vrijwillige anterieure overeenkomst tot stand komt. In dat geval kan de gemeente eenzijdig het Omgevingsplan wijzigen en kostenverhaalsregels inzetten onder de Omgevingswet. Hiermee verzekerd de gemeente het kostenverhaal en creëert het regels waarop teruggevallen kan worden wanneer de realisatie te lang uitblijft. Hierbij wordt getoetst aan Profijt, Toerekenbaarheid en Proportionaliteit (PTP-criteria).

Profijt: de locatie moet baat hebben bij de uit te voeren werken, maatregelen of voorzieningen.
Het profijt wordt beoordeeld op locatieniveau: de verbetering moet samenhangen met een functiewijziging in een of meerdere gebieden.
Bij maatregelen zoals het opheffen van stankcirkels of compensatie buiten het plangebied zit het voordeel in het mogelijk maken van een grotere ontwikkelruimte.
Toerekenbaarheid: er moet een duidelijk oorzakelijk verband zijn tussen de gebiedsontwikkeling en de kosten. De maatregelen zouden zonder het plan niet nodig zijn, of worden mede uitgevoerd ten behoeve van dat plan. Aan de hand van objectieve criteria moet worden vastgesteld dat de voorziening werkelijk noodzakelijk is.

Proportionaliteit: wanneer meerdere gebieden voordeel hebben van een maatregel, moeten de kosten evenredig worden verdeeld volgens vooraf vastgestelde, transparante verdeelcriteria.

4.3.1 Kostentoerekening kostenverhaalsgebied via Omgevingsplan

Bij het toerekenen van kosten aan een kostenverhaalsgebied (zie paragraaf 4.3.1.1 voor definitie) zijn onder de Omgevingswet vijf categorieën te onderscheiden. Wanneer een voorzieningen ten aanzien van het kostenverhaalsgebied wordt aangelegd, is het van belang deze te onderscheiden per categorie om de toerekenbaarheid te bepalen. Hieronder worden de vijf categorieën uiteengezet:

1. Voorzieningen binnen een kostenverhaalsgebied en alleen ten dienste van dat kostenverhaalsgebied: 100% toerekenbaar aan het exploitatiegebied (zie 4.3.1.1 voor definitie)

   Relevante wetsartikelen:
   - OW art. 13.11 – Kostenverhaal bij aangewezen bouwactiviteit
   - OW art. 13.12 – Kostenverhaal via het omgevingsplan
   - OW art. 8.13 – Kostenverhaalsgebied
   - OW art. 8.14 – Toerekening kosten aan het kostenverhaalsgebied

2. Voorzieningen buiten een kostenverhaalsgebied, maar alleen ten dienste van het kostenverhaalsgebied: 100% toerekenbaar aan het exploitatiegebied

   Relevante wetsartikelen:
   - OW art. 13.11 – Kostenverhaal bij aangewezen bouwactiviteit
   - OW art. 13.12 – Kostenverhaal via het omgevingsplan
   - OW art. 8.14 – Toerekening kosten
   - OW art. 8.15 – Kosten van voorzieningen buiten het kostenverhaalsgebied

3. Voorzieningen binnen of buiten een kostenverhaalsgebied die ten dienste zijn voor dat kostenverhaalsgebied en één of meer kostenverhaalsgebieden en / of het bestaand gebied:

Bovenwijkse voorzieningen waarvan de toerekening aan de hand van de PTP-criteria plaatsvindt.

