

Nota Grondbeleid 2025

De raad van de gemeente Roermond,

gezien het voorstel van burgemeester en wethouders van 19 augustus 2025;

gezien het advies van de commissie Ruimte van 3 september 2025;

besluit :

1. De Nota Grondbeleid gemeente Roermond 2025 vast te stellen als beleidsmatig kader voor de gemeentelijke inzet bij gebiedsontwikkeling en ruimtelijke initiatieven;
2. Het financieel kader voor verwerving, exploitatie, kostenverhaal, risicobeheersing en begrotingsverantwoordelijkheid vast te stellen overeenkomstig bijgevoegde bijlage B: Financiële kaders grondbeleid;
3. Een revolverende investeringsruimte van € 5.000.000,- beschikbaar te stellen, bestaande uit € 4.000.000 voor strategische verwervingen en € 1.000.000 voor voorbereidingskosten;
4. De reserve gebiedsontwikkeling uit te breiden met 2 claims (deelreserves), te weten 'risicobeheersing bij strategische verwervingen' en 'winstrisicoreserve'.

Met de vaststelling van de Nota Grondbeleid gemeente Roermond 2025 is de Nota Grondbeleid 2021 ingetrokken.

Nota Grondbeleid
Definitieve versie 2025

Samenvatting grondbeleid

De gemeente Roermond staat voor grote maatschappelijke en ruimtelijke opgaven: woningbouw, klimaatadaptatie, bereikbaarheid en leefbaarheid vragen om gerichte keuzes in de fysieke ruimte. Deze Nota Grondbeleid 2025 beschrijft hoe de gemeente Roermond grondbeleid inzet als strategisch instrument voor maatschappelijke opgaven. Maatschappelijke waarde staat centraal, maar we kijken ook nadrukkelijk naar financiële haalbaarheid. Ontwikkelingen die zowel inhoudelijk gewenst als financieel kansrijk zijn, benutten we actief, ook om andere, minder renderende projecten mogelijk te maken.

Waarom een nieuwe nota?

Tot nu toe voerde Roermond een veelal faciliterend of regie-faciliterend grondbeleid. Dit heeft goed gewerkt, maar is in sommige situaties niet meer toereikend. Denk aan woningbouw op moeilijke locaties, herontwikkeling van verouderde gebieden of voorzieningen met maatschappelijke urgentie. Daarom kiest de gemeente voor een meer adaptieve en proactieve benadering, waarin per situatie bewust wordt afgewogen welke rol de gemeente aanneemt.

Grondbeleid als strategisch instrument

Grondbeleid wordt ingezet als motor voor maatschappelijke ontwikkeling. Het gaat niet om grond als doel, maar als middel om betaalbare woningen, duurzame wijken, goede voorzieningen en maatschappelijke kwaliteit te realiseren. Gemeentelijke inzet vindt plaats waar het moet, niet waar het kan. Marktpartijen blijven primair aan zet, maar de gemeente wil kunnen ingrijpen als de maatschappelijke opgave dat vraagt.

1. Inzet van grondbeleid

Grondbeleid is voor Roermond een sturingsinstrument om maatschappelijke doelen te realiseren. De nota markeert een koerswijziging: van veelal facilitair naar strategisch adaptief beleid. De gemeente wil beter kunnen inspelen op situaties waar marktpartijen uitblijven of publieke meerwaarde onder druk staat. De nota geldt voor verwerving, uitgifte, kostenverhaal en samenwerking bij gebiedsontwikkeling. Grondbeleid wordt nadrukkelijk gekoppeld aan ambities uit onder andere de Omgevingsvisie en het coalitieakkoord.

2. Regie met het grondbeleid

Niet elke gewenste ontwikkeling komt vanzelf van de grond. Daarom wil Roermond regie kunnen nemen wanneer dat nodig is, met passende inzet van instrumenten, eigendom en samenwerking. Regie kan variëren van actieve verwerving tot procesafspraken of toetsing. De nota introduceert een driedelige

procesaanpak: analyseren, definiëren en adviseren. Deze methodiek ondersteunt beleidsmatige afwegingen bij ruimtelijke initiatieven en vormt de basis voor de inzet van het grondinstrumentarium. De uitwerking is opgenomen in bijlage A.

3. De integrale beoordeling: onderbouwde keuzes bij ruimtelijke initiatieven

De gemeente Roermond beoordeelt ruimtelijke initiatieven voortaan integraal. Dit betekent dat initiatieven worden getoetst aan vier samenhangende aspecten:

- Beleidsmatige wenselijkheid
Past het initiatief binnen het gemeentelijke beleid, zoals de Omgevingsvisie, Woonvisie of het mobiliteits- en klimaatbeleid? Maatschappelijke meerwaarde, bijvoorbeeld voor betaalbaarheid, duurzaamheid of leefbaarheid, speelt een expliciete rol in de afweging.
- Juridisch-planologische uitvoerbaarheid
Is het initiatief juridisch haalbaar? Past het binnen de geldende regels, of is een aanpassing van het omgevingsplan of een buitenplanse omgevingsplan activiteit (BOPA) nodig? We brengen in beeld welke belemmeringen er zijn zoals milieuregels, eigendomssituaties of andere juridische knelpunten en wat er nodig is om die op te lossen.
- Financiële haalbaarheid (zowel projectmatig als gemeentebreed)
De gemeente beoordeelt of een initiatief financieel verantwoord is, zowel bij eigen grondexploitaties als bij initiatieven van derden. Haalbaar betekent niet automatisch winstgevend. Het uitgangspunt is dat er voldoende financiële dekking moet zijn voor het initiatief (ook ingeval van eventuele tekorten, mits deze onderbouwd zijn met maatschappelijke meerwaarde). Voor eigen grondexploitaties wordt beoordeeld of een eventueel verwacht tekort in verhouding staat tot de maatschappelijke baten én binnen het weerstandsvermogen van de gemeente past. Voor plannen van derden geldt dat de gemeente alleen bijdraagt wanneer het initiatief aantoonbaar financieel niet haalbaar is, maar wel maatschappelijk heel belangrijk zijn. Roermond wil bij de beoordeling van financiële haalbaarheid breder kijken dan alleen naar de grondexploitatie of het kostenverhaal. De gemeente onderzoekt hoe ook structurele financiële effecten voor de gemeentebegroting inzichtelijk kunnen worden gemaakt, zodat ontwikkelingen beter onderbouwd kunnen worden afgewogen.
- Organisatorische uitvoerbaarheid
Kan de gemeente het initiatief goed begeleiden, gezien de beschikbare capaciteit, kennis en bestuurlijke ruimte? Ook wordt bekeken of de uitvoering realistisch is binnen het bestaande instrumentarium en of er, indien nodig, op transparante wijze partijen kunnen worden betrokken bij de ontwikkeling.

De integrale beoordeling leidt tot één van de volgende conclusies:

- Afwijzen: het plan is onwenselijk of onuitvoerbaar.
- Herzien: het plan is kansrijk, maar moet worden aangepast.
- Optimaliseren: het plan is in de kern goed, maar kan maatschappelijk sterker.
- Uitwerken en uitvoeren: het plan past en is uitvoerbaar; de gemeente werkt mee.

Deze manier van beoordelen maakt duidelijk waarom de gemeente wel of niet meewerkt aan een initiatief, voorkomt willekeur en zorgt voor transparantie richting initiatiefnemers en de gemeenteraad. De integrale beoordeling vindt plaats in het voortraject a.d.h.v. bijlage A en vormt de basis voor de keuze over de rol van de gemeente (zie hoofdstuk 4).

4. Rolkeuze van de gemeente: strategisch sturen op maatschappelijke opgaven

De gemeente Roermond kiest voortaan per initiatief bewust haar rol. Dit betekent afwegen wanneer we zelf sturen, wanneer we verleiden, en wanneer we de markt of derden aan zet laten.

Er zijn vier onderscheiden rollen, elk met eigen kenmerken, risico's en toepassingen:

Rol	Toepassing	Kenmerken
Initiërend	Bij hoge maatschappelijke urgentie en afwezige marktinitiatieven	Gemeente verwerft en ontwikkelt zelf of in publiek-private samenwerking
Verleidend	Bij maatschappelijk gewenste initiatieven die dreigen te stranden	Gemeente faciliteert, maakt afspraken, cofinanciert mogelijk
Afwachtend	Bij eigendom zonder directe prioritaire opgave	Gemeente houdt positie aan maar onderneemt pas actie bij kansrijk initiatief
Toetsend	Bij beperkte betrokkenheid of geen urgentie	Gemeente toetst, stelt kaders en borgt publieke belangen via wet- en regelgeving

Afwegingskader voor rolkeuze

De voorkeursrol van de gemeente wordt bepaald aan de hand van een afwegingskader met vier hoofdcriteria:

- De maatschappelijke opgave : Hoe belangrijk is het initiatief voor de stad? Denk aan betaalbaarheid, duurzaamheid of leefbaarheid.
- De mate van regiebehoefte : Hoeveel sturing is nodig om publieke doelen te realiseren en wat kan de markt?
- De complexiteit en risico's : Is er sprake van versnipperd eigendom, planologische onzekerheid of financiële kwetsbaarheid?
- Beschikbare gemeentelijke middelen : Is er voldoende capaciteit, expertise en investeringsruimte?

Vastleggen en bijstellen van de rol

Deze factoren worden in samenhang beoordeeld. Indien blijkt dat de voorwaarden voor een voorkeursrol niet aanwezig zijn, wordt een alternatieve rol gekozen. Daarbij geldt: maatschappelijke waarde leidt, uitvoerbaarheid begrenst.

De gekozen rol wordt vastgelegd in een startnotitie met uitgangspunten die wordt vastgesteld door het DT in afstemming met het college (op basis de integrale beoordeling in bijlage A) en is daarmee bestuurlijk toetsbaar en bestuurlijk uitlegbaar.

5. Financiële kaders en risicobeheersing

Grondbeleid wordt ingezet met het oog op een zo hoog mogelijk maatschappelijk resultaat binnen een financieel haalbaar kader.

- Grondexploitaties worden pas geopend na raadsbesluit en zijn financieel verankerd in de begroting en MPG.
- De raad stelt een revolverend **strategisch investeringsruimte van € 5 miljoen** beschikbaar, waarvan € 4 miljoen voor strategische verwervingen en € 1 miljoen voor voorbereidings- en bijkomende kosten in aanloop naar een grondexploitatie toe.
- Kostenverhaal vindt plaats via anterieure overeenkomsten of via publiekrechtelijke regels.
- De gemeente kan bijdragen aan onrendabele maatschappelijke initiatieven, mits verantwoord en juridisch toelaatbaar.
- Grondprijzen worden bepaald op basis van functiegerichte waarderingsmethoden (sociale huur, middenhuur, koop, commercieel, maatschappelijk).
- Risicobeheersing vindt plaats via de reserve gebiedsontwikkeling. Voor grondexploitaties wordt de IFLO-methodiek gehanteerd. Daarnaast vindt jaarlijkse actualisatie van grondexploitaties in het Meerjarenprogramma Gebiedsontwikkeling (MPG) plaats. Voor strategische verwervingen wordt in de reserve gebiedsontwikkeling een buffer gevormd via de kans x impact methodiek zoals opgenomen in de nota risicomanagement en weerstandsvermogen 2023.

6. Sturing, samenwerking en verantwoording

De gemeente stuurt op uitvoering via heldere taakverdeling en samenwerking:

- Samenwerkingsvormen variëren van bouwclaim, joint venture tot concessiemodel, afhankelijk van de gekozen rol.
- Publiekrechtelijke instrumenten zoals het omgevingsplan en kostenverhaal worden ingezet op basis van juridische houdbaarheid en beleidsdoelen.
- Monitoring en verantwoording lopen via Meerjarenprogramma Gebiedsontwikkeling (MPG), tussentijdse rapportages, begroting en jaarstukken.
- De raad stelt kaders, het college voert uit, de ambtelijke organisatie bewaakt de voortgang.

1. Inzet van grondbeleid

De ruimte in Roermond staat onder druk. We willen voldoende woningen bouwen, duurzame energie opwekken, werken aan klimaatbestendigheid en de stad leefbaar en bereikbaar houden. Dat vraagt om keuzes. De manier waarop we met grond omgaan speelt daarbij een belangrijke rol.

Met deze nota geven we aan hoe we ons grondbeleid de komende jaren willen inzetten om die keuzes mogelijk te maken. Grondbeleid geeft ons als gemeente invloed op hoe, waar en wanneer ontwikkelingen plaatsvinden. Soms door zelf initiatief te nemen, soms door voorwaarden te stellen aan anderen en soms door vooral de kaders te bewaken.

Waarom een nieuwe koers?

In de afgelopen jaren is veel bereikt met een faciliterende of regie-faciliterende inzet van grondbeleid. Tegelijk zien we nu ontwikkelingen die zonder extra inzet onvoldoende op gang komen. Denk aan wo-

ningbouw op moeilijke plekken, duurzame herontwikkeling of voorzieningen die van groot belang zijn voor de stad, maar waarvoor commerciële partijen weinig initiatief tonen.

We blijven kritisch kijken waar we actief willen zijn. Maar we willen ons beter voorbereiden op situaties waarin het nodig is om zelf aan zet te zijn. Daarom scherpen we het beleid aan en maken we duidelijk wanneer en hoe we sturen, samenwerken of meebewegen met anderen. Niet omdat het vroeger niet goed ging, maar omdat de omstandigheden veranderen en wij als gemeente mee willen kunnen veranderen.

Voor wie is deze nota bedoeld?

Deze nota is geschreven voor iedereen die betrokken is bij ruimtelijke ontwikkeling in Roermond:

- Voor de **gemeenteraad**, die op hoofdlijnen stuurt en besluiten neemt over grote investeringen;
- Voor het **college en de ambtelijke organisatie**, die keuzes voorbereiden, plannen uitvoeren en afspraken maken met partijen;
- Voor **ontwikkelaars, woningcorporaties, instellingen en andere samenwerkingspartners**, die met het gemeentelijk grondbeleid te maken krijgen.

De nota vormt het beleidsmatige kader voor onze inzet bij gebiedsontwikkelingen en projecten. De bijlagen bij deze nota bevatten nadere uitwerkingen van het beleid of toelichtingen op de uitvoeringspraktijk.

