2026 - 2030

Nota Grondbeleid

GEMEENTE Stadskanaal

CONCEPT

Jasper Dijkstra | Beleidsadviseur grondzaken
Sander Echten | Beleidsadviseur grondzaken

Nota Grondbeleid 2026-2030

Gemeente Stadskanaal
25 augustus 2026

CONCEPT

Samenvatting

Hoofdstuk	Beleidsuitgangspunten
3	▪ De gemeente voert situationeel grondbeleid ▪ De gemeente hanteert het afwegingskader grondbeleid om per ontwikkeling te bepalen welke rol voor de gemeente het meest passend is in de planvorming en de uitvoering ▪ Ligt een ontwikkeling binnen één van de vijf prioritaire gebieden op basis van het Toekomstperspectief Stadskanaal-Musselkanaal dan is een actieve houding in de planvorming het uitgangspunt en ligt een actieve rol in de uitvoering voor de hand
4.1 t/m 4.2	▪ Gemeente streeft ernaar onroerende zaken op vrijwillige basis te verkrijgen, maar is tegelijkertijd bereid voorkeursrecht en onteigening in te zetten als de publieke belangen de inzet van deze instrumenten rechtvaardigen ▪ Aankoopprijs moet worden onderbouwd met tenminste één onafhankelijke taxatie (< 1 jaar oud) ▪ De gemeente maakt onderscheid tussen planmatige en strategische verwervingen ▪ De gemeenteraad verleent het college van B&W toestemming om strategische verwervingen te doen tot een maximum van € 1 miljoen per afzonderlijke verwerving, met een totaalplafond van € 5 miljoen per kalenderjaar ▪ De door de gemeenteraad beschikbaar gestelde financiële ruimte voor strategische verwervingen kan alleen worden benut indien wordt voldaan aan de voorwaarden zoals geformuleerd in paragraaf 4.2.1. ▪ Strategische verwervingen worden gedekt uit de Reserve Strategische Aankopen
5	▪ De gemeente verhaalt kosten conform de Omgevingswet ▪ Privaatrechtelijk kostenverhaal heeft de voorkeur, waarbij gebruik wordt gemaakt van een standaardmodel anterieure overeenkomst ▪ Specifiek voor het bepalen van te verhalen plankosten (conform hoofdstuk 13 Omgevingsregeling) wordt gebruik gemaakt van de actuele versie van het rekenmodel Omgevingsregeling plankosten, zoals op website van Informatiepunt Leefomgeving (IPLO) gepubliceerd ▪ Publiekrechtelijk kostenverhaal wordt toegepast wanneer overeenstemming via een anterieure overeenkomst uitblijft ▪ De komende beleidsperiode wordt onderzocht of de mogelijkheid om zogeheten ‘financiële bijdragen’ te verhalen van toegevoegde waarde kan zijn voor de realisatie van gemeentelijke doelstellingen
6	▪ De gemeente hanteert marktconforme grondprijzen ▪ De grondprijzen worden jaarlijks vastgesteld in een grondprijzenbrief
7	▪ Gronduitgifte vindt plaats met in achtneming van het Didam-arrest ▪ Gronduitgifte kan plaatsvinden via verkoop of erfpacht via tender of één-op-één uitgifte

8	▪ De rolverdeling tussen raad en college in relatie tot het grondbeleid is vastgelegd in tabel 2
9	▪ Tijdelijk beheer van gemeentelijk grondeigendom kan noodzakelijk en/of wenselijk zijn tot het moment dat de betreffende grond in ontwikkeling wordt genomen. ▪ Tijdelijk beheer vindt plaats op basis van voorgezet gebruik ,via verhuur, pacht of bruikleen ▪ De gemeente hanteert als uitgangspunt dat tijdelijk beheer kostendekkend is ▪ Agrarische gronden worden door de gemeente uitgegeven via geliberaliseerde pacht. Als grondslag voor de bepaling van de pachtprijs wordt aangesloten bij de jaarlijks door het Rijk vastgestelde regionorm.
10	▪ De gemeente Stadskanaal is voornemens beleid te ontwikkelen voor de omgang met snippergroen en oneigenlijk gebruik van gemeentegrond
Bijlage I	▪ De uitvoeringsnota is een interne richtlijn voor de financiële uitvoering van het grondbeleid en is grotendeels gebaseerd op de BBV-regelgeving ▪ Het college is verantwoordelijk voor de uitvoering en kan de nota tussentijds actualiseren, bijvoorbeeld bij gewijzigde wet- en regelgeving ▪ De gemeente zorgt voor goede informatievoorziening over het grondbeleid via begroting, jaarrekening en rapport over de voortgang van haar eigen grondexploitatieprojecten via de Meerjaren Prognose Grondexplotiaties (MPG) ▪ Detailinformatie over grondexploitaties wordt onder geheimhouding verstrekt ▪ De gemeente hanteert de Dynamische Eindwaarde Methode (DEM) voor het opstellen van een grondexploitatie, waarbij gebruik wordt gemaakt van een passend en beveiligd rekenmodel ▪ De gemeente werkt met voorbereidingskredieten om de voorbereidingsfase van een grondexploitatieproject financieel te faciliteren tot de opening van een grondexploitatie (BIE) ▪ De gemeente Stadskanaal hanteert als uitgangspunt dat een nieuwe grondexploitatie door de raad wordt vastgesteld voorafgaand aan of uiterlijk gelijktijdig met het planologisch besluit (bijvoorbeeld een wijziging van het omgevingsplan) ▪ Elke grondexploitatie wordt minimaal eenmaal per jaar herzien ▪ De herziene grondexploitaties worden gelijktijdig met het Meerjarenperspectief Grondexploitaties (MPG) ter vaststelling aan de raad aangeboden in de eerste helft van het jaar volgend op het verantwoordingsjaar en voorafgaand aan de vaststelling van de jaarrekening. ▪ Bij planinhoudelijke wijzigingen of autonome ontwikkelingen met een materieel financieel effect wordt een herziene grondexploitatie separaat ter besluitvorming aan de raad voorgelegd en wordt niet gewacht tot het reguliere jaarlijkse herzieningsmoment.

	▪ De gemeente Stadskanaal hanteert als uitgangspunt dat een grondexploitatie door middel van een raadsbesluit wordt afgesloten zodra het project financieel en feitelijk is afgerond. ▪ Voor winstgevende grondexploitaties geldt dat op basis van het BBV (tussentijds) winst wordt genomen op basis van de zogeheten POC-methode ▪ Voor verliesgevende grondexploitaties geldt op basis van het BBV dat direct een verliesvoorziening wordt getroffen ten laste van de Algemene Reserve Grondexploitaties (ARG) ter grootte van het verwachte verlies ▪ De Algemene Reserve Grondexploitaties (ARG) dient als financiële buffer voor de grondexploitaties. De reserve dekt verliesvoorzieningen, afgeboekte voorbereidingskosten en restrisico's. ▪ De minimale omvang van de ARG is gelijk aan de benodigde weerstandscapaciteit ▪ De ARG wordt gevoed vanuit (tussentijdse) winstnemingen op de grondexploitaties en de opbrengsten uit de regeling Realisatiestimulans ▪ De gemeente past de RISMAN-methodiek toe voor het systematisch identificeren, analyseren, beheersen en monitoren van risico's. ▪ De gemeente maakt onderscheid tussen verschillende soorten risico's (voorzienbaar versus onvoorzien en projectspecifiek versus portefeuillerisico's). ▪ Jaarlijks wordt een risicoanalyse opgesteld en wordt de benodigde weerstandscapaciteit bepaald en afgezet tegen de beschikbare weerstandscapaciteit ▪ De gemeente Stadskanaal hanteert als uitgangspunt dat projectspecifieke risico's in eerste instantie worden opgevangen door de verwachte winstruimte in de grondexploitatie. ▪ Gronden worden gewaardeerd conform het BBV tegen verkrijgingsprijs- of vervaardigingsprijs en op de balans gezet op basis van de aard en doelstelling van het grondbezit: Materiële Vaste Activa, Bouwgrond in Exploitatie (BIE) of Voorraad. ▪ De gemeente Stadskanaal hanteert als uitgangspunt dat de waardering van gronden jaarlijks wordt beoordeeld. Indien uit deze beoordeling blijkt dat sprake is van een duurzame waardevermindering, wordt de grond afgewaardeerd tot de lagere marktwaarde. ▪ Uitgangspunt is dat vorderingen uit kostenverhaal op basis van het BBV worden verantwoord onder de balanspost Overige vorderingen (artikel 39, onderdeel h BBV). ▪ Omdat de gemeente Stadskanaal momenteel geen lopende gevallen van kostenverhaal kent, wordt de administratieve uitwerking pas verder uitgewerkt wanneer dit in de praktijk noodzakelijk wordt. Dit kan op dat moment worden meegenomen in een tussentijdse actualisatie van de uitvoeringsnota.

Inhoudsopgave

Voorwoord **3**

Samenvatting **4**

Inhoudsopgave **7**

1 Inleiding **10**

1.1 Aanleiding 11

1.2 Historie 12

1.3 Doelstelling 12

1.4 Doelstellingen gemeente Stadskanaal 13

1.4.1 Omgevingsvisie gemeente Stadskanaal 13

1.4.2 Woonzorgvisie 2026-2030 14

1.4.3 Woondeal Oost-Groningen 2022-2030 14

1.4.4 Prestatieafspraken 2024-2027 15

1.4.5 Toekomstperspectief Stadskanaal - Musselkanaal 15

1.4.6 Integraal Huisvestingsplan (IHP) Stadskanaal 16

1.4.7 Klimaatadaptatieprogramma 2026-2030 16

1.5 Leeswijzer 16

2 Vormen van grondbeleid **18**

2.1 Actief Grondbeleid 18

2.2 Faciliterend Grondbeleid 19

2.3 Publiek-Private Samenwerking (PPS) 19

2.3.1 Bouwclaim 19

2.3.2 Joint Venture 19

2.3.3 Concessiemodel 19

2.4 Samenvatting 19

3 Grondbeleid in de praktijk **21**

3.1 Vaste koers of situationeel grondbeleid? 21

3.2 Afwegingskader grondbeleid 21

3.2.1 Planvorming 23

3.2.2 Uitvoering 23

4 Verwerving - Actief Grondbeleid **25**

4.1 Planmatige verwervingen 26

CONCEPT

4.2 Strategische verwervingen 26
4.2.1 Kaders voor strategische verwervingen 26
4.3 Verwervingsinstrumenten 27
4.3.1 Minnelijke verwerving 28
4.3.2 Kavelruil 28
4.3.3 Voorkeursrecht 28
4.3.4 Onteigening 30
5 Kostenverhaal – Faciliterend Grondbeleid 31
5.1.1 Privaatrechtelijk spoor 32
5.1.2 Publiekrechtelijk spoor 32
5.1.3 Financiële bijdragen 32
6 Grondprijzenbeleid 34
6.1 Residuele grondwaardemethode 34
6.2 Grondquote methode 34
6.3 Comparatieve methode 34
6.4 Kostprijs methode 34
6.5 Vaste grondprijs 35
6.6 Taxatie 35
7 Gronduitgifte 36
7.1 Uitgangspunten gronduitgifte 36
7.2 Vormen van gronduitgifte 36
7.2.1 Verkoop 36
7.2.2 Erfpacht 36
7.2.3 Tender 37
7.2.4 Reserveringsovereenkomst 37
7.2.5 Particulier opdrachtgeverschap 37
7.2.6 Eén-op-één uitgifte 37
8 Governance grondbeleid 38
9 Tijdelijk beheer 40
9.1 Verhuur 40
9.2 Pacht 40
9.3 Bruikleen 40

CONCEPT

10 Snippergroen en oneigenlijk gebruik gemeentegrond 41
10.1 Snippergroen 41
10.2 Oneigenlijk gebruik gemeentegrond 42
11 Begrippenlijst 43
12 Bronnen 44

BIJLAGE I Financiële beheersing en verantwoording grondbeleid

BIJLAGE I-A Risicokaart

BIJLAGE II Afwegingskader grondbeleid gemeente Stadskanaal

CONCEPT

1 Inleiding

In 2024 heeft de Rekenkamer onderzoek gedaan naar de toekomst van het grondbeleid in de gemeente Stadskanaal. Centraal hierbij stond een schets van het huidige grondbeleid, de mogelijke toekomstige richting daarvan en de keuzes die daarin gemaakt kunnen worden. De mogelijkheden om het grondbeleid te moderniseren vormde onderdeel van dit onderzoek.

De vorige Nota Grondbeleid 2017-2020 was opgesteld in een periode van demografische krimp, waarin geen grote ontwikkelopgaven op het gebied van woningbouw en bedrijventerreinen werden voorzien. Op basis van toenmalige prognoses werd zelfs verwacht dat er in 2025 een overaanbod van circa 600 woningen zou ontstaan. Dit voedde de vrees voor structurele leegstand en verpaupering. Grondexploitaties moesten worden afgewaardeerd en er werd ingezet op het terugbrengen van de bestemmingsplancapaciteit. Uitgangspunt was een situationeel grondbeleid, met de verwachting dat het accent zou verschuiven naar een meer regisserende, meer faciliterende rol van de gemeente.

Inmiddels is de tijd van krimp voorbij en is het beeld op basis van de *Omgevingsvisie gemeente Stadskanaal* gewijzigd. De gemeente Stadskanaal heeft op dit moment een woningbouwopgave van 450 woningen tot 2030. Naar verwachting neemt de woningbouwopgave ná 2030 verder toe met circa 1.860 woningen in de periode 2030-2040. De prognoses zijn gebaseerd op de modellen van Primos en het Sociaal Planbureau Groningen en het MIRT-onderzoek (2024) naar de effecten van de komst van de Nedersaksenlijn. Deze treinverbinding tussen Enschede en Groningen doorkruist de gemeente Stadskanaal en heeft gevolgen voor de locatie Dideldom die geldt als het beoogde stationsgebied. De gemeente Stadskanaal beschouwt dit als een enorme ontwikkelkans voor de leefbaarheid en de bereikbaarheid van de gemeente.

