



gemeente **Roermond**

**NOTA GRONDBELEID
GEMEENTE ROERMOND 2021**

Hoofdstuk 1. Inleiding en doel

1.1. Aanleiding actualisatie Nota Grondbeleid	2
1.2. Doelstelling Nota Grondbeleid	2
1.3. Doelen van grondbeleid	3

Hoofdstuk 2. Beleidskaders grondbeleid

2.1. Inleiding	4
2.2. Ruimtelijke inpassing	5
2.3. Speerpunten van beleid	5
2.3.1. De gezonde en veilige stad	5
2.3.2. Aantrekkelijke woon- en werkstad	5
2.3.3. De duurzame stad / Energie en Klimaat	6
2.3.4. Stad van de drie grote trekkers	6
2.4. Afwegen en prioriteren	6

Hoofdstuk 3. Grondbeleid gemeente Roermond

3.1. Hoofdvormen van grondbeleid	9
3.2. Actief grondbeleid	9
3.3. Faciliterend grondbeleid	9
3.4. Mengvormen	10
3.5. Grondbeleid gemeente Roermond	10

Hoofdstuk 4. Organisatorische kaders

4.1. Verdeling verantwoordelijkheden raad en college	13
4.2. Gebiedsontwikkeling in fasen	14
4.3. Rapportages	17
4.4. Rapporteren veranderingen	18

Hoofdstuk 5. Instrumenten van grondbeleid

5.1. Grondbeleidsinstrumenten	19
5.2. Actief grondbeleid	19
5.3. Faciliterend grondbeleid	20
5.4. Regelgeving aanbesteding/staatssteun	23

Hoofdstuk 6. Financiële aspecten Grondbeleid

6.1. Inleiding	24
6.2. Gemeentelijke grondexploitaties	24
6.3. Faciliterend grondbeleid	25
6.4. Overige gronden	26
6.5. Reserve Gebiedsontwikkeling	27

Bijlagen:

1. Uitwerking beleid kostenverhaal
2. Financiële kaders grondbeleid

1.1. Aanleiding actualisatie Nota Grondbeleid

In de Nota Grondbeleid legt de gemeente Roermond het grondbeleid voor de komende jaren vast. Omstandigheden en regelgeving veranderen voortdurend. Daarom is een regelmatige toetsing van het beleid op actualiteit noodzakelijk.

Afspraak is dat deze nota eens per raadsperiode wordt getoetst op actualiteit. De huidige nota is vastgesteld in 2016. In de begroting 2020 is aangegeven dat er van uit wordt gegaan dat een aangepaste nota ter vaststelling aan de raad kan worden aangeboden.

Hierbij is er van uitgegaan dat de Omgevingswet per 1 januari 2021 in werking zou treden. Ook de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet is tot stand gekomen, waarvan de inwerkingtreding gelijktijdig met de Omgevingswet zal plaatsvinden. Deze Aanvullingswet bevat een aantal wijzigingen in de regeling voor het kostenverhaal. Het doel daarvan is om het kostenverhaal te vereenvoudigen, te verbeteren en flexibeler te maken.

Inmiddels is duidelijk dat de inwerkingtreding van de Omgevingswet is uitgesteld tot naar verwachting 1 januari 2022. Dat laat onverlet dat de nieuwe regelgeving bekend is en dat daarmee rekening gehouden kan worden in de nieuw vast te stellen Nota Grondbeleid.

De commissie BBV heeft in 2019 een nieuwe notitie uitgebracht “Grondbeleid in begroting en jaarstukken”. Het betreft een samenvoeging, aanvulling en actualisering van eerder uitgebrachte notities over grondexploitaties en faciliterend grondbeleid. Aanleiding voor de nieuwe notitie was de behoefte aan meer duidelijkheid over de toepassing van de in 2016 gewijzigde voorschriften in het Besluit begroting en verantwoording. De nieuwe notitie bevat dus vooral verduidelijkingen en kent geen verzwaringen ten opzichte van de eerdere notities.

We merken dat er steeds meer sprake is van het ontwikkelen in binnenstedelijk gebied, waarbij veel meer afstemming nodig is tussen verschillende partijen. Deze ontwikkeling vraagt om handvaten voor een goede belangenafweging. De totale programmering, zowel binnenstedelijk als daarbuiten, moet beoordeeld worden en vraagt soms om prioriteiten te stellen in de gebiedsontwikkelingen. Deze nieuwe nota biedt daartoe een afwegingskader.

Roermond voert een faciliterend grondbeleid, op basis waarvan particuliere initiatieven mogelijk worden gemaakt. Plannen van initiatiefnemers worden getoetst en er worden afspraken gemaakt over de realisering van de ontwikkeling en het kostenverhaal. Deze nota biedt uitgangspunten en kaders hiervoor.

Soms is het ook nodig dat de gemeente zelf actief grondbeleid voert om, door aan- en verkoop van grondeigendom, ontwikkelingen te stimuleren. Het gaat dan om ontwikkelingen die niet door marktpartijen worden opgepakt, maar waarvan realisering gewenst is om gemeentelijke doelstellingen te realiseren. Deze nota biedt kaders voor de toepassing van deze rol.

1.2. Doelstelling Nota Grondbeleid

De gemeente Roermond heeft ambities en beleid op het gebied van ruimtelijke ordening, wonen,

economie, voorzieningen, duurzaamheid, groen, mobiliteit. Dit vertaalt zich naar ruimtelijke projecten en activiteiten.

Grondbeleid is geen doel op zich, maar moet worden beschouwd als een sturingsinstrument om de realisatie van beleidsdoelstellingen mogelijk te maken, op een bestuurlijk en economisch verantwoorde wijze. Het biedt instrumenten om de regie over de ruimtelijke ontwikkelingen te voeren. De Nota Grondbeleid biedt dan ook een “gereedschapskist” voor het door de gemeente Roermond te voeren grondbeleid.

Doelstellingen van de Nota Grondbeleid zijn:

- een kader voor ontwikkelingen, waarbij de inzet van gemeentelijke grondbeleidsinstrumenten nodig is voor de opgaven en de doelstellingen die voortvloeien uit het gemeentelijk beleid;
- bijdragen aan de samenwerking tussen de gemeente en ontwikkelende partijen, eigenaren en partners in de gebiedsontwikkeling, in deze nota wordt aangegeven hoe we werken en hoe we (ook zakelijk) optreden;
- het naar buiten toe kenbaar maken van het door de gemeente gevoerde grondbeleid.
- het bieden van een basis voor transparante en eenduidige werkwijze voor de uitvoering van het grondbeleid van de gemeente.
- kaders voor de vaststelling van grondprijzen, risicomanagement en informatievoorziening.

1.3. Doelen van grondbeleid

Het grondbeleid is geen doel op zichzelf, maar is een middel om de doelstellingen van de gemeente, die zijn vastgelegd in visies en beleidsnota's over verschillende ontwikkelingen, te realiseren.

Omdat ruimtelijk, economisch en maatschappelijk beleid elkaar raken in gebiedsontwikkelingen, leggen we in deze nota nadruk op een brede integrale afweging. Dit integrale denken - gericht op het bereiken van meerwaarde door het combineren van uiteenlopende doelen - staat centraal in de nieuwe Omgevingswet. Alhoewel de ingangsdatum van deze wet nog niet duidelijk is, nemen we dit wel al mee als uitgangspunt voor het grondbeleid.

In de volgende paragraaf zijn de speerpunt samengevat zoals die in de omgevingsvisie zullen worden openomen.