Relevante wetsartikelen:
- OW art. 13.11 – Kostenverhaal bij aangewezen bouwactiviteit
- OW art. 13.12 – Kostenverhaal via het omgevingsplan
- OW art. 8.14 – Toerekening kosten
- OW art. 8.16 – Bovenwijkse voorzieningen

4. Financiële bijdrage: Voorzieningen buiten een exploitatiegebied, waarvan de kosten alleen via een bijdrage kunnen worden verkregen op grond van een omgevingsvisie / omgevingsplan: Artikel 13.22 – Deze bijdrage kan vrijwillig worden overgenomen, maar maakt geen onderdeel uit van het publiekrechtelijk afdwingbare kostenverhaal. Onderbouwing vindt plaats in een Omgevingsvisie en/of Omgevingsplan

Relevante wetsartikelen:
- OW art. 13.22 – Vrijwillige financiële bijdrage
- OW art. 13.6 – Omgevingsvisie
- OW art. 4.1 – Omgevingsplan

5. Afdwingbare financiële bijdrage: Aangewezen activiteiten ter verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving: Artikel 13.23 en 13.24 – Er is een functionele samenhang tussen de activiteit en de ontwikkeling en bekostiging is niet anderszins verzekerd. Dit dient onderbouwd te worden in een omgevingsplan*

* *De gemeente past dit instrument terughoudend toe, uitsluitend wanneer dit noodzakelijk is voor het realiseren van concrete kwaliteits-verbeteringen van de fysieke leefomgeving.*

Relevante wetsartikelen:
- OW art. 13.23 – Afdwingbare financiële bijdrage
- OW art. 13.24 – Voorwaarden afdwingbare financiële bijdrage
- OB art. 8.21 t/m 8.23 – Nadere uitwerking

4.3.1.1 Definitie kostenverhaalsgebied en exploitatiegebied

Een kostenverhaalsgebied is een door de gemeente in het omgevingsplan aangewezen gebied waarvoor regels gelden om de kosten van openbare voorzieningen, die nodig zijn voor een ruimtelijke ontwikkeling, toe te rekenen en te verhalen op initiatiefnemers van aangewezen bouwactiviteiten binnen dat gebied.

Een exploitatiegebied is het ruimtelijk afgebakende gebied waarbinnen een concrete gebiedsontwikkeling of bouwexploitatie plaatsvindt, waarvoor de kosten en opbrengsten van de ontwikkeling worden geraamd en verantwoord in een grondexploitatie.

4.4 Actief faciliterend grondbeleid

Wanneer zich een initiatief aandient dat past bij de prioriteiten en ambities van de gemeente, kiest de gemeente voor een actieve rol. Zij staat daarbij niet aan de zijlijn, maar ondersteunt het ruimtelijk initiatief en neemt, waar nodig, het voortouw bij het opstellen van een visie en het doorlopen van ruimtelijke procedures. De gemeente denkt constructief mee met initiatiefnemers om het plan binnen de gewenste termijn en op basis van duidelijke afspraken te realiseren. Hiervoor wordt voldoende capaciteit vrijgemaakt, zodat de gemeente als volwaardige partner kan optreden én toezicht kan houden op een juiste uitvoering van de gemaakte afspraken.

Bij actief faciliterend grondbeleid voert de gemeente géén eigen grondexploitatie. Hierdoor loopt zij geen of slechts beperkte, beheersbare financiële risico's. Dit beleid combineert instrumenten uit zowel actief als faciliterend grondbeleid, wat flexibiliteit biedt afhankelijk van de opgave.

4.5 Samenwerken

Samenwerking vormt voor de gemeente een middel om maatschappelijke en ruimtelijke doelen te bereiken. Iedere vorm van samenwerking moet bijdragen aan de ontwikkelprincipes uit de Omgevingsvisie. De gemeente Borger-Odoorn kiest hierin voor situationeel maatwerk. Per project of gebiedsontwikkeling wordt beoordeeld welke wijze van samenwerken het meest passend is, waarbij wordt gekeken naar de aard van de opgave, de kwaliteiten van de betrokken partners en een evenwichtige verdeling van verantwoordelijkheden, risico's en opbrengsten.