In de *Omgevingsvisie gemeente Stadskanaal* heeft de gemeente haar beleidsdoelen voor de fysieke leefomgeving vastgelegd. Het is een visie voor de lange termijn: richting 2040 en verder. De omgevingsvisie beschrijft onder andere de kwaliteit van de leefomgeving, de hoofdlijnen van het gebruik en beheer van het grondgebied, en het beleid voor de fysieke omgeving. De omgevingsvisie vervangt de oude structuurvisie en voldoet aan de regels van de Omgevingswet. Naast de omgevingsvisie is een toekomstperspectief door de gemeenteraad vastgesteld. Dit perspectief is samen de omgevingsvisie de blauwdruk voor het verder bestendigen en uitbouwen van de basis in onze gemeente.

Een verdere uitwerking van de verschillende thema's volgt de komende jaren in zogeheten programma's. Grondbeleid is een middel om de doelstellingen uit de omgevingsvisie en de opvolgende programma's te verwezenlijken. Grondbeleid is geen doel op zich, maar een instrument en ondersteunend van aard.

Gelet op de schaalsprong en genoemde doelstellingen is het noodzakelijk het grondbeleid opnieuw tegen het licht te houden. Hierbij wordt gekeken binnen welke kaders de gemeente kan opereren op de grondmarkt om de beleidsdoelstellingen te verwezenlijken.

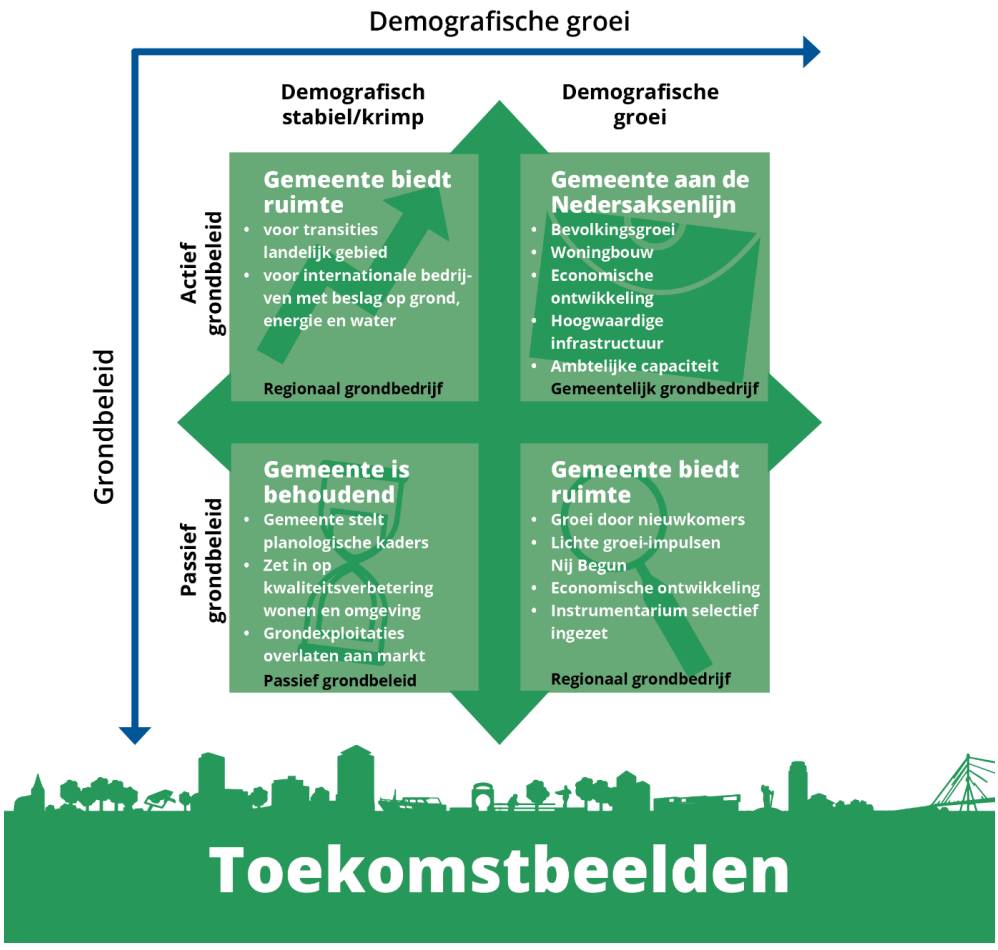
CONCEPT

1.1 Aanleiding

In 2024 heeft de Rekenkamer onderzoek gedaan naar de mogelijkheden om het grondbeleid te moderniseren. Het onderzoek is uitgevoerd in de vorm van een Quickscan: *'Modernisering van het grondbeleid, hoe zou dat kunnen?'*. Hierbij is gebruik gemaakt van de scenarioplanningsmethode, waarbij verschillende toekomstscenario's en de implicaties daarvan voor het grondbeleid inzichtelijk zijn gemaakt (zie figuur 1):

1. Gemeente biedt ruimte
2. Gemeente aan de Nedersaksenlijn
3. Gemeente is behoudend
4. Gemeente mijdt risico's

Figuur 1. Toekomstbeelden en uitwerkingen



De conclusie van het Rekenkameronderzoek is dat de keuzes voor de toekomst van het grondbeleid afhankelijk zijn van de ruimtelijke basis. De vraag blijft of de gemeente bereid is om een actief (of een actiever) grondbeleid te voeren en de bijbehorende risico's te accepteren. In de *Omgevingsvisie*

gemeente Stadskanaal (vastgesteld d.d. 19 januari 2026) wordt de komst van de Nedersaksenlijn gezien als een gegeven. De gemeente zet daarmee feitelijk definitief koers richting het toekomstbeeld ‘gemeente aan de Nedersaksenlijn’ waarbij een verschuiving naar actiever grondbeleid in beginsel een logische consequentie lijkt.

1.2 Historie

Het verleden laten zien dat actief grondbeleid ook risico’s met zich meebrengt. Het op grote schaal aankopen van gronden kan leiden tot aanzienlijke financiële risico’s voor gemeenten. In de periode voorafgaand aan de kredietcrisis van 2008 vormden gemeentelijke grondexploitaties voor veel Nederlandse gemeenten een belangrijke inkomstenbron. Gemeenten kochten gronden aan, maakten deze bouw- en woonrijp en verkochten de gronden vervolgens met winst aan ontwikkelaars of woningcorporaties. De opbrengsten werden regelmatig ingezet voor de financiering van andere publieke voorzieningen, zoals infrastructuur, cultuur en sport.

Met het uitbreken van de kredietcrisis veranderde deze situatie ingrijpend. Door de sterk afgenomen vraag naar woningbouw- en ontwikkellocaties daalde de waarde van veel gemeentelijke grondposities aanzienlijk. Gemeenten werden hierdoor geconfronteerd met omvangrijke afboekingen op hun grondexploitaties. Gronden die tegen hoge prijzen waren aangekocht, bleken plotseling aanzienlijk minder waard. Als gevolg hiervan zagen veel gemeenten destijds hun financiële positie verslechteren en moesten tekorten worden opgevangen vanuit reserves of de algemene middelen. In enkele gevallen leidde dit zelfs tot verscherpt financieel toezicht in de vorm van een artikel 12-status. Deloitte (2012) schatte het totale verlies voor Nederlandse gemeenten destijds op circa € 3,9 miljard tot € 4,4 miljard.

De ervaringen uit deze periode hebben ertoe geleid dat veel gemeenten kritischer zijn gaan kijken naar de risico’s van actief grondbeleid. In de periode ná de kredietcrisis heeft bij veel gemeenten een verschuiving plaatsgevonden naar faciliterend of situationeel grondbeleid, waarbij per locatie of ontwikkeling wordt afgewogen welke vorm van grondbeleid het meest passend is.

De laatste jaren is weer een verschuiving naar actiever grondbeleid waarneembaar. De toenemende druk op de woningmarkt, de grote ruimtelijke opgaven op het gebied van woningbouw, energietransitie, economie en infrastructuur, en de schaarste aan beschikbare locaties maken dat gemeenten vaker behoefte hebben aan meer sturing op ruimtelijke ontwikkelingen.

1.3 Doelstelling

Grondbeleid is geen doel op zich, maar een middel om maatschappelijke en ruimtelijke doelstellingen te realiseren. De VNG (2018), hanteert de volgende definitie:

Grondbeleid is een middel om ruimtelijke doelstellingen op het gebied van de volkshuisvesting, lokale economie, natuur en groen, infrastructuur en maatschappelijke voorzieningen te verwezenlijken, en is dus niet leidend maar volgend op deze ruimtelijke doelstellingen.

De gemeente Stadskanaal heeft haar ruimtelijke doelstellingen vastgelegd in verschillende beleidsdocumenten (zie paragraaf 1.4). Door de toenemende schaarste aan ruimte zijn grond en grondbeleid van steeds groter belang bij het realiseren van deze doelstellingen. De Nota Grondbeleid 2026-2030 beschrijft welke vorm van grondbeleid de gemeente Stadskanaal de komende

CONCEPT

beleidsperiode hanteert en welke grondbeleidsinstrumenten hierbij kunnen worden ingezet. De nota grondbeleid biedt een kader voor de gemeentelijke houding en rol bij ruimtelijke- en gebiedsontwikkelingen.

1.4 Doelstellingen gemeente Stadskanaal

De doelstellingen van de gemeente Stadskanaal zijn grotendeels vastgelegd in de volgende documenten:

1. Omgevingsvisie gemeente Stadskanaal
2. Woonzorgvisie 2026-2030
3. Woondeal Oost-Groningen 2022-2030
4. Prestatieafspraken 2024-2027
5. Toekomstperspectief Stadskanaal - Musselkanaal
6. Integraal Huisvestingsplan (IHP) Stadskanaal
7. Klimaatadaptatieprogramma 2025-2030

1.4.1 Omgevingsvisie gemeente Stadskanaal

De *Omgevingsvisie gemeente Stadskanaal* is op 19 januari 2026 door de gemeenteraad vastgesteld. In deze omgevingsvisie legt de gemeente haar beleidsdoelen vast voor de fysieke leefomgeving tot 2040 en daarna. De omgevingsvisie vormt de overkoepelende kapstok voor het ruimtelijk beleid en wordt verder uitgewerkt in specifieke programma's en het omgevingsplan als onderdeel van de Omgevingswet.

De gemeente wil een aantrekkelijke woongemeente zijn voor iedere doelgroep, met aandacht voor ruimtelijke kwaliteit, duurzaamheid en goede voorzieningen. Het open landschap wordt gekoesterd en versterkt en aantasting daarvan zoveel mogelijk beperkt. Bereikbaarheid wordt verbeterd door inzet op duurzame mobiliteit en de komst van de Nedersaksenlijn. Daarnaast blijft ruimte voor maakindustrie, MKB en detailhandel en wordt ingezet op leefbare kernen met toekomstbestendige voorzieningen.

Belangrijke ruimtelijke opgaven die hieruit volgen zijn onder andere:

- Woningbouwopgave van circa 450 woningen tot 2030;
- Woningbouwopgave van circa 1.860 woningen vanaf 2030 en verder;
- De ontwikkeling van het Dideldomterrein als toekomstig stationsgebied en regionale mobiliteitshub;
- De herstructurering en herbestemming van gebieden die hun functie hebben verloren.

De woonvisie 2026-2030 maakt integraal onderdeel uit van de *Omgevingsvisie gemeente Stadskanaal*. Centraal staat de doelstelling om voor iedere doelgroep een passende woning te bieden, met nadruk op betaalbaarheid, het versterken van de bestaande woningvoorraad en het anticiperen op de komst van de Nedersaksenlijn.

CONCEPT

De *Omgevingsvisie gemeente Stadskanaal* hanteert twee scenario's voor de woningbouwopgave. Het basisscenario gaat uit van een netto toevoeging van 350 woningen tot en met 2030. In het alternatieve scenario wordt rekening gehouden met de komst van de Nedersaksenlijn, waarbij de planvoorbereiding van honderd extra woningen wordt versneld, zodat de netto toevoeging uitkomt op 450 woningen tot en met 2030. Daarmee bouwt de gemeente bewust boven de minimale opgave van 433 woningen bruto (297 netto) uit de Regionale Woondeal Oost-Groningen. Op basis van de groeiopgave die is geschetst in de MIRT-prognose wordt daarna rekening gehouden met circa 1.030 woningen in de periode 2031-2035 en 830 woningen in de periode 2036-2040.

Het overgrote deel van de opgave landt in de kernen Stadskanaal en Musselkanaal, op locaties met voorzieningen, werkgelegenheid en goede bereikbaarheid in relatie tot het toekomstige stationsgebied. In de overige kernen en het buitengebied is ruimte voor lokale vraag, met inbreiding voor uitbreiding als uitgangspunt. Conform de Regionale Woondeal wordt minimaal 66% van de nieuwbouw gerealiseerd in het betaalbare segment. Daarnaast bestaat minimaal 30% van het totale nieuwbouwprogramma uit sociale huurwoningen. Hiermee wordt aangesloten bij de uitgangspunten van de Wet versterking regie volkshuisvesting. Het accent ligt op starters, jonge huishoudens en senioren.

1.4.2 Woonzorgvisie 2026-2030

De gemeente Stadskanaal heeft samen met de andere gemeenten in Oost- Groningen regionaal afgestemde woonzorgvisies opgesteld met een uitvoeringsplan op hoofdlijnen. De visie richt zich op de groeiende woonzorgopgave als gevolg van vergrijzing, een toenemende zorgvraag en de krapte op de woningmarkt. Het toenemende aantal ouderen leidt bijvoorbeeld tot een behoefte van 1.380 aanvullende woningen voor ouderen tot 2041. Het gaat hierbij zowel om nieuwbouw als verbouw van bestaande woningen. Daarnaast moeten voldoende sociale huurwoningen beschikbaar worden gestelde voor urgente aandachtsgroepen. De gemeenten in Oost-Groningen werken regionaal samen aan voldoende passende woningen voor ouderen en aandachtsgroepen, in combinatie met passende zorg, welzijn en voorzieningen.