2.1 Inleiding

In een aantal door de raad vastgestelde beleidskaders zijn gemeentelijke doelen vastgelegd die relevant zijn voor gebiedsontwikkeling.

De onderstaande tabel geeft een overzicht van het voor gebiedsontwikkelingen relevante beleid, waarbij de volgende opmerkingen worden geplaatst:

- Er is sprake van een (continu) actualiseringsproces van beleid. De tabel is dus een momentopname (2020) van het geldende beleid.
- De Omgevingsvisie is in voorbereiding en wordt naar verwachting in 2021 vastgesteld.

Overzicht beleidskaders relevant voor gebiedsontwikkeling	Jaar vaststelling
Toekomstvisie Roermond 2030	2016
Omgevingsvisie	2021
Structuurvisie Wonen Midden-Limburg 2018 tot en met 2021	2019
Economische visie Roermond	2017
Vitale Stad	2017
Regionaal beleidskader werklocaties Midden-Limburg	2019
Intergemeentelijke structuurvisie Maas en Maasplassen	2014
Groenvisie Roermond	2016
Duurzaamheidsvisie Roermond	2017
Ruimtelijk kwalitatief kader en Studie energiepotentieel gemeente Roermond	2020
Mobiliteitsvisie	2016
Nota Beeldkwaliteit	2015
Nota Parkeernormen	2014

Het aantal doelen uit de verschillende beleidsnota's is relatief omvangrijk. Dat maakt het beoordelen van

plannen lastig. Zeker in een vroeg stadium, zoals de voorbereidingsfase, waarin alleen nog globale informatie beschikbaar is. Het is in een vroeg stadium van planvorming daarom extra lastig om aan uitgebreide sets met doelen te toetsen, omdat veel informatie nog niet is uitgewerkt.

De nieuwe Omgevingswet vraagt van de gemeente dat ze openstaat voor de samenleving en initiatieven dus niet alleen worden benaderd vanuit de eigen doelen, maar ook vanuit de wens of de behoefte van de maatschappij.

2.2 Ruimtelijke inpassing

Getoetst wordt in hoeverre een gebiedsontwikkeling aansluit bij de ruimtelijke kaders. Vanuit deze kaders en ‘de ladder voor de duurzame verstedelijking’ moeten primair de mogelijkheden voor nieuwe gebiedsontwikkelingen worden benut, die liggen binnen het bestaand stedelijk gebied. Belangrijke elementen voor ruimtelijke inpassing van gebiedsontwikkelingen zijn neergelegd in de verschillende ruimtelijke kaders van de gemeente Roermond.

2.3 Speerpunten van beleid

In de omgevingsvisie die momenteel binnen de gemeente Roermond wordt opgesteld worden de volgende speerpunten opgenomen:

- de gezonde en veilige stad;
- aantrekkelijke woon- en werkstad;
- de duurzame stad / energie en klimaat;
- stad van drie grote trekkers.

2.3.1 De gezonde en veilige stad

Roermond wil werken aan de verbetering van de gezondheid van haar inwoners en zorgen voor een veilige (leef)omgeving. Dat betekent: een goede milieukwaliteit, aandacht voor toegankelijkheid en inclusiviteit goede langzaam verkeersverbindingen, passende huisvesting, voldoende mogelijkheden om in de publieke ruimte te sporten, te bewegen en elkaar te ontmoeten en goede bereikbaarheid van parken en buitengebied.

Actie-/uitgangspunten:

- de gemeente neemt haar verantwoordelijkheid voor een gezonde en veilige leefomgeving;
- met de fiets is de snelste weg;
- de publieke ruimte is ingericht op beweging en ontmoeten;
- iedereen moet makkelijk bij groene longen/gebieden komen binnen en buiten de stad.

2.3.2 Aantrekkelijke woon- en werkstad

We willen een onderscheidend profiel in de regio ontwikkelen, als moderne stad voor jong en oud. De plannen voor onderwijslocaties, nieuwe woningen, werkgelegenheid en maatschappelijke voorzieningen sluiten hierop aan.

Actie-/uitgangspunten:

- inzetten op Roermond als woon- en werkstad voor hoog opgeleide jongeren;
- eigentijdse onderwijslocaties in verbinding met de stad;
- we passen de principes van duurzaam ruimtegebruik toe;
- streven naar spreiding van maatschappelijke voorzieningen over de gemeente.

2.3.3 De duurzame Stad / Energie en Klimaat

Roermond zet zich in voor een klimaatneutraal Roermond. Duurzaamheid is een opgave voor ons allemaal. Het heeft betrekking op hoe we wonen, werken, recreëren, hoe we ons verplaatsen, kortom op alle keuzes die we maken. Dat betekent dat we bij alle ontwikkelingen nadenken over de wijze waarop we een klimaat neutrale en klimaatbestendige invulling hieraan geven, waarbij we ook aspecten zoals veiligheid meewegen. Daarnaast werken we aan hoogwaterveiligheid, waarbij water en stad elkaar versterken.

Actie-/uitgangspunten:

- duurzaamheid stellen we als randvoorwaarde;
- we werken uit waar duurzame energieopwekking plaats kan vinden;
- we streven naar een toekomstig bestendig beheer en ontwikkeling van de ondergrond;
- we zetten in op meervoudig ruimtegebruik;
- integrale afweging met betrekking tot hoogwaterveiligheid;
- we stimuleren transport over water (om vrachtverkeer te verminderen).

2.3.4 Stad van de drie grote trekkers

Vanuit ruimtelijk en economisch perspectief heeft Roermond drie grote trekkers: de historische binnenstad, de stedelijke Maasplassen en het Designer Outlet Roermond. Hier is plek voor ontspanning en ontmoeting voor zowel de eigen inwoners als bezoekers. Ontspanning en ontmoeting is ook hetgeen deze drie met elkaar verbindt. De onderlinge fysieke verbindingen en naar de rest van stad zijn beperkt en verdienen opwaardering. Alleen zo kunnen deze onderscheidende kwaliteiten voor de stad goed benut worden.

Actie-/uitgangspunten:

- Roermond ontwikkelt zich als stad voor meerdaags bezoek;
- betere ontsluiting;
- beleving van de stad op peil houden;
- cultuurhistorische kwaliteiten in stand houden, versterken en meer zichtbaar maken en uitdragen;
- monumenten en archeologie vormen vaak in de binnenstad het vertrekpunt bij ruimtelijke ontwikkelingen.

2.4 Afwegen en prioriteren

Focus op kansrijke projecten verhoogt de kans op snelle en kwalitatief goede realisatie. Met alles tegelijk bezig zijn, leidt tot verzanden. Bovendien scoort niet elk initiatief even hoog op elke doelstelling vanuit de verschillende beleidskaders. Dit maakt prioriteren noodzakelijk. De afweging tussen verschillende belangen is uiteindelijk een bestuurlijke keuze.

Wat betreft de ruimtelijke inpassing wordt getoetst of een initiatief aansluit op de ruimtelijke kaders.

Daarnaast wordt een initiatief getoetst op de hiervoor beschreven speerpunten van beleid:

- de gezonde en veilige stad;
- aantrekkelijke woon- en werkstad;
- de duurzame stad / energie en klimaat;
- stad van drie grote trekkers.

Bij de afweging en prioritering is een initiatief kansrijk, als het hoog scoort op de in de verschillende speerpunten van beleid geformuleerde uitgangspunten. Voor ieder initiatief wordt inzichtelijk gemaakt hoe hoog de score is per speerpunt. Dit worden weergegeven met de kwalificaties “hoog”, “midden”, “laag” of geen score.

