

## Nota grondbeleid 2024 gemeente Peel en Maas

### 1. Samenvatting:

Voor een heldere, eenduidige kaderstelling en een controleerbare uitvoering in het grondbeleid door de gemeenteraad van Peel en Maas staat het proces van beleidssturing/kaderstelling centraal. De gemeente Peel en Maas staat voor diversiteit, duurzaamheid en zelfsturing.

Deze Nota Grondbeleid 2024 is een actuele voortzetting en herijking van de eerder vastgestelde Nota grondbeleid 2021 op het gebied van Grondzaken en is de basis voor een transparante en eenduidige uitvoering van het grondbeleid binnen de gemeente Peel en Maas voor de komende jaren. Deze actualisatie van de Nota grondbeleid 2021 is dan ook op veel terreinen een continuering van het huidige beleid. Actuele items die zijn meegenomen in de Nota grondbeleid 2024 zijn: de aanpassingen als gevolg van het Didam-arrest van november 2021 en de inwerkingtreding van de Omgevingswet per 1.1.2024, aanpassing bestaande beleidsregels en voor zover van toepassing de actuele regels inzake wijziging Besluit Begroting en Verantwoording Gemeenten en Provincies (hierna: BBV) vanaf 1.1.2024.

Met de Nota Grondbeleid 2024 formuleert de gemeenteraad de vernieuwde kaders voor het grondbeleid, en zal - na vaststelling - de Nota grondbeleid 2021 vervangen.

Door middel van gericht grondbeleid kunnen gewenste veranderingen van het grondgebruik en het handhaven van het bestaande grondgebruik vanuit (o.a. ruimtelijke, economische en sociale) beleidsdoelstellingen beïnvloed worden.

De **ontwikkelstrategie van de gemeente Peel en Maas** verschilt per geval. Afhankelijk van de ontwikkelingsvorm heeft de gemeente meer of minder invloed op de totstandkoming van een plan (regie).

De gemeente heeft de keuze uit een drietal strategieën:

- Een actief grondbeleid. Hierbij voert de gemeente de werkzaamheden in eigen beheer uit. Ze is zelf verantwoordelijk voor de mee- of tegenvallers;
- Een faciliterend grondbeleid. Hierbij laat de gemeente de initiatieven over aan marktpartijen. De gemeente maakt de ontwikkeling wel mogelijk. De initiatiefnemer betaalt voor deze kosten een (exploitatie)bijdrage;
- Een samenwerking tussen marktpartijen en gemeente (PPS). Hierbij maken partners afspraken over de invloed op de planrealisatie, de ontwikkelkennis en de financiële winstmogelijkheid en de risico's.

Meer invloed betekent over het algemeen ook meer risico, maar ook kans op financiële inkomsten. Bij faciliterend grondbeleid kan de gemeente alleen vooraf sturen en tussentijds niet meer. Tegelijk loopt de gemeente ook minder risico, maar kan ook geen rendement maken.

Bij de ontwikkeling van een locatie is een belangrijke keuze de vorm van grondbeleid die de gemeente wil voeren. Door te kiezen voor maatwerk, via situationeel grondbeleid, kan afhankelijk van de situatie bepaald worden welke strategie – actief, facilitair of PPS – wordt ingezet. Bij deze vorm van grondbeleid, kan per plan de strategie afgewogen worden. Het kan bijvoorbeeld vanuit ruimtelijk-, maatschappelijk- of volkshuisvestelijk oogpunt wenselijk zijn om al of niet over te gaan naar een andere vorm van grondbeleid.

De gemeente Peel en Maas kiest voor een **situationeel grondbeleid voor woningbouw en een actief grondbeleid voor bedrijfs-, en industrieterreinen**, waarbij samenwerking met private partijen niet uitgesloten wordt.

Voor het maken van een keuze voor de vorm van grondbeleid is een **afwegingskader** gemaakt zoals opgenomen in paragraaf 3.3. Aspecten die bij dit kader een rol spelen zijn in hoeverre de gemeente wil sturen op haar doelstellingen/ urgentie om iets te doen op de betreffende locatie en de haalbaarheid van een project.

Een grondexploitatie is onderdeel van een brede maatschappelijke businesscase. Inbreidingslocaties of hoge (sectorale) ambities brengen meerkosten met zich mee ten opzichte van het bebouwen van een weiland, de zogenaamde "uitleglocaties". Deze hogere investeringen zorgen voor een lager financieel rendement. Dit kan een afweging zijn als het maatschappelijk rendement hoog is. Per grondexploitatie

tatie wordt de bestuurlijke afweging gemaakt of de maatschappelijke kosten en baten opwegen tegen de financiële kosten en baten.

Uitgangspunt is dat een winstgevende grondexploitatie altijd geopend kan worden door de raad. Omdat zaken als klimaatadaptatie en duurzaamheid een steeds prominentere plek krijgen in de grondexploitatie zal – doordat grondprijzen ook afhankelijk zijn van de markt – de winstgevendheid van een grondexploitatie steeds vaker een uitdaging worden. Indien sprake is van een grondexploitatie met een voorzien tekort, zullen de financiële middelen elders vandaan moeten komen.

Diverse onderdelen uit deze Nota Grondbeleid 2024 zullen meelopen in de Planning en Control cyclus. Het college legt minimaal twee maal per jaar verantwoording af bij de gemeenteraad (begroting, jaarrekening en naar behoefte bij de bijstellingsrapportages of via aparte besluitvorming, bijvoorbeeld bij de start van een project)

De nota grondbeleid is een overkoepelende nota, waarin de kaders en hoofdlijnen van het grondbeleid zijn opgenomen die bevoegdheid van de raad zijn. In de bijlagen zijn diverse onderdelen nader uitgewerkt die de bevoegdheid van het college zijn. Met deze nota grondbeleid, de opgenomen bijlagen en de verwijzingen naar nota's die het grondbeleid raken, is het complete gemeentelijk grondbeleid geactualiseerd en vervallen eerdere nota's.

## **2. Inleiding, doel, bevoegdheden en juridisch kader**

### **2.1. Inleiding**

#### **Wat is grondbeleid?**

Grondbeleid is geen doel op zich. Grondbeleid is een instrument om gemeentelijke doelstellingen te realiseren op bijvoorbeeld volkshuisvestelijk, sociaal of economisch terrein. Inomgevingsvisies, programma's en beleidsnota's legt de gemeente haar ruimtelijk beleid vast. Het grondbeleid draagt bij aan het realiseren van die doelstellingen.

Grondbeleid biedt vervolgens de instrumenten - de gereedschapskist – om dit te bewerkstelligen. Alle instrumenten die in het grondbeleid kunnen worden ingezet worden beschreven in de nota Grondbeleid. Tevens wordt aangegeven hoe en op welk moment het instrumentarium kan worden ingezet.

De beleidsdoelstellingen van de gemeente Peel en Maas zijn en worden opgenomen in de diverse kaderstellingen van de gemeente. Actuele speerpunten zijn bijvoorbeeld een duurzame en klimaatadaptieve gebiedsontwikkeling.

De hoofdlijnen en de te voeren acties/gevoerde acties van het grondbeleid worden jaarlijks aangehaald in de paragraaf grondbeleid bij de begroting en jaarrekening.

### **2.2. Doel**

De Nota Grondbeleid beoogt structuur, transparantie en houvast te geven in het grondbeleid. Beleidskaders zijn opgesteld op basis waarvan uitvoering van het grondbeleid moet plaatsvinden en is voor de gemeenteraad het toetsingskader waarbinnen het college verantwoording aflegt.

Grondbeleid wordt ingezet om doelstellingen op andere beleidsterreinen te ondersteunen of te verrijken. Voor de bepaling van het grondbeleid zijn van belang de beleidsvisies, doelstellingen en de beleidsregels die raakvlakken hebben met het grondbeleid.

Genoemd kunnen worden:

- Kaderstelling ruimte (2024);
- Kaderstelling economie (2024)
- Kaderstelling sociaal domein (2024)
- Kaderstelling vitale gemeenschappen (2024);
- Kaderstelling bestuur, Communicatie en Dienstverlening (2018);
- Kaderstelling integrale veiligheid (2018);
- Omgevingsvisie;
- Woonvisie.

#### **De doelstellingen van het grondbeleid zijn drieledig:**

1. Invloed op het soort ruimtegebruik:  
komt grond op het juiste moment op de juiste plaats beschikbaar voor de functie.
2. Invloed op de kwaliteit van het ruimtegebruik:  
hierbij speelt een goede samenwerking van de grondmarkt een grote rol. De gemeente kan deze rol op zich nemen of voorwaarden scheppen voor particuliere ontwikkeling.
3. Het bevorderen van een rechtvaardige verdeling van kosten en opbrengsten over gebruikers, eigenaren, ontwikkelaars en overheid.

### **2.3. Bevoegdheden**

#### College van Burgemeester en Wethouders:

De uitvoering van het grondbeleid is een taak van het college van burgemeester en wethouders. Het college legt minimaal twee maal per jaar verantwoording af bij de gemeenteraad (begroting, jaarrekening en naar behoefte bij de bijstellingsrapportages of via aparte besluitvorming, bijvoorbeeld bij de start van een project)

#### Gemeenteraad:

De kaders van het grondbeleid worden vastgesteld door de gemeenteraad. De gemeenteraad controleert tevens of het college bij de uitvoering van het grondbeleid binnen de vastgestelde kaders is gebleven. Uiteraard kan de gemeenteraad tussentijds ook het college verzoeken verantwoording af te leggen.

### **2.4. Juridisch kader**

Grondbeleid heeft met tal van juridische wetgeving te maken. Aan- en verkoop van grond is een privaatrechtelijke handeling waartoe het college bevoegd is, de gemeenteraad dient de financiële middelen of het kader waarbinnen de financiële middelen voorhanden is, beschikbaar te stellen.

Daarnaast zijn er nog tal van publiekrechtelijke regelingen of wetten waarmee de gemeenten te maken hebben in het kader van grondbeleid, te denken valt aan:

- Omgevingswet
- Wet Markt en Overheid;
- Staatssteunregelgeving;
- Wet Bibob;
- voorschriften Besluit Begroting en Verantwoording;
- enz.

Regelgeving is aan verandering onderhevig, daarom wordt in deze nota niet ingezoomd op de diverse geldende regels.

## **3. Vormen van grondbeleid bij exploitatie en de te hanteren strategie**

### **3.1. Vormen van grondbeleid**

Bij grondbeleid wordt nagegaan hoe de exploitatie geregeld is in het te ontwikkelen gebied. Het grondbeleid kan zich onderscheiden van een actief grondbeleid naar een faciliterend, passief grondbeleid.

De vormen van grondbeleid:

1. Actief grondbeleid
2. Faciliterend, passief grondbeleid
3. Publiek- en Private Samenwerking in grondbeleid

#### **Ad.1. Actief grondbeleid**

Als de gemeente actief grondbeleid voert dan vinden de meeste werkzaamheden in eigen beheer plaats. De gemeente maakt een plan, verwerft de grond, maakt deze bouwrijp, geeft zelf de gronden uit en zorgt voor het gebruiks- of woonrijp maken van de locatie. De invloed en sturing van de gemeente bij deze vorm van grondbeleid is maximaal. De gemeente bepaalt alles zelf.