Koppeling met ander beleid

Grondbeleid helpt ons om invloed uit te oefenen op ruimtelijke ontwikkelingen. We zetten dit instrument in om maatschappelijke doelen te realiseren, zoals betaalbare woningen, toekomstbestendige wijken en een duurzame leefomgeving. Daarbij streven we niet primair naar winst, maar sturen we wel op financiële haalbaarheid. Ontwikkelingen met een gunstig financieel resultaat zijn welkom, zeker wanneer ze bijdragen aan de verevening van minder rendabele maar maatschappelijk gewenste projecten. Het grondbeleid sluit daarom aan bij de ambities en kaders uit andere gemeentelijke plannen en documenten, zoals:

- De Omgevingsvisie en het Omgevingsprogramma;
- De Woonvisie en de regionale Woondeal Zuid-Limburg;
- De Nota Risicomanagement en Weerstandsvermogen;
- De Financiële Verordening van de gemeente Roermond.

1.1 Grondbeleid als motor voor maatschappelijke ontwikkeling

Grondbeleid gaat over meer dan het kopen of verkopen van grond. Het is een instrument waarmee we als gemeente kunnen sturen op ontwikkelingen die er maatschappelijk toe doen. Het gaat dus niet alleen om stenen, ruimte en rendement, maar om wat we ermee mogelijk maken. Daarom plaatsen we grondbeleid nadrukkelijk op het snijvlak van ruimtelijke, economische en sociale doelen.

Met grondbeleid kunnen we:

- invloed uitoefenen op de locatie, het tempo en de kwaliteit van ontwikkelingen;
- zorgen voor voldoende ruimte voor maatschappelijke functies;
- bijdragen aan betaalbaarheid van woningen en voorzieningen;
- sturen op duurzaamheid, energie en klimaatadaptatie.

Deze nota richt zich op twee hoofddoelen van het grondbeleid:

1. **Richting geven aan de inzet van grondbeleid voor het realiseren van maatschappelijke ambities.**
De nota ondersteunt het maken van keuzes waar de gemeente zich op richt, welke rol zij daarbij inneemt en welke instrumenten worden ingezet.
2. **Inzicht geven in de haalbaarheid van ruimtelijke initiatieven door integrale afweging.**
De nota bevordert een realistische en samenhangende beoordeling van initiatieven op maatschappelijke, financiële, juridische en uitvoerbare aspecten.

Deze doelen versterken elkaar: zonder maatschappelijke waarde geen reden om in te grijpen, en zonder financiële onderbouwing geen mogelijkheid om dat verantwoord te doen. Het grondbeleid is dus een van de instrumenten waarmee we de ambities uit onder meer de Omgevingsvisie, de Woonvisie en het mobiliteits- en klimaatbeleid kunnen uitvoeren.

1.2 Opgaven vragen om bijsturing

In Roermond is lang uitgegaan van een faciliterend grondbeleid. Dat heeft in veel gevallen goed gewerkt. Marktpartijen pakten hun rol, de gemeente stelde kaders en begeleidde waar nodig. Toch zien we nu dat sommige opgaven vragen om een andere aanpak. Er zijn ontwikkelingen die gewenst zijn, maar waar het initiatief uitblijft. Of locaties waar zonder gemeentelijke inzet niets gebeurt, terwijl ze belangrijk zijn voor de stad.

Voorbeelden zijn:

- woningbouw in gebieden met hogere kosten (vaak veroorzaakt door hoge inbrengwaarden) of lagere opbrengsten;
- herontwikkeling van verouderde locaties met meerdere opgaven tegelijk;
- voorzieningen in wijken waar draagvlak ontbreekt voor commerciële initiatieven.

We stellen daarom in deze nota scherper vast wanneer we als gemeente meer initiatief nemen, en wanneer niet. De rode draad is: we doen alleen wat nodig is, maar zorgen dat we voorbereid zijn op situaties waarin onze inzet het verschil maakt.

We blijven ruimte geven aan marktpartijen waar dat kan. Maar we willen ook kunnen schakelen als dat nodig is, bijvoorbeeld om betaalbare woningbouw mogelijk te maken, strategische posities te verwerven of maatschappelijke doelen te borgen.

1.3 Toepassingsgebied van deze nota

Deze nota geldt voor de hele gemeente Roermond. Ze heeft betrekking op:

- het verwerven en verkopen van gronden ten behoeve van een ontwikkeling;
- het uitgeven van grond in erfpacht of opstalrecht;
- het maken van afspraken met ontwikkelaars en initiatiefnemers, bijvoorbeeld via anterieure overeenkomsten;
- het kostenverhaal bij ruimtelijke initiatieven;
- het waarderen en bepalen van grondprijzen;
- inzet van grondbeleidinstrumentarium zoals voorkeursrecht en onteigening.

De nota geldt ook als kader bij het opstellen van grondexploitaties en het voeren van grondadministratie. Ze wordt toegepast bij projecten waar de gemeente zelf grondeigenaar is en bij ontwikkelingen van derden, waarin we kaders stellen via bijvoorbeeld het omgevingsplan of het kostenverhaal.

Daarnaast vormt deze nota het vertrekpunt voor keuzes over samenwerking met woningcorporaties, marktpartijen, nutsbedrijven, provincie en regio. De nota wordt vertaald naar concrete afspraken in projecten, overeenkomsten en exploitatieopzetten

De procesmatige uitwerking van hoe het grondbeleid wordt toegepast in de gemeentelijke praktijk is opgenomen in *Bijlage A: Procesaanpak grondbeleid*.

2. Regie met het grondbeleid

De gemeente Roermond wil gericht kunnen sturen op ontwikkelingen die van belang zijn voor de stad. Niet elke opgave komt vanzelf van de grond. Soms is het nodig dat de gemeente regie neemt om gewenste initiatieven mogelijk te maken, in gang te zetten of te versnellen.

Grondbeleid is een belangrijk middel om die regierol waar te maken. Het stelt ons in staat om:

- op strategische plekken invloed uit te oefenen op de invulling en het tempo van ontwikkeling;
- maatschappelijke doelen zoals betaalbaarheid, duurzaamheid en ruimtelijke kwaliteit te borgen;
- risico's te beheersen bij complexe gebiedsontwikkelingen.

De regierol betekent niet dat we als gemeente alles zelf doen, maar dat we op het juiste moment de juiste positie innemen. Dat kan variëren van het beschikbaar stellen van grond, het maken van bindende afspraken over kwaliteit of betaalbaarheid, het samenwerken of ondersteunen van andere partijen die kunnen ontwikkelen, tot het zelf (tijdelijk) actief worden op de grondmarkt.

We kiezen daarbij bewust voor maatwerk: per locatie, per opgave en afhankelijk van de context. In deze nota beschrijven we in latere hoofdstukken wanneer en hoe we die keuzes maken. In dit hoofdstuk geven we eerst aan waarom regie belangrijk is, en welke voorwaarden daarvoor nodig zijn

2.1 Waarom regie belangrijk is en wat daarvoor nodig is

De gemeente heeft de verantwoordelijkheid om te zorgen voor een goed ingerichte en toekomstbestendige stad. Daarbij willen we onder andere:

- woningbouw realiseren op plekken waar dat nodig is, ook als de markt terughoudend is;
- voorzieningen op de juiste plaats en met voldoende kwaliteit tot stand brengen;
- ruimte houden voor maatschappelijke functies en groen;
- sturen op duurzaamheid en klimaatadaptatie;
- ongelijkheid tussen gebieden tegengaan.

Dat vraagt om regie om vroegtijdig richting te geven aan ontwikkelingen, de juiste partijen te betrekken, belangen te verbinden en, waar nodig, knopen door te hakken. Regie betekent dat we kunnen sturen. Soms doen we dat door zelf grond te kopen of regels te stellen. In andere gevallen begeleiden we initiatieven met goede afspraken. Zo zorgen we dat plannen bijdragen aan wat we als stad nodig hebben.

Om die regierol waar te kunnen maken, is het belangrijk dat we:

- tijdig inzicht hebben in opgaven en ruimtelijke kansen;
- juridische, ruimtelijke en financiële instrumenten goed op elkaar afstemmen;
- flexibiliteit houden in het gebruik van onze grondpositie;
- strategisch kunnen verwerven of uitgeven van grond, als dat nodig is om maatschappelijke doelen te realiseren;
- samenwerkingen aan kunnen gaan met marktpartijen, corporaties en instellingen, met heldere afspraken over rollen en bijdragen.

In latere hoofdstukken wordt beschreven op welke manier we verschillende instrumenten inzetten, van verwerving tot grondprijsbeleid en samenwerking, om deze voorwaarden in de praktijk handen en voeten te geven.

2.2 Procesaanpak bij ruimtelijke keuzes

Om gestructureerd en transparant te bepalen hoe we als gemeente omgaan met ruimtelijke opgaven, hanteren we een procesaanpak in drie stappen. Deze aanpak sluit aan op de werkwijze uit het Plan van Aanpak voor de uitvoering van de Quickscan Ruimte voor Wonen en Bedrijvigheid. De drie stappen helpen om beleidsmatig scherp te krijgen welke opgave er ligt, welke inzet van de gemeente wenselijk is, en welke middelen daarvoor passend zijn.

1. **Analyseren:** het in beeld brengen van opgaven, eigendomsverhoudingen, juridische kaders en financiële en maatschappelijke consequenties;
2. **Definiëren:** het bepalen van het gewenste sturingsniveau, de rol van de gemeente en de benodigde instrumenten;
3. **Adviseren:** het formuleren van een gedragen voorstel voor aanpak, afwegingsruimte en besluitvorming.

Deze werkwijze bevordert transparantie, maakt maatwerk mogelijk en zorgt voor consistentie in het gemeentelijk handelen.

Wanneer er sprake is van een situatie waarin gemeentelijke regie mogelijk of gewenst lijkt, wordt op basis van deze analysefase ook bepaald welke rol de gemeente het beste kan vervullen. Hiervoor is een apart afwegingskader ontwikkeld. Dit wordt toegelicht in hoofdstuk 4 (*Keuze van de gemeentelijke inzet*), waar ook de mogelijke rollen en randvoorwaarden zijn beschreven.

3. De integrale beoordeling

De gemeente Roermond staat voor uiteenlopende ruimtelijke opgaven, variërend van woningbouw tot klimaatadaptatie en van economische versterking tot het verbeteren van de leefomgeving. Om te bepalen of en hoe we het grondbeleid inzetten, hanteren we een integrale beoordelingswijze. Deze aanpak is nodig om ruimtelijke initiatieven goed te kunnen beoordelen en richting te geven aan de inzet van de gemeente. Door maatschappelijke doelen, ruimtelijke kwaliteit, juridische mogelijkheden en financiële haalbaarheid in samenhang te beschouwen, ontstaat een evenwichtige basis voor besluitvorming en samenwerking.

3.1 Waarom integraal beoordelen?

Bij ruimtelijke initiatieven spelen vaak meerdere belangen en beleidsdoelen tegelijk. Alleen door deze in samenhang te bezien, kunnen we goed onderbouwde keuzes maken over onze inzet als gemeente. De integrale beoordeling vormt daarom een essentiële stap in onze procesaanpak (zie ook paragraaf 2.3) en is het vertrekpunt voor het bepalen van onze rol en instrumentenkeuze.

3.2 Beoordelingsaspecten

De gemeente Roermond kijkt bij ruimtelijke plannen naar vier belangrijke onderdelen. Daarmee krijgen we snel een compleet beeld: past het initiatief bij wat we willen, kunnen we het uitvoeren en is het financieel verantwoord? De onderdelen sluiten aan op de Omgevingsvisie (2023) en zijn verder uitgelegd in bijlage B.

1. **Beleidsmatige wenselijkheid** We kijken of het initiatief past bij het gemeentelijke beleid, zoals de Omgevingsvisie, de Woonvisie, het economische beleid of het klimaatbeleid. Daarbij letten we

op zaken als ruimtelijke structuur, voorzieningen, leefbaarheid en de vier hoofdthema's uit de Omgevingsvisie:

- de gezonde en veilige stad,
- de aantrekkelijke woon- en werkstad,
- de duurzame stad (energie en klimaat),
- en de stad van drie grote trekkers.

Ook maatschappelijke meerwaarde speelt een rol, bijvoorbeeld bijdragen aan betaalbare woningbouw, duurzaamheid, mobiliteit of gezondheid.

2. **Juridisch-planologische uitvoerbaarheid** We kijken of het plan juridisch uitvoerbaar is. Sluit het aan bij het geldende omgevingsplan, of is een wijziging van het omgevingsplan of een aanvraag voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA) noodzakelijk. Daarnaast beoordelen we of er belemmeringen zijn, zoals eigendomsverhoudingen, milieuregels of andere juridische beperkingen die de uitvoering kunnen vertragen of bemoeilijken.
3. **Financiële haalbaarheid** We kijken niet alleen of het project zichzelf financieel kan dragen, maar ook of het bijdraagt aan andere doelen. Soms kiezen we ervoor om geld toe te leggen, als het plan leidt tot meer kwaliteit, leefbaarheid of maatschappelijke winst. We beoordelen de financiën op twee niveaus:
 - Projectniveau: Zijn de kosten (bijvoorbeeld voor verwerving, voorbereiding en aanleg) in evenwicht met de opbrengsten of bijdragen van derden?
 - Breder niveau: Wat vraagt het initiatief van de gemeente op het gebied van investeringen in infrastructuur, beheer of extra inzet? De adviseurs, waaronder planeconomen en financiële adviseurs, maken samen een overzicht. De gemeente werkt aan een aanpak om dit soort bredere effecten beter in beeld te brengen en mee te nemen in keuzes.
4. **Organisatorische uitvoerbaarheid** We kijken of de gemeente het initiatief goed kan begeleiden. Hebben we voldoende mensen en middelen? Zijn er samenwerkingspartners? Past het initiatief in de planning van andere ruimtelijke ontwikkelingen?

Deze vier onderdelen helpen de gemeente om initiatiefnemers duidelijkheid te geven en keuzes goed te onderbouwen.

3.3 Toepassing van de integrale beoordeling

Als we een initiatief op deze vier onderdelen hebben beoordeeld, kijken we wat een passende vervolgstap is (stap 3 bijlage A Adviseren). Daarmee geven we snel duidelijkheid aan initiatiefnemers én houden we als gemeente grip op tijd, capaciteit en kwaliteit.

We onderscheiden vier mogelijke uitkomsten:



Afwijzen: Het plan past niet binnen het beleid of is niet uitvoerbaar. We lichten toe waarom het initiatief geen vervolg krijgt.