1.4.3 Woondeal Oost-Groningen 2022-2030

De Regionale Woondeal Oost-Groningen 2022-2030 is op 15 februari 2023 ondertekend door het Rijk, de provincie Groningen en de gemeenten Oldambt, Pekela, Stadskanaal, Veendam en Westerwolde. De woondeal vormt de regionale doorvertaling van de nationale en provinciale woningbouwafspraken en legt vast welk aandeel iedere gemeente neemt in de regionale opgave.

Voor de regio Oost-Groningen geldt een opgave van 3.846 woningen bruto tot en met 2030. Voor de gemeente Stadskanaal is de opgave vastgesteld op een bruto toevoeging van 433 woningen en een netto uitbreiding van 297 woningen. De gemeente beschouwt deze afspraak als ondergrens en hanteert in de woonvisie een hogere lokale doelstelling (zie paragraaf 1.4.2).

CONCEPT

De woondeal benoemt daarnaast een aantal regionale knelpunten die doorwerken op de uitvoerbaarheid van de woningbouwopgave, waaronder de onrendabele top op inbreidingslocaties, lagere woningwaarden ten opzichte van de bouwkosten en gefragmenteerd grondbezit. Deze factoren zijn van belang voor de keuzes die in het grondbeleid worden gemaakt. De afspraken uit de regionale woondeal worden uitgewerkt in het nog op te stellen gemeentelijke volkshuisvestingsprogramma.

1.4.4 Prestatieafspraken 2024-2027

De gemeente Stadskanaal heeft met haar primaire partners, Lefier en Woonservice, meerjarige prestatieafspraken gemaakt over de volkshuisvestelijke opgave. De afspraken zien toe op thema's als beschikbaarheid, betaalbaarheid, duurzaamheid, leefbaarheid en wonen, welzijn en zorg.

Zo is bijvoorbeeld overeengekomen dat 130 sociale huurwoningen worden gerealiseerd binnen de woondealperiode tot 2031, onder voorbehoud dat de haalbaarheid afhankelijk is van planologische procedures. De gemeente heeft desalniettemin een inspanningsverplichting op zich genomen om locaties aan te dragen waarde genoemde aantallen kunnen worden gerealiseerd. Afgesproken is dat partijen actief, periodiek met elkaar in overleg treden over de noodzakelijke planvorming.

Gedurende de looptijd van de afspraken wordt periodiek geëvalueerd of aanvulling of wijziging van de afspraken noodzakelijk is.

1.4.5 Toekomstperspectief Stadskanaal - Musselkanaal

Het Toekomstperspectief Stadskanaal-Musselkanaal is in september 2025 vastgesteld en schetst een integrale ontwikkelvisie voor de kernen Stadskanaal en Musselkanaal voor de komende tien tot vijftien jaar. Het document is opgesteld in het kader van het Masterplan Regiocentra Groningen en sluit aan op het programma Nij Begun en de plannen voor de Nedersaksenlijn.

Het Toekomstperspectief formuleert tien zogeheten Knoalster vuistregels, waarvan voor het grondbeleid in het bijzonder relevant zijn dat bestaande waarden worden versterkt voordat nieuwe ontwikkeling wordt overwogen, dat inbreiding voorgaat op uitbreiding, dat publieke investeringen strategisch worden ingezet met oog voor duurzame waardeontwikkeling, en dat ontworpen wordt op menselijke maat en schaal.

Vijf prioritaire gebieden zijn aangewezen voor de uitvoering:

1. Het kanaal als levensader;
2. Het centrum van Stadskanaal;
3. Het centrum van Musselkanaal;
4. Dideldom;
5. Andere plekken of opgaven met potentie.

Voor de uitvoering benoemt het Toekomstperspectief een aantal aanvullende instrumenten die de gemeente wil inzetten of verkennen, waaronder een actief grondbeleid met strategische verwervingen, een subsidieregeling gevelverbetering en ontwikkeling lintbebouwing, een Kanaalster

CONCEPT

vernieuwingsfonds en een kwaliteitsteam. Deze instrumenten geven richting aan de wijze waarop het grondbeleid in de prioritaire gebieden wordt ingezet.

1.4.6 Integraal Huisvestingsplan (IHP) Stadskanaal

Het Integraal Huisvestingsplan Onderwijs (IHP) schetst het meerjarenperspectief (2024-2039) betreft alle schoolgebouwen in het basis-, speciaal- en voortgezet onderwijs in de gemeente Stadskanaal. Daarbij wordt ingezet op toekomstbestendige, duurzame en gezonde schoolgebouwen die aansluiten bij de ontwikkeling van het onderwijs en de verwachte demografische ontwikkelingen. Daarbij wordt nadrukkelijk gekeken naar samenwerking tussen scholen, de vorming van integrale kindcentra (IKC's) en multifunctionele accommodaties (MFA's). Voor diverse locaties zijn nieuwbouw-, renovatie- of herontwikkelingsopgaven benoemd, waarbij ook de mogelijkheden voor clustering van onderwijsvoorzieningen worden onderzocht.

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de huisvesting van scholen in het basisonderwijs, voortgezet onderwijs en speciaal onderwijs. Dit hangt samen met de gemeentelijke grondpositie. Het tijdelijk beschikbaar hebben van gronden vereist planmatige en/of strategische verwerving van gronden. Achterblijvende locaties komen daarentegen juist in gemeentelijk bezit, waardoor zij potentie houden voor het invullen van ruimtelijke opgaven.

1.4.7 Klimaatadaptatieprogramma 2026-2030

De gemeente Stadskanaal heeft in het Klimaatadaptatieprogramma 2026-2030 vastgelegd hoe zij wil omgaan met de gevolgen van klimaatverandering. Uit onderzoeken blijkt dat de gemeente in toenemende mate te maken zal krijgen met wateroverlast, hitte, droogte en een afnemende beschikbaarheid van zoetwater. De gemeente streeft ernaar om in 2050 klimaatbestendig te zijn.

Het programma bevat maatregelen gericht op het beperken van wateroverlast, het vergroten van de waterbeschikbaarheid, het versterken van biodiversiteit en groenstructuren, het verminderen van hittestress en het klimaatbestendig maken van de gebouwde omgeving. Het realiseren van deze opgaven kan een onderdeel uitmaken van het afwegingskader grondbeleid en/of gefaciliteerd worden middels strategische verwervingen.

1.5 Leeswijzer

De nota grondbeleid bestaat uit een hoofddocument en een bijlage. Het hoofddocument bevat de uitgangspunten voor het gemeentelijk grondbeleid. Hierin wordt beschreven hoe de gemeente haar grondbeleid vormgeeft en welke uitgangspunten daarbij worden gehanteerd.

De financiële beheersing en verantwoording van het grondbeleid zijn uitgewerkt in bijlage I. Deze bijlage maakt integraal onderdeel uit van de Nota Grondbeleid 2026-2030 en beschrijft hoe de gemeente invulling geeft aan de financiële beheersing en verantwoording van het grondbeleid. Daarbij wordt onder meer ingegaan op grondexploitaties, risicomanagement, waardering van gronden en de financiële verslaglegging rondom zowel actief als faciliterend grondbeleid.

De nota is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 2 beschrijft de verschillende vormen van grondbeleid. Hoofdstuk 3 vertaalt deze naar de praktijk van de gemeente Stadskanaal en bevat het gemeentelijke

CONCEPT

afwegingskader. Hoofdstuk 4 en 5 behandelen de belangrijkste grondbeleidsinstrumenten voor respectievelijk actief en faciliterend grondbeleid. De hoofdstukken 6 tot en met 10 werken aanverwante onderdelen van het gemeentelijk grondbeleid nader uit, waaronder grondprijzen, gronduitgifte, governance, tijdelijk beheer en het omgaan met snippergroen en oneigenlijk gebruik van gemeentegrond. Hoofdstuk 11 bevat een begrippenlijst en hoofdstuk 12 een overzicht van de geraadpleegde bronnen.

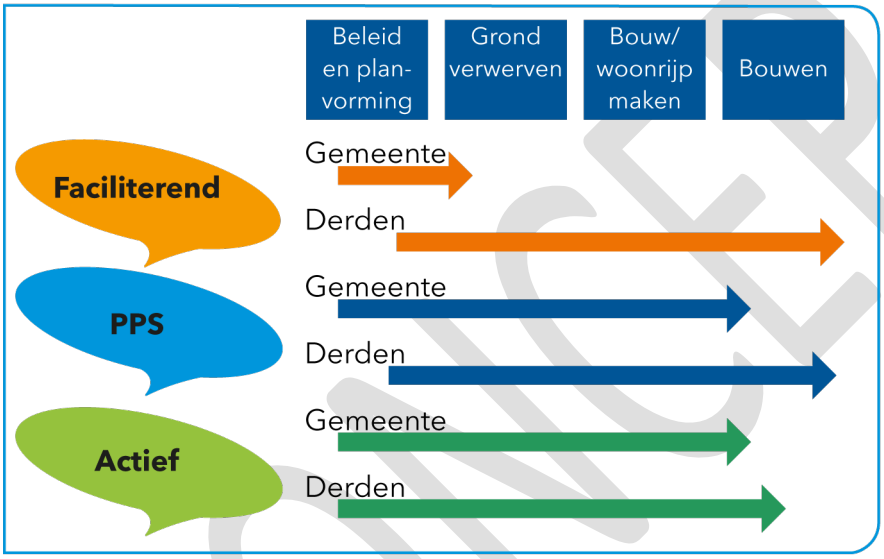
In deze nota wordt voor enkele onderwerpen verwezen naar afzonderlijke uitwerkingsdocumenten. Deze documenten worden op een later moment opgesteld binnen de kaders van deze nota. Voorbeelden hiervan zijn de Grondprijzenbrief en de Meerjarenprognose Grondexploitaties (MPG) en beleid ten aanzien van snippergroen en oneigenlijk gebruik van gemeentegrond.

CONCEPT

2 Vormen van grondbeleid

Binnen het Nederlandse grondbeleid worden meestal twee uitersten onderscheiden: actief en faciliterend grondbeleid. Dit helpt om te begrijpen welke rol een gemeente kan innemen bij gebiedsontwikkeling en hoe zich dat verhoudt tot de rol van marktpartijen. In de praktijk blijkt deze tweedeling echter niet altijd voldoende. Tussen beide uitersten bestaan verschillende tussenvormen, veelal in de vorm van publiek-private samenwerking. In figuur 2 is weergegeven hoe de rolverdeling tussen gemeente en marktpartijen kan verschillen per grondbeleidsvorm en per fase van de gebiedsontwikkeling

Figuur 2. Vormen van Grondbeleid (bron: VNG)



2.1 Actief Grondbeleid

Bij actief grondbeleid neemt de gemeente een actieve en sturende rol in de ontwikkeling van een gebied. Dit betekent dat de gemeente zelf gronden aankoopt, deze bouwrijp maakt en vervolgens uitgeeft aan ontwikkelaars of andere partijen. De gemeente voert in dit geval dus zelf de grondexploitatie. Deze vorm wordt vooral toegepast wanneer een ontwikkeling belangrijk is voor het realiseren van gemeentelijke doelen, zoals woningbouw, duurzaamheid of ruimtelijke kwaliteit. Doordat de gemeente eigenaar van de grond is, heeft zij veel invloed op hoe het gebied wordt ontwikkeld. Een belangrijk voordeel van actief grondbeleid is dat de gemeente veel regie heeft en daardoor beter kan sturen op het eindresultaat. Tegelijkertijd brengt deze vorm ook risico's met zich mee. De gemeente moet namelijk grote investeringen doen en loopt financieel risico als de markt tegenvalt.

CONCEPT

2.2 Faciliterend Grondbeleid

Bij faciliterend grondbeleid ligt het initiatief voor ontwikkeling juist bij de markt. De gemeente heeft geen grondpositie en beperkt zich tot haar publiekrechtelijke rol. Dit betekent dat zij kaders stelt en ervoor zorgt dat gemaakte kosten worden verhaald op de ontwikkelende partij. In dit geval heeft de gemeente minder regie op de ontwikkeling, maar liggen de risico's bij de ontwikkelende partij.

2.3 Publiek-Private Samenwerking (PPS)

Bij Publiek-Private Samenwerkingen (PPS) werken de gemeente en marktpartijen samen aan de ontwikkeling van een gebied.

2.3.1 Bouwclaim

Bij het bouwclaimmodel werken gemeente en marktpartijen samen, maar houdt de gemeente een relatief actieve rol. De marktpartij verkoopt ruwe bouwgrond aan de gemeente en krijgt in ruil daarvoor bouwrijpe kavels met recht om deze te bebouwen. De gemeente voert de grondexploitatie en draagt het grondexploitatierisico.

2.3.2 Joint Venture

Bij een joint venture werken gemeente en marktpartijen intensief samen in een gezamenlijke rechtspersoon, vaak een grondexploitatiemaatschappij (GEM). Beide partijen brengen grond, geld of kennis in en zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor de ontwikkeling. Niet alleen de planvorming, maar ook de grondexploitatie wordt gezamenlijk uitgevoerd. Winst, verlies en risico's worden gedeeld. Deze vorm wordt vaak toegepast bij complexe gebiedsontwikkelingen waarbij zeggenschap en aansprakelijkheid goed geregeld moet worden.