De eventuele inkomsten komen volledig ten goede van de gemeente. Hier tegenover staat dat de gemeente ook alle risico's zelf loopt en zelf opdraait voor de mogelijke tegenvallers of het tekort. De grondexploitatie wordt 100% gevoerd door de gemeente.

Voordeel van een actief grondbeleid:

- Realisering van publiekrechtelijke doelstellingen (ruimtelijke ontwikkeling, economie, verkeer, milieu, wonen en financiën).
- Bepaling gronduitgifteprijs en voorwaarden.
- Rechtvaardige verdeling van de grond.
- Maximaal kostenverhaal: door zelf gronden te verkopen kan maximaal gewin worden behaald, exploitatiewinsten komen ten goede aan de gemeenschap.

Nadeel van een actief grondbeleid:

- Bij verliesgevende grondexploitaties dient de gemeente zelf zorg te dragen voor aanvullende financiële middelen
- De gemeente loopt financieel risico als gevolg van niet beïnvloedbare economische omstandigheden (o.a. rente, (crisis waardoor) stagnerende vraag naar bouwgrond).

#### **Ad.2. Faciliterend, passief grondbeleid**

Bij faciliterend grondbeleid laat de gemeente de initiatieven over aan de markt. Private ontwikkelingen worden getoetst aan het gemeentelijk beleid. De invloed en sturing van de gemeente op het uiteindelijke plan is beperkter (de gemeente is immers afhankelijk van de grondeigenaar), maar de gemeente

draagt ook beperkt financiële risico's. Ter vergoeding van de door de gemeente gemaakte kosten, betaalt de initiatiefnemer een kostenverhaalbijdrage.

Deze kostenverhaalbijdrage kan via diverse sporen tot stand komen:

1. **Privaatrechtelijk spoor:** in deze situaties wordt met de initiatiefnemer een overeenkomst gesloten. Daarin wordt geregeld wat een initiatiefnemer op een bepaalde locatie mag en welke kosten de gemeente voor deze ontwikkeling verhaalt. Nadat een anterieure overeenkomst gesloten is wordt het omgevingsplan aangepast of een Buitenplanse omgevingsplanactiviteit (Bopa) afgegeven. De gemeente en de ontwikkelaar hebben contractsvrijheid bij een anterieure overeenkomst. Ze kunnen zelf bepalen waar ze afspraken over maken en waar niet.
2. **Publiekrechtelijk spoor:** in deze situaties wordt een wijziging op het omgevingsplan gemaakt of wordt een vergunning voor een Buitenplanse omgevingsplanactiviteit (Bopa) afgegeven. De initiatiefnemer betaalt dan bij de omgevingsvergunning een bijdrage voor de kosten die de gemeente heeft moeten maken, ook kan de gemeente de verplichte financiële bijdragen in rekening brengen. De planrealisatie vindt plaats voor rekening en risico van de private partij. De invloed en sturing van de gemeente op de uiteindelijke activiteit is beperkt, maar de gemeente draagt ook beperkt financiële risico's. De risico's in de grondexploitatie zijn in principe voor de marktpartij. De gemeente kan haar eigen kosten verhalen, de verplichte financiële bijdragen kunnen ook geheven worden voor zover daar financiële ruimte in het plan voor bestaat. De gemeente en de ontwikkelaar hebben geen contractsvrijheid zoals bij een anterieure overeenkomst. Beide zijn gebonden aan de uitgangspunten van het omgevingsplan/omgevingswet.
3. **Publiekrechtelijk spoor in combinatie met privaatrechtelijk spoor:**
  - a. Na vaststelling van wijziging van het omgevingsplan kan nog een posterieure overeenkomst worden gesloten;
  - b. Bij meerdere initiatiefnemers/eigenaren wordt met een/enkele partijen een anterieure overeenkomst gesloten en voor de andere partij(en) geldt het gewijzigde omgevingsplan.

Voordeel van een faciliterend, passief grondbeleid:

- De kosten van de grondexploitatie zijn te verhalen via de Omgevingswet en het Programma kostenverhaal en financiële bijdragen gemeente Peel en Maas. Hierdoor loopt de gemeente beperkt risico.
- Gemeente kan door het stellen van randvoorwaarden toch nog -zij het beperkter- regie voeren (woningbouwprogramma, locatie-eisen, fasering, eisen voor technische inrichting, etc).

Nadeel van een faciliterend, passief grondbeleid:

- De gemeente maakt geen winst op de grondexploitatie.
- De gemeente is qua ontwerp van het plan afhankelijk van marktpartijen.

### **Ad.3. Publiek- en Private Samenwerking (PPS)**

Bij deze vorm van de planrealisatie wordt een samenwerking – door onder andere privaatrechtelijke overeenkomsten of het oprichten van een aparte entiteit – tussen de gemeente en de particuliere initiatiefnemer gezocht. De invloed op de planrealisatie, de ontwikkelkennis, de winstmogelijkheid en de risico's worden, afhankelijk van het type samenwerking, al dan niet gezamenlijk ingezet en gedragen. Voorbeelden van een PPS zijn:

- het concessiemodel; de gemeente verkoopt al haar gronden aan de marktpartij en de marktpartij realiseert het vastgoed en de openbare ruimte. De marktpartij draagt het risico van de grond- en de opstalexplotatie. De gemeente geeft de regie/sturing in dit model grotendeels uit handen. Zij heeft nog beperkt invloed op het plan.
- het jointventuremodel; de gemeente en marktpartij voeren gezamenlijk de grondexploitatie. Zij dragen gezamenlijk de risico's die hierbij horen en delen de regie.
- het bouwclaimmodel; de marktpartij draagt haar gronden over aan de gemeente in ruil voor een bouwrecht. De gemeente is verantwoordelijk voor de planontwikkeling en heeft de regie. De gemeente draagt ook de risico's voor de grondexploitatie. De opstalexplotatie (bouw woningen e.d.) wordt gedaan door de ontwikkelaars.

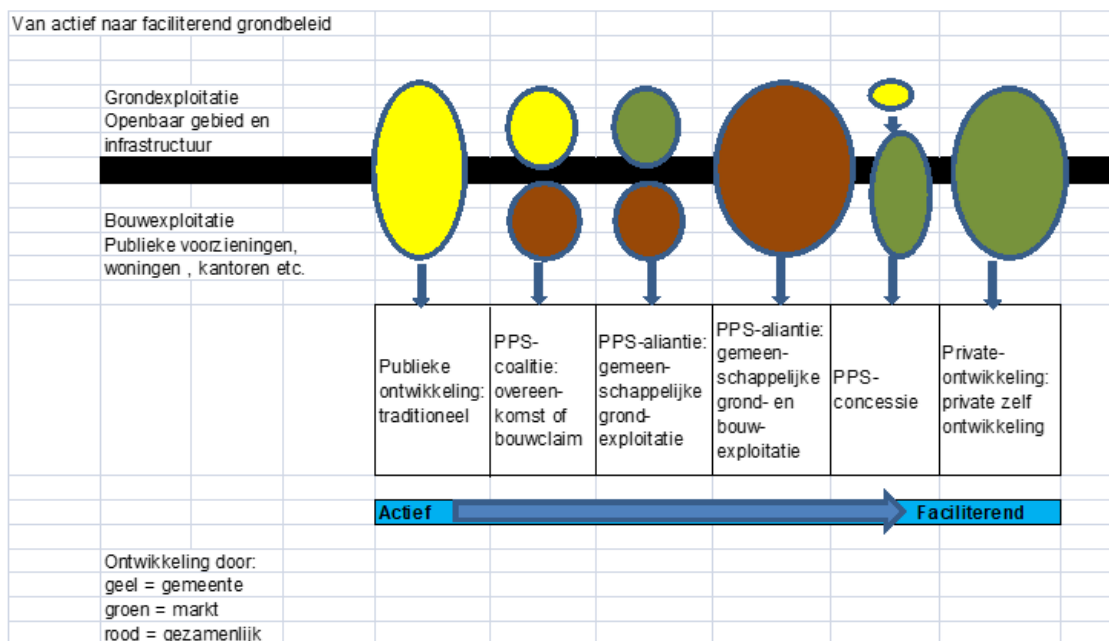
Voordeel van een PPS grondbeleid:

- De kosten worden verdeeld door beide partijen volgens de richtlijnen "kostenverhaal" omgevingswet of anterieur (kosten zijn anderszins verzekerd).
- Risico's worden gedeeld.
- Gemeente behoudt (beperktere) regie door randvoorwaarden te stellen (woningbouwprogramma, locatie-eisen, fasering, eisen voor technische inrichting, etc).
- Expertise wordt gedeeld.

Nadeel van een PPS grondbeleid:

- Gedeelde opbrengst/verlies in grondexploitatie.

- Marktpartij kan (normaliter) zelf de bouwuitgifteprijs bepalen.



### 3.2. Strategie in grondbeleid

De ontwikkelstrategie verschilt per geval. Afhankelijk van de ontwikkelingsvorm heeft de gemeente meer of minder invloed op de totstandkoming van een plan (regie). Dat geldt ook voor het rendement. Meer invloed betekent over het algemeen ook meer risico, maar ook kans op financiële inkomsten. Bij faciliterend grondbeleid kan de gemeente alleen vooraf sturen en tussentijds niet meer. Tegelijk loopt de gemeente ook minder risico, maar kan ook geen rendement maken.

#### Voor welk grondbeleid kiest de gemeente Peel en Maas

Bij de ontwikkeling van een locatie is een belangrijke keuze de vorm van grondbeleid die de gemeente wil voeren. Door te kiezen voor maatwerk, via situationeel grondbeleid, kan afhankelijk van de situatie bepaald worden welke strategie – actief, facilitair of PPS – wordt ingezet. Bij deze vorm van grondbeleid kan per plan de strategie afgewogen worden. Het kan bijvoorbeeld vanuit ruimtelijk-, maatschappelijk- of volkshuisvestelijk oogpunt wenselijk zijn om al of niet over te gaan naar een andere vorm van grondbeleid.

#### De gemeente Peel en Maas kiest voor een situationeel grondbeleid voor woningbouw en een actief grondbeleid voor bedrijfs-, en industrieterreinen, waarbij samenwerking met private partijen niet uitgesloten wordt.

Om de keuze voor de vorm van het te voeren grondbeleid te kunnen maken, is aan het grondbeleid een afwegingskader toegevoegd. De raad gaat uiteindelijk over de beslissing over het te voeren grondbeleid.

### 3.3. Afwegingskader grondbeleid

Het afwegingskader bestaat uit een aantal stappen of vragen die van belang zijn om het gewenste grondbeleid te bepalen.