Herzien: Het plan heeft potentie, maar er zijn nog knelpunten. We geven aan welke onderdelen aangepast of aangevuld moeten worden.

Optimaliseren: Het plan past in grote lijnen bij onze doelen, maar we zien kansen om het nog beter te laten aansluiten. We denken actief mee met de initiatiefnemer.

Uitwerken en uitvoeren: Het plan sluit goed aan bij beleid en is haalbaar. We spreken vervolgstappen af en werken samen aan de uitvoering.

De uitkomst van de beoordeling is bedoeld als een goed onderbouwd advies, om keuzes transparant te maken en bestuurlijke besluiten voor te bereiden.

3.4 Samenspel met andere kaders

De integrale beoordeling helpt ons in een vroeg stadium het gesprek te voeren: wat willen we, wat is haalbaar en wat vraagt dat van de gemeente? Door vroeg te kijken en alle vakdisciplines te betrekken, kunnen we betere keuzes maken en initiatiefnemers snel duidelijkheid geven.

De uitkomst van de beoordeling bepaalt hoe we verder gaan. Soms vragen we de initiatiefnemer het plan aan te passen. Soms besluiten we het initiatief niet verder te begeleiden. In andere gevallen gaan we juist snel aan de slag met uitwerking en uitvoering. Zo kunnen we als gemeente gericht sturen op tijd, kwaliteit en inzet van mensen en middelen.

De resultaten van de beoordeling leggen we vast in een startnotitie met uitgangspunten. Deze startnotitie wordt voor aanvang van het project vastgesteld door het DT in afstemming met het college.

4. Rolkeuze van de gemeente

De gemeente Roermond wil grip houden op ruimtelijke ontwikkelingen die belangrijk zijn voor de stad. Dat betekent niet dat we altijd zelf het voortouw nemen, maar wel dat we per initiatief bewust kiezen welke rol we innemen. Die rol hangt af van de inhoud, urgentie, uitvoerbaarheid en maatschappelijke impact van het initiatief. De keuze voor een rol is dus altijd maatwerk.

4.1 De vier verschillende rollen in het grondbeleid

1. Initiërende rol

De gemeente neemt zelf het voortouw en stuurt actief op inhoud, tempo en resultaat.

Wanneer kiezen we voor deze rol?

Deze rol wordt gekozen bij ontwikkelingen die van groot maatschappelijk belang zijn en waarbij een hoge mate van regie gewenst is. Dit speelt vooral wanneer:

- we meer regie willen dan via het publiekrechtelijk instrumentarium mogelijk is;
- de markt de gewenste ontwikkeling niet oppakt;
- maatschappelijke ambities extra inzet vereisen.

Wat houdt de rol in?

In deze rol hebben we zelf het volledige of in ieder geval het dominante eigendom of kunnen we dat verkrijgen. Het creëren van bouwrijp gemaakte grond, de uitgifte van bouw kavels en het woonrijp maken van de openbare ruimte kan volledig door ons worden opgepakt (grondexploitatie). Voor de initiërende rol moeten we tijdens vrijwel het hele proces van de gebiedsontwikkeling de benodigde kennis en ambtelijke capaciteit in huis hebben.

Indien we locaties gaan verwerven, moet er een goede inhoudelijke onderbouwing daarvoor bestaan. Het verwerven van locaties kan nodig zijn indien:

- we invloed willen die met publiekrecht alleen niet haalbaar is;
- de markt de opgave niet oppakt;
- er versnipperd eigendom of speculatie dreigt;
- we strategisch willen samenwerken of gronden willen ruilen.

Bij complexe opgaven met een hoog risicoprofiel is samenwerking met private partijen soms wenselijk. Het initiatief voor samenwerking kan ook van marktpartijen komen. In deze gevallen zoeken we naar een passende samenwerkingsvorm, zoals een joint venture, bouwclaim of concessiemodel. De keuze voor samenwerking wordt altijd onderbouwd en afgestemd op risico's, eigendom en inhoudelijke complexiteit. Hierbij kan ook gebruik worden gemaakt van instrumenten als een anterieure overeenkomst, het vestigen van een voorkeursrecht of in het uiterste geval onteigening. Deze instrumenten geven de gemeente juridische zekerheid en onderhandelingspositie in het proces.

2. Verleidende rol

De gemeente ondersteunt of stimuleert een ontwikkeling die gewenst is, maar niet vanzelf op gang komt.

Wanneer kiezen we voor deze rol?

De verleidende rol wordt gekozen bij belangrijke ruimtelijke of maatschappelijke opgaven waarvoor marktpartijen bereid én in staat zijn om te investeren en te ontwikkelen op een manier die bijdraagt aan het publieke belang. De gemeente hoeft in deze gevallen niet zelf te ontwikkelen, maar voert wél regie op de gewenste uitkomsten. Zij zet haar instrumentarium gericht in om partijen te verleiden, initiatieven te stimuleren en belemmeringen weg te nemen. Op deze manier wordt waarde-creatie door de markt mogelijk gemaakt, met behoud van publieke sturing. Deze rol is voorbehouden aan situaties waarin dit aantoonbaar nodig en beleidsmatig wenselijk is.

Wat houdt de rol in?

De gemeente voert regie, maar ontwikkelt niet zelf. We sturen op het proces, verbinden partijen en nemen belemmeringen weg, bijvoorbeeld via gebiedsvisies, ontwikkelstrategieën, samenwerking en planologische instrumenten.

Kostenverhaal maakt standaard deel uit van deze rol. Daarbij wordt waar nodig rekening gehouden met de economische haalbaarheid van het initiatief. Als blijkt dat een maatschappelijk gewenst plan financieel niet uitvoerbaar is, kan de gemeente besluiten een gerichte bijdrage te leveren, bijvoorbeeld in de kosten van infrastructuur of andere publieke voorzieningen. Zulke bijdragen worden zorgvuldig afgewogen binnen het gemeentelijk investeringskader en vastgelegd in een collegebesluit, op basis van een advies van de planeconoom over het maatschappelijk tekort, de financiële haalbaarheid en de verhouding tot het investeringskader.

Nadeelcompensatie (voorheen planschade) wordt altijd vooraf ingeschat en meegenomen in het kostenverhaal. Bij plannen van derden wordt dit standaard verlegd naar de initiatiefnemer via de anterieure overeenkomst.

3. Afwachtende rol

De gemeente wacht een ontwikkelkans af tot een geschikt moment waarop financieel en maatschappelijk een goed resultaat behaald kan worden.

Wanneer kiezen we voor deze rol?

Deze rol geldt voor locaties waar wij (dominant) eigendom hebben, maar waar geen belangrijke maatschappelijke opgave ligt die dringend vraagt om ruimtelijke ontwikkeling. Dit zijn gebieden met een lagere prioriteit voor de gemeente.

Wat houdt de rol in?

We gaan niet zelf actief op zoek naar mogelijkheden om snel tot een ontwikkeling te komen. We wachten af totdat zich een kans voordoet. Capaciteit en middelen worden bewust niet ingezet, tenzij het initiatief maatschappelijke of financiële meerwaarde biedt. Een concessiemodel kan hier uitkomst bieden, waarbij een derde partij voor eigen risico ontwikkelt binnen de afgesproken kaders. Hierbij brengen we onze grond in bij een andere partij die de ontwikkeling voor eigen risico uitvoert binnen vooraf afgesproken kaders en binnen de kaders van het Didam-arrest.

4. Toetsende rol

De gemeente toetst of een initiatief past binnen het beleid en de regels.

Wanneer kiezen we voor deze rol?

Deze rol geldt bij locaties waar de gemeente weinig of geen eigendom heeft en waar geen belangrijke maatschappelijke opgave bestaat die om een ruimtelijke ontwikkeling vraagt.

Wat houdt de rol in?

We bekijken of plannen passen binnen het geldende beleid en de wet- en regelgeving. We sturen niet actief mee in de ontwikkeling, maar zorgen er wel voor dat de publieke belangen goed worden beschermd. Onder publieke belangen verstaan we bijvoorbeeld een goede leefomgeving, veiligheid, gezondheid, duurzaamheid en het voorkomen van overlast. Daarnaast zorgen we dat de kosten die de gemeente maakt, zoveel mogelijk worden verhaald op de initiatiefnemers.

Heldere communicatie over de spelregels, procedures en termijnen is in deze rol van groot belang. Dit vergroot de voorspelbaarheid voor initiatiefnemers en versterkt het vertrouwen in het gemeentelijk optreden. Door tijdig duidelijkheid te geven over de beleidsmatige en juridische kaders bevorderen we de rechtszekerheid en transparantie van het proces.

In onderstaande tabel worden de vier rollen nog eens overzichtelijk naast elkaar gezet.

Rol	Waarom deze rol	Wat houdt de rol in	Risico's
Initiërende rol	Bij hoge mate van belang en wens tot maximale invloed; als publieke sturing essentieel is en de markt tekortschiet.	Gemeente voert zelf grondexploitatie uit of werkt samen via joint venture, bouwclaim of concessie; inzet van brede instrumenten.	Hogere financiële en procesrisico's; behoefte aan capaciteit.
Verleidende rol	Bij belangrijke ontwikkelingen die grotendeels door marktpartijen kunnen worden gerealiseerd.	Gemeente faciliteert en stimuleert via visies, samenwerking en publieke investeringen; beperkt eigendomsverwerving.	Minder invloed op realisatie van maatschappelijke doelen.
Afwachten-de rol	Bij locaties met eigendom van de gemeente, maar waar ontwikkeling weinig urgent of belangrijk is.	Gemeente wacht op een kansrijke ontwikkeling; inzet van instrumenten pas bij goede maatschappelijke en financiële perspectieven.	Risico op waardeverlies of inefficiënt eigendomsgebruik; maatschappelijke kansen kunnen blijven liggen.
Toetsende rol	Bij beperkte gemeentelijke betrokkenheid én weinig belang; vaak bestaande, goed functionerende gebieden.	Gemeente toetst via publiekrechtelijke kaders; initiatief ligt bij private partijen, met focus op kostenverhaal en toetsing.	Ontevreden initiatiefnemers.

4.2 Afwegingskader voorkeursrol gemeente

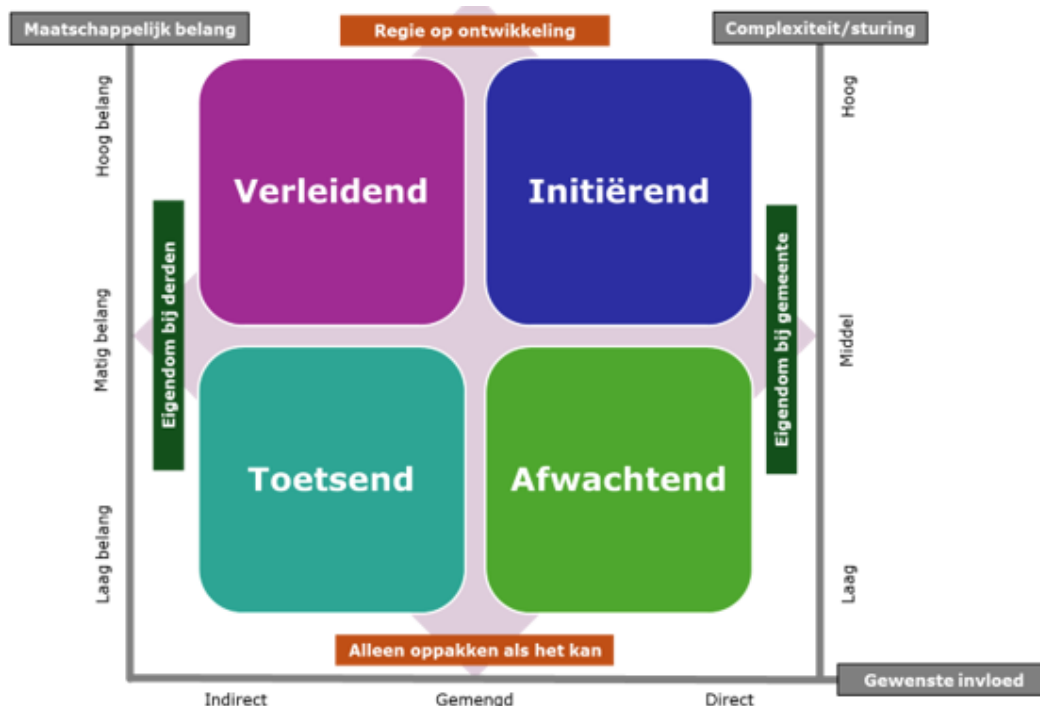
De keuze welke rol de gemeente inneemt, is een strategische afweging die voortbouwt op de inhoudelijke beoordeling van het initiatief (hoofdstuk 3). Het afwegingskader helpt ons om deze keuze systematisch en transparant te maken.

We wegen daarbij de volgende vragen:

1. **Hoe groot en belangrijk is de maatschappelijke opgave die met dit initiatief wordt aangepakt?**
Gaat het initiatief een belangrijke opgave aan, zoals betaalbare woningbouw of klimaatadaptatie. Dan ligt een actieve rol van de gemeente voor de hand: initiërend of verleidend. Is het belang kleiner of van lagere prioriteit. Dan kan een afwachterende of toetsende rol voldoende zijn.
2. **Hoeveel invloed en regie is nodig om de gewenste kwaliteit en maatschappelijke doelen te bereiken? En welke rol spelen marktpartijen en andere stakeholders daar mogelijk bij?**
We kijken naar de mate van sturing die nodig is om ruimtelijke kwaliteit, een goede programmering en passende inrichting te borgen. Niet elk initiatief vraagt om volledige regie. Soms is het effectiever om samen te werken of te ondersteunen.
Daarbij analyseren we wie erbij betrokken zijn:
 - Zijn de partners bereid om bij te dragen aan gemeentelijke doelen?
 - Hoe sterk zijn zij inhoudelijk, financieel en organisatorisch?
 Afhankelijk van deze analyse kiezen we een passende rol. Soms is sturen op afstand via beleid en kaders (publiekrechtelijk) genoeg. In andere gevallen is directe betrokkenheid nodig, bijvoorbeeld via samenwerking of door zelf grond in te brengen.
3. **Hoe complex en risicovol is het initiatief?**
Bij complexe opgaven, zoals versnipperd eigendom, veel betrokken partijen of planologische onzekerheden, is het belangrijker dat de gemeente meer grip houdt. Dan kan een actievere rol nodig zijn, eventueel in combinatie met juridische instrumenten (zoals een voorkeursrecht) of samenwerking met marktpartijen.
4. **Welke middelen heeft de gemeente beschikbaar om in te zetten?**
De rol van de gemeente hangt ook af van de beschikbare middelen: grondposities, financiële ruimte en ambtelijke capaciteit. Een initiërende of verleidende rol vraagt aanzienlijk meer inzet dan een afwachterende of toetsende rol. Niet alleen financieel, maar ook in de benodigde ambtelijke organisatiekracht.