2.3.3 Concessiemodel

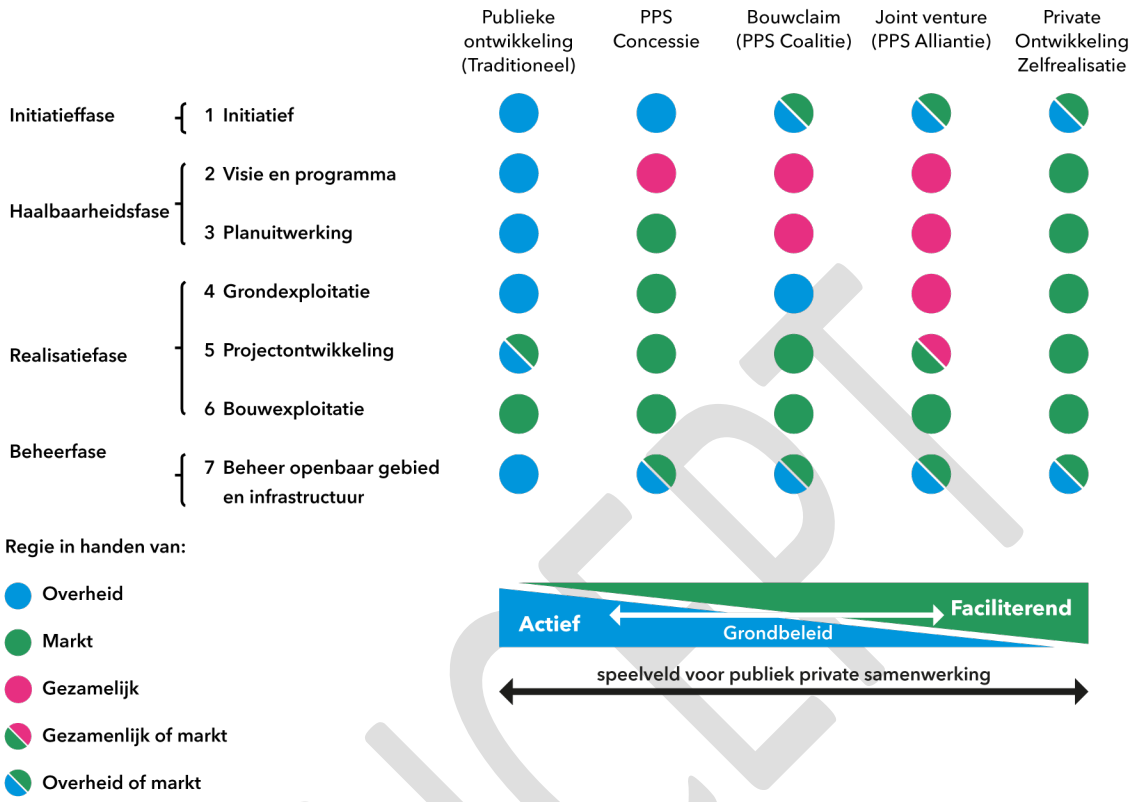
Deze vorm wordt vaak gekozen bij kleinere woningbouwlocaties. Bij het concessiemodel ligt een groot deel van de uitvoering bij de marktpartij, waarbij gronden door de marktpartij worden verworven van de gemeente of particuliere grondeigenaren. De gemeente stelt vooraf de belangrijkste kaders en randvoorwaarden vast, vaak in samenwerking met de markt. Daarna wordt de verdere uitwerking, grondexploitatie en realisatie grotendeels door de private partij uitgevoerd. De gemeente houdt vooral regie op hoofdlijnen, maar heeft minder directe invloed tijdens de uitvoering. De marktpartij draagt in dit geval volledig het grondexploitatierisico.

2.4 Samenvatting

Figuur 3 geeft per grondbeleidsvorm een gedetailleerde samenvatting van de verdeling van verantwoordelijkheden tussen gemeente en marktpartijen gedurende de verschillende (sub)fasen van de gebiedsontwikkeling.

CONCEPT

Figuur 3. Vormen van Grondbeleid (bron: Deloitte)



CONCEPT

3 Grondbeleid in de praktijk

In hoofdstuk 2 zijn de verschillende vormen van grondbeleid beschreven. In hoofdstuk 3 wordt de vertaalslag gemaakt naar de praktijk voor de gemeente Stadskanaal.

3.1 Vaste koers of situationeel grondbeleid?

Binnen het grondbeleid kan de gemeente kiezen voor een vaste koers of een situationele benadering. Bij een vaste koers kiest de gemeente vooraf voor één dominante grondbeleidsvorm, bijvoorbeeld actief of faciliterend grondbeleid. Deze keuze vormt vervolgens voor iedere ontwikkeling het uitgangspunt. Het voordeel is dat een vaste koers op voorhand duidelijkheid biedt over de rol van de gemeente, de verdeling van verantwoordelijkheden en de risico's die de gemeente bereid is te dragen. Het nadeel is dat minder ruimte bestaat om in te spelen op specifieke kenmerken van een gebiedsontwikkeling of gewijzigde omstandigheden.

Bij situationeel grondbeleid wordt niet vooraf gekozen voor één dominante grondbeleidsvorm. In plaats daarvan wordt per ontwikkeling beoordeeld welke rol van de gemeente het meest passend is, afhankelijk van de aard van de ontwikkeling en omstandigheden op het moment van afweging. Dit kan ertoe leiden dat de gemeente bij de ene ontwikkeling kiest voor actief grondbeleid, terwijl bij een andere ontwikkeling wordt gekozen voor faciliterend grondbeleid of publiek-private samenwerking. Daar waar nodig en wenselijk kan de gemeente een actieve rol pakken. Een nadeel van situationeel grondbeleid kan zijn dat vooraf minder voorspelbaar is welke rol de gemeente bij een ontwikkeling zal innemen.

De gemeente Stadskanaal kiest voor situationeel grondbeleid, omdat dit flexibiliteit biedt en maatwerk mogelijk maakt. In de praktijk hanteren de meeste gemeenten een vorm van situationeel grondbeleid. Het voordeel hiervan is dat de inzet van grondbeleid kan worden afgestemd op de specifieke kenmerken van een gebiedsontwikkeling en kan meebewegen met veranderende maatschappelijk- en economische omstandigheden (zie ook paragraaf 1.2). Tegelijkertijd vraagt deze benadering dat voor iedere ontwikkeling een zorgvuldige afweging gemaakt moet worden. Om deze afweging consistent en transparant te kunnen maken is een afwegingskader opgesteld (zie paragraaf 3.2).

3.2 Afwegingskader grondbeleid

Het afwegingskader grondbeleid is weergegeven in figuur 4. Het afwegingskader is een hulpmiddel om te komen tot een passende keuze voor het grondbeleid in een gebiedsontwikkeling. De uitkomst is richtinggevend. Het primaire doel is structuur te bieden aan het afwegingsproces en te helpen om op transparante wijze tot een goed onderbouwde keuze te komen.

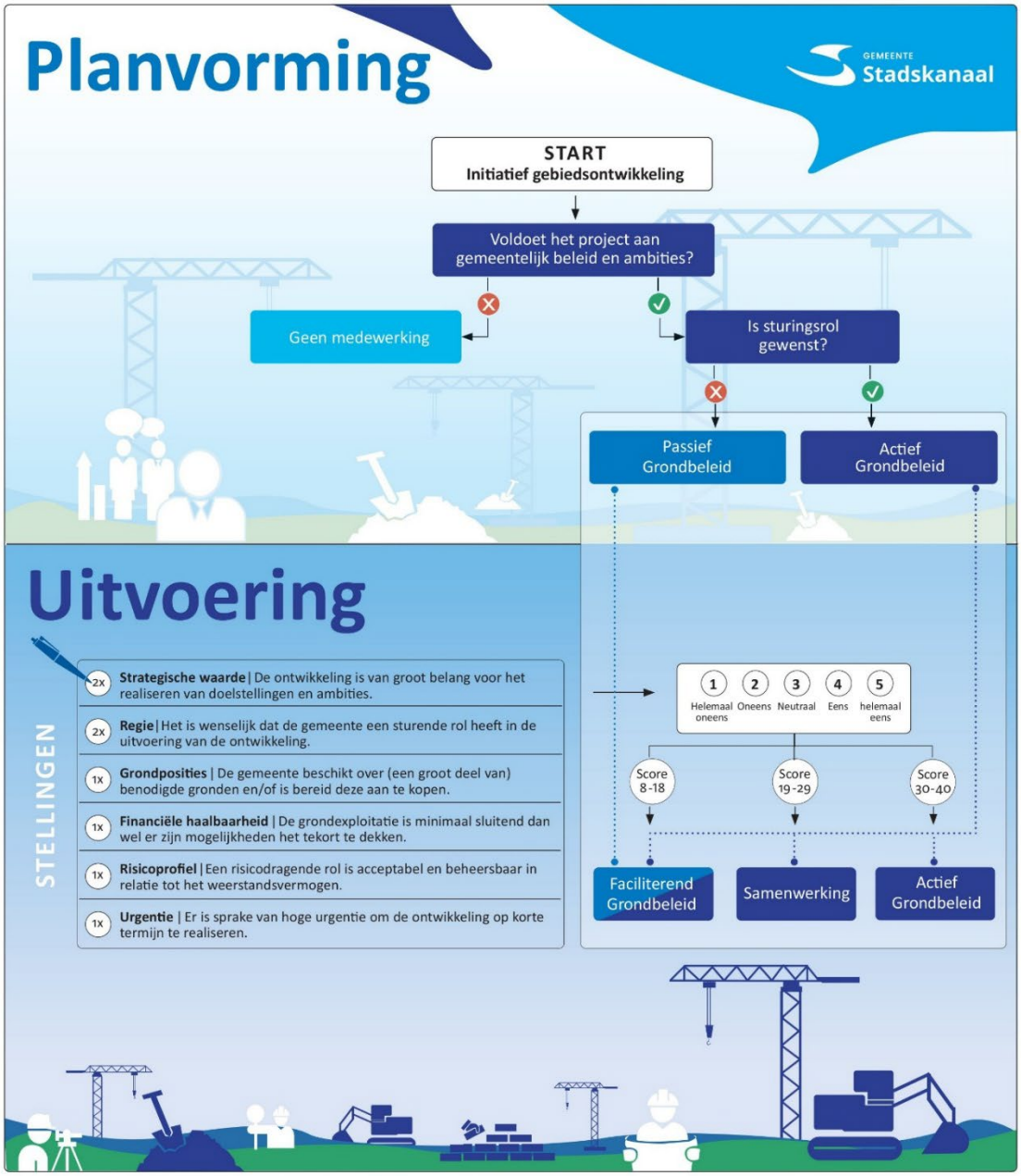
Het afwegingskader is opgebouwd uit twee hoofdonderdelen: Planvorming en Uitvoering. Deze indeling sluit aan bij de belangrijkste fasen van een gebiedsontwikkeling, waarbij per fase kan worden bepaald welke rol voor de gemeente het meest passend is.

Het afwegingskader kan zowel worden gebruikt voor individuele projecten als voor de strategische keuzes binnen een gebiedsontwikkeling als geheel. Bij voorkeur wordt het afwegingskader in

CONCEPT

projectgroepverband toegepast. De resultaten vormen input voor de projectopdracht en de bestuurlijke besluitvorming over het vervolg van de ontwikkeling. In het vervolg van paragraaf 3.2 wordt per hoofdonderdeel de praktische toepassing van het afwegingskader nader toegelicht.

Figuur 4. Afwegingskader grondbeleid gemeente Stadskanaal



3.2.1 Planvorming

De gemeente bepaald in de eerste plaats haar rol en houding ten aanzien van een initiatief in de planvorming. Het startpunt wordt gevormd door een initiatief vanuit een markpartij of door de gemeente zelf.

De eerste vraag is of het initiatief past binnen het gemeentelijk beleid en de geformuleerde doelstellingen, zoals vastgelegd in onder andere de *Omgevingsvisie gemeente Stadskanaal*, de Regionale Woondeal 2026-2030 en het Toekomstperspectief Stadskanaal-Musselkanaal (zie paragraaf 1.4). Wanneer een initiatief hier niet aan voldoet, is de gemeente niet bereid tot medewerking.

Wanneer een initiatief past binnen het gemeentelijk beleid en de gemeentelijke doelstellingen, is de gewenste mate van sturing op de totstandkoming van de ontwikkeling een belangrijk afwegingspunt. De gemeente kan in de planvormingsfase kiezen voor een actieve of passieve houding. Daarbij is de ligging van de ontwikkeling een belangrijk afwegingscriterium. Ligt een ontwikkeling binnen één van de vijf prioritaire gebieden uit het Toekomstperspectief Stadskanaal-Musselkanaal, dan is een actieve houding het uitgangspunt. Ligt een ontwikkeling buiten deze gebieden, dan ligt een passieve houding voor de hand, tenzij de noodzaak en urgentie van de ontwikkeling aanleiding geven om alsnog voor een actieve houding te kiezen.

Een actieve houding betekent dat de gemeente zelf regie neemt op de planvorming en een voortrekkersrol vervult bij het realiseren van de ontwikkeling. De gemeente zet zich actief in om de ontwikkeling van de grond te krijgen en onderzoekt welke rol zij daarbij in de uitvoering wil innemen. De gemeente kan bijvoorbeeld initiatiefnemers helpen, partijen met elkaar verbinden of visie voor de ontwikkeling opstellen.

Een passieve houding betekent dat de gemeente de planvorming volledig aan marktpartijen of andere initiatiefnemers overlaat. De ontwikkeling heeft geen prioriteit en de gemeente beperkt zich tot een toetsende rol. In de uitvoeringsfase ligt een faciliterende rol van de gemeente dan voor de hand.

De planvormingsfase kan dus resulteren in drie mogelijke uitkomsten: geen medewerking, passief grondbeleid of actief grondbeleid. Bij een passieve houding in de planvorming leidt in de regel tot faciliterend grondbeleid in de uitvoering. Bij een actieve houding in de planvorming volgt een nadere afweging voor het bepalen van de rol van de gemeente in de uitvoering.