1. Er is een **urgentie** om tot handelen over te gaan of er komt een initiatief vanuit de markt?
2. Wil de gemeente meer dan planologisch sturen (**invloed**) om haar doelstellingen te realiseren?
3. Is er sprake van een haalbare business case (**potentie**)?
4. Wil of kan de gemeente de **risico's** (alleen) dragen?

#### 1. Urgentie

De aanleiding voor een plan kan een initiatief vanuit de markt zijn. De eerste vraag die dan gesteld moet worden is of het initiatief bijdraagt aan de doelstellingen van Peel en Maas. Als een project hier niet aan bijdraagt, wordt niet aan het initiatief meegewerkt.

Als het initiatief beleidsmatig wel gewenst is, staat de gemeente er positief tegenover, maar moet de gemeente zich nog wel de vraag stellen of ze actief wil sturen anders dan via de planologische weg. Het kan bijvoorbeeld gewenst zijn dat de gemeente actief haar instrumenten uit het grondbeleid (zie

hoofdstuk 4) moet inzetten om het initiatief nog in een bepaalde richting te laten bewegen. Dit komt hierna bij het onderdeel "invloed (2.)" aan de orde.

De tweede aanleiding die de strategie bepaalt is de maatschappelijke urgentie om tot actie over te gaan middels een gemeentelijk initiatief. Bijvoorbeeld: als op een locatie de leefbaarheid of veiligheid in het geding komt, voorbeelden hiervan zijn de herstructureringsopgaven.

Ook kan het zijn dat de gemeente ziet dat haar doelstellingen en beleid niet goed kunnen worden verwezenlijkt. Hierbij kan gedacht worden aan het gewenste woningbouwtype(s). Denk hierbij aan woningen in het starterssegment en middenhuur op de juiste plekken rondom het centrum. Ook het aanbieden van bedrijfslocaties kan een middel zijn werkgelegenheid en leefbaarheid te bevorderen in de kernen van de gemeente.

De doelstellingen van beleid kunnen zich ook richten op duurzaamheid, klimaatadaptatie, mobiliteit of recreatie. Het gaat feitelijk om het daadwerkelijk realiseren van de doelen van de gemeente Peel en Maas zoals opgenomen in het sectorale beleid en uiteindelijk de omgevingsvisie van de gemeente. Wat uiteindelijk maatschappelijk urgent is, is een politieke afweging.

## 2. Invloed

Nadat de eerste vraag over de urgentie bevestigend is beantwoord komt de vraag aan de orde of de gemeente meer dan planologisch wil sturen om haar doelstellingen te realiseren. De gemeente kan op hoofdlijnen op drie manieren sturen:

- a. Planologisch
- b. Via gronduitgifte
- c. Via het beschikbaar stellen van financiële middelen

### Ad a) Planologisch sturen

Planologisch sturen wil zeggen dat de gemeente haar doelstellingen vastlegt in het omgevingsplan en alleen via faciliterend grondbeleid voert. De gemeente neemt in dit omgevingsplan de gewenste activiteiten op.

### Ad b) Gronduitgifte

Als een initiatiefnemer/marktpartij de gemeentelijke doelstellingen wil realiseren is faciliterend grondbeleid voldoende. Als dat niet het geval is moet de gemeente zelf, of samen met de initiatiefnemer, aan de slag om haar doelen te realiseren. De gemeente zal dan de regie moeten pakken om iets voor elkaar te krijgen.

In deze laatste situaties wordt actief grondbeleid ingezet (de gemeente zal dan zelf eigenaar van de gronden worden) of zal een samenwerkingsvorm met de initiatiefnemer aangaan. Daarna kunnen, via de planvorming en via de uitgiftevoorwaarden, allerlei extra maatregelen meegenomen worden waarmee de gemeente haar doelstellingen realiseert. Door zelf grondeigenaar te worden verzekert de gemeente bovendien dat er ook daadwerkelijk iets gaat gebeuren.

De vraag in welke mate de gemeente wenst te sturen om haar doelen te realiseren is ook een politieke afweging. Dit is mede afhankelijk van de politieke urgentie om iets te doen. Hoe groter de urgentie dat in een gebied actie nodig is, hoe eerder je als gemeente zou willen sturen om het doel ook daadwerkelijk te realiseren.

### Ad c) Inzet (gemeentelijke) financiële middelen

Als een initiatiefnemer/marktpartij de gemeentelijke doelstellingen wil realiseren en de gemeente omarmt dit plan, is het in sommige situaties mogelijk een bijdrage van de gemeente of andere overheidsinstelling met tussenkomst van de gemeente mogelijk. Een voorbeeld van een gemeentelijke financiële bijdrage is (anno 2024) een korting op de verschuldigde financiële bijdragen door een bijdrage vanuit het huisvestingsfonds.

## 3. Potentie

De vervolgvraag is of er sprake is van een haalbare business case.

Als er een haalbare ontwikkeling mogelijk is, kan de gemeente deze ontwikkeling zelf te hand nemen. Een haalbare ontwikkeling ontstaat als de grondwaarde voor de nieuwe bestemmingen hoger is dan de totale kosten om tot deze nieuwe bestemmingen te komen en de risico's aanvaardbaar zijn.

Als er geen haalbaar plan is zal dit plan naar verwachting niet tot ontwikkeling komen via marktpartijen. Marktpartijen zullen immers geen onrendabele plannen realiseren. Dan kan de vraag opkomen of de gemeente bereid is het onrendabele deel of wellicht de hele ontwikkeling op zich te nemen. Deze projecten gaan niet door tenzij de gemeente het tekort afdekt of het project overneemt.

Of de gemeente middelen beschikbaar wil stellen voor gebiedsontwikkeling is een politieke afweging. In deze situaties moet een bestuurlijke afweging gemaakt worden tussen het **financiële rendement en het maatschappelijke rendement**.

De grondexploitatie mag dan een tekort hebben, daar tegenover kunnen baten staan voor de gemeente als totaal. De grondexploitatie is hierbij een onderdeel binnen de totale maatschappelijke business case.

Het financiële rendement moet afgewogen worden tegen het maatschappelijke rendement van een project. Een gebiedsontwikkeling is nooit een doel op zich, maar een middel om de doelen van de gemeente te bereiken. Enerzijds kunnen dit doelen zijn op het economische vlak (meer werk, hogere bestedingen, meer opbrengst Onroerende zaakbelasting, e.d.) die te kwantificeren zijn. Anderzijds kunnen dit doelen zijn die niet in euro's uit te drukken zijn.

Denk hierbij aan de hoogste doelen die de gemeente heeft. Draagt een gebiedsontwikkeling voldoende bij aan het aantrekken en behouden van werkgelegenheid, duurzaamheid, leefbaarheid, enz.?

Uiteindelijk is het een bestuurlijke afweging of een project in voldoende mate bijdraagt aan de gemeentelijke doelen en of deze ontwikkeling dan geld mag kosten.

#### **4. Risico**

Als alle bovenstaande vragen positief beantwoord zijn komt de laatste vraag aan de orde. Dit is de vraag of de gemeente de financiële risico's kan en wil dragen.

Indien dit het geval is, dan kan de gemeente zelfstandig een grondexploitatie voeren.

Is dit niet het geval dan kan de gemeente ook een samenwerkingspartner zoeken met wie zij samen de risico's en sturing/invloed deelt. In dergelijke situaties zijn er verschillende samenwerkingsvormen mogelijk, waarbij ook sprake kan zijn van een financiële bijdrage vanuit de gemeente.

In het uiterste geval, als de risico's echt onaanvaardbaar zijn voor een gemeente als marktpartij, kan het project ook niet tot stand komen.

#### **4. Instrumenten van grondbeleid**

Zoals in hoofdstuk 2.1 aangegeven is grondbeleid een instrument om gemeentelijke doelstellingen te realiseren op bijvoorbeeld volkshuisvestelijk, sociaal of economisch terrein.

Hierbij zijn vanuit het grondbeleid de volgende instrumenten beschikbaar:

Actief grondbeleid:

- Verwerving en beheer;
- Verkoop en uitgifte.

Faciliterend grondbeleid:

- Kostenverhaal;
- Financiële bijdragen
- Landinrichting door de overheid en (stedelijke) kavelruil.

Samenwerking (PPS)

- Samenwerkingsmodellen.

Het totale instrumentarium om de doelen van de gemeente binnen een gebiedsontwikkeling te realiseren is breder dan alleen de instrumenten vanuit het grondbeleid.

In dit hoofdstuk en deze nota wordt uitsluitend ingegaan op de instrumenten vanuit het grondbeleid. Dit is in hoofdzaak een continuering van bestaand beleid.

Hieronder worden deze instrumenten van het grondbeleid nader toegelicht.

##### **4.1. Actief grondbeleid**

Bij actief grondbeleid worden gronden verworven en vervolgens tot ontwikkeling gebracht.

###### **a. Verwerving en Beheer**

###### **Verwerving**

Bij verwervingen wordt onderscheid gemaakt tussen:

- reguliere verwervingen binnen de grondexploitaties: verwerven van gronden - binnen een duidelijk projectgebied - die zijn opgenomen in een door de raad vastgestelde grondexploitatie en noodzakelijk zijn om het vastgestelde planontwerp te kunnen realiseren.
- verwervingen algemeen: in sommige situaties is het noodzakelijk om grondaankopen te doen om infrastructuur te realiseren. Denk hierbij bijvoorbeeld aan rotondes, wegen en fietspaden, enz.
- strategische verwervingen: aankopen in gebieden waarvoor de raad nog geen of slechts globale kaders of visies heeft bepaald, maar waar de gemeente grondposities wil en kan verwerven met het oog op te verwachten mogelijkheden voor (her)ontwikkeling van deze gebieden. Ook kunnen

gronden en eventueel opstallen worden verworven voor compensatiedoeleinden of voor het wegnemen van belemmeringen voor andere ontwikkelingen.

De wettelijke instrumenten die een gemeente kan gebruiken bij het verwerven van grond zijn:

#### **Minnelijke grondverwerving**

Bij minnelijke verwerving wordt er met de eigenaar van een perceel onderhandeld over de mogelijkheid om tot een aankoop te komen. Beide partijen zijn gelijkwaardig aan elkaar. Van beide partijen is wils-overeenstemming vereist. Om staatsteun te voorkomen moet een grondtransactie passen binnen het kader van een onafhankelijke taxatie. Parallel aan het spoor van minnelijke verwerving kunnen ook de hierna beschreven instrumenten worden ingezet.

#### **Gemeentelijk voorkeursrecht**

De Omgevingswet biedt de gemeente de mogelijkheid om af te dwingen dat een eigenaar, bij een voorgenomen verkoop, de grond eerst aan de gemeente moet aanbieden. Vervolgens moeten de eigenaar en de gemeente het eens worden over de prijs. Dit voorkeursrecht is een passief middel. Zolang de eigenaar de grond niet te koop aanbiedt gebeurt er niets. Het voorkeursrecht werkt daarom het beste als flankerend instrument. Van het vestigen van een voorkeursrecht gaat ook een bepaald signaal uit. Het wekt een bepaald vertrouwen bij een eigenaar. Het voorkeursrecht is daarmee ook niet vrijblijvend. Het inzetten hiervan dient daarom zorgvuldig afgewogen te worden.