Deze aanpak kan uiteenlopen van eenvoudige, kortdurende afspraken zoals: een anterieure overeenkomst waarin planvorming en kostenverhaal worden geregeld. Maar ook tot intensieve publiek-private samenwerkingen, waarbij gemeente en marktpartijen voor langere tijd gezamenlijk risico's dragen, bijvoorbeeld via een gezamenlijke grondexploitatie of een ontwikkelmaatschappij. Bij iedere keuze geldt het proportionaliteitsbeginsel: de complexiteit van de samenwerking moet in verhouding staan tot de schaal en het belang van de opgave. Zo worden onnodig zware constructies voorkomen, terwijl er wel voldoende zekerheid is om kosten te dekken en maatschappelijke meerwaarde te realiseren.

Tussen actief en faciliterend grondbeleid bestaan in de praktijk vele tussenvormen. Afhankelijk van de situatie kan de gemeente dus verschillende rollen innemen.

4.6 Staatssteun

Staatssteun is het direct of indirect verlenen van een economisch voordeel aan ondernemingen door overheden. Daarvan is sprake wanneer steun wordt verleend aan een onderneming die een economische activiteit verricht, wordt bekostigd met overheidsmiddelen, een voordeel oplevert dat niet via normale commerciële weg zou zijn verkregen en selectief van aard is, waardoor de mededinging binnen de Europese Unie kan worden verstoord. Voor de gemeente betekent dit dat bij de verkoop, uitgifte of aankoop van onroerende zaken altijd marktconform moet worden gehandeld. Dat gebeurt door een openbare biedprocedure te organiseren of door de marktwaarde te laten vaststellen via een onafhankelijke taxatie. Wanneer dit niet gebeurt, kan sprake zijn van staatssteun en kan melding bij de Europese Commissie noodzakelijk zijn (mededeling 2016/C 262/01).

Het risico op staatssteun beperkt zich niet tot verkoop, maar geldt ook bij verwerving, bouw- en woonrijp maken en het verstrekken van financiële bijdragen aan ontwikkelaars. In sommige gevallen kan de gemeente een financiële bijdrage verstrekken aan een ontwikkeling die maatschappelijk wenselijk maar economisch niet rendabel is, mits dit transparant en proportioneel gebeurt. Ook bij grondtransacties is het uitgangspunt dat altijd tegen marktwaarde wordt gehandeld. Door consequent marktconform te werken, blijft het gemeentelijke grondbeleid transparant, rechtmatig en in overeenstemming met Europese regelgeving.



5. Grondprijsbeleid

De prijs van bouwgrond laat zich lastig exact te bepalen, omdat deze wordt beïnvloed door verschillende factoren waarop kopers hun beslissing baseren. In dit hoofdstuk worden de waarderingsmethoden van grondprijzen nader toegelicht. Deze methoden kunnen per functie of ontwikkeling verschillen en soms worden meerdere methoden gebruikt voor één functie om tot een grondprijs te komen.

5.1 Waarderingsmethoden grondprijzen

De gemeente Borger-Odoorn hanteert niet een vaste methodiek voor het bepalen van grondprijzen per gebruiksfunctie. De uiteindelijke prijs wordt daarbij beïnvloed door onder meer de ligging van de locatie en de bestemming die op de betreffende grond mogelijk wordt gemaakt.

Hieronder worden de diverse methoden kort toegelicht:

Kostprijs methode
Bij deze traditionele wijze van waardebepaling worden alle kosten die nodig zijn om grond geschikt te maken voor bebouwing bij elkaar opgeteld. Omdat deze kosten per locatie en bestemming verschillen, kan uitkomst per project verschillen.

Comparatieve methode
Hierbij wordt de grondprijs vastgesteld door deze te vergelijken met prijzen van vergelijkbare locaties met dezelfde bestemming, bebouwingsmogelijkheid en kwaliteitsniveau.

Residuele grondwaarde methode
Bij deze benadering wordt de grondwaarde bepaald door de verwachte marktwaarde van het eindproduct (bouwgrond + gebouw) te berekenen en daar de bouwkosten en bijkomende kosten van af te trekken. Het verwachte eindproduct minus de bouw- en bijkomende kosten vormt de waarde van de grond.