3.2.2 Uitvoering

Om de rol van de gemeente in de uitvoering te bepalen, worden zes factoren beoordeeld aan de hand van stellingen op een vijfpuntsschaal (Likert-schaal), waarbij 1 staat voor ‘helemaal oneens’ en 5 voor ‘helemaal eens’. De volgende factoren maken onderdeel uit van deze beoordeling:

- Strategische waarde: de ontwikkeling is van groot belang voor het realiseren van doelstellingen.
- Regie: het is wenselijk dat de gemeente een sturende rol heeft in de uitvoering van de ontwikkeling.
- Grondposities: de gemeente beschikt over (een groot deel van) benodigde gronden en/of is bereid deze aan te kopen.

CONCEPT

- Financiële haalbaarheid: de grondexploitatie is minimaal sluitend dan wel er zijn mogelijkheden het tekort te dekken.
- Risicoprofiel: een risicodragende rol is acceptabel en beheersbaar in relatie tot het weerstandsvermogen.
- Urgentie: er is sprake van hoge urgentie om de ontwikkeling op korte termijn te realiseren.

De factoren 'strategische waarde' en 'regie' tellen dubbel mee in de beoordeling. Dit onderstreept het belang dat de gemeente Stadskanaal hecht aan deze factoren bij het bepalen van haar rol in de uitvoering.

De beoordeling is mede afhankelijk van informatie over de grondposities, de financiële haalbaarheid en de risico's van de ontwikkeling. Deze aspecten dienen daarom vooraf inzichtelijk te worden gemaakt.

De maximale score bedraagt 40 punten. Op basis van de totaalscore wordt een indicatie gegeven van de meest passende rol in de uitvoering:

- 8 tot en met 18 punten: Faciliterend grondbeleid
- 19 tot en met 29 punten: Samenwerking
- 30 tot en met 40 punten: Actief grondbeleid

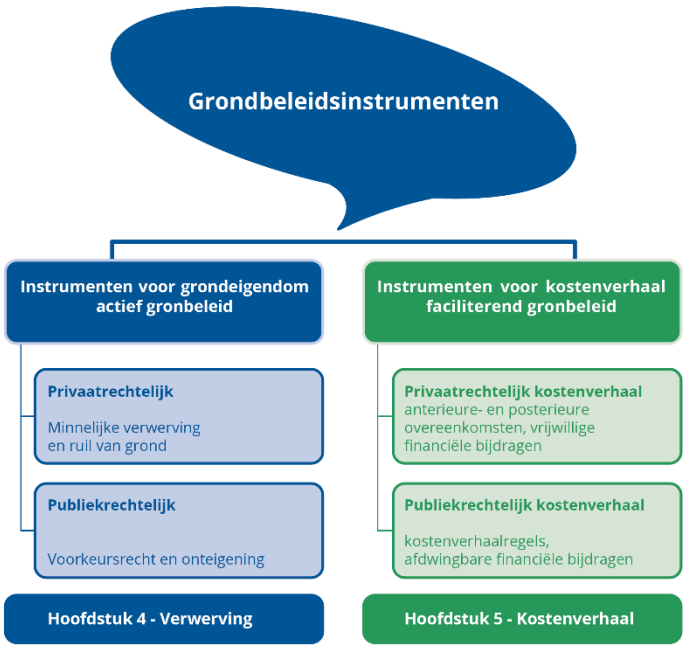
CONCEPT

4 Verwerving - Actief Grondbeleid

De gemeente beschikt over verschillende grondbeleidsinstrumenten die kunnen worden ingezet om haar ruimtelijke en maatschappelijke doelstellingen te realiseren. Welke instrumenten beschikbaar en passend zijn, hangt samen met de gekozen vorm van grondbeleid. In dit hoofdstuk worden de belangrijkste grondbeleidsinstrumenten beschreven en wordt aangegeven onder welke omstandigheden deze kunnen worden toegepast.

In het onderstaande schema is de samenhang van instrumenten weergegeven. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de linkerhelft van het schema: de verwervingsinstrumenten voor een actief grondbeleid.

Figuur 5. Grondbeleidsinstrumenten



Verwerving van onroerende zaken vormt een belangrijk instrument binnen het gemeentelijk grondbeleid. De gemeente streeft er in beginsel naar onroerende zaken op vrijwillige basis te verwerven. Bij een minnelijke verwerving bereiken de gemeente en de eigenaar in onderling overleg overeenstemming over de koop van de onroerende zaak en de daarbij behorende voorwaarden. Deze wijze van verwerven heeft de voorkeur, omdat zij uitgaat van vrijwilligheid, doorgaans minder tijd en kosten met zich meebrengt en bijdraagt aan een constructieve samenwerking tussen de gemeente en (grond)eigenaren.

Om de marktconformiteit van de aankoopprijs te waarborgen en ongeoorloofde staatssteun te voorkomen, wordt de aankoopprijs onderbouwd met ten minste één taxatie van een onafhankelijke en gecertificeerde taxateur. De taxatie mag op het moment van de aankoop niet ouder zijn dan één jaar.

Afhankelijk van het doel van de verwerving kan onderscheid worden gemaakt tussen planmatige en strategische verwervingen.

4.1 Planmatige verwervingen

Planmatige verwervingen vinden plaats binnen de kaders van een concreet en vastgesteld plan. In deze gevallen heeft de gemeente al een duidelijk beeld van de gewenste ontwikkeling en welke onroerende zaken daarvoor nodig zijn. De verwerving maakt hierbij onderdeel uit van een bredere ontwikkeling en is vaak gekoppeld aan een grondexploitatie.

De gemeente heeft vooraf inzicht in de kosten en opbrengsten van de ontwikkeling en kan op basis daarvan een onderbouwde keuze maken om onroerende zaken aan te kopen. Planmatige verwervingen zijn daardoor goed voorspelbaar en hebben over het algemeen een lager risico. Het doel is om de uitvoering van een concrete ontwikkeling mogelijk te maken en daarbij genoeg regie te houden op het proces en het eindresultaat.

Bij planmatige verwervingen spelen factoren zoals haalbaarheid, financiële uitvoerbaarheid en planning een belangrijke rol. Omdat er al sprake is van een uitgewerkt plan, kan de gemeente gerichter sturen en is de kans groter dat de investering zich terugverdient.

4.2 Strategische verwervingen

Strategische verwervingen vinden plaats zonder dat er al sprake is van een concreet uitgewerkt plan. De gemeente verwerft in deze gevallen onroerende zaken met het oog op toekomstige ontwikkelingen of om een strategische positie in te nemen binnen een gebied. Dit kan bijvoorbeeld wenselijk zijn wanneer verwacht wordt dat een gebied zich op termijn zal ontwikkelen of wanneer de gemeente invloed wil behouden op de toekomstige invulling van een locatie.

In tegenstelling tot planmatige verwervingen is er bij strategische verwervingen meer onzekerheid over de uiteindelijke ontwikkeling waardoor deze vorm van verwerving een hoger risico heeft. Tegelijkertijd biedt het de gemeente wel de mogelijkheid om tijdig positie in te nemen om meer regie te houden op toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen.

4.2.1 Kaders voor strategische verwervingen

Wanneer zich kansen op de grondmarkt voordoen, is het van belang dat de gemeente snel en adequaat kan handelen. Om deze slagvaardigheid te waarborgen, verleent de gemeenteraad het college van B&W toestemming om strategische verwervingen te doen tot een maximum van € 1 miljoen per afzonderlijke verwerving, met een totaalplafond van € 5 miljoen per kalenderjaar. Verwervingen buiten deze kaders worden vooraf ter besluitvorming aan de gemeenteraad voorgelegd.

De door de gemeenteraad beschikbaar gestelde financiële ruimte voor strategische verwervingen kan onder de volgende voorwaarden worden benut:

- De strategische verwerving is doelmatig in vergelijking met andere beschikbare grondbeleidsinstrumenten, zoals het voorkeursrecht;

CONCEPT

- De strategische verwerving draagt aantoonbaar bij aan de gemeentelijke doelstellingen. De verworven onroerende zaak kan op termijn een functie vervullen binnen een gebiedsontwikkeling of als strategische ruilgrond;
- De strategische verwerving vindt plaats binnen één van de vijf prioritaire gebieden uit het Toekomstperspectief Stadskanaal-Musselkanaal;
- Het risicoprofiel van de strategische verwerving is beheersbaar. Eventuele financiële risico's, waaronder een mogelijke afwaardering, kunnen binnen het beschikbare weerstandsvermogen worden opgevangen;
- De marktconformiteit van de aankoopprijs is onderbouwd met een onafhankelijke taxatie;
- De onroerende zaak kan op de balans worden geactiveerd tegen verkrijgingsprijs;
- De exploitatielasten van tijdelijk beheer kunnen worden gedekt uit de opbrengsten van tijdelijk beheer (pacht of verhuur);
- De strategische verwerving bedraagt maximaal € 1 miljoen en past binnen het totaalplafond van € 5 miljoen per kalenderjaar;
- De strategische verwerving kan worden gedekt uit de Reserve Strategische Aankopen;
- De gemeenteraad wordt zo spoedig mogelijk geïnformeerd, nadat het college het besluit over de aankoop heeft genomen. Indien daarvoor een wettelijke grondslag aanwezig is, legt het college overeenkomstig artikel 87 van de Gemeentewet geheimhouding op ten aanzien van de aan de raad verstrekte informatie;
- De financiële consequenties van de strategische verwerving worden verwerkt in de jaarrekening en begroting.

De Reserve Strategische Aankopen fungeert als financiële dekking voor strategische verwervingen. Dit betekent dat in deze reserve voldoende middelen beschikbaar moeten zijn om de financiële consequenties van een strategische verwerving op te vangen. Strategische verwervingen van onroerende zaken worden in beginsel geactiveerd op de balans. De hieruit voortvloeiende kapitaallasten worden gedekt uit de Reserve Strategische Aankopen. Indien op voorhand duidelijk is dat de Reserve Strategische Aankopen ontoereikend is om deze kapitaallasten te dekken, wordt een voorgenomen strategische verwerving alsnog ter besluitvorming aan de gemeenteraad voorgelegd.

De Reserve Strategische Aankopen heeft een revolverend karakter. Zodra een strategisch verworven onroerende zaak wordt verkocht, ingebracht in een grondexploitatie of anderszins financieel is afgewikkeld, kunnen de middelen terugvloeien naar de Reserve Strategische Aankopen.

4.3 Verwervingsinstrumenten

De Omgevingswet biedt verschillende instrumenten waarmee onroerende zaken verworven kunnen worden ten behoeve van ruimtelijke ontwikkelingen. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen privaatrechtelijke instrumenten (minnelijke verwerving en kavelruil) en publiekrechtelijke instrumenten (voorkeursrecht en onteigening).

Per gebiedsontwikkeling wordt afgewogen welke instrumenten het meest passend zijn. Bij de inzet van privaatrechtelijke instrumenten worden afspraken gemaakt op basis van vrijwillige overeenstemming tussen partijen. Publiekrechtelijke instrumenten kunnen worden toegepast wanneer de (tijdige)

CONCEPT

realisatie van ruimtelijke ontwikkelingen onvoldoende kan worden verzekerd via privaatrechtelijke weg, of wanneer publieke belangen anderszins in het geding komen.

4.3.1 Minnelijke verwerving

Bij minnelijke verwerving wordt onroerend goed aangekocht op basis van vrijwillige overeenstemming. Eigenaren worden geïnformeerd over respectievelijk het project en het doel en de noodzaak van de verwerving. De gemeente onderhandelt reëel en serieus als onderdeel van de minnelijke verwerving. De voorwaarden worden vastgelegd in een overeenkomst, zoals bijvoorbeeld een koop- of ruilovereenkomst.

4.3.2 Kavelruil

Kavelruil is een vorm van privaatrechtelijke verwerving die plaatsvindt op basis van vrijwillige overeenstemming tussen partijen. Er is sprake van kavelruil wanneer ten minste drie partijen onroerende zaken ruilen binnen een kavelruilovereenkomst. Met dit instrument kunnen eigendommen worden herschikt om ruimtelijke ontwikkelingen en gebiedsopgaven beter mogelijk te maken.

Binnen het landelijk gebied biedt kavelruil mogelijkheden om bedrijfsactiviteiten te behouden of te versterken bij ruimtelijke ontwikkelingen, infrastructurele projecten of andere maatschappelijke opgaven. Daarbij kan aansluiting worden gezocht bij herverkaveling als provinciaal (provinciaal instrument).

Sinds de inwerkingtreding van de Omgevingswet is kavelruil ook toepasbaar in stedelijk gebied. Dit biedt mogelijkheden om versnipperde eigendomssituaties te doorbreken en gebiedsontwikkelingen efficiënter te organiseren.

4.3.3 Voorkeursrecht

Met het vestigen van een voorkeursrecht op basis van de Omgevingswet krijgt de gemeente het eerste recht om een onroerende zaak aan te kopen wanneer de eigenaar deze wil verkopen (art. 9.1, lid 1 Omgevingswet). Het voorkeursrecht geeft de gemeente geen eigendom van de onroerende zaak, maar uitsluitend een voorkeurspositie bij voorgenomen verkoop.

Een belangrijk kenmerk van het voorkeursrecht is dat de overheid geen koopplicht heeft. Wanneer een eigenaar de onroerende zaak aanbiedt, is de gemeente dus niet verplicht om deze ook daadwerkelijk aan te kopen. Tegelijkertijd blijft de gemeente voor de verkrijging van de onroerende zaak afhankelijk van de verkoopbereidheid van de eigenaar.

Het doel van het voorkeursrecht is om de gemeente een sterkere positie te geven op de grondmarkt. Hiermee kan zij strategische posities verwerven en voorkomen dat deze in handen komen van partijen die niet bijdragen aan de gewenste ontwikkeling.