Ook wordt inzichtelijk gemaakt hoe breed een initiatief scoort, met andere woorden op hoeveel van de speerpunten scoort het project.

Ook de financiële impact van een project wordt bij de afweging en prioritering betrokken.

De financiële impact bestaat niet alleen uit het resultaat van het project zelf. Dat resultaat bestaat uit het saldo van de opbrengsten minus de noodzakelijke kosten die gemaakt moeten worden om het project te realiseren.

Daarnaast heeft een gebiedsontwikkeling een breder effect op de gemeentebegroting. Zo leidt een project tot hogere OZB-opbrengsten voor de gemeente en ontstaan er wijzigingen in de beheer- en onderhoudskosten van een gebied.

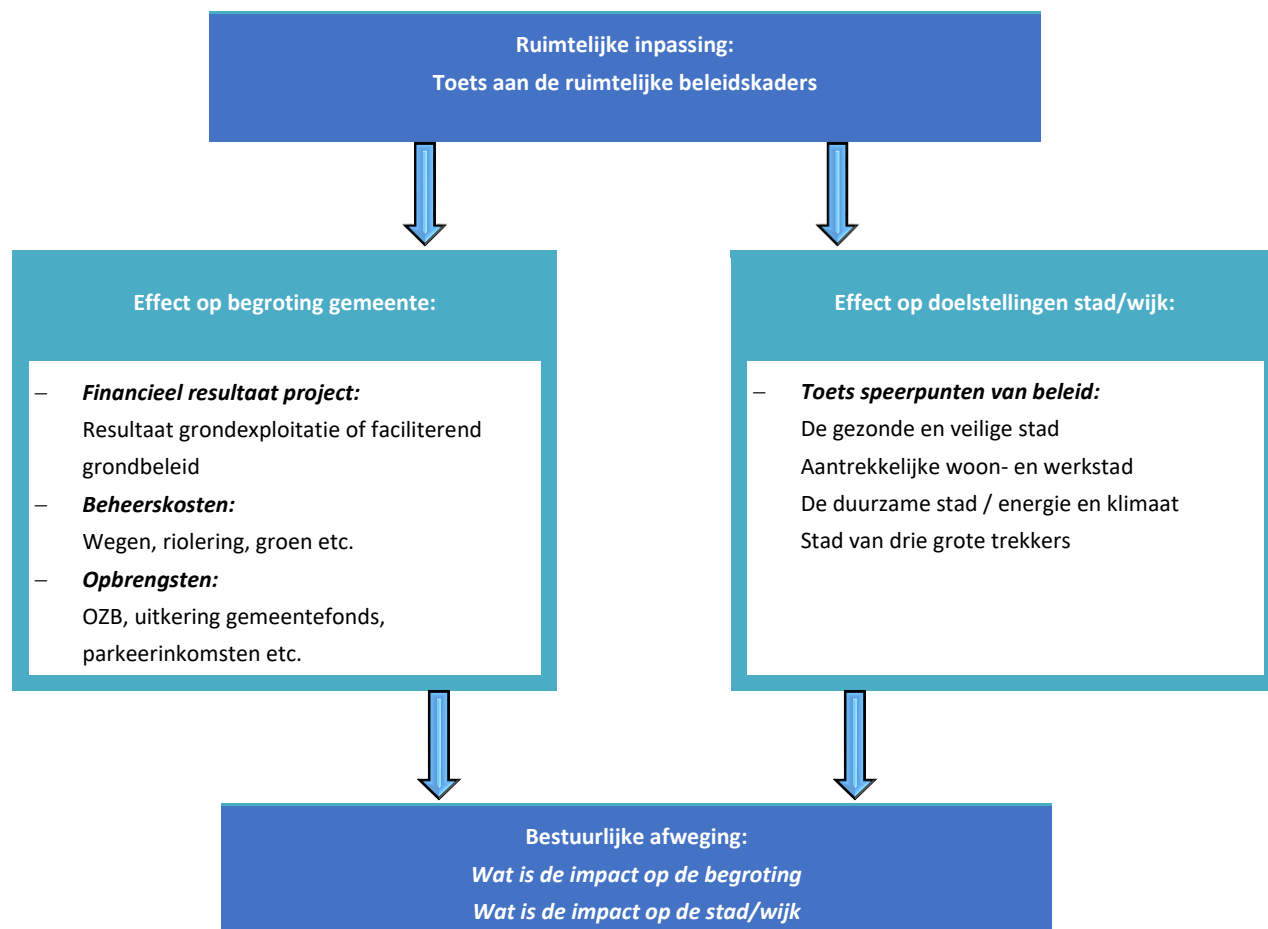
De financiële impact bestaat dus uit het totale effect op de gemeentebegroting.

Deze financiële impact moet afgewogen worden tegen de toets van een project aan de speerpunten van beleid. Een gebiedsontwikkeling is nooit een doel op zich, maar een middel om de beleidsdoelen van de stad of een wijk te bereiken.

Uiteindelijk is het een bestuurlijke afweging of een project in voldoende mate bijdraagt aan deze beleidsdoelen versus de financiële impact op de gemeentebegroting.

Per gebiedsontwikkeling wordt de bestuurlijke afweging gemaakt of de maatschappelijke kosten en baten opwegen tegen de financiële kosten en baten. In het Meerjarenprogramma Gebiedsontwikkelingen (zie paragraaf 4.3) wordt de afweging en prioritering in samenhang gemaakt.

In het schema op de volgende pagina is dit afwegingsproces samengevat.



Afwegen en prioriteren:

- Bij ieder initiatief waarbij kostenverhaal aan de orde is wordt het in het schema weergegeven afwegingsproces gevolgd.
- In het Meerjarenprogramma Gebiedsontwikkelingen wordt de afweging en prioritering in samenhang gemaakt.

3.1 Hoofdvormen van grondbeleid

We kunnen een tweetal hoofdvormen van grondbeleid onderscheiden: faciliterend en actief. Binnen het faciliterend grondbeleid kan nog onderscheid gemaakt worden tussen regie-faciliterend en passief-faciliterend. Ook bestaan er combinatievormen.

3.2 Actief grondbeleid

De gemeente koopt ruwe bouwgrond in, verzorgt de benodigde planologische wijzigingen, maakt de grond bouw- en woonrijp en verkoopt bouwkavels. Kosten voor het bouw- en woonrijp maken van de grond zijn voor rekening van de gemeente en opbrengsten komen ten gunste van de gemeente. De gemeente voert gedurende het hele proces van grondontwikkeling de regie. De gemeente draagt de bijbehorende markt- en projectrisico's.

Enkele voordelen:

- Regiefunctie kan maximaal ingevuld worden, de gemeente is grondeigenaar.
- Zeggenschap van de gemeente over kwaliteit, programma, planning, prijzen en tempo.
- Potentie om te profiteren van waardestijging, inkomsten komen ten goede van de gemeente (in geval van winstpotentie).

Enkele nadelen:

- Volledige marktrisico's en project specifieke risico's zijn voor de gemeente.
- Financiële tegenvallers kunnen leiden tot minder ruimtelijke kwaliteit.
- Potentiële kans op verliezen.
- Vergt relatief veel financiële en organisatorische inzet.