Toepassing in de praktijk:

De gemeente kan en moet daarom selectief zijn in het oppakken van initiërende of verleidende rollen. Hoeveel projecten op dat moment op die manier ondersteund kunnen worden, hangt af van de aard, omvang en complexiteit van de initiatieven én van de beschikbare capaciteit. In veel gevallen is het noodzakelijk om prioriteiten te stellen en de inzet te richten op die opgaven die de meeste maatschappelijke waarde toevoegen. Indien nodig kan tijdelijk extra inzet worden georganiseerd, bijvoorbeeld via aanvullende capaciteit of een incidentele financiële impuls. Wanneer de gemeente kiest voor een sterk regisserende rol (initiatief of verleiding), wordt dit altijd vastgelegd in een collegebesluit. Het besluit wordt genomen op basis van een onderbouwd advies, waarin de financiële haalbaarheid, het eventueel maatschappelijk tekort en de verhouding tot het gemeentelijk investeringskader zijn meegewogen.



Figuur: Afwegingskader voorkeursrol gemeente

4.3 Vastleggen en bijstellen van de rol

Op basis van het afwegingskader bepalen we welke rol de gemeente bij een initiatief het liefst wil innemen. Deze voorkeursrol vormt de basis voor de inzet van tijd, capaciteit en middelen, en geeft initiatiefnemers duidelijkheid over wat ze van de gemeente kunnen verwachten.

Toch is de voorkeursrol niet altijd haalbaar of wenselijk. Daarom beoordelen we ook of we aan de randvoorwaarden voldoen om die rol daadwerkelijk te kunnen vervullen. Dit gaat bijvoorbeeld over:

- De beschikbare kennis en capaciteit binnen de organisatie;
- De verhouding tussen financiële risico's en de weerstandscapaciteit van de gemeente;
- De investerings- en financieringsruimte die we kunnen inzetten, zowel op projectniveau als binnen het totaal van de projecten.

Daarnaast kunnen externe omstandigheden vragen om een alternatieve rol. Denk aan:

- Complexe opgaven die specialistische marktkennis vereisen;
- Prioritering binnen het gemeentelijk ontwikkelprojecten;
- Eigendomssituaties waarbij een derde partij gebruikmaakt van het recht op zelfrealisatie;
- Strategische keuzes die leiden tot aanpassing van de rol.

De rolkeuze wordt ter besluitvorming voorgelegd aan het college.

5. Financiële kaders en risicobeheersing

Een goed functionerend grondbeleid vereist een helder en samenhangend financieel kader. De gemeente Roermond ziet grondbeleid als een middel om maatschappelijke waarde te realiseren. Winst maken mag, maar is geen doel op zich. Het streven is een zo hoog mogelijk maatschappelijk resultaat te bereiken, binnen een financieel haalbaar kader. Dit hoofdstuk schetst de beleidsmatige hoofdlijnen voor investeringen, kostenverhaal, grondwaardering en risicobeheersing. De praktische spelregels en werkwijzen zijn uitgewerkt in Bijlage B: Financiële kaders grondbeleid.

5.1 Financieel kader van het grondbeleid en aankoop van locatie

Wanneer de gemeente optreedt in een initiërende of afwachterende rol bij gebiedsontwikkeling, neemt zij financiële verplichtingen op zich. Bij eigendom van de gronden stelt de gemeente een grondexploitatie op. Deze omvat verwerving, bouw- en woonrijp maken, gronduitgifte en risicobeheersing. Een grondexploitatie wordt uitsluitend geopend na besluit van de gemeenteraad.

De bijbehorende grondexploitatiebegroting volgt de systematiek van het BBV en bevat onder meer uitgangspunten voor kosten, opbrengsten, rente, disconteringsvoet, stijgingspercentages, risico's en begrenzing van het plangebied. Tussentijdse winsten worden volgens het realisatiebeginsel genomen. Bij verwachte tekorten wordt een voorziening getroffen op basis van de eindwaarde van het verlies.

Grondexploitaties zijn financieel ingebed in de gemeentelijke begroting en jaarrekening, het Meerjarenprogramma Gebiedsontwikkeling (MPG) en het weerstandvermogen. De raad wordt via het MPG en via de paragraaf grondbeleid jaarlijks geïnformeerd over voortgang, bijstellingen en financiële risico's. Ook beschikt de gemeente over een Reserve Gebiedsontwikkeling, inzetbaar als buffer om risico's op te kunnen vangen.

5.1.1 Aankoop van locaties door de gemeente

Het verkrijgen van grondposities is vaak heel belangrijk voor de gemeente om invloed uit te kunnen oefenen op ruimtelijke ontwikkelingen. De aankoop van gronden, al dan niet met opstallen, vindt plaats onder duidelijke voorwaarden en met een heldere motivering. Het gaat hierbij om gronden ten behoeve van ontwikkeling, en dus niet om aankopen die onder het reguliere vastgoedbeleid vallen. Binnen de verwerving wordt onderscheid gemaakt tussen planeigen aankopen en strategische aankopen.

- **Planeigen aankopen:** dit zijn verwervingen binnen een bestaande, door de raad vastgestelde grondexploitatie. De raad stelt het benodigde budget vast bij het vaststellen van de grondexploitatie en beoordeelt eventuele bijstellingen. Verantwoording loopt via het MPG en de P&C-cyclus.
- **Strategische aankopen:** met deze nota stelt de gemeenteraad een eenmalig resolverende investeringsruimte van € 5 miljoen beschikbaar, waarvan € 4 miljoen voor strategische verwervingen en € 1 miljoen voor voorbereidings- en bijkomende kosten. Dit stelt het college in staat snel te reageren op kansen op de markt die bijdragen aan belangrijke ontwikkeldoelen en het grondbeleid. Deze investeringsruimte is niet alleen beschikbaar voor de verwervingskosten, maar ook voor voorbereidings- en begeleidingskosten die samenhangen met toekomstige ontwikkeling (inclusief rentekosten) kunnen binnen deze ruimte worden opgevangen. Indien een verwerving wordt toegerekend aan een grondexploitatie, komt dat deel van de investeringsruimte weer beschikbaar. De financi-

ële werking en besluitvormingsprocedures rond deze investeringsruimte zijn uitgewerkt in bijlage B: Financiële kaders.

- Voor de beleidsmatige afwegingen rond aan- en verkoop van bestaand vastgoed (geen ontwikkellocaties) wordt verwezen naar het gemeentelijk Vastgoedbeleid.

In voorkomende gevallen zijn voorhangprocedures van toepassing. Deze zijn opgenomen in de financiële verordening.

De gemeente verworft gronden alleen als dit noodzakelijk is voor de regie op maatschappelijke opgaven. In de praktijk gebeurt dit vrijwel uitsluitend bij een initiërende rol op basis van de volgende strategische motieven:

- Invloed op strategische locaties: bij cruciale locaties waar publiekrechtelijke instrumenten tekortschieten om beleidsdoelen te realiseren.
- Start van noodzakelijke voorzieningen: indien maatschappelijke functies door de markt niet worden opgepakt.
- Vlottrekken van herontwikkeling: bij stagnerende binnenstedelijke ontwikkelingen.
- Voorkomen van speculatie: om ongewenste prijsopdrijving of vertraging tegen te gaan.
- Voorkomen van ongewenst eigendom: bij risico's op ondermijning of negatieve leefomgevingsimpact.
- Beperken van versnippering: bij belemmeringen door verdeeld eigendom.
- Versterken van samenwerkingspositie: voor actieve participatie in publiek-private samenwerking.
- Aanvulling op bestaande posities: voor samenhang in gebiedsontwikkeling.
- Verwerving van ruilgronden: als ruilmiddel voor strategische posities elders.
- Stimuleren van financieel rendement: in uitzonderlijke gevallen voor een betere financiële balans in de projectenportefeuille

Voordat de gemeente overgaat tot aankoop van gronden, wordt elke verwerving zorgvuldig getoetst. We kijken naar de noodzaak van de aankoop, de bijbehorende risico's, de marktconformiteit van de prijs en de aansluiting bij de gemeentelijke investeringsstrategie en de projectenportefeuille. Uitgangspunt is altijd een minnelijke verwerving, onderbouwd met een onafhankelijke taxatie. Als minnelijke verwerving niet lukt, en het publiek belang voldoende onderbouwd is, kan het college besluiten om gebruik te maken van juridische instrumenten zoals het vestigen van het voorkeursrecht, onteigening of kavelruil.

5.2 Kostenverhaal en financiële bijdragen

De gemeente Roermond streeft naar een evenwichtige verdeling van kosten en baten tussen publieke en private partijen.

Op basis van de Omgevingswet kan de gemeente kosten verhalen via het privaatrecht (antérieure overeenkomst) of via publiekrechtelijke regels in het omgevingsplan. Voor sommige bijdragen is een programma kostenverhaal vereist. De keuze voor het juiste instrument hangt af van de situatie en de rol van de gemeente.

Onder de Omgevingswet worden vier hoofdgroepen van kosten onderscheiden die voor verhaal in aanmerking komen:

Kostensoort	Omschrijving
Gebiedseigen kosten	Kosten direct verbonden aan het ontwikkelgebied, zoals planvoorbereiding, onderzoeken, ambtelijke inzet, nadeelcompensatie, verwervingskosten en bouw- en woonrijp maken. Worden in beginsel volledig verhaald via antérieure overeenkomsten of publiekrechtelijk in het omgevingsplan.
Kosten voor bovenwijkse voorzieningen	Investeringen in fysieke voorzieningen binnen of buiten het plangebied, waarvan meerdere ontwikkelingen profiteren.
Vrijwillige financiële bijdragen	Bijdragen aan bredere maatschappelijke doelen zoals duurzaamheid, sociale infrastructuur of landschappelijke inpassing. Alleen via antérieure overeenkomsten en onderbouwd conform art. 13.22 Omgevingswet.
Afdwingbare financiële bijdragen	Voor specifieke ontwikkelcategorieën (zoals woningvoorraad of natuur), mits vastgelegd in een programma kostenverhaal. Programma wordt momenteel voorbereid.

De gemeente Roermond heeft nog geen programma kostenverhaal vastgesteld. De voorbereiding hiervan moet nog worden opgestart. Het opstellen van een dergelijk programma is een logische vol-

gende stap in de doorontwikkeling van het kostenverhaalinstrumentarium onder de Omgevingswet. Tot dat moment geldt het tijdelijke beleid zoals hieronder beschreven. Dit tijdelijke beleid is gebaseerd op het bestaande kader uit de Nota Grondbeleid 2021 en blijft van kracht totdat het programma kostenverhaal is vastgesteld.

Het tijdelijk beleid kostenverhaal in de overgangsfase is als volgt:

- Privaatrechtelijk kostenverhaal via anterieure overeenkomsten is de standaardroute. Publiekrechtelijk verhaal wordt alleen ingezet als dit niet tot resultaat leidt.
- Gebiedseigen kosten worden volledig verhaald, onderbouwd met de Plankostenscan of een gelijkwaardige methode.
- Bovenwijkse voorzieningen kennen een vaste bijdrage van € 10 per m² uitgeefbaar terrein of BVO.
- In het buitengebied wordt tevens een kwaliteitsbijdrage verhaald.
- Vrijwillige bijdragen aan maatschappelijke doelen worden alleen overeengekomen bij aantoonbare meerwaarde, aansluiting op beleid én economische onuitvoerbaarheid van het plan.
- Verhaalsafspraken worden vastgelegd in overeenkomsten, met afspraken over betaalmoment, indexatie en zekerheden (zoals bankgarantie).
- Planologische procedures starten pas na overeenstemming over het kostenverhaal.
- Jaarlijkse evaluatie vindt plaats via de paragraaf Grondbeleid.

Nadeelcompensatie (voorheen planschade)

Nadeelcompensatie wordt bij ruimtelijke initiatieven vooraf ingeschat en meegenomen in de financiële afweging bij collegebesluiten over grondexploitaties, ruimtelijke medewerking of het sluiten van anterieure overeenkomsten. Bij plannen van derden wordt in de overeenkomst standaard vastgelegd dat eventuele schadeclaims voor rekening van de initiatiefnemer komen.

Ruimte voor maatwerk bij onrendabele initiatieven

In sommige gevallen kan worden afgezien van een financiële bijdrage, bijvoorbeeld wanneer het initiatief financieel niet haalbaar is mét bijdrage of wanneer de bijdrage leidt tot vertraging of het wegvallen van maatschappelijk gewenste ontwikkelingen. Dit kan alleen als aannemelijk wordt gemaakt dat het initiatief zonder gemeentelijke ondersteuning economisch onuitvoerbaar is, en het project aantoonbaar bijdraagt aan gemeentelijke doelen.

5.2.1 Investeren bij private grondexploitaties

Bij private grondexploitaties is het uitgangspunt dat de gemeente haar kosten volledig verhaalt, zoals wettelijk voorgeschreven. Toch is dit in de praktijk niet altijd mogelijk. Door de zogenaamde macro-af-topping binnen het publiekrechtelijk kostenverhaal kunnen bepaalde gemeentelijke kosten niet worden verhaald. Ook kan zich een situatie voordoen waarin een initiatief op voorhand financieel niet haalbaar blijkt, bijvoorbeeld vanwege noodzakelijke maatschappelijke voorzieningen of vanwege een onrendabele top in de exploitatie.

In dat geval kan de gemeente besluiten om een gerichte bijdrage te leveren, mits het maatschappelijk rendement opweegt tegen de financiële inzet.

Voor dergelijke bijdragen gelden de volgende voorwaarden:

- De bijdrage moet voldoen aan de regels rond staatssteun.
- De ontwikkelende partij toont de onrendabele investering aan en onderbouwt dat deze niet is veroorzaakt door een te hoge aankoopprijs.
- In een anterieure overeenkomst worden afspraken vastgelegd over toetsing van de werkelijke onrendabele top na realisatie, met mogelijkheid tot eindafrekening indien de bijdrage achteraf te hoog blijkt.
- De gemeentelijke bijdrage overstijgt niet het tekort dat zou ontstaan indien de gemeente zelf de exploitatie zou uitvoeren op basis van een sobere en doelmatige inrichting.