Daarnaast helpt het instrument om speculatie en ongewenste prijsopdrijving te beperken. Wanneer de eigenaar de onroerende zaak wil verkopen, is zij verplicht deze eerst aan de gemeente te koop aan te bieden. Vervolgens beslist de gemeente of zij de onderhandelingen wil starten. Tijdens deze

CONCEPT

onderhandelingen proberen partijen overeenstemming te bereiken over de koopprijs en de overige voorwaarden. Als partijen geen overeenstemming bereiken kan een verzoek tot prijsvaststelling worden ingediend bij de rechtbank. Daarbij geldt de werkelijke waarde als uitgangspunt: de prijs die bij een veronderstelde vrije verkoop in het economisch verkeer tot stand zou zijn gekomen tussen redelijk handelende koper en verkoper.

Een voorkeursrecht kan in beginsel alleen worden gevestigd als voor een locatie een niet-agrarische functie is vastgesteld of is voorzien en waarbij het huidige gebruik afwijkt van die functie. De Omgevingswet kent hierop echter een uitzondering voor de zogenoemde 'moderniseringslocaties'. Van een moderniseringslocatie is sprake wanneer de functie gelijk blijft, maar de kwaliteit van de bestaande bebouwing niet meer acceptabel is en daarom moet worden gemoderniseerd of vervangen. Door de aanwijzing als moderniseringslocatie wordt het bestaande gebruik voor de toepassing van het voorkeursrecht als afwijkend aangemerkt, waardoor het vestigen van een voorkeursrecht mogelijk is.

Voor het vestigen van een voorkeursrecht is een wettelijke grondslag vereist. Deze grondslag kan zijn gelegen in een omgevingsplan, een omgevingsvisie, een programma of een zelfstandige voorkeursrechtbeschikking. Een zelfstandige voorkeursrechtbeschikking kan als grondslag dienen als er nog geen omgevingsvisie, programma of omgevingsplan is vastgesteld. In de voorkeursrechtbeschikking wordt dan een nieuwe functie toegedacht, die op een later moment wordt uitgewerkt en vastgelegd in een omgevingsvisie, omgevingsprogramma of omgevingsplan. Vooruitlopend op een zelfstandige voorkeursrechtbeschikking van de gemeenteraad kan het college van burgemeester en wethouders in spoedeisende gevallen een voorlopige voorkeursrechtbeschikking vaststellen. In tabel 1 wordt een samenvatting gegeven van de verschillende grondslagen, het bevoegd gezag en de maximale geldingsduur van het gemeentelijk voorkeursrecht.

Tabel 1. Overzicht gemeentelijk voorkeursrecht

Grondslag	Bevoegd gezag	Maximale geldingsduur
Voorlopige voorkeursrechtbeschikking	B&W	3 maanden
Zelfstandige voorkeursrechtbeschikking	Gemeenteraad	3 jaar
Omgevingsvisie / Programma	Gemeenteraad / B&W	3 jaar
Omgevingsplan	Gemeenteraad	5 jaar
Verlenging op grond van omgevingsplan	Gemeenteraad	5 jaar

Bij het vestigen van een voorkeursrecht geldt de verplichting om altijd de meest concrete grondslag te hanteren. De geldingsduur van een voorkeursrecht is afhankelijk van de gekozen grondslag en het bevoegde bestuursorgaan. Om het voorkeursrecht in stand te houden, moet de gemeente tijdig een opvolgende grondslag vaststellen. Het voorkeursrecht loopt dan automatisch door. De totale maximale geldingsduur van een voorkeursrecht is 16 jaar en 3 maanden.

Het voorkeursrecht vervalt wanneer de geldingsduur is verstreken. Daarnaast vervalt de aanbiedingsplicht als de gemeente na een aanbod besluit af te zien van aankoop of niet binnen de wettelijke termijn op het aanbod reageert.

4.3.4 Onteigening

Onteigening is een instrument waarbij de gemeente de verkrijging van onroerende zaken kan afdwingen, wanneer de eigenaar deze niet vrijwillig wil verkopen. Dit is een laatste redmiddel (ultimum remedium) en wordt daarom alleen ingezet wanneer een ontwikkeling van groot maatschappelijk belang is en niet op een andere manier gerealiseerd kan worden. Voordat onteigening kan worden toegepast, moet de gemeente eerst proberen de onroerende zaak minnelijk te verwerven, oftewel in goed overleg met de eigenaar proberen de onroerende zaak aan te kopen.

Onder de Omgevingswet wordt onteigening geregeld via een onteigeningsbeschikking (hoofdstuk 11 Omgevingswet). Voor het nemen van zo'n besluit moet er een planologische grondslag zijn, zoals een omgevingsplan of projectbesluit, waaruit blijkt dat de ontwikkeling juridisch mogelijk is. Ook moet de gemeente kunnen onderbouwen dat het niet gelukt is om de onroerende zaak vrijwillig te verkrijgen. Daarnaast moet er sprake zijn van een publiek belang, de onteigening moet noodzakelijk en urgent zijn in relatie tot de voortgang van de ontwikkeling.

Het doel van onteigening is om te voorkomen dat ruimtelijke ontwikkelingen vastlopen door één of enkele eigenaren. De eigenaar ontvangt hierbij een volledige schadeloosstelling (art. 15.18 Omgevingswet). Deze bestaat uit de waarde van de onteigende onroerende zaak, eventuele waardevermindering van het resterende deel en bijkomende kosten. Een belangrijk voordeel van onteigening is dat het zekerheid biedt dat de benodigde onroerende zaken beschikbaar komen. Daar staat tegenover dat het een ingrijpend en vaak langdurig juridisch proces is, dat bovendien maatschappelijk gevoelig kan liggen.

CONCEPT

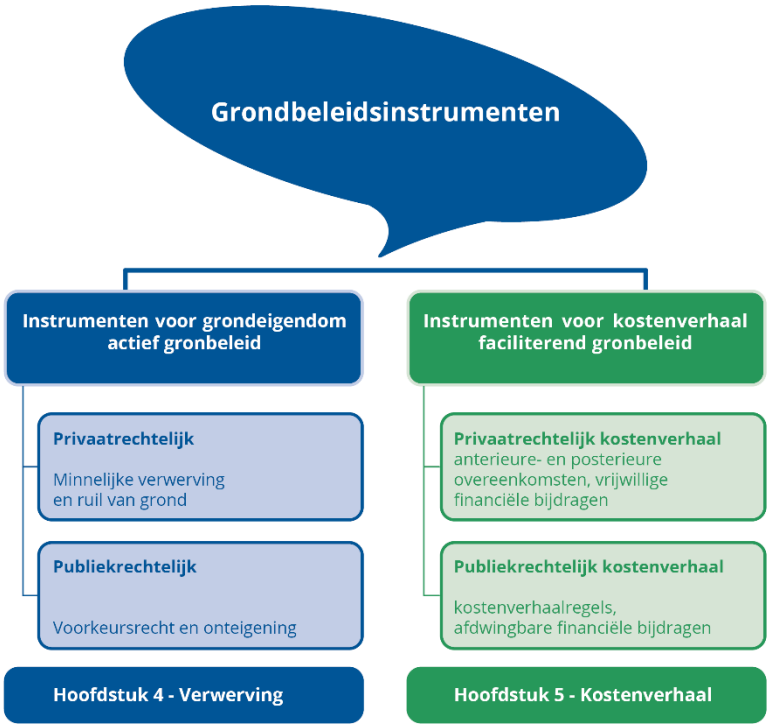
5 Kostenverhaal – Faciliterend Grondbeleid

Bij iedere gebiedsontwikkeling maakt de gemeente kosten, bijvoorbeeld voor de inzet van ambtelijke uren of de aanleg van infrastructuur, openbare ruimte en voorzieningen. In bijlage IV van het Omgevingsbesluit zijn deze kosten opgenomen in de zogeheten kostensoortenlijst. Wanneer een gemeente actief grondbeleid voert, worden deze kosten opgenomen in de grondexploitatie.

Bij faciliterend grondbeleid wordt de grondexploitatie voor rekening en risico van marktpartijen uitgevoerd. Toch komt het vaak voor dat de gemeente dan ook kosten maakt. Op grond van Afdeling 13.6 Omgevingswet is de gemeente verplicht om deze kosten naar evenredigheid te verhalen op de partijen die profijt hebben van de ontwikkeling. Dit wordt kostenverhaal genoemd.

Binnen het instrumentarium van het grondbeleid valt kostenverhaal in de rechterhelft van het schema. Het is een instrument dat van toepassing is bij faciliterend grondbeleid.

Figuur 6. Grondbeleidsinstrumenten



De te verhalen kosten op de kostensoortenlijst moeten voldoen aan de criteria profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid (artikel 13.11 Ow). Deze criteria moeten in samenhang worden bezien. Bovendien geldt dat er niet meer kosten kunnen worden verhaald dan dat er opbrengsten zijn in de gebiedsontwikkeling (artikel 13.14 Ow en artikel 13.15 Ow). Er wordt rekening gehouden met de financiële draagkracht van de ontwikkeling, dit heet macro-aftopping. Kortom, bij verliesgevende projecten is kostenverhaal slecht deels en soms zelfs helemaal niet mogelijk.

In artikel 13.12 Ow is bepaald dat het verboden is een bouwactiviteit te verrichten voordat de verschuldigde kosten zijn betaald. Het kostenverhaal kan zowel privaatrechtelijk als publiekrechtelijk worden geregeld.

5.1.1 Privaatrechtelijk spoor

Privaatrechtelijk kostenverhaal heeft de voorkeur. Hierbij sluit de gemeente vooraf een overeenkomst met de initiatiefnemer van een ontwikkeling (artikel 13.13 Ow). Deze overeenkomst wordt gesloten voordat de gemeente een planologische wijziging doorvoert, zoals een wijziging van het omgevingsplan. De gemeente maakt hierbij gebruik van een standaardmodel anterieure overeenkomst. Specifiek voor het bepalen van te verhalen plankosten (conform hoofdstuk 13 Omgevingsregeling) wordt gebruik gemaakt van de actuele versie van het rekenmodel Omgevingsregeling plankosten, zoals op website van Informatiepunt Leefomgeving (IPLO) gepubliceerd.

Het voordeel van privaatrechtelijk kostenverhaal is dat er veel ruimte is voor maatwerk. In de overeenkomst kunnen afspraken worden gemaakt over de hoogte van de bijdrage, de planning, de kwaliteit en eventuele aanvullende eisen, zoals duurzaamheid of woningbouwcategorieën. Ook kunnen in deze fase afspraken worden gemaakt over een eventuele financiële bijdrage aan bredere gebiedsontwikkelingen.

5.1.2 Publiekrechtelijk spoor

Publiekrechtelijk kostenverhaal wordt toegepast wanneer er geen privaatrechtelijke overeenkomst met de initiatiefnemer tot stand komt. In dat geval is de gemeente verplicht kostenverhaalsregels op te stellen (artikel 13.11 Ow). Dit kan via het omgevingsplan, een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA) of een projectbesluit.

In deze kostenverhaalsregels worden verschillende onderdelen vastgesteld, waaronder welke kosten worden verhaald (op basis van de kostensoortenlijst), hoe deze kosten worden verdeeld over de verschillende bouwactiviteiten en hoe en wanneer de eindafrekening plaatsvindt. In tegenstelling tot privaatrechtelijk kostenverhaal biedt publiekrechtelijk kostenverhaal minder flexibiliteit, omdat de systematiek en kostentoerekening wettelijk zijn gereguleerd. De schaduwwerking van het publiekrechtelijk kostenverhaal versterkt de positie van de gemeente in het privaatrechtelijke traject en fungeert daarbij als stok achter de deur.

5.1.3 Financiële bijdragen

Naast het reguliere kostenverhaal is gemeente bevoegd onder voorwaarden ook een financiële bijdrage te vragen voor ontwikkelingen die ten goede komen aan de kwaliteit van de fysieke leefomgeving (artikel 13.22 t/m artikel 13.24 Ow). Deze bijdrage komt bovenop het eventueel verschuldigd kostenverhaal, maar is niet wettelijk verplicht. Het gaat specifiek om gebiedsoverstijgende investeringen in bijvoorbeeld groen en natuur, infrastructuur, waterbeheer of sociale woningbouw. Hierbij wordt onder de Omgevingswet onderscheid gemaakt tussen de vrijwillige financiële bijdrage en de publiekrechtelijk afdwingbare financiële bijdrage.

CONCEPT

In deze paragraaf worden beide instrumenten op hoofdlijnen beschreven. De gemeente Stadskanaal maakt op dit moment nog geen gebruik van de mogelijkheid om financiële bijdragen te verhalen. In de komende beleidsperiode wordt onderzocht of de inzet van deze instrumenten van toegevoegde waarde is voor de realisatie van de gemeentelijke doelstellingen. Bij een positieve uitkomst wordt dit nader uitgewerkt in een afzonderlijk programma 'Kostenverhaal en financiële bijdragen'.

5.1.3.1 Vrijwillige financiële bijdrage

Artikel 13.22 Ow biedt een zelfstandige wettelijke grondslag voor een vrijwillige financiële bijdrage voor ontwikkeling van een gebied. De bijdrage is bedoeld voor de verbetering van de ruimtelijke kwaliteit van gebieden en de realisatie van maatschappelijke functies. De bijdrage kan enkel op vrijwillige basis tot stand komen. Een grondslag in de omgevingsvisie of een omgevingsprogramma is vereist, waarbij onder andere moet worden onderbouwd dat er een verband is tussen de ontwikkeling en de investering waarvoor een bijdrage wordt gevraagd.

5.1.3.2 Publiekrechtelijk afdwingbare financiële bijdrage

Op basis van artikel 13.23 Ow kan een financiële bijdrage ter verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving publiekrechtelijk worden afgedwongen. De categorieën investeringen waarvoor een bijdrage kan worden gevraagd zijn beschreven in artikel 8.21 van het Omgevingsbesluit. Het gaat bijvoorbeeld om investeringen in landschap, natuur, herstel van dier en plantensoorten, infrastructuur, groen en recreatie, sociale woningbouw en stedelijke herstructurering.