3.3 Faciliterend grondbeleid

De gemeente faciliteert de grondeigenaren/marktpartijen bij de door henzelf te realiseren ontwikkeling. De gemeente heeft of verwerft geen eigen grondpositie. De gemeente beperkt hierdoor de financiële risico's bij gebiedsontwikkeling. Initiatiefnemers kunnen niet zonder de gemeente projecten realiseren. Daarom wordt samengewerkt om projecten te realiseren, mits deze binnen de gewenste kaders passen. Daarbij worden de door de gemeente gemaakte kosten op de initiatiefnemer verhaald.

Enkele voordelen:

- Relatief beperkte inspanning in vergelijking met actief grondbeleid en relatief beperkte investeringen en risico's.
- Kostenverhaal bij private partijen verantwoordelijk voor gebiedsontwikkeling, zodat in principe de kosten van gemeentelijke activiteiten en werken gedekt zijn.
- Potentiële kans om kwaliteitsvoordelen te bereiken door marktwerking.

Enkele nadelen:

- Zeggenschap en sturingsmogelijkheden van de gemeente zijn beperkter dan bij actief grondbeleid.

- Gebiedsontwikkeling past mogelijk niet (geheel) bij beleidsprioriteiten van de gemeente.

Binnen het faciliterend grondbeleid kan nog onderscheid worden gemaakt in regie-faciliterend en passief-faciliterend grondbeleid.

Regie-faciliterend grondbeleid

De gemeente vervult een actieve regierol om (private) partijen te bewegen en te stimuleren om een gebiedsontwikkeling op te pakken en doelen te realiseren. De gemeente is hierbij een belangrijke partner voor deze partijen die meedenkt en ondersteunt.

Dit sluit ook aan bij de komende Omgevingswet, waarin van de gemeente meer samenwerking met de omgeving wordt verwacht om ontwikkelingen te realiseren. Tot de omgeving behoren niet alleen de inwoners maar ook marktpartijen die ontwikkelingen willen realiseren. Om in die samenwerking als volwaardig partner te kunnen functioneren als gemeente is het zaak dat de gemeente een helder beeld heeft voor een bepaald gebied, voordat ontwikkelingen worden geïnitieerd.

Passief-faciliterend grondbeleid

De gemeente vervult een reactieve rol. De gemeente reageert op initiatieven van (private) partijen door deze te faciliteren, bijvoorbeeld door het bestemmingsplan aan te passen zodat een private gebiedsontwikkeling mogelijk wordt gemaakt.

De voor- en nadelen van faciliterend grondbeleid gelden voor zowel regie-faciliterend als passief-faciliterend grondbeleid. Daarbij geldt dat de zeggenschap en sturingsmogelijkheden van de gemeente ten aanzien van de gebiedsontwikkeling bij passief-faciliterend grondbeleid wat beperkter zijn.

3.4 Mengvormen

Naast de hiervoor beschreven hoofdvormen van grondbeleid, bestaan er ook mengvormen. Deze mengvormen betreffen onder meer publiek-private samenwerkingen (PPS) en het bouwclaimmodel.

- Een PPS is een samenwerking tussen de gemeente en één of meerdere private partijen. Dit kan door middel van een joint venture waarbij de partijen samenwerken in een gemeenschappelijke rechtspersoon. Een andere vorm is het werken met concessies, waarbij de private partij het recht krijgt om diensten te leveren conform de gemeentelijke eisen.
- Het bouwclaimmodel houdt in dat de gemeente een samenwerkingscontract sluit met een private partij waarbij die partij haar grondpositie aan de gemeente verkoopt. De gemeente maakt de grond bouwrijp en verkoopt deze terug met het 'productierecht' voor de private partij op de verkochte kavels.

3.5 Grondbeleid gemeente Roermond

In de tabel op de volgende bladzijde zijn de hoofdvormen van grondbeleid uiteengezet, waarbij een onderscheid is gemaakt in regie-faciliterend en passief-faciliterend grondbeleid.

	Regie-faciliterend	Passief-faciliterend	Actief
Rol gemeente	– Actief faciliteren en enthousiasmeren van grondeigenaren en (markt-)partijen. – Gezamenlijke visie en planontwikkeling.	– Reactief faciliteren van private partijen.	– Sturend/bepalend in het hele proces. – Visie en planontwikkeling. – Gebiedsontwikkeling.
Rol private partijen	– Gezamenlijke visie en planontwikkeling. – Gebieds- & vastgoedontwikkeling.	– Visie en planontwikkeling. – Gebieds- & vastgoedontwikkeling.	– Vastgoedontwikkeling.
Gemeente heeft grondpositie?	– Nee	– Nee	– Ja
Wie loopt risico?	– Private partijen.	– Private partijen.	– Gemeente voor de Grondexploitatie. – Private partijen voor de vastgoedexploitatie.
Opbrengsten en kosten	– Private partijen. – Kostenverhaal door gemeente.	– Private partijen. – Kostenverhaal door gemeente.	– Gemeente

In de praktijk zien we dat ontwikkellocaties binnen onze gemeente vaak al in bezit zijn van ontwikkelende partijen of de gemeente heeft al overeenkomsten gesloten met marktpartijen. Daarbij is de financiële positie van de gemeente zodanig, dat de mogelijkheden om op verantwoorde wijze grootschalig te investeren in aankoop van gronden beperkt zijn.

Om de gemeentelijke beleidsdoelen te verwezenlijken, is een voorkeur voor een voortzetting van het faciliterend grondbeleid dus logisch. Voor gebiedsontwikkelingen die van wezenlijk belang zijn voor het realiseren van de gemeentelijke doelen kan gemotiveerd worden gekozen voor een regie-faciliterend grondbeleid.

De gemeente past actief grondbeleid toe als blijkt dat marktpartijen een bepaalde gebiedsontwikkeling niet oppakken en daardoor de realisering van gemeentelijke doelen in het gedrag komt. De gemeente maakt een zakelijke afweging over de inzet van actief grondbeleid, waarbij de specifieke regels voor de jaarverslaglegging van de commissie BBV (Besluit begroting en verantwoording) worden meegenomen.

De gemeente Roermond neemt samen met de gemeenten Roerdalen, Leudal, Maasgouw en Echt-Susteren deel aan de Ontwikkelingsmaatschappij Midden-Limburg BV (hierna: OML).

Doel van OML is om binnen de regio van de aangesloten gemeenten te komen tot een regionale economische ontwikkeling en werkgelegenheid te stimuleren. OML doet dit door het ontwikkelen, beheren en revitaliseren van bedrijvenconcentratiegebieden, het exploiteren van bedrijfsgebouwen, het fungeren als intermediair tussen bedrijfsleven en overheidsinstanties en het uitvoeren van projecten ter versterking van de sociaal economische structuur.

Toepassing grondbeleid:

- Voorkeur van de gemeente is een faciliterend grondbeleid.
- Voor gebiedsontwikkelingen die van wezenlijk belang zijn voor het realiseren van de gemeentelijke doelen kan gemotiveerd worden gekozen voor een regie-faciliterend grondbeleid.
- Bij faciliterend grondbeleid wordt de samenwerking met grondeigenaren en marktpartijen geregeld via een - op basis van vrijwilligheid - te sluiten privaatrechtelijke overeenkomst, waarin ook de afspraken over het verhaal van de gemeentelijke kosten worden vastgelegd. Als dat niet mogelijk is, verloopt kostenverhaal via het wettelijk beschikbare instrumenten voor publiekrechtelijk kostenverhaal.
- Indien de realisering van beleidsdoelen in het gedrag komt omdat marktpartijen gebiedsontwikkelingen niet oppakken kan, mits goed beargumenteerd, er voor worden gekozen om actief grondbeleid toe te passen. Actief grondbeleid kan alleen worden toegepast nadat de raad daartoe heeft besloten.