5.2 Gehanteerde methode per functie

Woningbouw
Bij woningbouw wordt veelal de comparatieve en residuele grondwaarde methode gehanteerd. De kenmerken van het beoogde woningprogramma spelen hierin een grote rol, zoals het type woningen en de bijbehorende prijscategorieën. Ook de kwaliteit van de gebruikte materialen, de uitstraling van het plan en de woonomgeving zijn van invloed. Daarnaast bepalen marktverhoudingen tussen vraag en aanbod van woningen de grondwaarde, evenals de ontwikkeling van bouwkosten en andere bijkomende kosten. De waarde van bouwgrond ontstaat uit een samenhang van zowel marktomstandigheden als kwaliteit- en kosten gerelateerde factoren.

Bedrijventerreinen, kantoren en detailhandel (commercieel vastgoed)
Functies voor bedrijventerreinen worden hoofdzakelijk comparatief berekend en uitgewerkt tot prijzen per vierkante meter uitgeefbare kavel. Indien de specifieke ontwikkeling vraagt om maatwerk kan ook gekozen worden voor een onafhankelijke taxatie. De grondprijs bij kantoorfuncties en detailhandel worden middels een onafhankelijke taxatie bepaald en of via de residuele benadering bepaald.

Maatschappelijke voorzieningen
Een maatschappelijke functie heeft geen winstoogmerk, echter moet een maatschappelijke functie ook kostprijs dekkend zijn. Een neutrale waarde (nul) is het uitgangspunt en deze wordt bepaald middels de kostprijs methode. Mocht het nodig zijn dan kan ook via een onafhankelijke taxatie een prijs worden verkregen.

Specifiek commercieel vastgoed
Bij specifieke vastgoedfuncties voor commerciële doeleinden wordt de residuele grondwaarde methode gehanteerd worden om de prijs te bepalen, ook is het mogelijk om middels een onafhankelijke taxatie een prijs te verkrijgen. Voorbeelden van specifiek commercieel vastgoed zijn: hotels, zorgvastgoed, recreatie, datacenters, tankstations, industriële complexen of agrarische bedrijfsgebouwen.

Snippergroen, Overhoeken, Reststroken
Deze prijzen per m2 voor dergelijke stroken grond wordt comparatief bepaald. Wanneer de staat van deze stroken grond buitengewoon afwijkt, wordt maatwerk toegepast om de waarde te bepalen.

Nutsvoorzieningen
De functies bedoeld voor nutsvoorzieningen, laten vaak eenduidig gebruik zien en daarom wordt hiervoor een vaste prijs gehanteerd, die veelal wordt verkregen via vergelijking met andere gemeenten. Bij buitengewone situaties kan maatwerk worden toegepast.

In onderstaande afbeelding worden de functies, methoden en eenheid concreet uiteengezet:

Snippergroen, Overhoeken, Reststroken

Functie	Type	Methode	Eenheid
Woningbouw			
Woningbouw	Sociaal, grondgebonden	Comparatief	Vaste prijs per woning/kavel
Woningbouw	Sociaal, gestapelde bouw	Comparatief	Vaste prijs per woning
Woningbouw	Particuliere markt	Residueel / comparatief	Prijs per m²
Woningbouw	Projectbouw	Residueel / Comparatief / taxatie	Prijs per m²
Bijzondere woonvormen			
Woonzorgcombinaties		Combinatie van methoden	Maatwerk
Kleine bungalows		Combinatie van methoden	Maatwerk
Tiny houses		Combinatie van methoden	Maatwerk
Bedrijventerrein en commercieel vastgoed			
Bedrijventerrein		Residueel / Comparatief / taxatie	Prijs per m²
Commercieel vastgoed	Kantoor, detailhandel, horeca	Residueel / taxatie	Prijs per m²
		Comparatief of taxatie	Prijs per m² uitgeefbaar
Overige voorzieningen-categorieën			
Snippergroen	Borger	Comparatief	Vaste prijs per m²
	Nieuw-Buinen	Comparatief	Vaste prijs per m²
	Overige dorpen	Comparatief	Vaste prijs per m²
Nutsvoorzieningen			Vaste prijs per m²
Volkstuinen			Vaste prijs per volkstuin
Zendmasten			Vaste prijs per mast
Maatschappelijke voorzieningen		Kostprijs	Maatwerk
Erfpacht		Residueel / taxatie	% van de grondwaarde
Recht van opstal		Residueel / taxatie	% van de grondwaarde