#### **Onteigening**

De overheid kan het onteigeningsinstrument inzetten als zij een persoonlijk eigendom wil aankopen waarvan de eigenaar in het voortraject al heeft aangegeven dat hij/zij dit niet minnelijk wenst te verkopen. Onteigening is alleen mogelijk als wordt aangetoond dat het publieke belang zwaarder weegt dan het persoonlijke belang. Bovendien moet duidelijk zijn dat er geprobeerd is om het perceel eerst minnelijk te verwerven. Gelet op de mogelijke impact van het instrument wordt onteigening altijd met de grootste terughoudendheid en met uiterste zorgvuldigheid ingezet.

Onteigening geniet uiteraard niet de voorkeur. Soms is hier echter niet aan te ontkomen omdat minnelijke verwerving en/of verwerving via een gemeentelijk voorkeursrecht niet succesvol is geweest. Onteigening kan door de gemeente alleen ingezet worden op basis van een vastgesteld omgevingsplan, projectbesluit of een verleende omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit.

#### **Interne overdrachten**

Voor een project zijn soms ook gronden benodigd die al in eigendom zijn van de gemeente. Denk hierbij bijvoorbeeld aan wegen, groen, sportvelden, leegkomend gemeentelijk onroerend goed (scholen, sporthallen, zwembaden, etc.), of eerder strategisch aangekocht onroerend goed. Uitgangspunt is dat deze gronden naar de grondexploitatie worden overgeboekt en conform de BBV regels geactiveerd worden tegen de boekwaarde (of eerdere aankoopprijs).

#### **Tijdelijk beheer**

Tussen het tijdstip waarop de eerste verwervingen hebben plaatsgevonden en de feitelijke start van uitvoering van de werkzaamheden is er sprake van een periode waarbij de al aangekochte onroerende zaken beheerd moeten worden. Er zijn verschillende mogelijkheden voor het tijdelijk in gebruik geven zoals (tijdelijk) voortgezet gebruik en tijdelijke huur of pacht, ook denkbaar is leegstandsbeheer. De tijdelijke ingebruikneming zal juridisch goed geregeld moeten zijn, zodat het onroerend goed ook tijdig beschikbaar is.

#### **Eindbeheer**

Voorbeelden van eindbeheer zijn: volkstuinen, pachtgronden en ingebruiknemingen.

#### **Strategische verwerving**

Om allerlei redenen is het voor de gemeente wenselijk onroerende zaken voor toekomstige ontwikkelingen snel en strategisch aan te kunnen kopen.

Ontwikkelaars zijn over het algemeen – zeker in het verleden - eerder bereid meer te betalen voor de aankoop van een onroerende zaak dan de gemeente, omdat zij vaak ook meerwaarde behalen uit de te bouwen opstallen en niet alleen uit de grond. Door deze derden wordt dan vooruit gelopen op toekomstige ontwikkelingen en dus ook op de grond- en vastgoedmarkt.

Strategische verwervingen zijn voor de gemeente belangrijk omdat die tot vaak aanzienlijke lagere verwervingskosten leiden en eenvoudiger verwerving, waardoor de gemeente dus sneller en goedkoper uit is en projecten er zowel wat betreft exploitatie als doorlooptijd op vooruit gaan. Het college van Burgemeester en Wethouders dient bij strategische verwervingen voldoende onderhandelingsruimte te hebben om overeenkomsten aan te gaan.



Het is van belang om in een vroeg stadium als gemeente strategische grondposities veilig te stellen en middelen te hebben om deze strategische gronden te verwerven. Afhankelijk van de strategie per locatie kan, indien noodzakelijk, een instrument (voorkeursrecht of onteigening) ingezet worden.

**Verwervingen die worden verricht door de gemeente zijn geen doel op zich. Deze worden altijd verricht ten behoeve van toekomstige ruimtelijke planontwikkelingen.**

Kenmerkend voor strategische verwervingen is dat deze plaatsvinden in het kader van toekomstige projecten waarvoor nog geen aankoopkrediet beschikbaar is gesteld. Verder worden er ook in dit kader gronden of onroerend goed verworven met als doel om als toekomstige ruilgrond ingezet te worden.

#### Beleid met betrekking tot de administratie:

Indien gronden om strategische reden worden aangekocht en niet direct inzetbaar zijn voor ontwikkeling is het de taak vanuit het grondbeleid om de gronden van jaar tot jaar te verpachten of in gebruik te geven, zodat opbrengsten worden gegenereerd voor de reguliere begroting. Voor panden en omliggende percelen die in "voorraad" worden gehouden tot de ontwikkeling zich voordoet geldt dat dit ook zo veel als mogelijk, echter hier speelt ook om de beheerskosten zo laag mogelijk te houden.

#### Redenen om strategisch te verwerven:

1. De gemeente wil in een vroegtijdig stadium een (grond)positie verwerven om initiator te zijn voor toekomstige planontwikkelingen;
2. De gemeente wil onroerende zaken aankopen waarvan de huidige functie geen toekomst meer heeft, waardoor nieuwe ontwikkelingen mogelijk worden;
3. De gemeente wil onroerende zaken aankopen als ruilobject met als doel deze strategisch te kunnen inzetten voor mogelijke verplaatsingsgevallen vanuit ruimtelijke ontwikkelingsprojecten;
4. De gemeente wil een (grond)positie verwerven om negatieve effecten op toekomstige planontwikkelingen tegen te gaan.

#### Afwegingskader bij strategisch verwerven:

- *Ruimtelijk*: is het noodzakelijk voor de ruimtelijke ontwikkeling dat de gemeente in een vroegtijdig stadium gronden verwerft?
- *Realisatietermijn*: wanneer wordt het aangekochte gebied in ontwikkeling genomen?
- *Afbreukrisico*: inschatting van risico dat een ontwikkeling wordt gewijzigd, wordt vertraagd of zelfs niet doorgaat;
- *Aankoopprijs en mogelijke plankosten*: bij een hoge prijs bestaat er al snel een hoog financieel risico, bij een lage prijs is dit risico vanzelfsprekend lager. De plankosten kunnen hoger uitvallen dan geraamd, bijvoorbeeld door onvoorziene bodemsaneringskosten of kosten archeologie. Daarnaast is de verwerving onderhevig aan rente-, beheer- en administratiekosten.
- *Marktconformiteit*: de aankoop dient vooraf voorzien te zijn van een onafhankelijk taxatierapport, inclusief een verklaring van bodemgeschiktheid voor het beoogd gebruik.

De combinatie van voornoemde vijf factoren bepalen in onderlinge samenhang de noodzaak en wenselijkheid van de aankoop.

Gegeven de soms noodzakelijke snelheid van handelen en het belang om desgewenst private partijen voor te zijn - als zich mogelijkheden voordoen - is het gebruikelijk dat de gemeenteraad de kaders bepaalt en het bijbehorend budget beschikbaar stelt voor de strategische verwervingen. Hiertoe is besloten door het instellen van de reserve Fonds Strategische Verwervingen (zie hoofdstuk 5). Hierdoor kan het college van burgemeester en wethouders slagvaardig opereren als zich ontwikkelingen op de markt voordoen.

Administratief worden strategische aankopen binnen de gemeente ondergebracht in de Grondbank (zie eveneens hoofdstuk 5).

### **Bezit van gronden**

De gemeente Peel en Maas heeft gronden in eigendom waar verschil in wordt gemaakt in "gronden in exploitatie genomen", "gronden nog niet in exploitatie genomen" en "overige gronden".

#### Gronden in exploitatie genomen

De in exploitatie genomen gronden zijn in het verleden door de gemeente aangekocht met als doel de gronden te bestemmen. De gronden maken onderdeel uit van de exploitatieberekening.

#### Gronden nog niet in exploitatie genomen

Indien het zich voordoet worden gronden uit strategisch oogpunt aangekocht met als doel deze binnen tien jaar te ontwikkelen. Tot die tijd dat de gronden in exploitatie worden genomen zullen de gronden

worden verpacht of anderszins ingezet worden om opbrengsten te genereren dan wel de waarde te behouden.

#### Overige gronden

De overige gronden bestaan enerzijds uit gronden ten behoeve van de openbare ruimte en als ondergrond van gemeentelijke gebouwen en anderzijds uit gronden die voor de gemeente geen strategische waarde hebben.

De gronden zonder strategische waarde worden, indien het zich voordoet, zoveel mogelijk verkocht. De getaxeerde waarde is hierbij het uitgangspunt. Gunning verricht het college.

De gronden ten gunste van het openbaar gebruik, hebben veelal geen boekwaarde of een boekwaarde als onderdeel van het gebouwde.

De “gronden nog niet in exploitatie genomen” en de “overige gronden zonder strategische waarde” vormen tezamen de **grondbank gemeente Peel en Maas**.

In de grondbank Peel en Maas zit (strategisch) verworven onroerend goed waar nog geen definitieve ontwikkeling voor plaatsvindt. De gronden worden gewaardeerd tegen aanschafwaarde, boekwaarde of lagere marktwaarde.

Door de aan/verkoop van niet strategische gronden zal de boekwaarde van de grondbank toe/afnemen. Jaarlijks wordt bij de jaarrekening en de begroting een overzicht opgenomen van deze gronden met bijbehorende oppervlakten en boekwaarden (tot maximaal de taxatiewaarde).

Bij overheveling van strategisch aangekochte gronden kan de aankoopprijs (fiscaal) in de grondexploitatie worden ingebracht voor de boekwaarde (maximale taxatieprijs zonder ontwikkelpotentie), aangevuld met de kosten boven taxatiewaarde bedongen prijs (de zogenaamde ontwikkelpotentie) en bijkomende aankoopkosten.

#### **Verkoop niet-Strategische gronden en onroerende zaken**

Onder niet-strategische onroerende zaken wordt verstaan:

1. Gemeentelijke gebouwen die geen toekomstige toegevoegde waarde meer hebben voor de gemeente Peel en Maas voor het bereiken van enig strategisch doel;
2. Landbouwpercelen van de gemeente Peel en Maas welke verpacht zijn en geen strategische waarde opleveren bij toekomstige ontwikkelingen;
3. Overige gronden, al dan niet opgenomen in de Grondbank, die geen strategisch doel (meer) dienen. Hieronder vallen ook de (rest)stroken gronden.

Van belang is te bepalen **welke** onroerende zaken op korte termijn niet aangemerkt gaan worden voor enig strategisch doel. Indien deze onroerende zaken bekend zijn, kan vervolgens een stappenplan doorlopen worden.

**Doel bij verkoop van niet-strategisch onroerende zaken is tegen een marktconforme prijs te verkopen, waarbij rekening wordt gehouden met bijzondere omstandigheden die zich kunnen voordoen uit economisch en/of maatschappelijk belang.**

De verkoopopbrengsten dienen om de boekwaarde af te dekken, een surplus komt ten goede van de reserve Fonds Strategische Verwervingen.