4.1. Verdeling verantwoordelijkheden raad en college

De verdeling van verantwoordelijkheden is hierna in het kort beschreven. De raad stelt de kaders en houdt daarop toezicht. Het college is het dagelijks bestuur en zorgt voor de sturing, binnen de vastgestelde kaders, om de gestelde doelen te bereiken. Het college legt daarover periodiek verantwoording af. De uitvoering van het beleid vindt plaats door het ambtelijk apparaat. Op basis van bestuurlijk goedgekeurde plannen/exploitaties of projectdocumenten worden de overeengekomen activiteiten uitgevoerd. De rolverdeling binnen de gemeente tussen het college en de raad is in het navolgende schema weergegeven:

	Gemeenteraad	College
Grondbeleid	• Stelt Nota Grondbeleid en daarmee de kaders vast	• Uitvoeren Grondbeleid • Legt verantwoording af over het gevoerde grondbeleid in de paragraaf grondbeleid
Aankoop van grond	• Met het vaststellen van grondexploitaties worden budgetten beschikbaar gesteld • Onteigeningsbesluit en aanwijzing voorkeursrecht gemeenten	• Aankoop van gronden en gebouwen binnen beschikbaar gestelde budgetten
Verkoop van grond	• Waar nodig reageren met wensen en bedenkingen conform Gemeentewet.	• Verkoop gronden en gebouwen • Vaststellen algemene verkoopvoorwaarden
Kostenverhaal	• Wensen en bedenkingen formuleren bij voorgestelde anterieure overeenkomsten met substantiële impact. • Vaststellen exploitatieplan	• Sluiten intentie, anterieure en posterieure overeenkomsten, in rekening brengen exploitatiebijdrage bij aanvraag planologische inpassing
Grondexploitatie	• Vaststellen en afsluiten grondexploitaties • Vaststellen tussentijdse wijzigingen • Resultaatbestemming bij de verplichte tussentijdse winstneming • Jaarlijkse kredietverlening voor de uitgaven in de grondexploitatie.	• Voorbereiden nieuwe grondexploitaties • Opstellen en actualiseren van grondexploitaties • Rapporteren over tussentijdse wijzigingen
Programma en kwaliteit	• Vaststellen omgevingsvisie, omgevingsplannen, gebiedsvisies en sectoraal beleid	• Voorbereiding ruimtelijke plannen en beleidsnotities • Toetsing van plannen aan beleid en wetgeving
Kaderstelling, toezicht en verantwoording	• Vaststellen begroting, jaarrekening, bestuursrapportages	• Voorbereidingen verantwoording begroting, jaarrekening (paragrafen grondbeleid), bestuursrapportages.

4.2. Gebiedsontwikkeling in fasen

Er is bij de gemeente sprake van projectmatig werken. Zowel het proces van faciliterend als het actieve grondbeleid doorloopt vier fasen: verkenning, haalbaarheid, ontwerp en uitvoering.

Door in vier fasen te werken, bakenen we de werkzaamheden af en maken we gefaseerde sturing en integrale afweging mogelijk.

De vraag óf gestart wordt met de haalbaarheidsfase, wordt zowel bij actief als bij faciliterend grondbeleid afgewogen op basis van de resultaten van de verkenningsfase door een besluit van het college.

De raad heeft bij faciliterend en actief grondbeleid een formele rol bij vaststelling van een planologisch besluit. Het college is bevoegd tot het aangaan van een intentie- en kostenverhaalsovereenkomst. Bij actief grondbeleid stelt de raad de (geactualiseerde of herziene) grondexploitatie als financieel kader vast. De raad wordt over majeure projecten met een substantiële omvang of substantiële impact op de omgeving vroegtijdig geïnformeerd en er wordt vroegtijdig tussen raad en college afgestemd over kansen en bedreigingen en hoe daarmee om te gaan.

Toelichting faciliterend grondbeleid:

Bij particuliere initiatieven wordt in de verkennende fase globaal getoetst aan het relevante gemeentelijke beleid. Bij een positieve toets wordt een intentieovereenkomst gesloten voor plannen die in de wet zijn aangewezen en waarvoor de verplichting geldt tot het verhalen van kosten. In de haalbaarheidsfase wordt voor dergelijke plannen uitsluitend gewerkt op basis van een gesloten intentieovereenkomst. In deze overeenkomst maakt de gemeente met de initiatiefnemer afspraken over de aard en de omvang van diverse (toetsende) gemeentelijke werkzaamheden in relatie tot het voorgenomen plan en de financiële bijdrage die hiervoor in rekening wordt gebracht.

De intentiefase wordt succesvol afgerond als de gemeente en de initiatiefnemer overeenstemming bereiken over een kostenverhaalsovereenkomst.

In de kostenverhaalsovereenkomst maken partijen o.a. afspraken over het verdere proces van de planvorming en het volledige kostenverhaal van de gemeente dat hieraan verbonden is. Indien partijen binnen de in de intentieovereenkomst afgesproken periode geen overeenstemming bereiken over de verdere planuitwerking en een te sluiten anterieure kostenverhaalsovereenkomst, dan eindigt de gemeentelijke gespreksverplichting en vindt geen restitutie plaats van de bijdrage die de initiatiefnemer aan de gemeente heeft betaald.

Toelichting actief grondbeleid:

Na een eerste verkenning kan besloten worden om een plan in de haalbaarheidsfase uit te werken. De verkenningsfase wordt afgesloten met een raadsbesluit. Gelijktijdig zal de raad een voorstel worden voorgelegd voor toekenning van een voorbereidingskrediet.

Onder de voorwaarden die door de Commissie BBV zijn bepaald, kunnen de voorbereidingskosten in de haalbaarheids- en ontwerpfase worden geactiveerd. Deze geactiveerde kosten kunnen dan later, bij de opening van de grondexploitatie, ten laste van de grondexploitatie gebracht worden.

In de haalbaarheidsfase worden met de raad de uitgangspunten van de globale planvorming afgestemd.

Na de haalbaarheidsfase volgt een beslissing door de raad en wordt gestart met de ontwerpfase.

Bij een positief besluit op de ontwerpfase kan de raad overgaan tot formele vaststelling van een grondexploitatie en een planologisch besluit. Daarmee start de uitvoeringsfase.

Proces faciliterend grondbeleid

	Verkenning	Haalbaarheid		Ontwerp		Uitvoering	
Kernactiviteit	Korte oriëntatie op wenselijkheid en (on)mogelijkheden Vorbereiden intentieovereenkomst	Haalbaarheidsanalyse op hoofdlijnen Vorbereiden kostenverhaalsovereenkomst		Uitwerken plannen Planologische procedures		Uitvoeren werkzaamheden en afspraken conform kostenverhaalsovereenkomst	
Financieel	Begroting gemeente	Kostenverhaal conform intentieovereenkomst		Kostenverhaal conform kostenverhaalsovereenkomst		Kostenverhaal conform kostenverhaalsovereenkomst	
Mijlpalen	Opstarten verkenning	Vaststellen Intentie-overeenkomst	Tussentijdse afstemming met raad bij majeure projecten	Vaststellen kostenverhaalsovereenkomst	Vaststellen planologisch besluit	Verlenen omgevingsvergunning	Afsluiten project