5.3 Grondwaardering en uitgifte

De gemeente Roermond geeft gronden alleen uit wanneer deze niet langer nodig zijn voor eigen beleidsdoeleinden én wanneer uit beleidsdoelen, marktanalyse en ontwikkelstrategie blijkt dat uitgifte aan derden wenselijk is. Per locatie wordt beoordeeld of uitgifte past binnen het omgevingsplan, of dat een wijziging nodig is. Daarbij wordt vastgesteld of de grond als ruwe grond of bouwrijp wordt uitgegeven.

De rechtsvorm van uitgifte, zoals verkoop, erfpacht, opstalrecht of bruikleen, hangt af van de gewenste mate van regie en beleidsdoelen. De opbrengsten worden verantwoord binnen de grondexploitatie of via aparte besluitvorming. In alle gevallen moet gronduitgifte bijdragen aan doelmatige en rechtmatige inzet van gemeentelijke eigendommen.

Bij strategische locaties behoudt de gemeente waar mogelijk regie, bijvoorbeeld om betaalbaarheid, duurzaamheid of ruimtelijke kwaliteit te waarborgen. Per locatie wordt gekeken welke uitgiftelvorm en partij het beste aansluit bij de beleidsambities.

Selectie van partijen en het Didam-arrest

De gemeente Roermond hanteert bij de uitgifte van grond of zakelijke rechten (zoals erfpacht of verhuur) het principe van transparantie en gelijke kansen. Op grond van het *Didam-arrest* van de Hoge Raad (26 november 2021) moeten serieuze gegadigden een eerlijke kans krijgen bij privaatrechtelijke uitgifte van gemeentelijke gronden die schaars zijn.

In de praktijk betekent dit dat de gemeente in beginsel kiest voor een openbare selectieprocedure. Alleen wanneer vooraf objectief onderbouwd kan worden dat er redelijkerwijs slechts één serieuze gegadigde is, mag de gemeente overgaan tot één-op-één-uitgifte. Die keuze moet zorgvuldig gemotiveerd zijn en op transparante wijze worden vastgelegd.

De volgende situaties kunnen als uitzondering gelden, mits voldoende gemotiveerd:

- Ingesloten gronden: percelen die alleen bereikbaar zijn vanuit eigendom van één partij (zoals snippergroen of achterpaden).
- Functionele samenhang: gronden die direct onderdeel uitmaken van een bestaande ontwikkeling van één partij.
- Planologische exclusiviteit: situaties waarin het omgevingsplan of eerdere overeenkomst exclusief op één partij is toegesneden, bijvoorbeeld na een selectie of vastgelegde bouwclaim.
- Publiekrechtelijke samenwerking: gronduitgifte aan partijen met een publieke taak (zoals woningcorporaties), mits passend binnen beleid en onderbouwd.
- Strategische aankopen en grondruil: bij verwerving voor publiek belang of onteigeningsdreiging gelden andere spelregels, maar dit betreft geen uitgifte.

Grondprijsbeleid

De gemeente Roermond bepaalt haar grondprijzen op basis van functie. Dat betekent: voor elke functie, zoals wonen, werken of maatschappelijke voorzieningen, wordt een passende waarderingmethode gekozen.

Met deze Nota Grondbeleid stelt de gemeenteraad het algemene kader vast voor het grondprijsbeleid. Hierin leggen we vast hoe we omgaan met grondwaardes, waarop we sturen en welke beleidsruimte er is. Dit kader is richtinggevend voor de toepassing in de praktijk.

De grondprijzenbrief die het college jaarlijks uiterlijk in het vierde kwartaal vaststelt, werkt deze kaders verder uit. In die brief worden:

- Daar waar mogelijk de actuele tarieven of bandbreedtes per functietype opgenomen;
- en eventuele beleidsmatige bijstellingen of uitzonderingen toegelicht.

We gaan in principe uit van de volgende uitgangspunten:

1. Gronduitgifte na planologische aanpassing via het omgevingsplan of via een BOPA, tenzij onder voorwaarden eerder mogelijk;
2. de gemeente levert de grond bouwrijp op;
3. en de grond wordt geleverd in volle eigendom.

Als daarvan wordt afgeweken, bijvoorbeeld bij levering in ruwe staat, bij erfpacht of als de functie niet verandert, dan heeft dat invloed op de grondprijs. Ook de risicoverdeling, juridische afspraken en fiscale gevolgen kunnen anders zijn. In dat geval worden de afspraken maatwerk en leggen we die vast in een overeenkomst.

5.3.1 Grondprijsbeleid woningbouw

Segment woningbouw	Grondwaarderingmethode
Sociale huur	Vaste prijs per woning op basis van maatschappelijke uitgangspunten en vergelijkingsmethode. Voor grondgebonden woningen geldt een maximale kavelgrootte per woning en voor gestapelde bouw wordt gewerkt met een maximale woninggrootte of BVO per appartement. Bij overschrijding wordt het meerdere afzonderlijk gewaardeerd.
Middenhuur	Vaste prijs per woning, eventueel onderbouwd met een vergelijkende toets. De prijs is afgeleid van die voor sociale huur met een passende opslag. Ook

	hier worden maximale kavel- of woninggroottes gehanteerd; overschrijdingen worden afzonderlijk gewaardeerd.
Vrije sector huur	Residuele waardering, eventueel vergelijkend getoetst of getoetst aan residuele grondquotes
Goedkope koop	Vaste prijs per woning, gebaseerd op de grondprijs voor middenhuur. Indien sprake is van hogere verkoopprijzen of lagere stichtingskosten dan bij middenhuur, kan een opslag worden toegepast. Eventueel wordt dit onderbouwd met een vergelijkingsmethode of getoetst aan een residuele grondquote. Overschrijding van woning- of kavelgrootte wordt afzonderlijk gewaardeerd
Betaalbare koop	Residuele waardering, eventueel vergelijkend getoetst of getoetst aan residuele grondquotes
Hoogste prijsgroep koop	Residuele waardering, eventueel vergelijkend getoetst of getoetst aan residuele grondquotes

5.3.2 Grondprijsbeleid commerciële functies

Commerciële functie	Grondwaarderingsmethode
Bedrijven	Vergelijkingsmethode op basis van locatie, bereikbaarheid en gebruik
Kantoren	Vergelijkingsmethode op basis van huurwaarde en marktpositie
Detailhandel & horeca	Vergelijkingsmethode, afgestemd op bereikbaarheid en centrumligging

5.3.3 Grondprijsbeleid maatschappelijke voorzieningen

Maatschappelijke functie	Grondwaarderingsmethode
Niet-commerciële voorzieningen	Vaste prijs via vergelijkingsmethode, maatschappelijke uitgangspunten
Commerciële voorzieningen met maatschappelijk karakter	Vergelijkingsmethode, gebaseerd op exploitatiemogelijkheden

5.3.4 Overige functies

Overige functie	Grondwaarderingsmethode
Parkeerterreinen	De grondprijs voor parkeervoorzieningen wordt bepaald op basis van het type en de functie: • Maaiveldparkeren (los): vaste prijs per m² op basis van de vergelijkingsmethode. Tarief wordt jaarlijks vastgesteld in de grondprijzenbrief. • Gebouwd parkeren (los): residuele waardering op basis van exploitatieopbrengst en bouwkosten. • Gebouwd parkeren bij functie (bijv. onder woningen of winkels): geen aparte waardering; meegenomen in de waardering van de hoofdfunctie. Eventuele meerkosten beïnvloeden de restgrondwaarde
Groenstroken	Groenstroken worden in principe tegen een vaste prijs per m ² uitgegeven, afgestemd op het gebruik en de ligging. De grondprijzenbrief maakt onderscheid tussen functioneel bruikbaar groen (bijv. tuinuitbreiding), siergroen en restgroen
Overige functies, die niet onder een van bovenstaande vallen	Maatwerk om grondprijs te bepalen

Afhankelijk van beleidscontext en marktomstandigheden kan gemotiveerd worden afgeweken van de standaardmethodiek. Daarbij wordt altijd gekeken naar publieke doelen, juridische houdbaarheid en financiële haalbaarheid. De methodieken zijn toegelicht in de bijlage.

5.4 Risicobeheersing, informatievoorziening en besluitvorming

De risico's van het grondbeleid zijn onlosmakelijk verbonden met het gemeentelijke weerstandsvermogen. De gemeente Roermond hanteert de Nota Risicomanagement en Weerstandsvermogen als kader.

Voor afdekking van risico's t.b.v. gebiedsontwikkeling is de reserve Gebiedsontwikkeling ingericht. Deze is onderverdeeld in 4 deelreserves, welke nader worden geduid in bijlage B.

De bepaling van het benodigde weerstandsvermogen voor grondexploitaties vindt plaats met behulp van de IFLO-methodiek. Voor strategische verwervingen wordt het benodigde weerstandsvermogen bepaald op basis van de nota risicomanagement en weerstandsvermogen via de kans x impact methodiek.

Voordat de gemeente investeert in gronden of gebiedsontwikkeling, wordt een risicoanalyse uitgevoerd. We kijken of het risico past binnen het weerstandsvermogen en/of afgedekt is via de deelreserve risico's gemeentelijke grondexploitaties. Daarnaast wordt een afweging gemaakt binnen de gemeentebrede financiële kaders. Fiscale aspecten, zoals de vennootschapsbelastingplicht, worden meegewogen in de besluitvorming. Fiscale advisering wordt waar nodig betrokken.

De gemeenteraad wordt geïnformeerd via de paragraaf grondbeleid (jaarrekening en begroting) en het MPG, dat jaarlijks bij de Kadernota wordt vastgesteld. Actualisaties van de grondexploitaties vinden minimaal jaarlijks plaats. Daarnaast zijn voorhangprocedures vastgelegd voor onder meer verwervingen en uitgifte van gronden boven een vastgesteld drempelbedrag.

De financiële spelregels en technische uitvoeringsaspecten zijn verder uitgewerkt in *Bijlage B: Financiële kaders*. Deze bijlage sluit aan op de gemeentelijke financiële verordening en bevat concrete richtlijnen voor kostenverhaal, investeringsbesluiten, risicobeheersing en winstneming.

5.5 Zekerheidsstellingen: bankgarantie als uitgangspunt

Wanneer de gemeente financiële risico's loopt bij ruimtelijke initiatieven, is het van belang om die risico's goed af te dekken. Dit geldt met name bij grondtransacties en bij het maken van afspraken over financiële bijdragen of verplichtingen in anterieure overeenkomsten.

Uitgangspunt is dat de gemeente in deze gevallen een bankgarantie vraagt als vorm van financiële zekerheid. Een bankgarantie is een juridisch afdwingbare verklaring van een bank waarin wordt gegarandeerd dat de initiatiefnemer aan zijn financiële verplichtingen voldoet. Bij niet-nakoming kan de gemeente de bankgarantie direct opeisen.

In bepaalde situaties kan een andere vorm van zekerheid, zoals een concerngarantie, volstaan. Dit geldt bijvoorbeeld wanneer de contractpartij een dochteronderneming is binnen een financieel gezond concern. Het college kan in dat geval gemotiveerd afwijken van de standaard en een alternatieve waarborg accepteren, mits deze voldoende zekerheid biedt.

6. Sturing, samenwerking en verantwoording

In dit hoofdstuk staan de organisatie van samenwerking, de inzet van publiekrechtelijke instrumenten en de wijze van verantwoording centraal. Deze elementen zorgen ervoor dat het grondbeleid effectief wordt uitgevoerd, beleidsdoelen worden bereikt en de gemeenteraad haar kaderstellende en controlerende rol goed kan vervullen.

6.1 Samenwerking in gebiedsontwikkeling

Gebiedsontwikkeling is vaak complex en vraagt om samenwerking met andere partijen. Afhankelijk van de rol van de gemeente (initieënd, verleidend, afwachtend of toetsend) zijn er verschillende samenwerkingsvormen mogelijk:

1. Bouwclaim

Grond wordt verkocht aan de gemeente, met het recht voor de verkopende partij om bouwrijpe kavels terug te kopen. Dit wordt vooraf vastgelegd, inclusief programma en kwaliteitseisen. Vooral toepasbaar als er meerdere eigenaren zijn en de gemeente regie wil voeren. Deze vorm sluit goed aan bij de initiërende rol.

2. Samenwerking in publiek-private vorm (PPS)

Bij sommige gebiedsontwikkelingen kiest de gemeente voor intensieve samenwerking met een marktpartij in een gezamenlijke organisatie. Dit gebeurt bijvoorbeeld via een Gemeentelijke Exploitatie-

maatschappij (GEM) of een Wijkontwikkelingsmaatschappij (WOM). Dit zijn vormen van publiek-private samenwerking (PPS), ook wel bekend als joint ventures.

In deze constructie brengen beide partijen gronden, middelen en kennis in en dragen zij samen verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling. De samenwerking wordt juridisch vastgelegd in onder meer een aandeelhoudersovereenkomst en gezamenlijke besluitvorming.

Deze vorm van samenwerking is vooral geschikt bij:

- complexe, grootschalige gebiedsontwikkelingen;
- projecten waarbij de gemeente ook zelf gronden inbrengt;
- situaties waarin langdurige samenwerking en gedeelde regie noodzakelijk zijn.

Deze aanpak past met name bij de initiërende rol van de gemeente.

Let op: deze samenwerkingsvorm vraagt om duidelijke afspraken vooraf, want tussentijdse wijzigingen in koers of partnerschap zijn vaak lastig.

3. Samenwerking met andere publieke partijen

De gemeente werkt in gebiedsontwikkeling regelmatig samen met andere overheden of publieke instellingen, zoals de provincie, het Rijk, woningcorporaties of waterschappen. Deze publiek-publieke samenwerking is gericht op het bundelen van kennis, capaciteit en middelen rond gedeelde opgaven.

De samenwerking wordt vormgegeven via convenanten, prestatieafspraken, samenwerkings-overeenkomsten of, indien nodig, een formele gemeenschappelijke regeling. Anders dan bij publiek-private samenwerking is hier doorgaans geen sprake van risicodragend ontwikkelen of marktconforme afspraken, maar van gedeelde beleidsdoelen en gezamenlijke uitvoering.

Deze samenwerkingen kunnen in alle gemeentelijke rollen voorkomen, maar zijn vooral van belang in de verleidende en initiatiefnemende rol.