***Afbeelding 6** – Gehanteerde waarderingsmethoden grondprijzen*



5.3 Grondprijzenbrief

Het college van B&W van de gemeente Borger-Odoorn stelt jaarlijks de grondprijzenbrief vast. De grondprijzen per functie komen tot stand conform de waarderingsmethoden van afbeelding 6 van deze nota.

5.4 Uitgifte en het Didam-arrest

Bij de (tijdelijke) uitgifte van gemeentelijke onroerende zaken, zoals bouwgrond, huur of erfpacht, geldt dat de gemeente een mededelingsplicht heeft aan geïnteresseerden wanneer redelijkerwijs te verwachten is dat er meerdere gegadigden zijn. In dat geval stelt de gemeente vooraf objectieve, toetsbare en redelijke selectiecriteria vast waarmee wordt bepaald aan wie de onroerende zaak wordt gegund. Zo wordt verzekerd dat alle partijen gelijke kansen krijgen en de uitgifte op transparante wijze verloopt.

Wanneer op grond van die objectieve, toetsbare en redelijke criteria aannemelijk is dat er slechts één serieuze gegadigde is, hoeft geen openbare selectieprocedure te worden gevolgd. In zo'n situatie publiceert de gemeente haar voornemen tot verkoop op de gemeentelijke website of op overheid.nl en motiveert zij waarom sprake is van slechts één geschikte partij. Gedurende ten minste 20 werkdagen hebben belangstellenden die menen ook in aanmerking te komen als gegadigde de kans om een kort geding aan te spannen tegen de gemeente.

De gemeente Borger-Odoorn handelt bij uitgifte van onroerend goed in overeenstemming met de geldende wet- en regelgeving en volgt de jurisprudentie, waaronder het Didam-arrest, op de voet. Eén op één uitgifte kan alleen plaatsvinden als transparant en deugdelijk wordt gemotiveerd dat er maar één serieuze gegadigde is. Dat kan bijvoorbeeld bij de verkoop aan woningcorporaties waarmee prestatieafspraken zijn gemaakt over sociale woningbouw, bij maatschappelijke functies zoals sport- of onderwijsvoorzieningen, of bij verkoop van groen- en reststroken aan direct aangrenzende eigenaren. Ook in deze gevallen publiceert de gemeente het voornemen, zodat het proces inzichtelijk en controleerbaar blijft. Hierdoor borgt de gemeente gelijke kansen, transparantie en rechtmatigheid bij alle grondtransacties.

5.5 Erfpacht

Erfpacht is een vorm van grondgebruik waarbij de gemeente de eigendom van de grond behoudt, maar het gebruiksrecht voor een langere periode overdraagt aan een erfpachter. De erfpachter betaalt hiervoor jaarlijks een canon aan de gemeente en verkrijgt daarmee vrijwel dezelfde gebruiksrechten als een eigenaar. Het zogenoemde blote eigendom blijft echter bij de gemeente, waardoor zij invloed kan blijven uitoefenen op het gebruik en de bestemming van de grond.

De gemeente Borger-Odoorn hanteert in principe een terughoudend beleid ten aanzien van erfpacht. Deze vorm van uitgifte brengt immers beheersmatige en financiële risico's met zich mee. Zo kan het leiden tot verminderde controle op het feitelijke gebruik van de grond, onvoorziene risico's bij wanbetaling van de canon en beperkte flexibiliteit om in te spelen op waardeveranderingen van de grond.