Proces actief grondbeleid

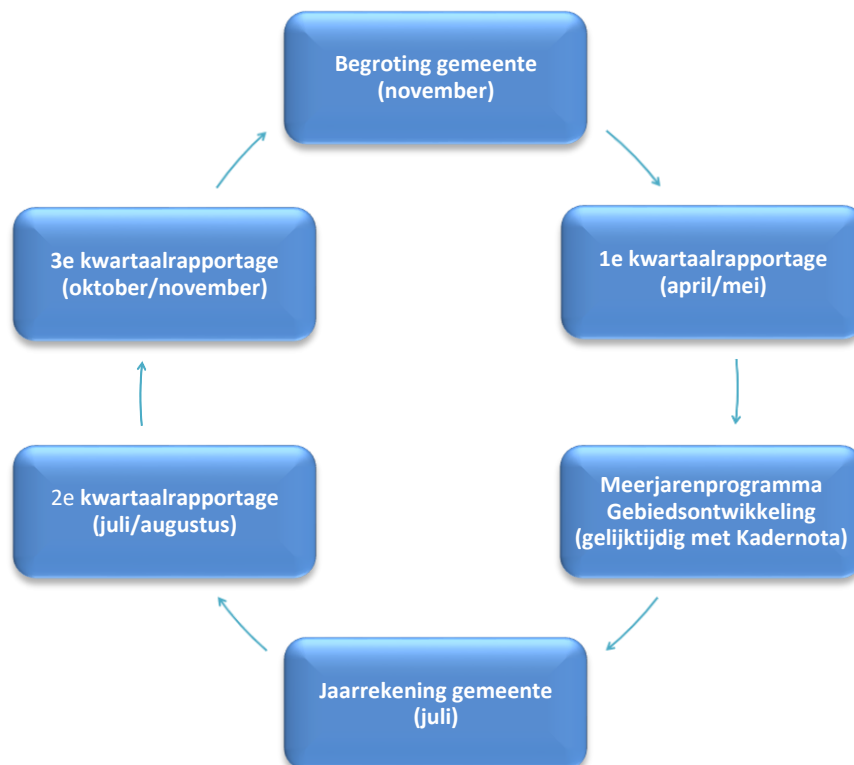
	Verkenning	Haalbaarheid		Ontwerp	Uitvoering	
Kernactiviteit	Korte oriëntatie op wenselijkheid en (on)mogelijkheden	Ruimtelijke, maatschappelijke en financiële haalbaarheids-analyse op hoofdlijnen		Ontwerp en detaillering, uitwerken grondexploitatie en risicoanalyse, voorbereiden planologische procedures	Aanbestedingen, fysieke realisatie, verkopen bouwrijpe grond	
Financieel	Begroting gemeente	Activeren voorbereidingskosten (later in te brengen in grondexploitatie als historische kosten)			Grondexploitatie inclusief inbreng gronden + historische kosten	
Mijlpalen	Opstarten verkenning	Vaststellen uitkomsten verkenning	Tussentijdse afstemming met raad	Vaststellen uitkomsten haalbaarheid	Vaststellen grondexploitatie en planologisch besluit	Afsluiten project

4.3 Rapportages

Jaarlijks wordt er op meerdere manieren over de grondexploitaties aan de raad gerapporteerd:

- Begroting (paragraaf grondbeleid): één keer per jaar: programma en beleid voor de komende jaren
- Jaarrekening (paragraaf grondbeleid): één keer per jaar: verantwoording op beleid zoals opgenomen in de paragraaf bij de begroting
- Via het Meerjarenprogramma Gebiedsontwikkeling (MPG) informeert het college de raad jaarlijks over de uitkomsten van het grondbeleid. Dit MPG wordt door de gemeenteraad jaarlijks vastgesteld gelijktijdig met de Kadernota, samen met een actualisatie van de budgetten vastgesteld. De uitkomsten van het MPG worden verwerkt in de Jaarrekening en de programmabegroting van de gemeente. In het MPG informeert het college de raad over:
 - de voortgang in de projecten:
 - de grondexploitaties
 - de projecten op basis van faciliterend grondbeleid
 - overige grond
 - risico's en weerstandsvermogen;
 - de trends en samenhang van de ontwikkelingen.
- Het college stelt per kwartaal een voortgangsrapportage vast over de stand van zaken met betrekking tot de individuele projecten. Een samenvatting van deze voortgangsrapportage wordt met een raadsinformatiebrief ter informatie aan de raad gezonden. De eerste rapportage naar de stand per 1 april, de tweede rapportage naar de stand per 1 juli en de derde rapportage naar de stand per 1 oktober. Over het vierde kwartaal wordt geen afzonderlijke rapportage opgesteld, die maakt deel uit van met MPG.

In onderstaand schema is het grondbeleid in de P en C cyclus weergegeven:



4.4 Veranderingen rapporteren

Bij projecten op basis van faciliterend grondbeleid wordt als volgt gerapporteerd over veranderingen:

- Via de in paragraaf 4.3 genoemde rapportages wordt de stand van zaken in de kostenverhaalsprojecten gerapporteerd. Dit omvat in ieder geval feitelijke informatie over wat het project inhoudt, de stand van zaken en de voortgang van de projecten.

Bij grondexploitatieprojecten wordt als volgt gerapporteerd over veranderingen:

- Via de in paragraaf 4.3 genoemde rapportages wordt de stand van zaken gerapporteerd, waarbij feitelijke informatie over wat het project inhoudt, de stand van zaken en de voortgang van de projecten wordt verstrekt.
- Jaarlijks worden de grondexploitaties geactualiseerd op prijspeil 1 januari, verwerkt in het de Jaarverantwoording Grondbeleid, waarbij voor de belangrijkste verschillen ten opzichte van het voorgaand jaar een verklaring wordt gegeven.
- Als tussentijds wordt besloten om de inrichtingskwaliteit van een gebied te verhogen of te verlagen ten opzichte van de vastgestelde kaders en grondexploitatie, en daarvoor substantieel extra kosten worden gemaakt of substantieel kosten worden geschrapt, is daarvoor een specifiek raadsbesluit vereist.

Rapportages:

- Via de in paragraaf 4.3 genoemde rapportages wordt door het college verantwoording afgelegd over de voortgang van de projecten. Het betreft hierbij zowel de lopende faciliterende projecten als de lopende grondexploitaties. Informatie wordt inhoudelijk en financieel verstrekt.
- Voor tussentijdse wijzigingen in de inrichtingskwaliteit van een grondexploitatieproject is een specifiek raadsbesluit vereist.

5.1. Grondbeleidsinstrumenten

Grondbeleidsinstrumenten zijn wettelijke instrumenten die een gemeente kan inzetten om gebiedsontwikkeling vorm te geven. Afhankelijk van het gekozen grondbeleid, actief of faciliterend, bestaan er verschillende instrumenten. Deze zijn hieronder beknopt uitgewerkt. Onderstaand instrumentarium is momenteel uitgewerkt in verschillende wetten. Door middel van de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet zullen de instrumenten die leiden tot overheidsingrijpen in grondeigendom worden toegevoegd aan de Omgevingswet.

5.2. Actief grondbeleid

Bij actief grondbeleid worden gronden verworven en vervolgens tot ontwikkeling gebracht door de gemeente. De hiermee gemoeide kosten worden terugverdiend uit de opbrengsten van de verkoop van bouwgrond.

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

1. *Minnelijke verwerving*

Bij minnelijke verwerving wordt er met de eigenaar van een perceel onderhandeld over de mogelijkheid om tot een aankoop te komen. Beide partijen zijn gelijkwaardig aan elkaar. Tussen partijen is overeenstemming over de (ver)koopvoorwaarden vereist. Om ongeoorloofde staatsteun te voorkomen moet een grondtransactie passen binnen het kader van een onafhankelijke externe taxatie voor de waardebepaling.