Er zijn drie manieren van verkoop, die voldoen aan transparantie, openbaarheid en marktconformiteit:

- Openbare verkoop via inschrijving, makelaar of veiling;
- Selectie, prijsvraag of bieding onder voorwaarden;
- Enkelvoudige onderhandse verkoop (zie hiervoor hoofdstuk 4.1. inzake didam-arrest) .

#### **b. Verkoop en Uitgifte**

##### **Uitgifte en verkoop**

De uitgifte kan betrekking hebben op grond en/of opstallen. De wijze waarop de objecten worden uitgegeven is afhankelijk van de functie die het object heeft voor de gemeente.

Grondobjecten worden verkocht omdat deze:

- Voor de gemeente geen functioneel bezit meer zijn;
- Als bouwkaavel voor woningbouw of bedrijvenlocaties worden uitgegeven;
- Projectmatig worden uitgegeven voor de ontwikkeling van vastgoed door derden.

Uitgifte kan plaatsvinden in de volgende rechtsvormen:

- Verkoop
- Opstalrecht
- Erfpacht
- Pacht

- Verhuur
- Ingebruikgeving
- Verjaring

Hierbij dient rekening gehouden te worden met het zogenaamde Didam-arrest, hierover volgt verderop een toelichting.

#### Beleidskaders uitgifte en grondbeheer

- Bij gronduitgifte worden de grondprijzen marktconform, regionaal vergelijkbaar, en/of via grondquote en /of residueel benaderd. Jaarlijks stelt het college van burgemeester en wethouders de verkoopprijzen vast, middels de zogenaamde grondprijzenbrief (**Bijlage 1**).
- Gronden komen in aanmerking voor uitgifte als deze gronden onderdeel uitmaken van al dan niet bouwrijpe grond, in het kader van een bouwproject of indien er geen sprake is van functioneel gemeentelijk bezit (bijvoorbeeld reststroken).
- Gronden komen in aanmerking voor beheer in plaats van verkoop indien de gronden tijdelijk in gebruik worden gegeven, in afwachting van toekomstige ontwikkelingen of van strategisch belang zijn voor het gemeentelijk beleid.
- Bij niet functioneel gemeentebestel heeft verkoop de voorkeur boven erfpacht of verhuur.
- Voor het beheer van de gemeentelijke gronden wordt een overzichtelijke en actuele registratie van de in gebruik gegeven gronden gevoerd.
- De voorwaarden waaronder grond in gebruik is, of in gebruik wordt gegeven zijn voor iedere gebruiker gelijk, tenzij er bijzondere omstandigheden zich voordoen waarin het college een keuze maakt.

#### *Definitie (rest)stroken grond:*

De term "(rest)strook grond" heeft betrekking op (gedeeltelijke) percelen, welke niet functioneel (meer) zijn voor de openbare ruimte. Er is sprake van (rest)stroken indien het een (gedeeltelijk) perceel grond betreft – niet zijnde landbouwgrond – dat eigendom is van de gemeente Peel en Maas en dat kan worden benut voor vergroting van het perceel waarop een direct aangrenzende eigenaar of huurder woonachtig is.

Verzoeken tot aankoop van een (rest)strook worden getoetst volgens de vastgestelde toetsingscriteria in de "Handreiking (rest)stroken gemeentegrond, *Verkoop verhuur en ingebruikgeving*" (**Bijlage 2**).

#### **Grondprijnsbeleid**

Een belangrijk instrument bij actief grondbeleid is het uitgeven van (bouwrijpe) grond. Grondprijnsbepaling is onderhevig aan economische (conjuncturele) ontwikkelingen. Om deze reden moet jaarlijks bekeken worden of de grondprijzen moeten worden aangepast. In de gemeente Peel en Maas wordt uitgegaan van marktconforme grondprijzen die gebaseerd zijn op de comparatieve methode (regionale vergelijking) die vierjaarlijks wordt geïkt middels residuele berekeningen (laatste keer in 2022 uitgevoerd ten behoeve van de grondprijzenbrief 2023). Indien wenselijk wordt de grondquote berekeningsmethodiek niet uitgesloten.

#### **(Verkoop)voorwaarden**

De actuele verkoopvoorwaarden voor verkoop bouw kavels zijn vastgelegd door het college van Burgemeester en Wethouders. De "Algemene verkoopvoorwaarden uitgifte bouw kavels gemeente Peel en Maas" is de laatste versie en is vastgesteld bij collegebesluit van 13 mei 2024 (**Bijlage 3**).

Ook voor gronden / bouw kavels die in erfpacht worden uitgegeven zijn voorwaarden vastgesteld, de laatste versie dateert van 13 mei 2024 en heeft als titel: "Algemene erfpachtvoorwaarden uitgifte bouw kavels gemeente Peel en Maas" (**Bijlage 4**).

#### **Opstalrecht**

Het opstalrecht is het zakelijk recht om in, op of boven een onroerende zaak (bijvoorbeeld een stuk grond) van iemand anders gebouwen, werken of beplantingen in eigendom te hebben. Ook wel recht van opstal genoemd. Het gebouw of ander bouwwerk dat op andermans grond staat, wordt het opstal genoemd. De eigenaar van het opstal wordt de opstaller genoemd.

Met een opstalrecht kan je bijvoorbeeld eigenaar zijn van een woning op andermans grond. Zonder dat recht zou die woning door natrekking namelijk eigendom worden van de grondeigenaar. Het vestigen van een recht van opstal moet via een notariële akte. Daarin staan ook de afspraken tussen de opstaller en de grondeigenaar, bijvoorbeeld de duur van het recht en een eventuele verplichting tot betaling van een geldsom (retributie).

Bij het vestigen van een recht van erfpacht wordt meestal een afhankelijk recht van opstal gevestigd voor de (te bouwen) opstal.

#### **Uitgifte via erfpacht**

Erfpacht is het recht van iemand om gebruik te maken van een stuk grond (en de daarop staande bebouwing) terwijl dat niet zijn eigendom is. De gebruiker van de grond noem je de erfpachter. De vergoeding die de erfpachter betaalt noem je canon. De grond blijft eigendom van de erfverpachter, dit wordt vaak "bloot eigendom" genoemd. Een recht van erfpacht moet via de notaris worden gevestigd. Dat heet dan een erfpachttakte. In de akte kunnen erfpachtvoorwaarden worden opgenomen.

### **Uitgifte van pachtgronden**

Bij het verpachten van gronden wordt een onderscheid gemaakt in reguliere pacht en geliberaliseerde pacht. Geliberaliseerde pacht is flexibeler dan reguliere pacht, omdat er minder wettelijke regels zijn.

#### **Doel:**

Het creëren van een goed onderbouwde basis voor de omgang met- en uitvoering van- alle pacht(grond) gerelateerde zaken en het bereiken van de hierbinnen gestelde doelen door middel van betrokkenheid en **actief** handelen. Hierdoor wordt een positief financieel resultaat geboekt hetgeen weer kan worden ingezet voor pacht gerelateerde zaken op (de lange) termijn.

Op 13 mei 2024 zijn de beleidsregels pachtgronden (**Bijlage 5**) door het college van burgemeester en wethouders vastgesteld. Enkele belangrijke actiepunten uit dit beleid zijn:

- Het op een eerlijke uniforme manier uitgeven van geliberaliseerde pachtgronden voor marktconforme prijzen
- Vervolg geven aan het omzetten van reguliere- naar geliberaliseerde pachten;
- Verkoop niet strategische (agrarische)percelen;
- De vrijheid om agrarische grond in te kunnen zetten ten behoeve van strategische acties zoals verkavelingen, grondruilen en gebruikssituaties waarbij tijdelijk gecompenseerd moet worden;
- Het aankopen van strategische percelen indien deze mogelijkheid zich voordoet.

### **Verhuur van (rest)strook grond**

Verzoeken tot huur van gemeentegrond komen in de meeste gevallen vanuit de burger zelf. Het gaat hier om gronden welke in principe in aanmerkingen komen voor verkoop echter waarbij het niet wenselijk (bijvoorbeeld door onvoldoende financiële middelen) of mogelijk (huurwoning) is voor de verzoeker om over te gaan tot aankoop. Ook kan verhuur plaatsvinden indien slechts sprake is van gebruik van korte duur. Veelal wordt echter gekozen voor ingebruikgeving in plaats van verhuur vanwege de aanwezigheid van kabels en leidingen.

### **Ingebruikgevingen**

Ingebruikgeving wordt toegepast indien:

- de grond beperkte gebruikersmogelijkheden heeft, al dan niet als gevolg van de aanwezigheid van kabels en leidingen.
- de grond, zonder of met opstal, in afwachting is van nieuwe ontwikkelingen waardoor de grond tijdelijk aan derden in gebruik kan worden gegeven.

Het verschil tussen ingebruikgeving en verhuur is gelegen in de looptijd, prijs en opzegtermijn.

### **Verjaring**

Voordat er sprake is van een succesvol beroep op eigendom via (verkrijgende of bevrijdende) verjaring, dient eerst geanalyseerd te worden of sprake is van een onafgebroken periode van tien (10) respectievelijk twintig (20) jaren waarbinnen het stuk gemeentegrond in bezit is genomen.

Een burger of overheid kan op twee manieren door verjaring eigenaar worden van een strook gemeentegrond, dit kan door middel van verkrijgende en bevrijdende verjaring.

#### **Verkrijgende verjaring (te goeder trouw)**

De verkrijgende verjaring (artikel 3:99 BW) heeft de volgende criteria. Ten eerste moet sprake zijn van een onafgebroken periode waarin de gemeentegrond in bezit is genomen gedurende 10 jaar. Ten tweede moet het in bezit nemen van de gemeentegrond te goeder trouw plaatsvinden. De bezitter is te goeder trouw wanneer hij zich redelijkerwijs als rechthebbende mocht beschouwen. Daarvan is niet snel sprake aangezien verwacht wordt dat een bezitter onderzoek doet naar kadastrale erfgrenzen, door raadpleging in de openbare registers van het Kadaster. Voor bezit te goeder trouw geldt dat aan het beroep op verkrijgende verjaring, een verkrijging onder bijzondere titel (bijvoorbeeld koop of schenking) vooraf moet zijn gegaan waarvoor een inschrijving in de registers was vereist.

#### **Bevrijdende verjaring (te kwader trouw)**

De bevrijdende verjaring (artikel 3:105 BW in samenhang met artikel 3:306 BW) houdt in dat een stuk grond in bezit is genomen voor een periode van tenminste 20 jaar. Het bijzondere aan deze vorm van verjaring is dat geen sprake hoeft te zijn van te goeder trouw. Kortom, iemand die te kwader trouw een

stuk grond in bezit heeft genomen, kan na een onafgebroken periode van 20 jaren de eigendom van dat stuk grond verkrijgen. Van belang is de kenbare pretentie van eigendom.

Om te beoordelen of er sprake is van verjaring heeft de gemeente een **handreiking verjaring (bijlage 6)** opgesteld voor de toetsing van verzoek tot verjaring opgesteld, de laatste versie is van juni 2019. Door met name jurisprudentie zal de handreiking regelmatig een update nodig hebben.