Uit de toelichting bij het omgevingsplan moet blijken dat er sprake is van functionele samenhang tussen de ontwikkeling waaraan de bijdrage wordt gevraagd en de ontwikkeling waarvoor de bijdrage wordt ingezet. De onderbouwing in de omgevingsvisie of een omgevingsprogramma kan hierbij als basis dienen. Overigens geldt dat voor zover de kosten van een ontwikkeling al op een andere wijze zijn gedekt dat deze niet opnieuw mogen worden verhaald via een financiële bijdrage.

In het omgevingsplan worden de regels voor het bepalen van de financiële bijdrage vastgelegd. Het daadwerkelijk opleggen van de bijdrage gebeurt via de kostenverhaalsbeschikking.

CONCEPT

6 Grondprijzenbeleid

Het grondprijzenbeleid biedt kaders voor de vaststelling van gemeentelijke grondprijzen. Dit vergroot de transparantie en consistentie ten aanzien van de wijze waarop de gemeentelijke grondprijzen tot stand komen. Marktconformiteit is hierbij een belangrijk uitgangspunt om ongeoorloofde staatssteun te voorkomen:

De prijs tot stand zou zijn gekomen bij een veronderstelde vrije koop in het economisch verkeer tussen redelijk handelende kopers en verkopers.

De concrete uitwerking van de grondprijzen wordt opgenomen in de grondprijzenbrief. De grondprijzenbrief wordt jaarlijks geactualiseerd en door het college van B&W vastgesteld in het vierde kwartaal voorafgaand aan het jaar waarin de grondprijzen gaan gelden.

In dit hoofdstuk worden de verschillende methoden voor het bepalen van grondprijzen nader toegelicht.

6.1 Residuele grondwaardemethode

De residuele grondwaardemethode is een veelgebruikte methode, met name bij projectmatige woningbouw en commerciële ontwikkelingen. Bij deze methode wordt de verwachte marktwaarde van het te realiseren vastgoed verminderd met de verwachte stichtingskosten om de residuele grondwaarde te berekenen. De actuele marktwaarde/beleggingswaarde wordt bepaald aan de hand van referentiegetallen. Het voordeel van deze methode is dat het goed aansluit bij de actuele marktomstandigheden, waardoor een markconforme grondwaarde kan worden bepaald.

6.2 Grondquote methode

Met deze methode wordt de grondprijs uitgedrukt als een percentage van de marktwaarde van het te realiseren onroerend goed. Dat percentage wordt de grondquote genoemd. Deze methode is relatief eenvoudig en wordt vaak toegepast bij omvangrijke en langlopende afspraken, waarin de percentages als een redelijk, hanteerbaar en marktconform gemiddelde beschouwd kunnen worden. De hoogte van de grondquote kan variëren afhankelijk van de locatie en het type woning.

6.3 Comparatieve methode

Bij deze methode wordt de grondprijs bepaald door vergelijking met andere, vergelijkbare transacties. Hierbij wordt gekeken naar prijzen van gronden in vergelijkbare gebieden of projecten. Dit wordt vaak als aanvullende methode gebruikt, of wanneer de kosten of de marktwaarde vooraf niet goed kunnen worden ingeschat, of per opgave of locatie zeer uiteen kunnen lopen. Met de comparatieve methode staat de prijs van de bouwgrond centraal.

6.4 Kostprijs methode

Bij de kostprijsmethode wordt de grondprijs bepaald op basis van de kosten die de gemeente maakt. Hierbij gaat het onder andere om kosten voor verwerving, planvoorbereiding en het bouw- en

CONCEPT

woonrijp maken van de grond. Deze kosten vormen samen de kostprijs van de uit te geven grond. Er wordt dan geen rekening gehouden met winstopslag.

Deze methode wordt met name toegepast bij maatschappelijke voorzieningen, sociale ontwikkelingen en situaties waarin marktconforme waardebepaling beperkt mogelijk of minder passend is. Het nadeel van de methode is namelijk dat er geen rekening wordt gehouden met de marktwaarde van de grond. De kostprijs kan hierdoor lager liggen dan de marktwaarde, waarbij een risico op ongeoorloofde staatssteun bestaat. Daarom wordt het resultaat altijd gespiegeld aan de marktsituatie, om een te verantwoorden grondprijs te bepalen.

6.5 Vaste grondprijs

Bij de vaste grondprijsmethode stelt de gemeente vooraf een grondprijs vast voor een specifieke functie of uitgiftecategorie. Het kan voorkomen dat de vaste grondprijs lager ligt dan de marktwaarde. Het is hierbij van belang dat rekening wordt gehouden met de geldende regels inzake staatssteun om ongeoorloofde staatsteun te voorkomen. Bijvoorbeeld voor activiteiten die kwalificeren als een Dienst van Algemeen Economisch Belang (DAEB), zoals de realisatie van sociale huurwoningen, kan onder voorwaarden een lagere grondprijs worden gehanteerd. Hiermee kan de gemeente de realisatie van maatschappelijk gewenste, maar financieel minder rendabele ontwikkelingen ondersteunen.

De gemeente Stadskanaal hanteert voor sociale huur- en sociale koopwoningen in ieder geval een vaste, lage grondprijs. Dit moet ervoor zorgen dat de realisatie van sociale woningbouw financieel haalbaar blijft, rekening houdend met de bouwkosten in relatie tot de beperkingen die samenhangen met de gemaximeerde huur- en koopprijzen. De grondprijzen voor sociale woningbouw worden nader uitgewerkt in de jaarlijks vast te stellen grondprijzenbrief. Daarbij is het uitgangspunt dat de nader uit te werken grondprijzen voor sociale woningbouw worden bepaald binnen een bandbreedte van € 3.000 tot € 26.000 exclusief BTW per woning, overeenkomstig de *Handreiking sociale grondprijzen* (Ministerie van BZK, juni 2026).

6.6 Taxatie

In de praktijk wordt vaak gebruikgemaakt van taxaties om de marktwaarde van grond vast te stellen. Een taxatie is geen afzonderlijke grondprijsmethode, maar een onafhankelijke waardebepaling door een gecertificeerde taxateur conform bepaalde richtlijnen. Hierbij wordt gebruik gemaakt van één of meerdere waarderingsmethoden. Een taxatie voorziet de gemeente van een objectieve en marktconforme grondwaarde.

CONCEPT

7 Gronduitgifte

De gemeente beschikt over verschillende vormen van gronduitgifte om ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk te maken. De keuze voor een bepaalde vorm is afhankelijk van de gewenste mate van regie, het type ontwikkeling en de marktomstandigheden. Met gronduitgifte kan de gemeente niet alleen grond overdragen, maar ook sturen op de invulling en kwaliteit van een gebied.

7.1 Uitgangspunten gronduitgifte

Bij gronduitgifte moet de gemeente rekening houden met het gelijkheidsbeginsel, zoals bevestigd in het Didam-arrest. Dit betekent dat de gemeente in principe gelijke kansen moet bieden aan geïnteresseerde partijen. Wanneer er meerdere gegadigden zijn, of redelijkerwijs te verwachten is dat er meerdere partijen interesse hebben, moet de grond via een openbare en transparante procedure worden uitgegeven. Hierbij stelt de gemeente vooraf objectieve, redelijke en toetsbare criteria op, op basis waarvan een selectie kan plaatsvinden. Daarnaast moet de gemeente transparant zijn over de beschikbaarheid van de grond, de procedure en het tijdspad. Deze informatie wordt vooraf openbaar gemaakt, bijvoorbeeld via het gemeenteblad.

Wanneer op basis van objectieve, toetsbare en redelijke criteria kan worden vastgesteld dat er slechts één serieuze gegadigde is, kan de gemeente kiezen voor één-op-één uitgifte. In dat geval moet de gemeente deze keuze goed motiveren en het voornemen tot uitgifte vooraf publiceren, zodat eenieder daarvan kennis kan nemen.

7.2 Vormen van gronduitgifte

De gemeente kan verschillende vormen van gronduitgifte toepassen. De keuze voor een bepaalde vorm hangt samen met de mate van regie die de gemeente wil behouden en de aard van de ontwikkeling.

7.2.1 Verkoop

Bij verkoop draagt de gemeente de grond over aan een partij, die daarmee volledig eigenaar wordt. Dit is de meest voorkomende vorm van gronduitgifte. De gemeente ontvangt een eenmalige opbrengst en heeft na verkoop geen eigendom meer.

Bij verkoop moet de gemeente rekening houden met het Didam-arrest. Dit betekent dat de grond in beginsel via een transparante procedure wordt uitgegeven, tenzij gemotiveerd kan worden dat slechts één partij in aanmerking komt.

7.2.2 Erfpacht

Bij erfpacht blijft de gemeente eigenaar van de grond, terwijl een andere partij het recht krijgt om de grond te gebruiken. Hiervoor betaalt de gebruiker een vergoeding (canon), die periodiek of eenmalig kan worden voldaan.

Erfpacht geeft de gemeente meer langdurige invloed op het gebruik van de grond. Ook bij deze vorm moet de selectie van de erfpachter op een transparante en objectieve manier plaatsvinden.

CONCEPT

7.2.3 Tender

Bij een tender selecteert de gemeente een partij op basis van vooraf gestelde criteria, zoals prijs, kwaliteit of planinhoud. Geïnteresseerde partijen kunnen inschrijven met een plan, waarna de gemeente een keuze maakt.

Deze vorm sluit goed aan bij de eisen uit het Didam-arrest, omdat er sprake is van een open en transparante procedure waarbij meerdere partijen gelijke kansen krijgen.

7.2.4 Reserveringsovereenkomst

Bij deze vorm krijgt een partij het recht om binnen een bepaalde periode grond te kopen, zonder dat de koop direct wordt gesloten. Dit wordt vaak gebruikt om partijen de mogelijkheid te geven plannen verder uit te werken.

Het verlenen van een optie moet zorgvuldig gebeuren. Ook hierbij geldt dat de gemeente moet motiveren waarom een exclusieve positie wordt toegekend of de gemeente moet werken met een transparante selectieprocedure.

7.2.5 Particulier opdrachtgeverschap

Bij zelfbouw geeft de gemeente grond uit aan particulieren die zelf hun woning realiseren. Dit kan individueel of in groepsverband (collectief particulier opdrachtgeverschap).

Bij deze vorm wordt vaak gewerkt met een vooraf vastgestelde selectiemethode of een selectie via loting, waarmee invulling wordt gegeven aan het gelijkheidsbeginsel.

7.2.6 Eén-op-één uitgifte

In sommige gevallen wordt grond direct aan één partij uitgegeven. Dit is alleen toegestaan wanneer op basis van het Didam-arrest op basis van objectieve, redelijke en toetsbare criteria kan worden aangetoond dat er slechts één serieuze gegadigde is (zie paragraaf 7.2).

Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn bij:

- Integrale gebiedsontwikkeling waarbij meerdere partijen gronden in eigendom hebben;
- Bouwclaimconstructies;
- Compensatie of grondruil;
- Aangrenzend eigendom;
- Specifieke functies, zoals sociale woningbouw of maatschappelijke voorzieningen.

De gemeente moet een voorgenomen één-op-één uitgifte kenbaar maken en de bijbehorende motivatie publiceren.

CONCEPT

8 Governance grondbeleid

Voor het behalen van de doelstellingen van het grondbeleid is sprake van een duidelijke verdeling van verantwoordelijkheden tussen de gemeenteraad en het college van B&W. De gemeenteraad heeft hierbij een kaderstellende rol en stelt het grondbeleid vast, inclusief de bijbehorende uitgangspunten en instrumenten. Het college van B&W is verantwoordelijk voor de uitvoering van het grondbeleid binnen deze door de raad vastgestelde kaders.

Tabel 2 maakt deze rolverdeling concreet voor de diverse onderwerpen binnen het grondbeleid.

Tabel 2. Rolverdeling grondbeleid raad en college

	Raad	College
Grondbeleid	▪ Vaststellen kaders (nota grondbeleid en uitvoeringsnota grondbeleid) ▪ Controleren uitvoering van grondbeleid	▪ Uitvoeren grondbeleid en verantwoording afleggen (paragraaf grondbeleid begroting en jaarrekening)
Financieel	▪ Vaststellen winst- of verliesneming ▪ Instellen en mutaties reserves ▪ Instellen van een verliesvoorziening ▪ Openen, vaststellen, herzien en afsluiten van grondexploitaties ▪ Vaststellen MPG ▪ Vaststellen voorbereidingskrediet	▪ Vaststellen parameters grondexploitaties ▪ Uitvoeren grondexploitaties en rapporteren in jaarrekening, begroting en MPG
Verwerving	▪ Vestigen van voorkeursrecht ▪ Onteigening ▪ Kredietverstrekker strategische verwervingen	▪ Aankoop van onroerende zaken (minnelijke verwerving) ▪ Vestigen voorlopig voorkeursrecht
Gronduitgifte	▪ Vaststellen kaders voor gronduitgifte (zie hoofdstuk 7) ▪ Vaststellen kaders voor grondprijzen (zie hoofdstuk 8)	▪ Vaststellen jaarlijkse grondprijzenbrief ▪ Grondverkoop, inclusief selectieprocedures en tenders ▪ Grondverhuur, (erf)pacht en bruikleen
Kostenverhaal	▪ Vaststellen kostenverhaalsregels op planniveau via het omgevingsplan (publiekrechtelijk kostenverhaal) ▪ Vaststellen van financiële bijdragen (waaronder sociaal vereveningsfonds)	▪ Sluiten van intentie- en anterieure- en posterieure overeenkomsten ▪ In rekening brengen van kostenverhaal op planniveau
Samenwerking	▪ Wensen en bedenkingen (artikel 169 lid 4 Gemeentewet) ▪ Beschikbaar stellen van kapitaal	▪ Aangaan van samenwerkingsovereenkomsten, oprichten en deelnemen aan samenwerking in rechtspersoon

De wettelijke grondslag voor deze rolverdeling is in hoofdzaak neergelegd in artikel 160 van de Gemeentewet, dat het college bevoegd maakt te besluiten tot het aangaan van overeenkomsten en de oprichting van deelnemingen, en in artikel 189 van de Gemeentewet, waarin het budgetrecht van de gemeenteraad is vastgelegd.