2. *Voorkeursrecht gemeenten*

De Wet biedt de gemeente de mogelijkheid om af te dwingen dat een eigenaar, bij een voorgenomen verkoop, de grond eerst aan de gemeente moet aanbieden. Vervolgens moeten de eigenaar en de gemeente het eens worden over de prijs. Het voorkeursrecht gemeenten is een passief middel. Zolang de eigenaar de grond niet te koop aanbiedt gebeurt er niets. Gemeenten kunnen van dit voorkeursrecht gebruik maken om te voorkomen dat grondeigenaren en projectontwikkelaars de grond als speculatiemiddel inzetten naarmate nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen zich voordoen.

3. *Onteigeningswet*

De overheid kan het onteigeningsinstrument inzetten als zij een eigendom wil aankopen waarvan de eigenaar in het voortraject heeft aangegeven dat hij/zij dit niet minnelijk wenst te verkopen. Onteigening is het meest ingrijpende instrument dat de gemeente kan inzetten om uitvoering te geven aan haar grondbeleid.

Onteigening is alleen mogelijk als wordt aangetoond dat het publieke belang zwaarder weegt dan het persoonlijke belang. Bovendien moet duidelijk zijn dat er geprobeerd is om het perceel eerst minnelijk te verwerven. Gelet op de mogelijke impact van het instrument wordt onteigening altijd met de grootste terughoudendheid en met uiterste zorgvuldigheid ingezet.

Onteigening kan door de gemeente alleen ingezet worden op basis van een vastgesteld ruimtelijk plan. Als na het vaststellen van dit plan de verwerving nog niet heeft plaatsgevonden, kan de onteigening worden ingezet.

4. Uitgifte bouwrijpe grond

Indien de gemeente actief grondbeleid voert, dan vindt de uitgifte van de grond plaats middels verkoop. Dat kan zowel aan ontwikkelende partijen als aan particuliere kopers of bedrijven zijn.

De uitgifte van gronden vindt altijd plaats tegen marktconforme condities. Of een grondtransactie marktconform is, kan conform de Europese Mededeling inzake staatsteun worden bepaald aan de hand van de volgende vier methoden:

- a. een transactie op voet van gelijkheid;
- b. door middel van een concurrerende, transparante, niet-discriminerende en onvoorwaardelijke inschrijvingsprocedure;
- c. benchmarking; en
- d. een taxatie door een onafhankelijke taxateur.

Toepassen wettelijke instrumenten bij actief grondbeleid:

- Bij voorkeur worden gronden met eventuele opstallen minnelijk verworven.
- Onteigening wordt alleen ingezet om te voorkomen dat de realisatie van het gemeentelijk (ruimtelijk) beleid wordt belemmerd.
- Gronduitgifte vindt altijd plaats tegen marktconforme condities.

5.3. Faciliterend grondbeleid

5.3.1. Kostenverhaal

Het instrumentarium voor kostenverhaal bij faciliterend grondbeleid is thans nog verankerd in de zogenaamde Grondexploitatiewet, een onderdeel van de Wet ruimtelijke ordening (Wro).

Uitgangspunt is dat de gemeente bij particuliere initiatieven waarbij sprake is van aangewezen bouwplannen verplicht is om kostenverhaal toe te passen.

In de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet blijft het systeem van kostenverhaal in de basis ongewijzigd. Uitgangspunt blijft dat de gemeente verplicht is kosten te verhalen, met een voorkeur voor een privaatrechtelijke overeenkomst en als “stok achter de deur” een publiekrechtelijk instrument voor kostenverhaal indien de gemeente geen overeenstemming over een overeenkomst kan bereiken. Wel is er een aantal wijzigingen aangebracht, met name bedoeld om de bestaande regeling aan te passen aan de Omgevingswet. Zo zal het exploitatieplan bijvoorbeeld integraal opgenomen gaan worden in het omgevingsplan. Het doel van de wijzigingen is om het kostenverhaal te vereenvoudigen, te verbeteren en flexibeler te maken.

1. Privaatrechtelijke overeenkomsten kostenverhaal

Dit is een overeenkomst die de gemeente en een private partij vrijwillig sluiten vóór de wijziging van een ruimtelijk besluit. Hierin worden afspraken gemaakt over diverse aspecten van het project, de planning en de fasering. Er is een wettelijke basis om in deze overeenkomst afspraken te maken over het kostenverhaal, zodat de kosten die de gemeente maakt voor de plantontwikkeling kunnen worden verhaald op de private partij.

2. Publiekrechtelijk kostenverhaal

Wanneer het de gemeente niet lukt om met partijen een overeenkomst te sluiten over het kostenverhaal, moet zij de kosten publiekrechtelijk verhalen. Dit moet gelijktijdig gebeuren met het ruimtelijk besluit waarop dit kostenverhaal betrekking heeft.

De wijze waarop de gemeente haar kosten verhaalt is opgenomen in bijlage “Uitwerking beleid kostenverhaal”.

De kosten die de gemeente verhaalt op de initiatiefnemers zijn:

- a. De gebiedseigen kosten op basis van de wettelijke bepalingen, die onder andere omvatten:
 - De ambtelijke begeleidingskosten, inclusief de kosten voor de ruimtelijke procedure;
 - De kosten voor de realisatie en aanpassingen in het openbaar gebied (bouw- en woonrijp maken, bodemsanering, onderzoeken e.d.);
 - Planschade en andere schades.
- b. Gebied overstijgende kosten in de vorm van een bijdrage bovenwijkse voorzieningen en voor ontwikkelingen in het buitengebied bijdragen op grond van de Structuurvisie kwaliteitsbijdrage gemeente Roermond.

Voor de hoogte van de ambtelijke begeleidingskosten gebruikt de gemeente de landelijke Plankostenscan, die ook voor exploitatieplannen van toepassing is.

Toepassen wettelijke instrumenten bij faciliterend grondbeleid:

- Behalve in de verkenningsfase vindt kostenverhaal plaats bij projecten waarvoor de wettelijke plicht tot kostenverhaal geldt.
- Bij initiatieven van marktpartijen en particulieren waarbij het verplichte kostenverhaal aan de orde is (kostenverhaal hoger dan € 10.000,00 en aanpassingen aan de openbare ruimte meer dan alleen de aanleg van een inrit en aansluiting op nutsvoorzieningen) wordt voor de haalbaarheidsfase een intentieovereenkomst gesloten met afspraken over het verhaal van de gemeentelijke kosten.
- In de intentieovereenkomst wordt een voorschot op de exploitatiebijdrage gevraagd, waarvan de hoogte wordt bepaald aan de hand van de in de tabel in de bijlage “Uitwerking beleid kostenverhaal” opgenomen criteria.
- Indien het initiatief haalbaar blijkt te zijn en de gemeente bereikt overeenstemming over een anterieure overeenkomst waarin afspraken over het kostenverhaal worden opgenomen, dan wordt het voorschot verrekend met de totale aan de gemeente te betalen bijdrage.
- Mocht blijken dat het initiatief niet haalbaar is, dan heeft de initiatiefnemer geen recht op teruggave van het voorschot.
- Bij initiatieven van marktpartijen en particulieren wordt voor de ontwerpfasen en de uitvoeringsfase primair ingezet op privaatrechtelijke anterieure overeenkomsten.
- Bij kostenverhaal door middel van een anterieure overeenkomst wordt de juridisch planologische procedure pas na ondertekening van de overeenkomst in gang gezet.
- Bij anterieure overeenkomsten zet de gemeente in op maximaal kostenverhaal.
- Bij anterieure overeenkomsten vraagt de gemeente een bijdrage voor de ambtelijke begeleidingskosten op basis van de landelijke Plankostenscan.
- Deze Plankostenscan wordt niet gehanteerd bij initiatieven waarbij de te verhalen kosten lager zijn dan € 10.000,-- en de aanpassingen aan de openbare ruimte zich beperken tot de aanleg van

een inrit en de aansluiting op de nutsvoorzieningen.