#### **Didam arrest**

Eind 2021 is gemeenteland geconfronteerd met het Didam-arrest. De Hoge Raad heeft op 26 november 2021 bepaald dat het gelijkheidsbeginsel een een-op-een verkoop van vastgoed in de weg staat. Het gelijkheidsbeginsel is een van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Deze beginselen moeten overheden onder meer in acht nemen bij het aangaan en uitvoeren van (verkoop)overeenkomsten. Op dit punt verschilt de positie van de overheid van die van een private partij, die deze beslissing wel volledig zelf mag maken. De ruimte om partijen te laten mededingen in de aankoop hoeft volgens de Hoge Raad niet geboden te worden als bij voorbaat vaststaat of redelijkerwijs mag worden aangenomen dat op grond van objectieve, toetsbare en redelijke criteria slechts één serieuze gegadigde in aanmerking komt voor de aankoop. In dat geval moet het voornemen tot de een-op-een verkoop wel (gemotiveerd) bekend worden gemaakt, zodat iedereen daar kennis van kan nemen.

In het geval er (naar verwachting) meerdere (potentiële) gegadigden voor een vastgoed zijn, moet er in beginsel een selectieprocedure worden doorlopen. Selecteren gaat volgens de Hoge Raad dus boven het maken van een-op-een-afspraken. Het is dan ook van belang om bij – onder andere – de verkoop van gemeente- gronden het gelijkheidsbeginsel en het transparantiebeginsel (beginselen waar de gemeente ook al voor het Didam-arrest aan gebonden was) in acht te nemen, zodat gronden niet zonder meer mogen worden uitgegeven aan één partij.

Uit de rechtspraak is gebleken dat het Didam-arrest niet alleen van toepassing is op de verkoop van onroerende zaken, maar ook op andere zaken en (beperkte) rechten. Denk bijvoorbeeld aan de vestiging van erfpacht- of opstalrechten of het aangaan van overeenkomsten voor (ver)huur, verpachting, ruil of bruikleen. In alle gevallen dient het te gaan om zaken waarvan de overheid bekend is, of waarvan vermoed kan worden, dat er meer potentiële gegadigden zijn.

Aan gemeenten komt een grote mate van vrijheid toe bij de inrichting van een procedure waarmee (a) voldaan wordt aan de vereiste passende mate van openbaarheid (met betrekking tot de beschikbaarheid van de onroerende zaak, de selectieprocedure, het tijdschema en de toe te passen selectiecriteria) en

(b) tegelijk een praktisch hanteerbare werkwijze wordt gekozen, die in vergelijking met de huidige praktijk niet onnodig extra belastend is.

De gemeente heeft naar aanleiding van het Didam-arrest op 13 mei 2024 beleid opgesteld hoe te handelen bij vervreemding of bezwaring van onroerende zaken (**bijlage 7**).

#### **4.2. Faciliterend grondbeleid**

Bij faciliterend grondbeleid is er sprake van een particulier initiatief om te komen tot een planologische ontwikkeling.

- a. **Kostenverhaal en**
- b. **financiële bijdragen**

Het instrumentarium voor kostenverhaal en verevening bij faciliterend grondbeleid is verankerd in de Omgevingswet. Uitgangspunt is dat bij particuliere initiatieven die voldoen aan de voorwaarden zoals opgenomen in de Omgevingswet/Omgevingsbesluit, de gemeente wettelijke verplicht is om kostenverhaal toe te passen.

Kostenverhaal via een anterieure overeenkomst dient gesloten te worden vóór het vaststellen van een de wijziging van het omgevingsplan of vergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit ten behoeve van het realiseren van een activiteit als genoemd in de Omgevingswet/Omgevingsbesluit.

De Omgevingswet biedt de gemeente, naast het verhalen van kosten, ook de mogelijkheid om ontwikkelende partijen een financiële bijdrage te vragen voor ruimtelijke ontwikkelingen. Het college van burgemeester en wethouders heeft hiervoor gekozen en heeft het beleid hieromtrent vastgesteld in het Programma kostenverhaal en financiële bijdragen gemeente Peel en Maas d.d. 18 december 2023 dat vanaf 1 januari 2024 van kracht is.

Het verhalen van kosten kan privaatrechtelijk - via anterieure overeenkomsten - of publiekrechtelijk - via een kostenverhaalsbeschikking en daarna nog eventueel een posterieure overeenkomst.

Uitgangspunt is dat de gemeente altijd eerst anterior probeert om tot een overeenkomst te komen. Dit is in lijn met de doelstelling van de Omgevingswet om het merendeel van de kostenverhaal- plichtige omgevingsplanactiviteiten anterior te verhalen.

Als het niet lukt om een anterior overeenkomst met een particuliere initiatiefnemer te sluiten kan het kostenverhaal worden verzekerd door kostenverhaalsregels op te nemen in de wijziging van het omgevingsplan en deze van toepassing te verklaren op de wijziging. Eventueel kunnen kostenverhaalsregels in het omgevingsplan ook als "achtervang" dienen indien uiteindelijk geen, of niet tijdig een, anterior overeenkomst kan worden gesloten.

De gemeente werkt in principe niet mee aan een wijziging van het omgevingsplan of een vergunning voor een Bopa voor initiatieven van derden die onrendabel zijn. Dit omdat de economische uitvoerbaarheid dan niet gewaarborgd is en de gemeente dan niet gedwongen wil worden om een bijdrage aan de particulier te doen.

De kosten die de gemeente verhaalt op de initiatiefnemers zijn:

1. De gebiedseigen kosten die onder andere omvatten:
  - a. De ambtelijke begeleidingskosten, inclusief de kosten voor de ruimtelijke procedure;
  - b. De kosten voor de realisatie en aanpassingen in het openbaar gebied (bouw- en woonrijp maken, bodemsanering, onderzoeken e.d.);
  - c. Nadeelcompensatie (o.a. voorheen planschade)
2. De gebiedsoverstijgende kosten:
  - d. Financiële bijdragen

De wijze waarop de gemeente Peel en Maas haar kosten verhaalt is vastgelegd in het Programma kostenverhaal en financiële bijdragen gemeente Peel en Maas, dd 18 december 2023. Voor meer informatie hieromtrent wordt verwezen naar voornoemd beleidsstuk.

#### **c. Landinrichting door de overheid en (stedelijke) kavelruil**

**Landinrichting**, voorheen ook wel ruilverkaveling genoemd, is een proces waarin eigenaren van een stuk land, de zogenaamde grondgebruikers, kavels met elkaar ruilen. De grondgedachte daarachter is dat alle grondgebruikers er daardoor beter op worden. Ruilverkaveling heeft vaak ten doel om grote landbouwkavels te creëren. Door de grote oppervlakten kunnen de kavels beter bewerkt worden met landbouwmachines. Door deze rationalisering kunnen boeren sneller en meer voedsel produceren.

**(Stedelijke) kavelruil** (het op vrijwillige basis ruilen van onroerende zaken in het stedelijk gebied): In de Omgevingswet is het mogelijk om in het stedelijk gebied een kavelruilakte toe te passen. Uitgangspunt bij stedelijke kavelruil is dat initiatiefnemers op basis van vrijwilligheid percelen kunnen ruilen. Als initiatiefnemers zich met een dergelijke verzoek tot de gemeente richten faciliteert de gemeente dit, mits het plan passend is binnen een goede ruimtelijke ordening en bijdraagt aan de doelen van de gemeente.

#### **4.3. Samenwerking (PPS)**

Om per project de 'juiste' ontwikkelstrategie - inclusief samenwerkingsvorm - te kiezen is een afwegingskader gemaakt (zie hoofdstuk 3).

Vooraf in herstructurerings- en transformatiegebieden is het nagenoeg onmogelijk om zonder enige vorm van (financiële) samenwerking te opereren. Er zijn allerlei samenwerkingsvormen mogelijk tussen markt en overheid. Deze samenwerkingsvormen worden publiek private samenwerkingen (PPS) genoemd.

De keuze voor een bepaalde vorm van samenwerken is onder andere afhankelijk van de fase waarin zich een project bevindt, de geformuleerde uitgangspunten, het programma van eisen, de eigendomsituatie, de ambities van de verschillende partijen, de financiële (on)mogelijkheden van de partijen en het risicoprofiel. Verwezen wordt naar het afwegingskader opgenomen in hoofdstuk 3.3..

### **5. Financiële aspecten grondbeleid en risicomanagement**

#### **5.1. Administratief beheer**

Het administratieve beheer is conform de BBV-regelgeving. Er wordt hierbij onderscheid gemaakt in:

- \* Bouwgrond in exploitatie (BIE): de lopende grondexploitaties;
- \* Overige gronden: grondbank, erfpachtgronden
- \* Faciliterend grondbeleid

De termen worden hieronder toegelicht.

**Bouwgrond in exploitatie (BIE):**

- Het startpunt van een grondexploitatie is een raadsbesluit over het openen van een grondexploitatiecomplex.
- Een grondexploitatie en bijbehorend krediet wordt jaarlijks herzien en door de raad ter vaststelling aangeboden. Omvangrijke wijzigingen binnen grondexploitaties worden separaat aan de gemeenteraad voorgelegd.
- Een grondexploitatie heeft in beginsel een maximale looptijd van 10 jaar. Een langere looptijd dan 10 jaar kan geautoriseerd worden door de gemeenteraad.

De BIE-gronden zijn gronden en (eventueel) aanwezige opstallen die zich in het transformatieproces bevinden om omgevormd te worden naar bouwrijpe grond, met als doel om (opnieuw) te worden bebouwd.

Bij bouwgrond in exploitatie is (BIE) sprake van een vastgestelde grondexploitatie.

Volgens het BBV wordt een grondexploitatie pas geopend als de gemeenteraad een besluit heeft genomen tot het openen van een grondexploitatiecomplex. Pas vanaf dat moment mogen de vervaardigingskosten toegerekend worden aan het complex, waarbij eerder gemaakte kosten ingebracht mogen worden. De grondexploitatie dient vervolgens jaarlijks herzien te worden. Deze herziening wordt jaarlijks bij de vaststelling van de jaarrekening door de gemeenteraad geaccordeerd. In deze herziening worden tevens de kredieten geactualiseerd en gewijzigd ter besluitvorming aan de raad voorgelegd. Bij de jaarlijkse herziening kunnen omvangrijke kaderwijzigingen niet meegenomen worden. Kaderwijzigingen moeten apart door de gemeenteraad geaccordeerd worden.

Volgens het BBV mag een grondexploitatie een looptijd hebben van maximaal 10 jaar. Een langere looptijd is mogelijk mits de gemeenteraad beheermaatregelen heeft vastgesteld.