4. Samenwerking via overeenkomst

De gemeente kan ook samenwerken met een marktpartij door afspraken vast te leggen in een samenwerkingsovereenkomst. Deze vorm is flexibel, relatief snel op te zetten en goed toepasbaar bij gebiedsontwikkelingen waar beide partijen een actieve rol vervullen.

Deze samenwerkingsvorm is vooral geschikt bij de initiatiefnemende rol, waarbij de gemeente actief wil meedoen en investeert in grond of regie. Ook bij de verleidende rol, waarin de gemeente vooral stuurt op proces en inhoud, kan deze vorm worden gebruikt, wanneer er sprake is van wederzijdse inzet en belangen.

Hoewel er geen gezamenlijke entiteit wordt opgericht, blijft het belangrijk om afspraken te maken over besluitvorming, risicoverdeling, financiële inzet en eindverantwoordelijkheid.

5. Concessiemodel

Bij het concessiemodel stelt de gemeente vooraf beleidsmatige, financiële en stedenbouwkundige kaders vast. Binnen die kaders krijgt een marktpartij de ruimte om het initiatief zelfstandig te ontwikkelen en te realiseren. De gemeente blijft op afstand en beoordeelt alleen of het initiatief aan de gestelde voorwaarden voldoet.

Deze aanpak is vooral geschikt bij minder complexe of maatschappelijk minder bepalende initiatieven, waarbij weinig gemeentelijke regie nodig is en voldoende vertrouwen bestaat in de uitvoeringskracht van de markt. In zulke gevallen sluit het concessiemodel aan bij de toetsende rol van de gemeente.

6. Combinaties van samenwerkingsvormen

In grote of gefaseerde gebiedsontwikkelingen kunnen verschillende vormen van samenwerking naast elkaar bestaan. Zo kan de gemeente in de eerste fase samen optrekken met marktpartijen (bijvoorbeeld via een PPS of samenwerkingsovereenkomst), terwijl latere fasen worden aanbesteed via een concessiemodel.

6.2 Inzet van publiekrechtelijke instrumenten

De gemeente beschikt over een breed palet aan publiekrechtelijke instrumenten om ontwikkelingen te sturen. Deze instrumenten worden vooral ingezet wanneer de gemeente een verleidende of **toetsende rol** vervult, dus bij initiatieven van derden waarbij de gemeente niet zelf ontwikkelt, maar wel duidelijke publieke doelen wil borgen.

De belangrijkste instrumenten zijn:

- **Omgevingsplan:** de gemeente legt vast welke functies en activiteiten op een locatie zijn toegestaan en onder welke voorwaarden. Via de zogenoemde “evenwichtige toedeling van functies aan locaties” kan worden gestuurd op zaken als gebruik, milieukwaliteit, ruimtelijke uitstraling en duurzaamheid. Dit is een sturingsinstrument binnen alle rollen, maar met name van belang bij de toetsende en verleidende rol waarin het planologische kader bepalend is voor de toetsing of ondersteuning van initiatieven.
- **Vorbereidingsbesluit:** met een voorbereidingsbesluit kan de gemeente tijdelijk ongewenste ontwikkelingen tegenhouden die vooruitlopen op nog niet vastgesteld beleid. Zo voorkomt de gemeente dat initiatiefnemers gebruikmaken van het oude planologische regime voordat het nieuwe beleid in werking is getreden. Dit beschermt de gewenste beleidsrichting en geeft tijd om het omgevingsplan aan te passen. Het voorbereidingsbesluit wordt vooral toegepast in de verleidende of initiatiefnemende rol, bij strategische herontwikkeling of herprogrammering van locaties.
- **Publiekrechtelijk kostenverhaal:** onder de Omgevingswet is publiekrechtelijk kostenverhaal verplicht bij medewerking aan ruimtelijke initiatieven met publieke voorzieningen, tenzij via privaatrecht al in kostenverhaal is voorzien. Roermond zet in beginsel in op anterieure overeenkomsten. Het publiekrechtelijk spoor kan worden ingezet wanneer onderhandeling niet tot resultaat leidt. Zodra een programma kostenverhaal is vastgesteld, kunnen ook financiële bijdragen worden afgedwongen voor bredere maatschappelijke doelen. Tot die tijd geldt tijdelijk beleid zoals opgenomen in hoofdstuk 5 van deze nota.
- **Voorkeursrecht (op grond van de Omgevingswet):** met het voorkeursrecht kan de gemeente ervoor zorgen dat zij als eerste de kans krijgt om een stuk grond te kopen wanneer een eigenaar dat wil verkopen. Dit is vooral handig op plekken die belangrijk zijn voor toekomstige ontwikkelingen. Door het voorkeursrecht te gebruiken, houdt de gemeente grip op strategische locaties. Dit helpt om op tijd gronden in handen te krijgen waarmee belangrijke ambities kunnen worden waargemaakt. Het voorkeursrecht wordt vooral ingezet als de gemeente zelf het initiatief neemt, maar kan ook worden gebruikt in een verleidende rol, bijvoorbeeld om invloed te houden op de richting waarin een gebied zich ontwikkelt.
- **Onteigening (titel 4.4 van de Omgevingswet):** Onteigening is een laatste redmiddel. De gemeente zet dit instrument alleen in als het niet lukt om gronden op minnelijke wijze te verwerven. Er moet altijd sprake zijn van een duidelijk publiek belang, een planologische onderbouwing en een zorgvuldig juridisch proces. Onteigening past bij situaties waarin de gemeente zelf wil bouwen of grond nodig heeft om publieke doelen te bereiken. Dit instrument wordt daarom alleen toegepast bij de initiatiefnemende rol van de gemeente

6.3 Informatievoorziening en monitoring

De uitvoering van het grondbeleid vraagt om een stevige informatievoorziening. De looptijd en financiële omvang van projecten vergen continue sturing en controle. Dat gebeurt via:

- Het Meerjarenperspectief Grondbeleid (MPG), met jaarlijkse actualisatie van grondexploitaties en risico's.
- Rapportages via de P&C-cyclus: tussentijdse rapportages, begroting en jaarrekening.
- Risicoanalyses, voortgangsrapportages en bijsturing via de projectstructuur.

De gemeente volgt de regels van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV). Financiële uitgangspunten worden in het MPG en jaarrekening toegelicht. Zo blijft de integraliteit van het ruimtelijke en financiële beleid geborgd.

6.4 Verdeling van rollen en verantwoordelijkheden

Een heldere taakverdeling is cruciaal voor effectief grondbeleid:

Onderdeel	Gemeenteraad	College van B&W	Ambtelijke organisatie
Nota grondbeleid	Stelt nota vast, controleert uitvoering	Voert beleid uit, verantwoordt zich via MPG en P&C	Bereidt nota voor, voert analyses en monitort uitvoering
Aankoop	Stelt budgetten en kaders vast	Voert aankopen uit binnen kaders	Voert onderhandelingen, laat taxaties verrichten en stelt verwervingsdocumenten op
Verkoop	Stelt grondprijsbeleid vast (in grondbeleid)	Stelt jaarlijkse grondprijzen-brief vast en regelt verkoop en juridische voorwaarden	Maakt uitgiftevoorstellen, stelt contracten op, beheert dossiers en bereidt de prijsstelling voor
Grondexploitatie	Stelt grondexploitaties en budgetten vast	Beheert en actualiseert exploitatie	Voert grondexploitatie-administratie, bewaakt voortgang en risico's

Kostenverhaal	Stelt beleidskaders vast	Sluit overeenkomsten, stelt bijdragen vast via programma kostenverhaal	Bereidt overeenkomsten voor, int bijdragen en monitort naleving
Ruimtelijke kaders	Stelt omgevingsvisie en -plan vast	Voert uit en toetst plannen	Maakt beleidsvoorstellen, bereidt besluiten en plandocumenten voor

De raad stelt kaders en bewaakt de koers. Het college zorgt voor de uitvoering binnen die kaders. De ambtelijke organisatie ondersteunt de uitvoering met expertise, voorbereiding en monitoring. Informatievoorziening en verantwoording zijn cruciaal voor het goed functioneren van deze bestuurlijke samenwerking.

Bijlagen (apart opgenomen):

Aldus besloten door de raad van de gemeente Roermond in zijn openbare vergadering van 18 september 2025.

De griffier, R. van der Weegen

De voorzitter, Y.F.W. Hoogtanders

Bijlage A: Procesmatige aanpak grondbeleid

De gemeente Roermond gebruikt een procesmatige werkwijze om te bepalen of en hoe het grondbeleid wordt ingezet bij ruimtelijke ontwikkelingen. Deze werkwijze is opgebouwd uit drie opeenvolgende stappen:

1. Analyseren

In deze eerste stap wordt de situatie breed en objectief in kaart gebracht. Dit omvat onder meer:

- beleidsmatige opgave (bv. woningbouw, duurzaamheid, bereikbaarheid);
- juridische kaders (zoals planstatus, eigendomssituatie, Omgevingswet);
- financiële uitgangspunten (grondwaarde, kostenverhaal, risico's);
- maatschappelijke urgentie en politieke context;
- betrokken partijen en hun belangen.

Doel: een feitelijk en inhoudelijk overzicht dat als basis dient voor vervolgstappen.

2. Definieren

In deze fase wordt op basis van de analyse een inhoudelijke afweging gemaakt. Daarbij wordt bepaald:

- welk sturingsniveau nodig is vanuit de gemeente;
- welke rol(len) de gemeente het beste kan innemen (initiërend, verleidend, afwachtend, toetsend);
- welke instrumenten en inzet vereist zijn (bv. verwerving, samenwerking, kostenverhaal);
- welke capaciteit nodig is om te komen tot de volgende besluitfase;
- welke risico's aanvaardbaar zijn of beheerst moeten worden.

Doel: het komen tot een conceptkeuze of scenario dat bestuurlijk en ambtelijk kan worden getoetst.

3. Adviseren

In deze laatste stap wordt een voorstel opgesteld voor het reguliere besluitvormingsproces. Dit advies bevat:

- een samenvatting van de analyse en definities;
- een helder besluitvoorstel of keuzerichting;
- een onderbouwing van financiële en maatschappelijke impact;
- advies of voorstel voor vervolgstappen en benodigde acties.

Doel: het voorbereiden van een goed afgewogen besluit door college of raad.

Bijlage B: Financiële kaders grondbeleid

1. Financiële kaders grondbeleid

Het grondbeleid raakt direct aan de financiële positie van de gemeente. Deze bijlage werkt de financiële kaders uit die voortvloeien uit de beleidsmatige keuzes in de nota en biedt houvast voor de praktische toepassing in projecten en gebiedsontwikkelingen. De kaders sluiten aan op:

- de Financiële Verordening gemeente Roermond;
- het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV);
- het gemeentelijke beleid voor risicomanagement en weerstandsvermogen;
- het gemeentelijk beleid voor reserves en voorzieningen.

Binnen de administratie wordt onderscheid gemaakt in:

- Gemeentelijke grondexploitaties
- Faciliterend grondbeleid
- Overige gronden

De volgende tabel geeft de besluitvorming met betrekking tot budgetten binnen de gemeentelijke grondexploitaties en het faciliterend grondbeleid weer.

Groep:	Omschrijving:	Besluitvorming:
Gemeentelijke grondexploitaties	Nieuw project	Vaststelling door de raad via afzonderlijk raadsbesluit
	Wijzigingen bestaand project	Vaststelling door de raad via MPG of jaarrekening of eventueel via afzonderlijk raadsbesluit
Faciliterend grondbeleid (grondexploitaties van derden)	Aangaan en aanpassen van kostenverhaal-sovereenkomsten met afspraken over gemeentelijke investeringen en/of aan- en verkoop van onroerende goederen met gezamenlijke waarde ≤ € 750.000	Vaststelling vooraf door college via afzonderlijk voorstel, achteraf door de raad via MPG of reguliere P&C cyclus.
	Aangaan en aanpassen van kostenverhaal-sovereenkomsten met afspraken over gemeentelijke investeringen en/of aan- en verkoop van onroerende goederen met gezamenlijke waarde > € 750.000	Vaststelling na voorhangprocedure bij de raad door college, achteraf door de raad via MPG of reguliere P&C cyclus.
	Verwerken van overige mutaties op lopende overeenkomsten	Via MPG of de reguliere P&C-cyclus.

2. Gemeentelijke grondexploitaties

2.1 Verwerving van locaties

Het verkrijgen van grondposities is vaak essentieel om invloed uit te oefenen op ruimtelijke ontwikkelingen. De aankoop van gronden, al dan niet met opstallen, vindt plaats onder duidelijke voorwaarden en met een heldere motivering. Binnen verwerving wordt onderscheid gemaakt tussen:

2.1.1 Planeigen verwervingen

Planeigen verwervingen zijn onderdeel van een reeds geopende grondexploitatie. De gemeenteraad heeft het benodigde budget bij opening beschikbaar gesteld. Eventuele wijzigingen in aankoopkosten worden verwerkt bij de jaarlijkse herziening van de grondexploitatie, en verantwoord via het MPG en de jaarrekening.

2.1.2 Strategische verwervingen

Met vaststelling van dit grondbeleid stelt de gemeenteraad een revolverende investeringsruimte van € 5 miljoen beschikbaar. Hiervan is € 1 miljoen beschikbaar voor voorbereidingskosten en € 4 miljoen voor strategische verwervingen. Dit stelt het college in staat slagvaardig op te treden bij kansen op de grondmarkt die bijdragen aan de doelen van de Ruimtelijke Ontwikkelstrategie en aan de gewenste rolinvulling uit het grondbeleid. Voor grotere aankopen geldt, zoals is vastgelegd in de financiële verordening, dat de raad vooraf moet worden geïnformeerd en in de gelegenheid wordt gesteld om wensen en bedenkingen kenbaar te maken voordat het college besluit neemt.

Werking revolverend fonds

Voor strategische verwervingen is een revolverende investeringsruimte van € 5 miljoen beschikbaar. Deze ruimte is deels bedoeld voor strategische verwervingen die nog niet aan een grondexploitatie

zijn gekoppeld, maar strategisch van belang zijn voor toekomstige opgaven (€ 4 miljoen). Het resterende deel van € 1 miljoen is bestemd voor voorbereidingskosten behorende bij projecten die mogelijk leiden tot een grondexploitatie.

Het besluit om over te gaan tot een strategische verwerving of te starten met de voorbereiding voor een mogelijke grondexploitatie, kan binnen de investeringsruimte genomen worden door het college, met inachtneming van artikel 8 van de financiële verordening.