CONCEPT

9 Tijdelijk beheer

Tijdelijk beheer van gemeentelijk grondeigendom kan noodzakelijk en/of wenselijk zijn tot het moment dat de betreffende grond in ontwikkeling wordt genomen. Bijvoorbeeld om de beheerkosten te beperken. Dit gebeurt via tijdelijke uitgifte in de vorm van:

1. Verhuur
2. Pacht
3. Bruikleen

In beginsel vindt iedere vorm van tijdelijk beheer plaats op basis van voortgezet gebruik. Hierbij moet worden gewaarborgd dat de gronden tijdig beschikbaar moeten zijn wanneer de gemeente deze nodig heeft. Ook bij tijdelijke uitgifte geldt het Didam-arrest en moet de gemeente, afhankelijk van de situatie, meerdere partijen de kans geven om gebruik te maken van de grond.

Per locatie wordt beoordeeld welke vorm van tijdelijk beheer financieel en maatschappelijk het meest doelmatig is. Uitgangspunt is dat het tijdelijk beheer ten minste kostendekkend wordt uitgevoerd, tenzij maatschappelijke belangen aanleiding geven hiervan af te wijken. Hierbij wordt rekening gehouden met de verwachte duur van het tijdelijk beheer, de aard en ligging van de locatie, het toekomstige gebruik, de tijdelijke impact op de leefbaarheid en ruimtelijk kwaliteit, de beheerexploitatie en het risicoprofiel.

Afspraken omtrent tijdelijk beheer worden in een privaatrechtelijke overeenkomst vastgelegd met de betrokken partijen.

9.1 Verhuur

Verhuur vindt plaats binnen de kaders van het Burgerlijk Wetboek (Boek 7, titel 4). Hiermee worden gemeentegronden (m.u.v. agrarische gronden) tegen een financiële vergoeding in gebruik gegeven. De afspraken over de duur van de verhuur, het toegestane gebruik, de vergoeding en de beëindiging van de overeenkomst worden vastgelegd in een huurovereenkomst.

9.2 Pacht

Bij tijdelijke ingebruikgeving van agrarische gronden maakt de gemeente gebruik van geliberaliseerde pacht als bedoeld in het Burgerlijk Wetboek (Boek 7, titel 5). Deze pachtvorm biedt voldoende flexibiliteit om gronden tijdig beschikbaar te krijgen voor toekomstige ontwikkelingen. De afspraken over de duur van de pacht, het toegestane gebruik, de pachtprijs en de beëindiging van de overeenkomst worden vastgelegd in een pachtovereenkomst. Als grondslag voor de bepaling van de pachtprijs wordt aangesloten bij de jaarlijks door het Rijk vastgestelde regionorm.

9.3 Bruikleen

Met bruikleen wordt gemeentelijk eigendom om niet tijdelijk in gebruik gegeven. Dit kan bijvoorbeeld worden ingezet voor maatschappelijke, culturele of recreatieve activiteiten die een bijdrage maatschappelijk leveren. De afspraken omtrent gebruik, beheer, onderhoud en beëindiging worden vastgelegd in een bruikleenovereenkomst.

CONCEPT

10 Snippergroen en oneigenlijk gebruik gemeentegrond

De gemeente Stadskanaal heeft te maken met vraagstukken rondom snippergroen en oneigenlijk gebruik van gemeentegrond. Hoewel deze onderwerpen geen kerninstrumenten van het grondbeleid vormen, hangen zij wel nauw samen met beheer en gebruik van gemeentelijk grondeigendom en vragen zij om duidelijk beleidsmatige kaders. In dit hoofdstuk worden daarom algemene uitgangspunten geformuleerd voor de wijze waarop de gemeente omgaat met snippergroen en oneigenlijk gebruik van gemeentegrond. De nadere uitwerking van toetsingscriteria, procedures en uitvoeringsregels vindt vervolgens plaats in een afzonderlijke beleidsdocument (bijvoorbeeld Nota 'Snippergroenbeleid en oneigenlijk grondgebruik').

10.1 Snippergroen

Snippergroen is een klein, versnipperd stuk openbaar groen dat in eigendom is van de gemeente, geen zelfstandige functionele of ruimtelijke betekenis heeft voor de openbare ruimte, en meestal grenst aan particuliere percelen, zoals tuinen of erven.

Veel gemeenten bieden inwoners de mogelijkheid om 'snippergroen' aan te kopen. In het snippergroenbeleid wordt vastgelegd onder welke voorwaarden verkoop van 'snippergroen' mogelijk is. De verkoopbereidheid hangt doorgaans samen met factoren zoals de ligging van de grond, aanwezigheid van kabels en leidingen, de gevolgen voor de verkeers- en sociale veiligheid.

Sinds 2008 hanteert de gemeente Stadskanaal in beginsel een vraaggerichte werkwijze in relatie tot de verkoop van snippergroen. In 2021 is een toetsingskader voor de verkoop van groenstroken vastgesteld:

- Aanvrager is eigenaar van de woning én de tuin/het erf;
- De betreffende strook snippergroen grens direct aan de tuin/het erf van de aanvrager;
- Er zijn geen bezwaren vanuit de omgeving, zoals onder andere het ontstaan van sociale onveiligheid en/of overlast;
- Er zijn geen bezwaren voor het verkeer en/of de verkeerskundige situatie;
- Er zijn geen stedenbouwkundige en/of landschappelijke bezwaren;
- De groenstrook valt niet onder structureel groen (onder structureel groen wordt verstaan: groenstroken die een bijdrage leveren aan de ruimtelijke structuur van een gebied of omgeving).

In 2023 is besloten om verzoeken tot verkoop van groenstroken tot nader orde niet in behandeling te nemen. De tijdelijke stop moet voorkomen dat door netbeheerder Enexis gewenste gronden voor uitbreiding van elektriciteitsstations in handen komt van particulieren. De tijdelijke stop heeft overigens uitsluitend betrekking op verzoeken tot verkoop van groenstroken. De gemeente behoudt de mogelijkheid om uit eigen beweging te besluiten een groenstrook te verkopen.

De gemeente Stadskanaal is voornemens verzoeken tot verkoop van snippergroen op termijn weer in behandeling te nemen. Totdat de toetsingscriteria en voorwaarden voor dergelijke grondverkopen zijn geactualiseerd, worden nieuwe verzoeken echter nog niet in behandeling genomen. De geactualiseerde toetsingscriteria worden uitgewerkt in een afzonderlijk beleidsdocument.

CONCEPT

10.2 Oneigenlijk gebruik gemeentegrond

Oneigenlijk gebruik van gemeentegrond betreft het zonder toestemming gebruiken of toe-eigenen van gemeentelijke grond door derden, in strijd met het gemeentelijk beleid of de openbare functie van de grond. Dit kan leiden tot verlies van gemeentelijk eigendom, aantasting van de openbare ruimte en rechtsongelijkheid. Veel gemeenten worden geconfronteerd met situaties van oneigenlijk gebruik van gemeentegrond en de daarmee samenhangende juridische, financiële en beheermatige vraagstukken. De aanpak hiervan blijkt in de praktijk vaak complex door het ontbreken van duidelijke beleidsmatige kaders en organisatorische verankering. Tegelijkertijd verplicht artikel 160 lid 3 van de Gemeentewet de gemeente om alle noodzakelijk maatregelen te treffen om haar rechten en bezittingen te beschermen. De gemeente is op basis van artikel 5.2 van het Burgerlijk Wetboek ook bevoegd om op te treden tegen iedereen die zonder toestemming gebruik maakt van gemeentegrond.

De gemeente Stadskanaal is voornemens beleid te ontwikkelen voor de omgang met oneigenlijk gebruik van gemeentegrond. Hierbij wordt niet alleen ingezet op het verkrijgen van inzicht in de aard en omvang van het oneigenlijk gebruik binnen de gemeente, maar ook op het ontwikkelen van duidelijke beleidsmatige kaders. Deze kaders moeten allereerst voorzien in een heldere procedure voor de behandeling van situaties van oneigenlijk gebruik. Daarnaast moet duidelijk worden onder welke voorwaarden legalisatie, verkoop of terugvordering van gemeentegrond aan de orde is. De nadere uitwerking hiervan vindt plaats in een afzonderlijk beleidsdocument.

CONCEPT

11 Begrippenlijst

- **Anterieure overeenkomst:** privaatrechtelijke overeenkomst over kostenverhaal, gesloten vóór een planologische wijziging van het omgevingsplan.
- **BOPA (buitenplanse omgevingsplanactiviteit):** omgevingsvergunning waarmee een activiteit wordt toegestaan die afwijkt van het geldende omgevingsplan.
- **Bouwclaim:** constructie waarbij een grondeigenaar zijn grond aan de gemeente levert in ruil voor het recht om later een aantal bouwrijpe kavels af te nemen.
- **Bouwrijp maken:** grond geschikt maken voor bebouwing, zoals slopen, saneren en het aanleggen van riolering, kabels, leidingen en bouwwegen.
- **Didam-arrest:** uitspraak van de Hoge Raad (2021) die bepaalt dat de overheid grond bij meerdere gegadigden via een open, transparante en objectieve procedure moet uitgeven, tenzij kan worden vastgesteld dat er slechts één gegadigde is.
- **Grondexploitatie:** meerjarige financiële raming van de kosten en opbrengsten van het verwerven, bouw- en woonrijp maken en uitgeven van grond binnen een plangebied.
- **Kostensoortlijst:** wettelijk vastgelegde lijst (bijlage IV Omgevingsbesluit) van kostenposten die voor kostenverhaal in aanmerking komen.
- **Kostenverhaal:** wettelijke verplichting voor de gemeente om gemaakte kosten voor gebiedsontwikkeling te verhalen op de partij die profijt heeft van de ontwikkeling.
- **Meerjaren Prognose Grondexploitaties (MPG):** jaarlijks gemeentelijk overzicht van de financiële stand van zaken van alle lopende grondexploitaties.
- **Omgevingsplan:** gemeentelijk plan onder de Omgevingswet met alle regels voor de fysieke leefomgeving. Opvolger van het Chw-bestemmingsplan.
- **Onroerende zaak:** Gronden en daarop of – in gebouwde bouwwerken en gebouwen.
- **Onteigening:** publiekrechtelijk instrument waarmee de gemeente gronden verplicht in eigendom kan verkrijgen als uiterste middel, tegen volledige schadeloosstelling van de eigenaar.
- **Stichtingskosten:** alle kosten om vastgoed te realiseren, inclusief grondkosten, bouwkosten en bijkomende kosten.
- **Voorkeursrecht:** publiekrechtelijk instrument dat de gemeente het eerste recht geeft op aankoop van grond wanneer een eigenaar wil verkopen.
- **Woonrijp maken:** de openbare ruimte definitief afwerken na de bouw, zoals verharding, groen, straatverlichting en straatmeubilair.

CONCEPT

12 Bronnen

- Collegebesluit opschorten verkoop groenstroken d.d. 30 maart 2021
- Collegebesluit Verlengen tijdelijke stop in behandeling nemen van verzoeken tot verkoop groenstroken d.d. 8 juli 2025
- Financiële effecten crisis bij gemeentelijke grondbedrijven (Deloitte, 2012)
- Grondbeleid en het programma | Informatiepunt Leefomgeving
- Grondbeleid het handboek voor gemeenten (Deloitte, 2019)
- Handreiking kostenverhaal en financiële bijdragen Omgevingswet (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2022).
- Handreiking sociale grondprijzen (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2026).
- Kamerbrief Modernisering Grondbeleid, d.d. 19 juni 2023, Ministerie BZK
- Nota Grondbeleid 2017, gemeente Stadskanaal Agenda Stadskanaal - Raadsvergadering maandag 27 februari 2017 19:30 - iBabs Publieksportaal
- Nota Reserves en Voorzieningen 2022-2025, gemeente Stadskanaal
- Rapport Rekenkamer Stadskanaal inzake Grondbeleid, gemeente Stadskanaal Agenda Stadskanaal - Raadsvergadering dinsdag 10 juni 2025 20:30 - 23:30 - iBabs Publieksportaal
- Omgevingsvisie Stadskanaal, gemeente Stadskanaal Agenda Stadskanaal - Raadsvergadering maandag 19 januari 2026 19:30 - iBabs Publieksportaal
- Overwegingen voor een actief grondbeleid d.d. 3 juni 2025, ledenbrief VNG
- Regionale woondeal 2022-2030 Regio Oost Groningen Woondeals Groningen 2022-2030 | Home | Volkshuisvesting Nederland
- Regio Deal 2.0 Agenda Stadskanaal - Raadsvergadering dinsdag 9 juli 2024 19:00 - iBabs Publieksportaal
- Toekomstperspectief Stadskanaal-Musselkanaal Agenda Stadskanaal - Raadsvergadering maandag 22 september 2025 19:30 - iBabs Publieksportaal
- Tweede Voortgangsrapportage Modernisering Grondbeleid, d.d. 20 december 2024, Ministerie BZK
- Voortgangsrapportage Modernisering grondbeleid, d.d. 3 april 2024, Ministerie BZK
- Vrijwillig programma | Informatiepunt Leefomgeving
- Wie is bevoegd tot het vaststellen van grondprijzen, de raad of het college? | VNG
- Wijziging Omgevingsvisie (Woonvisie) Agenda Stadskanaal - Raadsvergadering maandag 29 juni 2026 19:30 - iBabs Publieksportaal
- Woonvisie 2020-2025 Agenda Stadskanaal - Raadsvergadering maandag 7 september 2020 19:30 - iBabs Publieksportaal
- Woonzorgvisie en uitvoeringsplan op hoofdlijnen, Meerjarenvisie 2026-2030, gemeente Stadskanaal Agenda Stadskanaal - Raadsvergadering maandag 22 september 2025 19:30 - iBabs Publieksportaal

CONCEPT