Alle kosten die opgenomen zijn in de kostensoortenlijst kunnen in principe toegerekend worden aan een grondexploitatie. Zolang een project echter nog in de initiatief- of definitiefase zit, is er feitelijk nog geen sprake van een vastgesteld project en een geopende grondexploitatie. Kosten voor de ontwikkeling van het plan kunnen dan ook (nog) niet direct worden toegerekend. Wel is er een mogelijkheid om onder voorwaarden deze kosten 'op te sparen' en later als historische kosten aan de grondexploitatie toe te rekenen.

Volgens het BBV is het niet toegestaan om eigen middelen als dekking op te nemen in een grondexploitatie.

**Overige gronden binnen of verwant met de grondexploitatie:**

De overige gronden gerelateerd aan de grondexploitatie, zijn gronden waarvan de kosten en/of opbrengsten niet direct gekoppeld zijn aan BIE.

Binnen deze categorie wordt het volgende onderscheid gemaakt:

- Gronden in de Grondbank;
- Voorraad Gronden in Erfpacht.

**Grondbank**

Zoals vermeld in hoofdstuk 4 worden strategische aankopen binnen de gemeente Peel en Maas administratief ondergebracht in de Grondbank.

In de Grondbank zijn alle aankopen opgenomen die nog niet in een grondexploitatie of overig project ondergebracht kunnen worden. In de Grondbank zijn tevens alle (historische) gronden en onroerende zaken opgenomen die een boekwaarde hebben. Dit omvat ook alle pacht- en ruilgronden. Door het dynamische proces van de Grondbank moet de inventarisatie gezien worden als een momentopname, de inventarisatie van gronden en opstallen wijzigt voortdurend.

De gronden en opstallen in de Grondbank staan in de boeken tegen de boekwaarde, aankoopprijs of lagere marktwaarde. De eventuele opbrengsten (huur- of pacht opbrengsten) en de kosten (rentelasten en beheerskosten) worden opgenomen in de begroting. Voor het moeten (af-)waarderen van de boekwaarde gelden de volgende regels:

Als de aankoopprijs hoger is dan de economische waarde van de bestemming, wordt de aankoop direct afgewaardeerd ten laste van de reserve strategische verwervingen;

Als de aankoopprijs lager is dan de economische waarde dan is er sprake van een “stille reserve”. Deze stille reserve leidt niet tot opwaardering van de waarde, maar draagt wel bij aan het weerstandsvermogen van de gemeente (het verschil tussen de aanwezige en de vereiste weerstandscapaciteit, met andere woorden het vermogen om risico’s af te dekken).

#### *Voorraad Gronden in Erfpacht/Erfpachtregister*

Indien gronden vanuit een grondexploitatieproject (BIE) niet verkocht worden maar via een erfpacht-overeenkomst worden overgedragen, worden deze gronden administratief verwerkt in de voorraad Gronden in Erfpacht.

De gronden in het Erfpachtregister staan in de boeken tegen de verkoopprijs op het moment van inschrijving van de akte van Erfpacht. De opbrengsten middels erfpachtcanons en de kosten (rentelasten en beheerskosten) worden opgenomen in de begroting.

<p><b>Faciliterend grondbeleid:</b>          Onderscheid wordt gemaakt tussen grotere initiatieven die de projectstatus krijgen en overige initiatieven:          Projecten:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Het saldo van kosten en opbrengsten van facilitaire projecten worden bij afronding van het project verrekend met de reserve risico’s grondexploitatie, dan wel de voorziening verliezen grondexploitaties.</li> <li>• Het krediet voor faciliterende projecten wordt jaarlijks bij de vaststelling van de jaarrekening geautoriseerd door de gemeenteraad.</li> <li>• Het startpunt van een facilitair grondexploitatieproject is een raadsbesluit over het openen van een grondexploitatiecomplex</li> </ul>
<p><b>Overige initiatieven:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Het saldo van kosten en opbrengsten van overige facilitaire initiatieven valt weg in de reguliere begroting.</li> </ul>
<p><b>Algemeen:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aan alle initiatiefnemers die voldoen aan de criteria vraagt de gemeente een kostenverhaalbijdrage (ambtelijke begeleidingskosten, kosten aanpassingen openbare voorzieningen en nadeelcompensatie) en een financiële bijdrage op basis van het Programma kostenverhaal en financiële bijdragen gemeente Peel en Maas.</li> <li>• Indien sprake is van “mengprojecten” waarbij zowel actief als faciliterend grondbeleid van toepassing is binnen 1 project, worden bij de gemeenterekening de bedragen op de juiste balanspositie geplaatst conform de BBV voorschriften</li> </ul>

Faciliterend grondbeleid houdt in dat de gemeente zelf geen actieve grondexploitatie voert, maar dit overlaat aan private initiatiefnemers. De bouwkael is niet in het bezit van de gemeente. De gemeente faciliteert deze grondexploitaties door werkzaamheden te verrichten zoals het wijzigen van een planologische titel en/of door te investeren in voorzieningen in de openbare ruimte en het aanleggen van nutsvoorzieningen. Deze kosten worden vervolgens verhaald op initiatiefnemers. Daarvoor sluit de gemeente met de initiatiefnemer een anterieure overeenkomst of geeft een kostenverhaalsbeschikking af.

Aanvullend worden er afspraken met de ontwikkelende partij gemaakt over de financiële bijdragen. Hier worden een financiële bijdragen gevraagd en toegevoegd aan de hiervoor ingestelde reserves, voor zover de activiteit niet onder de uitzonderingen valt.

Binnen een project kan sprake zijn van meerdere vormen van grondbeleid. Zo kan binnen een project zowel faciliterend als actief grondbeleid van toepassing zijn. Dit project kan vanuit een integrale projectsturing in één administratie zijn ondergebracht. Vanuit de fiscale wetgeving is het echter noodzakelijk dat bij de gemeenterekening de kosten qua balansposities opgeknipt worden tussen het faciliterende en actieve grondbeleid. Mocht dit zich voordoen in de gemeente Peel en Maas dan zullen twee of meer exploitaties gemaakt worden die vervolgens weer geconsolideerd kunnen worden tot één project.

Vanuit het verleden – van voor de fusie gemeente Peel en Maas – zijn er nog een aantal facilitaire projecten actief. Na de fusie zijn er nog geen facilitaire initiatieven geweest die de projectstatus hebben gekregen.



## **5.2. (Tussentijdse) winst- en verliesneming**

### Methode winst en verlies grondexploitatie

Voor de winstneming en verliesneming worden de regels van het BBV gevolgd.

### Tussentijdse winstnemingen op “gronden in exploitatie genomen”

Vanuit de regels van het BBV is het verplicht om jaarlijks te beoordelen of er tussentijds winst genomen moet worden op basis van de **Percentage Off Completion methode (hierna: POC methode)** indien het project dit toelaat.

Hierbij moet het volgende in acht worden genomen:

- Winstneming voor zover gronden zijn verkocht en opbrengsten zijn gerealiseerd tussentijds naar rato voortgang exploitatie winst nemen;
- Verwacht resultaat grondexploitatie moet voldoende betrouwbaar te schatten zijn: het resultaat op de grondexploitatie kan betrouwbaar worden ingeschat; én de grond (of het deelperceel) moet zijn verkocht; én de kosten zijn gerealiseerd;

### Verliesneming

Voor de verwachte verliezen is een “**voorziening verliezen grondexploitaties**” voorhanden, jaarlijks worden bij de jaarrekening de grondexploitaties opnieuw doorgerekend en wordt opnieuw de benodigde omvang van deze voorziening bepaald.

Zolang dat niet zeker is worden verwachte verliezen als risico meegenomen bij de beoordeling van het weerstandscapaciteit. Een verlies wordt genomen door daarvoor een voorziening te vormen. Afwikkeling vindt vervolgens plaats door afboeking van de voorziening. De hoogte van de voorziening wordt jaarlijks bij de jaarrekening opnieuw bepaald.

### Verantwoording

In de Paragraaf Grondbeleid, onderdeel van de begroting en jaarrekening, vindt jaarlijks bestuurlijke verantwoording plaats over de grondexploitaties en de totale financiële positie van de grondexploitaties met haar reserves en voorzieningen.

## **5.3. Reserves en voorzieningen**

### Reserve risico's grondexploitatie

De bestemmingsreserve risico's grondexploitatie van de gemeente Peel en Maas is opgebouwd uit de tussentijdse winstnemingen en saldo's van afgesloten grondexploitaties. Met deze reserve wordt een weerstandsvermogen opgebouwd. Stortingen in en onttrekkingen uit de bestemmingsreserve worden jaarlijks gelijktijdig met de jaarrekening voorgelegd en verantwoord aan de gemeenteraad.

### Voorziening verliezen grondexploitatie

Voor de verwachte verliezen is een “voorziening verliezen grondexploitaties” voorhanden, jaarlijks worden bij de jaarrekening de grondexploitaties opnieuw doorgerekend en wordt opnieuw de benodigde omvang van deze voorziening bepaald.

Voor faciliterende projecten wordt de voorziening verhoogd met de boekwaarde van die projecten per 31-12 waarvan nog geen definitieve overeenstemming is met de ontwikkelaar. Zo hebben wij, mocht het onverhoopt niet tot een ontwikkeling komen, voldoende middelen gereserveerd om de gedane lasten te kunnen dekken.

Conform de nota reserves en voorzieningen gebeuren de mutaties in de voorziening verliezen ten gunste of ten laste van de reserve risico's grondexploitaties.

### Reserve Fonds Strategische Verwervingen

De reserve Fonds Strategische Verwervingen (zie ook hoofdstuk 4), wordt gevoed door de verkoop van niet-strategisch onroerend goed. In deze reserve zal maximaal een bedrag van € 750.000 beschikbaar zijn. Bij overschrijding van dit maximum zullen gelden worden overgeheveld naar de “Reserve Risico's grondexploitaties”

Als gronden worden aangekocht voor bedragen die substantieel boven de marktprijs liggen of meer dan € 750.000 moeten kosten, wordt de gemeenteraad daarover vooraf geïnformeerd. Het bedrag tussen de hogere aankoopprijs en de marktprijs wordt met het saldo van het Fonds Strategische Verwervingen verrekend.

In de Paragraaf Grondbeleid worden naast de reserve risico's grondexploitatie, de voorziening verliezen grondexploitatie en de reserve fonds strategische verwervingen, ook jaarlijks bij de jaarrekening nog een update gegeven van de reserves die gevoed worden vanuit het kostenverhaal, alsmede de toekomstige aanspraken op deze reserves

### Deze reserves zijn:

- Fonds infrastructurele werken
- Herstructureringsfonds

- Kwaliteitsbijdrage in de ruimtelijke ontwikkeling
- Reserve Parkeerfonds
- Fonds Reserve ontsluiting glastuinbouwgebieden
- Huisvestingsfonds

Deze reserves zijn nader beschreven in het Programma kostenverhaal en financiële bijdragen gemeente Peel en Maas dd. 18 december 2023.

#### **5.4. Weerstandsvermogen**

##### **Risicomanagement**

Bij elke grondexploitatie worden de risico's in het project geanalyseerd. Deze worden toegelicht in:

- de rapportages over de grondexploitaties;
- bij bestuurlijke besluitvorming over de afzonderlijke projecten;
- op hoofdlijnen bij de bestuurlijke verantwoording in de begroting en jaarrekening (paragraaf Grondbeleid).