De effectuering van de investeringsruimte dient via de reguliere P&C cyclus per project en/of specifieke verwerving ingericht te worden. Conform BBV mogen deze kosten 5 jaar geactiveerd worden onder de immateriële vaste activa. Na maximaal 5 jaar moeten de kosten hebben geleid tot een actieve grondexploitatie, anders dient dit afgeboekt te worden t.l.v. het jaarresultaat.

Deze investeringsruimte is zowel voor de verwervingskosten als direct daaraan verbonden kosten, zoals rentelasten, beheerkosten, onderzoeken, planvoorbereiding en juridische begeleiding.

Indien een verwerving niet wordt ingebracht in een grondexploitatie, is bij besluitvorming over aanhouden of verkoop aanvullende dekking vereist. De inzet van het krediet wordt gemonitord via het Meerjarenperspectief Grondbeleid (MPG). Daarin wordt gerapporteerd over beschikbaarheid, toerekening en actuele besteding.

Voor individuele verwervingen met een totale waarde van meer dan € 750.000 geldt dat het college pas tot besluitvorming mag overgaan nadat de gemeenteraad over het voornemen is geïnformeerd en in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen kenbaar te maken, conform de financiële verordening.

De investeringsruimte wordt weer beschikbaar gesteld zodra de grondexploitatie wordt vastgesteld door de raad geopend en deze kosten hieraan worden toegerekend. Zo ontstaat een revolverend karakter.

Voorwaarden, procedure en activering:

- Aankoop vindt plaats na inhoudelijke toets op nut, noodzaak en samenhang met gemeentelijke ambities en andere (voorgenomen) ruimtelijke ontwikkelingen;
- Gronden worden bij voorkeur minnelijk verworven, op basis van onafhankelijke taxatie en marktconforme voorwaarden;
- Het voorkeursrecht kan worden ingezet als onderhandelingsinstrument;
- Bij onvoldoende resultaat kan in het publieke belang gebruik worden gemaakt van onteigening of kavelruil.
- Strategische verwervingen worden geactiveerd op basis van de aard van de aankoop conform richtlijnen van de BBV onder de categorie Materiële Vaste Activa, al dan niet onder de subpost Warme gronden. In geval van voorbereidingskosten wordt dit geactiveerd onder immateriële vaste activa.

Administratieve verwerking van strategische verwervingen

Strategische verwervingen worden administratief verwerkt conform de richtlijnen van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV). De verwerking vindt plaats als volgt:

- Aangekochte gronden worden geactiveerd als *warne gronden* (voorraden), zolang redelijkerwijs verwacht mag worden dat zij binnen afzienbare tijd worden ingebracht in een grondexploitatie.
- Bijkomende kosten die direct verband houden met de verwerving of de voorbereiding van toekomstige ontwikkelingen, zoals rentelasten, beheerkosten, planvoorbereiding, juridische kosten of onderzoeken, worden geactiveerd als *immateriële vaste activa*.
- Zolang de verwerving nog niet tot een grondexploitatie behoort, wordt niet gerekend met structurele begrotingsconsequenties. Kosten die samenhangen met beheer of rente worden via activering gedekt binnen de revolverende investeringsruimte.
- Incidentele lasten zijn mogelijk als gevolg van afwaardering of het treffen van een voorziening. Dit kan aan de orde zijn als geactiveerde kosten, zoals voorbereidingskosten, na verloop van tijd (langer dan vijf jaar) niet meer als actief verantwoord kunnen blijven.

De gemeenteraad wordt betrokken bij strategische verwervingen waarvoor het college bevoegd is op basis van het revolverend investeringsruimte, maar die qua omvang of aard onder het regime vallen van artikel 8.2 van de Financiële Verordening. In die gevallen wordt de raad vooraf geïnformeerd en in de gelegenheid gesteld om wensen en bedenkingen kenbaar te maken.

2.2 Opening van een grondexploitatie

Een grondexploitatie wordt geopend zodra de gemeenteraad het grondexploitatiecomplex en de grondexploitatiebegroting formeel vaststelt. Dit gebeurt op basis van de volgende uitgangspunten:

- er is een ruimtelijk plan of projectdefinitie met voldoende mate van uitwerking;

- de kosten en opbrengsten zijn realistisch geraamd;
- er is sprake van voldoende zicht op financiële dekking, bijvoorbeeld via grondopbrengsten, financiële bijdragen, subsidies of andere inkomstenbronnen;
- het verwachte saldo is in beginsel neutraal óf positief.
- Mocht het verwachte saldo negatief zijn, dan moet conform BBV regelgeving een voorziening worden getroffen voor de afdekking van het tekort. Deze voorziening is administratief een waardecorrectie op de grondexploitatie. Het negatieve saldo maatschappelijk wordt gerechtvaardigd (bijv. door het realiseren van woningbouw, transformatie, leefomgevingskwaliteit of sociale doelstellingen).

De gemeenteraad besluit op basis van een voorstel waarin ten minste het volgende is opgenomen:

- de grondexploitatiebegroting;
- de wijze van dekking of onderbouwing van een eventueel tekort;
- een risicoanalyse;
- een toelichting op de uitgangspunten van het grondexploitatiecomplex (begrenzing, grondgebruik, fasering, berekeningswijze, kosten- en opbrengstenraming, onderbouwing van de bedragen, maatschappelijke meerwaarde).

2.2.1 Voorbereidingskosten en activering

Zolang een project zich in de voorbereidingsfase bevindt, is er nog geen formeel geopende grondexploitatie. De gemeente kan kosten tijdelijk activeren onder de post "immateriële vaste activa" mits:

- onderbouwd en passend binnen BBV-richtlijnen;
- voorzien van een raadsbesluit over het benodigde budget; Onder 2.1.2. wordt nader ingegaan op de beschikbare investeringsruimte voor voorbereiding.
- maximaal vijf jaar vóór opening van de grondexploitatie, of na vijf jaar via het nemen van een voorziening.
- Plannen tot ontwikkeling van de grond waarvoor de voorbereidingskosten worden gemaakt moeten bestuurlijke instemming hebben.

2.2.2 Parameters en uitgangspunten

De volgende parameters worden toegepast conform BBV-voorschriften en gemeentelijke spelregels:

- Rente: Rentetoerekening op basis van de boekwaarde per 1 januari, op basis van de omslagrente.
- Disconteringsvoet: Gelijk aan het inflatiestreefpercentage van de ECB, conform BBV.
- Kostenstijging: Gemiddelde prijsindex voor GWW-sector over de afgelopen 10 jaar (CBS).
- Opbrengstenstijging: Gebaseerd op inschatting van minimaal twee onafhankelijke onafhankelijke bronnen (zoals CBS, banken) die hier zich over uitspreken.
- Rekenmethode: De eindwaardemethode wordt toegepast.

2.2.3 Kostenverantwoording

- Kosten worden toegerekend conform de BBV-kostensoortenlijst.
- Ambtelijke kosten worden geraamd via de landelijke Plankostenscan.
- Investeringskosten in de openbare ruimte worden toegerekend op basis van proportionaliteit, profijt en toerekenbaarheid. Niet-toerekenbare investeringen worden geactiveerd als materieel vast actief.

2.3 Actualisatie, winst- en verliesverwerking

Grondexploitaties worden jaarlijks herzien via het MPG. De gemeenteraad stelt de geactualiseerde begrotingen en parameters vast via de jaarrekening. Bij substantiële afwijkingen in planopzet, begroting, investeringskredieten of risico's wordt de aangepaste grondexploitatie via het MPG of separaat aan de raad voorgelegd.

2.3.1 Afsluiting

Afsluiting vindt plaats als:

- het project volledig is gerealiseerd, of;
- resterende werkzaamheden zijn beperkt (<5%) en binnen 2 jaar worden afgerond..

2.3.2 (Tussentijdse) winstneming

Winst moet worden genomen als:

- het resultaat betrouwbaar te ramen is;
- gronden zijn verkocht;
- en kosten daadwerkelijk zijn gerealiseerd;
- Looptijd grondexploitatie < 10 jaar.

Toepassing geschiedt via de Percentage of Completion-methode. Winst wordt pas genomen als het realisatiebeginnsel en het voorzichtigheidsbeginnsel beide zijn gewogen.

De financiële verwerking van tussentijds genomen winst vindt plaats conform de BBV-richtlijnen. In lijn met het advies van de commissie BBV wordt deze winst niet direct als resultaat verantwoord, maar

eerst gereserveerd in een winstresicoreserve. Vrijval naar het resultaat vindt pas plaats zodra voldoende zekerheid bestaat over de realisatie van dat resultaat.

Daarbij geldt als minimumvoorwaarde dat:

- de gerealiseerde opbrengsten de gerealiseerde kosten overstijgen (*positief saldo op boekwaarde*); en
- de resterende kosten en opbrengsten in de grondexploitatie geen substantiële risico's meer bevatten.

2.3.3 Verliesvoorziening

Bij onafwendbaar verlies wordt een voorziening getroffen op basis van de eindwaarde. Deze wordt jaarlijks geactualiseerd en apart verantwoord. Dekking van een verlies via een voorziening geldt niet als opbrengst in de grondexploitatie.

3. Kostenverhaal bij faciliterend grondbeleid

3.1 Algemeen kader

Bij gebiedsontwikkelingen zonder gemeentelijke grondpositie past de gemeente, conform BBV-terminologie, faciliterend grondbeleid toe. Dit betekent dat de gemeente kosten verhaalt op initiatiefnemers zonder zelf actief te ontwikkelen. Er is sprake van faciliterend grondbeleid zodra de gemeente kosten maakt voor planvorming, infrastructuur of openbare voorzieningen en deze kosten op private partijen worden verhaald. Kostenverhaal vindt plaats via:

- privaatrechtelijke overeenkomsten (anterieure overeenkomsten);
- of, indien nodig, via publiekrechtelijke regels in het omgevingsplan (publiek kostenverhaal).

Toerekening van kosten geschiedt op basis van de kostensoortenlijst van het Omgevingsbesluit en wordt onderbouwd op basis van de criteria: toerekenbaarheid, proportionaliteit en profijt.

3.2 Vormen van faciliterend grondbeleid

De gemeente Roermond hanteert binnen het faciliterend grondbeleid twee actuele werkwijzen:

- **Verleidend grondbeleid:** de gemeente voert regie via kaders, visies en ruimtelijke randvoorwaarden en zet in op het verleiden van marktpartijen tot gewenste investeringen, zonder directe inhoudelijke bemoeienis in het exploitatieproces. Hierbij hoort actieve communicatie, programmering en het tijdig aanhaken van initiatiefnemers aan gemeentelijke ambities.
- **Toetsend grondbeleid:** de gemeente stelt kaders en toetst het initiatief via een duidelijke procedure op inhoudelijke en financiële voorwaarden. De gemeente hanteert hier een beoordelende rol bij de totstandkoming van de overeenkomst en bewaakt het publieke belang.

Beide vormen vallen onder het faciliterend grondbeleid zoals omschreven in het BBV. De keuze voor een rol wordt gemotiveerd per project, op basis van de inhoud, urgentie en maatschappelijke impact (zie ook hoofdstuk 4 van de nota).

3.3 Besluitvorming over kostenverhaalsovereenkomsten

Het college is op grond van artikel 160 van de Gemeentewet bevoegd tot het aangaan van privaatrechtelijke overeenkomsten. In de Financiële Verordening is bepaald dat de gemeenteraad vooraf wordt geïnformeerd en in de gelegenheid wordt gesteld wensen en bedenkingen kenbaar te maken bij:

- het aangaan of aanpassen van kostenverhaalsovereenkomsten waarin afspraken zijn opgenomen over gemeentelijke investeringen en/of aan- en verkoop van onroerende goederen, met een gezamenlijk waarde groter dan € 750.000

Het college heeft daarnaast een actieve informatieplicht richting de raad (artikel 169 lid 4 Gemeentewet) bij besluiten met mogelijk ingrijpende gevolgen.

3.4 Werkwijze faciliterend grondbeleid

Zodra een intentie- of anterieure overeenkomst is gesloten waarin afspraken over kostenverhaal zijn opgenomen, wordt in de administratie onder faciliterend grondbeleid een project aangemaakt. Verder wordt:

- De begroting per project vastgesteld bij de jaarlijkse herziening van het MPG;
- Jaarlijks wordt de balanspositie per project geactualiseerd;
- Na realisatie van alle kosten en opbrengsten wordt het project afgesloten.

3.5 Gemeentegronden binnen faciliterende projecten

Binnen faciliterend grondbeleid kan de gemeente gronden in eigendom hebben binnen een ontwikkelingsgebied. Van faciliterend grondbeleid is alleen sprake als de gemeente geen actieve grondexploitatie voert in de zin van het BBV (zoals het zelf bouwrijp maken of faseren van grond), maar de ontwikkeling volledig laat uitvoeren door derden.

De volgende voorwaarden zijn daarbij van belang:

- De gemeente verkoopt haar gronden aan een private partij (zoals een ontwikkelaar of woningcorporatie) die zelfstandig verantwoordelijk is voor de gebiedsontwikkeling;
- De gemeente voert geen werkzaamheden uit op het gebied van bouw- of woonrijp maken;
- Er is geen sprake van een gemeentelijke grondexploitatie, de uitgifte en bijbehorende kosten en baten worden verwerkt in de administratie conform BBV (zie 3.4).
- De baten komen ten gunste van de deelreserve 'risico's gemeentelijke grondexploitaties' tot de vastgestelde minimumpositie.

In de overeenkomst met de afnemer worden heldere voorwaarden opgenomen over:

- het beoogde gebruik van de gronden (bijvoorbeeld woningbouw of maatschappelijke voorzieningen);
- termijnen voor uitvoering, zoals de aanvraag van een omgevingsvergunning voor het bouwen (voorheen bouwvergunning);
- aanvullende bepalingen zoals een terugkooprecht of ontbindende voorwaarde, voor het geval dat de afnemer niet binnen de afgesproken termijn voldoet aan de overeengekomen verplichtingen.

Indien de gemeente wél zelf werkzaamheden uitvoert die passen binnen actief grondbeleid (zoals bouwrijp maken, faseren van uitgifte, of opstellen van een gemeentelijke grondexploitatie), dan worden de gronden opgenomen in een reguliere grondexploitatie en geldt het volledige BBV-kader voor actief grondbeleid (zie hoofdstuk 2 van deze bijlage).