Toepassing van erfpacht kan echter in specifieke situaties een geschikt instrument zijn. Het biedt de mogelijkheid om voorwaarden te stellen aan het gebruik en de toekomstige bestemming van gronden, zonder dat de eigendom hoeft te worden overgedragen. Daarmee kan erfpacht bijdragen aan langdurige sturing op maatschappelijke of ruimtelijke doelen.



6. Bevoegdheid & verantwoording

Per onderwerp kan het verschillen welke bevoegdheid en verantwoording nodig is. Dit hoofdstuk presenteert hiervan de kaders en wie voor welk onderwerp verantwoordelijk is.

6.1 Wet dualisering gemeentebestuur & Gemeentewet

De Wet dualisering gemeentebestuur bepaalt dat de gemeenteraad een kader stellende en controlerende rol vervult, terwijl het college verantwoordelijk is voor het bestuur en hierover verantwoording aflegt. Op grond van deze wet en de Gemeentewet (artikel 160 lid 1 sub e) is het college bevoegd om privaatrechtelijke rechtshandelingen te verrichten, zoals het aankopen van onroerend goed, met in achtneming van de vastgestelde financiële verordening. In de begrotingscyclus verantwoordt het college via de jaarstukken de uitvoering van de beleidsvoornemens die door de raad in de programmabegroting zijn vastgesteld. De Gemeentewet en andere specifieke wetgeving wijzen besluitvormingsbevoegdheden toe aan de gemeenteraad, het college van burgemeester en wethouders en de burgemeester.

6.2 Overzicht bevoegdheid & verantwoording

Onderwerp	Gemeenteraad	College van B&W	Ambtelijke organisatie
Grondbeleid	– Vaststellen Nota Grondbeleid – Toezicht uitvoering grondbeleid (na 2,5 jaar, tussentijds)	– Uitvoeren Nota Grondbeleid – Uitvoeren tussentijdse update uitvoering grondbeleid	– Opstellen Nota Grondbeleid – Opstellen tussentijdse update uitvoering grondbeleid
Actief grondbeleid	– Vaststellen grondexploitatie en bijbehorende kredieten – Vaststellen jaarlijks herziene grondexploitaties en bijbehorende kredieten	– Uitvoeren grondexploitatie – Uitvoeren jaarlijks herziene grondexploitaties en bijbehorende kredieten	– Opstellen grondexploitatie – Opstellen jaarlijks herziene grondexploitaties en bijbehorende kredieten
Verwerving	– Controle op aankopen vanuit budgetrecht – Voorkeursrecht vestigen – Vaststellen kredietverwerving – Besluit tot onteigening nemen	– Aankopen onroerende zaken binnen budgetten – Tijdelijk voorkeursrecht vestigen – Uitvoeren kredietverwerving	– Opstellen koopovereenkomst – Opstellen koopovereenkomst
Faciliterend grondbeleid	– Vaststellen kredieten bij grote bijdragen aan faciliterend grondbeleid / kostenverhaal. – Vaststellen publiekrechtelijk kostenverhaal via een wijziging of adviesrecht bij een BOPA	– Kostenverhaal via intentieovereenkomst en anterieure overeenkomst. – Uitvoeren publiekrechtelijk kostenverhaal via een wijziging of kostenverhaalregels vaststellen in een BOPA	
Samenwerking	Besluit tot oprichting of deelneming in een privaatrechtelijke rechtspersoon	Besluit tot aangaan van een samenwerkingsovereenkomst	Opstellen van een samenwerkingsovereenkomst
Bouw- en woonrijp maken		Actualiseren aanbestedingsbeleid, op basis van de financiële verordening	– Aanbesteding werken en diensten tot een bepaald bedrag – Opdrachtverlening tot een nader te bepalen bedrag
Grondprijzenbrief		Vaststelen grondprijzenbrief (jaarlijks)	Opstellen grondprijzenbrief (jaarlijks)

***Afbeelding 7** – Overzicht bevoegdheid en verantwoording*



Gemeente Borger-Odoorn