##### **Risico's**

Bij grondexploitatie moet er rekening worden gehouden met drie soorten risico's.

1. Verwervingsrisico's (hoge verwervingskosten en voorfinanciering);
2. Realisatierisico's (onvoorziene kosten, publiekrechtelijke beperkingen en langlopende juridische (planologische) procedures;
3. Afzetrisico's (tijdige afzet van uitgeefbare gronden, organisatorische risico's en tijdige en heldere bestuurlijke besluitvorming.

Om vat te krijgen op risico's moet verschil worden gemaakt tussen beïnvloedbare risico's en niet beïnvloedbare risico's bij grondexploitatie.

##### **Beïnvloedbare risico's**

Beïnvloedbare risico's zijn onder andere locatie-eisen, bijdragen van derden en subsidies. Deze risico's zijn te beïnvloeden door het nemen van organisatorische en planmatige maatregelen alsook het tijdig vinden van alternatieve financieringsbronnen.

##### **Niet beïnvloedbare risico's**

De niet beïnvloedbare risico's zijn risico's tijdens de planuitvoering (bijvoorbeeld de kredietcrisis waardoor de bouwrijpe grond niet door derden wordt afgenomen).

##### **Risicobeheer**

De kans dat het risico zich voordoet moet integraal worden ingeschat door alle betrokken disciplines. Kans en effect bepalen samen de gewenste hoogte van de beheersingsmaatregel. In de grondexploitaties wordt een zo reëel mogelijke inschatting gemaakt van de te verwachten risico's en bijbehorende kostenraming, uitgaande van het voorzichtigheidsprincipe. Voor verliesgevende projecten wordt een voorziening gevormd op basis van eindwaarde van deze verliesgevende projecten. Daarnaast dienen voldoende middelen beschikbaar te zijn voor tegenslagen.

##### **Weerstandsvermogen**

Aangezien grondexploitaties een risicovolle activiteit betreft, wordt het in het kader van een goed financieel beleid nodig geacht een reserve risico's grondexploitatie aan te houden. Deze reserve vormt, tezamen met de voorziening verliezen grondexploitaties, het weerstandsvermogen van de grondexploitatie. Het startbedrag van de reserve is op € 2 miljoen gezet.

Richtlijn voor de hoogte van de reserve bouwgrondexploitatie is de IFLO norm (Inspectie Financiën Lagere Overheden) vanuit het ministerie van binnenlandse zaken. De norm bedraagt:

- 10% van de boekwaarden van de exploitaties plus
- 10% van (nog) te maken kosten in de exploitaties.

De IFLO-norm houdt rekening met de toekomstige verplichtingen bij een lopende exploitatie.

Jaarlijks worden de grondexploitaties geactualiseerd, waarbij de kosten en opbrengsten in de tijd worden uitgezet, rekening houdend met de rente en de kosten- en opbrengsten-ontwikkeling. Hieruit resulteert op eindwaarde het saldo van de grondexploitatie.

Voor verliesgevende grondexploitaties geldt dat er een voorziening voor de geraamde tekorten getroffen moet worden. Deze voorziening verliezen grondexploitaties wordt gevuld ten laste van de Reserve risico's grondexploitaties.

Eventuele winsten van projecten worden – conform de BBV-voorschriften genomen als deze voldoende zeker zijn volgens de regels van de Percentage Of Completion (POC) methode. Bij het bepalen van de

winst wordt rekening gehouden met project specifieke onzekerheden in zowel de kosten als de opbrengsten. Deze POC-winsten worden toegevoegd aan de reserve infrastructurele werken, reserve herstructureringsfonds en eventuele andere van toepassing zijnde reserves, het restant van de te nemen POC-winst gaat naar de reserve risico's grondexploitaties.

Bij het bepalen van de tussentijdse winst is het niet langer toegestaan om conservatief te handelen. De BBV schrijft voor dat er eerder winst genomen moet worden, vanaf 10 jaar voor het einde van de ingeschatte einddatum project..

Door de nieuwe methodiek van winstnemen via de POC-methode (toegepast met ingang van de jaarrekening 2017) moeten gemeenten eerder winst nemen bij actieve projecten dan dat deze winst feitelijk (cashflowmatig) gerealiseerd is. Op het moment dat een winstgevende grondexploitatie verslechterd ontstaat door de POC methode een risico dat reeds genomen winsten weer uit de reserves moeten worden onttrokken.

Mochten zich onvoorziene omstandigheden voordoen, dan zal dit invloed hebben op de winstverwachting en als eerste merkbaar zijn in een negatieve dotatie in de reserve risico's grondexploitatie.

Er moet dus ook POC-winst worden genomen indien de boekwaarde van het project nog negatief is. Vanuit voorzichtigheid is dat voor het bepalen van de aanwezige weerstandscapaciteit geen wenselijke situatie. Het risico op terugname van reeds genomen, maar niet gerealiseerde, winsten is aanwezig. Daarom zal bij een eventuele afroming van de risico-reserve grondexploitatie er altijd voor gekozen worden om bovenop de IFLO-norm een extra minimumsaldo aan te houden ter grootte van het verschil tussen de boekwaarde en de POC-winst in de reserve risico's grondexploitatie, voordat de reserve risico's grondexploitatie afgeraamd kan worden ten gunste van de algemene reserve.

De reserve risico's grondexploitatie wordt niet afgeroomd, indien bovenstaande berekening lager uitkomt dan het minimumsaldo van € 2 miljoen. Indien zich toekomstige ontwikkelingen aandienen die financieel negatief uitvallen, kan gekozen worden om via maatwerk meer reserve in stand te houden.

In de nota reserves en voorzieningen 2021 is bepaald dat het maximum van de reserve risico's grondexploitaties voor 4 jaar is bepaald op € 3.000.000 (dus t/m jaarrekening 2024).

Om vast te stellen wat het maximum van de reserve risico's grondexploitaties is wordt de volgende berekening gevolgd:

1. Minimum van de reserve bedraagt: € 2.000.000
2. Plus 2 maal de IFLO-norm
3. Plus saldo genomen POC-winst in reserve grondexploitatie versus boekwaarde betreffende plannen.

Indien de berekende reserve lager is dan de aanwezige reserve en hoger is dan € 3.000.000 zal afroming van de reserve risico's grondexploitatie volgen. Vóórdat tot afroming van de reserve wordt overgegaan zal een correctie plaats vinden t.a.v. reeds genomen raadsbesluiten tot onttrekkingen aan de reserve risico's grondexploitaties (bijv als gevolg van voorbereidingskredieten).

In de paragraaf grondbeleid van de jaarrekening vanaf 2021 zijn voorbeelden van berekeningen terug te vinden.

## **6. Informeren en verantwoorden**

De raad legt met deze nota de kaders van het grondbeleid vast. De uitvoering van het grondbeleid is een taak van het college. De raad controleert vervolgens of het college bij de uitvoering van het grondbeleid binnen de vastgestelde beleidskaders blijft.

In de jaarcyclus worden in de gemeentebegroting de beleidsvoornemens voor het komende jaar neergelegd en wordt in de gemeenterekening verslag gedaan en verantwoording afgelegd over het gevoerde grondbeleid in het verslagjaar. Voorafgaand aan de jaarrekening worden jaarlijks de grondexploitaties geactualiseerd en vastgesteld.

Via de paragraaf grondbeleid informeert het college de gemeenteraad over de financiële uitkomsten van het grondbeleid. De raad stelt de grondexploitaties vast en actualiseert de kredieten. De uitkomsten van de geactualiseerde grondexploitaties zijn verwerkt in de gemeenterekening.

Over de stand van zaken in de individuele projecten wordt de raad geïnformeerd via het schematisch overzicht grondexploitatieprojecten dat opgenomen is in de paragraaf grondbeleid. Per project wordt hier aangegeven wat de stand van zaken is, ook geeft dit schema de toekomstige financiële verwachtingen weer.

In de notitie van “uitgangspunten actualisatie grondexploitaties” stelt het college aan het einde van het jaar de diverse parameters voor de grondexploitaties voor het volgende jaar (of jaren) vast. Ook worden jaarlijks de grondprijzen geactualiseerd.

In onderstaand schema is de rolverdeling en de bevoegdheden van college en gemeenteraad voor het grondbeleid weergegeven:

	Gemeenteraad	College B&W
Grondbeleid	Vaststellen kaders via nota grondbeleid	Uitvoeren grondbeleid: o.a. *handleiding reststroken *beleidsregels pacht *handreiking verjaring
Verwerven	Beschikbaar stellen krediet en kaders via nota grondbeleid	Aankoop
Verkopen	Vaststellen kaders via nota grondbeleid	Verkoop
Grondprijzen	Methodiek vaststellen prijzen via nota grondbeleid	Jaarlijks vaststellen via grondprijzenbrief
Gronduitgifte- bouwrijpe grond	Vaststellen kaders via nota grondbeleid	*Vaststellen algemene verkoop- en erfpachtvoorwaarden uitgifte bouwkavels gemeente Peel en Maas
Kostenverhaal	*Vaststellen kredieten projecten met kostenverhaal *Vaststellen budgetten initiatieven kostenverhaal via reguliere begroting *Vaststellen wijziging omgevingsplan	*Programma kostenverhaal en financiële bijdragen *bepalen tarieven kostenverhaal *Sluiten anterieure overeenkomsten
Grondexploitaties	*Openen nieuwe grondexploitaties *Jaarlijkse actualisatie grondexploitaties bij de jaarrekening en zo nodig tussentijds	* Vaststellen parameters grondexploitaties via notitie uitgangspunten actualisatie grexen
Financieel	*Vaststellen reserve risico's grondexploitaties, voorziening verliezen grondexploitaties en reserve fonds strategische verwervingen via de jaarrekening *Spelregels grondexploitaties in relatie tot weerstandsvermogen via nota grondbeleid *nota reserves en voorzieningen *vaststellen kaders financiële verordening	*uitvoeren binnen aangegeven kaders
Informereren en Verantwoorden	*Jaarlijks begroten en verantwoorden via de paragraaf grondbeleid in de gemeentebegroting en de jaarrekening *individuele projecten zo nodig tussentijds (financieel) bijstellen via de bijstellingsrapportage	

**Bijlagen:**

1. Grondprijzenbrief 2024
2. Handleiding (rest)stroken gemeentegrond (verkoop, verhuur en ingebruikgeving) (dd. 25 mei 2021)
3. Algemene verkoopvoorwaarden uitgifte bouwkavels gemeente Peel en Maas (dd. 13 mei 2024)
4. Algemene erfpachtvoorwaarden uitgifte bouwkavels gemeente Peel en Maas (dd. 13 mei 2024)
5. Beleidsregels pacht (d.d. 13 mei 2024)
6. Handreiking verjaring (juni 2019)
7. Beleid gemeente Peel en Maas naar aanleiding van Didam-arrest (d.d. 13 mei 2024)