3.6 Structureel uitvoeringsbudget faciliterend grondbeleid

Om faciliterend grondbeleid en met name verleidend en toetsend grondbeleid effectief te kunnen uitvoeren, is een structureel uitvoeringsbudget noodzakelijk. Dit budget dekt bijvoorbeeld:

- de inzet van externe adviseurs bij gebiedsvisies of planprocedures;
- ambtelijke inzet bij het begeleiden van initiatieven;
- juridische en financiële toetsing van anterieure overeenkomsten.

Het structurele budget is opgenomen in de gemeentebegroting. De hoogte van het budget is gebaseerd op historische gegevens over de kosten in de initiatieffase van vergelijkbare gebiedsontwikkelingen.

4. Overige gronden buiten grondexploitaties

De gemeente houdt naast gronden in grondexploitaties en faciliterende projecten ook overige gronden aan. Dit betreft gronden waarvan de kosten en/of opbrengsten op dit moment niet zijn gekoppeld aan een gemeentelijke grondexploitatie of aan een complex faciliterend grondbeleid.

Er worden twee categorieën onderscheiden:

4.1 Gronden uit voormalige grondexploitaties

Dit zijn restkavels uit afgesloten grondexploitaties die nog niet zijn verkocht. Deze gronden zijn in principe bouwrijp en worden op de balans geplaatst onder de vlottende activa (voorraad gereed product).

Voor nog resterende kosten (zoals afronding van civiele werkzaamheden) wordt een voorziening getroffen. De gemeente streeft naar uitgifte op korte termijn, conform de voorwaarden die eerder in het grondexploitatiecomplex zijn opgenomen.

4.2 Gronden zonder concreet plan

Gronden zonder concreet plan, met een vaste bestemming maar nog zonder transformatieproces, worden als materiële vaste activa onder 'gronden en terreinen' gewaardeerd tegen historische kostprijs. Daarbij geldt:

- toetsing marktwaarde minimaal eens per twee jaar;
- afwaardering wordt verantwoord via het exploitatieresultaat.

Indien voor bouwontwikkelingen al sprake is van planologische besluitvorming en een realistische realisatietermijn, kan conform de BBV-richtlijnen de waardering worden gebaseerd op de toekomstige bestemming. Deze gronden worden geactiveerd onder de "Warme gronden".

4.3 Inzicht en verantwoording

Alle overige gronden worden jaarlijks geactualiseerd via het MPG en toegelicht in de paragraaf Grondbeleid van de begroting en jaarrekening. Daarbij wordt inzicht gegeven in:

- het meerjarig verloop van de grondvoorraad;
- eventuele voorzieningen;
- risico's in relatie tot marktwaarde;
- beleidsmatig vervolggebruik (aanhouden, inzetten, afstoten).

5. Reserve gebiedsontwikkeling

De gemeente Roermond beschikt over een Reserve Gebiedsontwikkeling. Binnen deze reserve worden 4 functionele doelen onderscheiden:

1. bijdragen aan bovenwijkse voorzieningen (bij faciliterend grondbeleid);
2. afdekking van risico's op gemeentelijke grondexploitaties;
3. afdekking van risico's behorende bij strategische verwervingen;
4. buffering van voorlopige winstneming waarvan de realisatie nog onzeker is (winstrisicoreserve).

5.1 Bovenwijkse voorzieningen

Bij faciliterend grondbeleid vraagt de gemeente een bijdrage aan bovenwijkse voorzieningen aan initiatiefnemers. Deze bijdrage wordt gestort in de Reserve Gebiedsontwikkeling, deelreserve 'bovenwijkse voorzieningen'.

- Het begroten van de storting vindt plaats door besluit via het MPG of in voorkomende gevallen de reguliere P&C cyclus;
- Besteding van deze middelen vindt (totdat het programma kostenverhaal gereed en vastgesteld is) uitsluitend plaats bij raadsbesluit.

5.2 Risico's gemeentelijke grondexploitaties

De reserve dient mede als buffer voor risico's op gemeentelijke grondexploitaties. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen:

- voorzienbare risico's: project-specifiek en opgenomen in de grondexploitatieberekeningen;
- niet-voorzienbare (algemene) risico's: zoals marktfluctuaties of conjuncturele effecten.

Voor het bepalen van het benodigde weerstandsvermogen voor de algemene risico's van grondexploitaties wordt de zogenoemde IFLO-methode toegepast. Deze methode gaat uit van een vast percentage van:

- de boekwaarde van in grondexploitatie genomen gronden;
- de nog te realiseren opbrengsten.

Voor Roermond wordt een percentage van **5%** per component gehanteerd, uitgaande van een gematigd risicoprofiel. Dit resulteert in een minimale omvang voor deze risicobuffer. Deze wordt jaarlijks herijkt in het kader van het MPG. Afwijkend kan via een raadsvoorstel een ander percentage worden gehanteerd afhankelijk van het risicoprofiel.

Deze deelreserve wordt gevuld uit de opbrengst van grondverkoop die niet binnen een grondexploitatie vallen. Boekwinst op de verkoop van gronden (bij faciliterend beleid, restgronden of gronden zonder concreet plan) wordt gestort in de deelreserve tot het niveau van de benodigde risicobuffer is bereikt. Een eventueel overschot komt t.g.v. de Algemene Reserve.

5.3 Risico's bij strategische verwervingen

Dit is een nieuwe deelreserve binnen de Reserve Gebiedsontwikkeling. Voor iedere strategische verwerving maakt de gemeente een risico-inschatting. Deze inschatting gebeurt op basis van de kans x impact-benadering zoals vastgelegd in de Nota Risicomanagement en Weerstandsvermogen. Daarbij wordt gewerkt met drie risicoklassen: hoog (65%), midden (35%) en laag (20%).

Op basis van deze berekening wordt de deelreserve aangevuld vanuit de algemene reserve. Bij besluitvorming aangaande de strategische verwerving, zal ook de benodigde aanvullende dekking in de deelreserve worden voorgelegd ter besluitvorming.

Indien de verwerving niet leidt tot een grondexploitatie binnen de kaders van de BBV, vindt afwaardering plaats op basis van een actuele taxatie. Dekking vindt dan plaats ten laste van deze deelreserve.

Zodra de verwerving wordt ondergebracht in een grondexploitatie, vervalt de claim op de reserve gebiedsontwikkeling nadat een besluit is genomen over alternatieve dekking.

5.4 Winstrisicoreserve

Dit is een nieuw onderdeel (deelreserve) binnen de bestaande reserve. Als tussentijds winst wordt gerealiseerd bij grondexploitaties, maar nog onzekerheid bestaat over het definitieve resultaat, wordt deze winst eerst gereserveerd in de Reserve Gebiedsontwikkeling.

Dit past binnen het advies van de commissie BBV om:

- winst slechts te verantwoorden als deze betrouwbaar is ingeschat;
- en anders eerst te reserveren totdat duidelijkheid bestaat over resterende kosten en opbrengsten.

De vrijval naar het resultaat vindt pas plaats zodra:

- de gerealiseerde opbrengsten de gerealiseerde kosten overstijgen (positieve boekwaarde);

- en er geen substantiële risico's meer resteren in het project.

6. Begroting en verantwoording

De gemeenteraad wordt op meerdere momenten per jaar geïnformeerd over de voortgang, resultaten en risico's van het gemeentelijk grondbeleid. Deze rapportages vormen samen het financiële en beleidsmatige toezichtskader op de uitvoering van grondexploitaties, faciliterende projecten en overige gronden.

De rapportagelijnen zijn als volgt ingericht:

- Paragraaf Grondbeleid bij de begroting**
In de jaarlijkse programmabegroting is een afzonderlijke paragraaf opgenomen over het grondbeleid. Deze bevat een vooruitblik op het beleid, de planning en de financiële randvoorwaarden voor de komende jaren.
- Paragraaf Grondbeleid bij de jaarrekening**
In de jaarrekening wordt gerapporteerd over de uitvoering van het grondbeleid zoals eerder opgenomen in de begroting. Dit betreft zowel beleidsmatige als financiële verantwoording over het afgelopen boekjaar.
- Meerjarenprogramma Gebiedsontwikkeling (MPG)**
Het college informeert de raad jaarlijks via het MPG over de integrale stand van zaken van het gemeentelijk grondbeleid. Dit document wordt gelijktijdig met de Kadernota aangeboden aan de raad en vastgesteld.
In het MPG wordt gerapporteerd over:
 - de voortgang van lopende projecten:
 - o gemeentelijke grondexploitaties;
 - o projecten op basis van faciliterend grondbeleid (inclusief deelprojecten);
 - o gronden buiten grondexploitatie (zoals restgronden en strategische gronden);
 - de ontwikkeling van risico's en het benodigde weerstandsvermogen;
 - relevante trends, samenhang en financiële vertaling van ruimtelijke ontwikkelingen.
- Projectenrapportages bij de tussenrapportages**
Het college informeert de raad via tussenrapportages. Daarin wordt de raad via de bijlage 'projectenrapportage' ook geïnformeerd over lopende ruimtelijke projecten. Deze rapportages worden vastgesteld door de raad en maken onderdeel uit van de reguliere P&C cyclus.

Bijlage C: Veel gestelde vragen over het gemeentelijk grondbeleid

Deze bijlage bevat antwoorden op veelgestelde vragen over het gemeentelijk grondbeleid. De antwoorden zijn bedoeld om het beleid toegankelijk te maken voor initiatiefnemers, raadsleden, inwoners en andere betrokkenen. Waar mogelijk wordt verwezen naar de bijlagen of hoofdstukken uit de nota.

1. Neemt de gemeente altijd zelf initiatief bij gebiedsontwikkelingen?

Nee. De gemeente Roermond maakt per initiatief een bewuste rolkeuze. Daarbij hanteren we vier rollen:

- Initiërend: de gemeente neemt zelf het voortouw, meestal via een grondexploitatie.
- Verleidend: de gemeente stimuleert een ontwikkeling met kaders, visies en soms investeringen.
- Afwachtend: de gemeente neemt kennis van het initiatief en toetst de haalbaarheid.
- Toetsend: de gemeente toetst het initiatief aan de planologische en beleidsmatige kaders.

Zie hoofdstuk 4 voor het afwegingskader dat ten grondslag ligt aan deze keuzes.

2. Betekent een initiërende rol dat de gemeente ook alle gronden verwerft?

Niet per definitie. De gemeente verwerft alleen gronden als dat nodig is om maatschappelijke doelen te realiseren. In andere gevallen wordt gewerkt met afspraken, samenwerking of planologische kaders. Zie hoofdstuk 2 en 4.

3. Mag een gemeente winst maken met grondbeleid?

Ja, dat mag, maar het is geen doel op zich. Het grondbeleid is gericht op het realiseren van een zo hoog mogelijk maatschappelijk resultaat, in combinatie met een financieel haalbaar resultaat. Een positief financieel saldo uit grondexploitaties wordt ingezet voor risicobeheersing of nieuwe maatschappelijke investeringen. Zie ook hoofdstuk 5 en Bijlage B.

4. Wat gebeurt er als een verworven locatie uiteindelijk niet wordt ontwikkeld?

Als een locatie niet tot een gebiedsontwikkeling leidt, wordt beoordeeld of de grond wordt aangehouden of verkocht. Afwaardering vindt plaats volgens de BBV. Dit wordt toegelicht in Bijlage B.

5. Welke bijdrage verwacht de gemeente van private initiatiefnemers?

Initiatiefnemers dragen bij aan bovenwijkse voorzieningen, planvoorbereiding en soms gebiedsinrichting. Dit wordt geregeld via kostenverhaal. Zie hoofdstuk 5.2 en Bijlage B.

6. Wat is het Meerjarenprogramma Gebiedsontwikkeling (MPG)?

Het MPG is het jaarlijkse rapport over alle gemeentelijke grondexploitaties, rollen en risico's. De raad stelt dit vast samen met de Kadernota. Het MPG is het centrale instrument voor financiële verantwoording van het grondbeleid. Zie hoofdstuk 6 en Bijlage B.

7. Hoe toetst de gemeente plannen van initiatiefnemers?

Bij een toetsende rol kijkt de gemeente of een initiatief past binnen het beleid, het omgevingsplan en de kaders uit de nota grondbeleid. Als het plan niet voldoet, kan de gemeente het afwijzen of voorwaarden stellen. Zie hoofdstuk 4.

8. Wat is het verschil tussen verleidend en toetsend grondbeleid?

Beide zijn vormen van faciliterend grondbeleid (in BBV-termen), maar verschillen in sturingsintensiteit:

- Verleidend: de gemeente stelt kaders én zet actief in op realisatie (bijv. via visie, investeringen of participatie).
- Toetsend: de gemeente beperkt zich tot beoordeling en juridische toetsing aan bestaande kaders. Zie hoofdstuk 4.

9. Wanneer mag de gemeente strategisch gronden aankopen?

Bijvoorbeeld om invloed uit te oefenen op stagnerende ontwikkelingen, ongewenst eigendom tegen te gaan of een maatschappelijke voorziening te realiseren. De criteria en financiële kaders staan in hoofdstuk 2 van Bijlage B.

10. Hoe bepaalt de gemeente of een initiatief kansrijk is?

Via toetsing aan beleidskaders. De gemeente kijkt naar uitvoerbaarheid, maatschappelijke impact, financiële haalbaarheid en de rol van initiatiefnemers.

11. Wat is het verschil tussen grond zonder concreet plan en een grondexploitatie?

Grond zonder concreet plan heeft nog geen ontwikkeling of exploitatie. De gemeente waardeert die grond anders op de balans (materiële vaste activa). Bij vastgestelde plannen met financiële dekking wordt een grondexploitatie opgezet. Zie Bijlage B, hoofdstuk 4.

12. Welke risico's houdt de gemeente aan in het grondbeleid?

Dat zijn onder meer planuitval, marktvertraging of kostenoverschrijding. De gemeente houdt rekening met die risico's door het vormen van de Reserve Gebiedsontwikkeling. Zie Bijlage B, hoofdstuk 5.

13. Hoe vaak wordt het grondbeleid geactualiseerd?

De nota wordt herzien als wets- of beleidswijzigingen daartoe aanleiding geven. Nieuwe inzichten of landelijke ontwikkelingen (zoals Omgevingswet of BBV) kunnen aanleiding zijn voor aanpassing. Kleine bijstellingen die voortkomen uit de jaarlijkse evaluatie kunnen via de paragraaf grondbeleid verlopen in de begroting en/of de jaarrekening.