- Bij het verhaal van kosten van realisatie van en aanpassingen in het openbaar gebied wordt als uitgangspunt gehanteerd dat de initiatiefnemer deze op eigen kosten realiseert.
- Indien er redenen zijn dat de gemeente opdrachtgever is voor de aanleg van de openbare ruimte, dan worden deze kosten verhaald op de initiatiefnemer.
- Planschades en overige schades worden verhaald op initiatiefnemer en de afspraken worden vastgelegd in een anterieure overeenkomst.
- De gemeente vraagt bij overeenkomsten die na 1 juli 2021 worden gesloten een bijdrage bovenwijkse voorzieningen van € 10,00 per m² bouwterrein of € 10,00 per m² BVO afhankelijk van de functie zoals aangegeven in paragraaf 4.3.1 van de bijlage “Uitwerking beleid kostenverhaal”.
- Geen bijdrage wordt gevraagd ingeval het een plan betreft waarbij de te verhalen kosten lager zijn dan € 10.000,00 en er geen andere te verhalen kosten zijn dan de aanleg van een inrit en de aansluiting op de nutsvoorzieningen.
- Bijdragen Bovenwijkse Voorzieningen mogen uitsluitend worden ingezet voor de dekking van de investeringen opgenomen in de lijst in paragraaf 4.3 van de bijlage “Uitwerking beleid kostenverhaal”.
- Deze lijst wordt eenmaal per raadsperiode gelijktijdig met de Nota Grondbeleid aangepast.
- Als het niet lukt om een anterieure overeenkomst met een initiatiefnemer te sluiten kan het kostenverhaal worden verzekerd door toepassing te geven aan de publiekrechtelijke middelen voor kostenverhaal.
- Bij publiekrechtelijk kostenverhaal zet de gemeente in op maximaal kostenverhaal bij partijen waarmee geen overeenkomst is afgesloten.
- De gemeente werkt in principe niet mee aan onrendabele particuliere grondexploitaties, tenzij dit noodzakelijk is om de beleidsdoelen van de gemeente te kunnen realiseren en de raad krediet en dekking beschikbaar stelt ter afdekking van deze onrendabele top.
- De bijdragen op basis van de Structuurvisie kwaliteitsbijdrage gemeente Roermond worden vastgelegd in anterieure overeenkomsten waarbij de methodiek uit deze structuurvisie wordt gehanteerd.

5.3.2. Stedelijke kavelruil

Stedelijke kavelruil is het op vrijwillige basis ruilen van onroerende zaken in het stedelijk gebied.

In de Omgevingswet wordt het mogelijk om in het stedelijk gebied een kavelruilakte toe te passen. Deze akte biedt ruimere mogelijkheden dan onder de huidige wetgeving, waardoor het aantrekkelijker wordt om bij ontwikkelingen met meerdere partijen het instrument van kavelruil toe te passen.

Uitgangspunt bij stedelijke kavelruil is dat initiatiefnemers op basis van vrijwilligheid percelen kunnen ruilen. De gemeente faciliteert de initiatiefnemers, mits het plan passend is binnen een goede ruimtelijke ordening en bijdraagt aan de doelen van de stad.

Stedelijke kavelruil:

- De gemeente past stedelijke kavelruil toe op verzoek van initiatiefnemers en voor zover passend

binnen een goede ruimtelijke ordening.

5.4. Regelgeving aanbesteding/staatssteun

1. Aanbesteding

Bij het bouwrijp maken en inrichten van de openbare ruimte zal in veel gevallen de Nederlandse en Europese regelgeving met betrekking tot het aanbesteden van openbare werken aan de orde zijn. Deze regelgeving is niet alleen relevant voor situaties waarin de overheid als opdrachtgever optreedt. De regelgeving is ook van toepassing op situaties waarin particuliere eigenaren op basis van een overeenkomst met de gemeente opdrachtgever zijn voor de aanleg van openbare werken. Bij de aanleg van openbare voorzieningen is in alle gevallen sprake van een overheidsopdracht, ook al worden deze door een particuliere eigenaar gerealiseerd.

Afspraken hierover worden vastgelegd in de met de marktpartijen te sluiten overeenkomsten.

2. Staatssteun

Staatsteun betekent feitelijk dat de gemeente financiële steun verleent, waardoor bepaalde ondernemingen bevoordeeld worden en andere worden benadeeld. Om dit te voorkomen zal er bij grondtransacties tussen overheden en ondernemingen een marktconforme prijs moeten worden betaald.

Het risico van staatssteun is echter niet beperkt tot gronduitgifte. Ook kan het gaan om het verstrekken van financiële bijdragen aan een marktpartij bij de realisatie van een locatie die een tekort oplevert, indien de ontwikkeling daarvan op basis van vooraf gestelde publieke doelen voor de gemeente van groot belang is.

Regelgeving aanbesteding/staatssteun:

- De gemeente kiest ervoor om per geval te onderzoeken of er risico van strijdigheid met aanbestedingsrecht en/of staatssteunbepalingen bestaat en welke maatregelen genomen moeten worden om in overeenstemming met de geldende regelgeving te handelen. Deze maatregelen worden vervolgens vastgelegd in de met de marktpartijen te sluiten overeenkomsten.

6.1. Inleiding

Dit hoofdstuk behandelt de financiële aspecten van actief en faciliterend grondbeleid binnen de gemeente Roermond.

Het administratieve beheer is conform de BBV-regelgeving, waarbij onderscheid wordt gemaakt in:

- Gemeentelijke grondexploitaties (Bouwgrond in exploitatie);
- Faciliterend grondbeleid
- Overige grond:
 - Grond binnen voormalige gemeentelijke grondexploitaties;
 - Grond zonder concreet plan.

De termen worden hieronder kort toegelicht. De bijlage “Financiële kaders grondbeleid” geeft een overzicht van de uitgangspunten, spelregels en richtlijnen die worden gehanteerd. Onderstaand een samenvatting hiervan.

6.2. Gemeentelijke grondexploitaties

Dit zijn gronden en (eventueel) aanwezige opstallen die zich in het transformatieproces bevinden om omgevormd te worden naar bouwrijpe grond, met als doel om te worden bebouwd. Bij bouwgrond in exploitatie is sprake van een grondexploitatie.

Gronden bevinden zich in het transformatieproces vanaf het moment dat de gemeenteraad de gemeentelijke grondexploitatie heeft vastgesteld. Te maken kosten en opbrengsten worden ingebracht in de exploitatie. Na de eerste vaststelling van een exploitatie zijn er natuurlijk altijd ontwikkelingen waardoor bijstelling nodig is. Wijzigingen in de exploitatie worden continu gevolgd en jaarlijks wordt een actualisatie in het MPG opgenomen. Deze wordt gelijktijdig met de jaarrekening aan de gemeenteraad voorgelegd. De kosten en opbrengsten worden per plan opgenomen en verdeeld naar begrotingsjaar en middels een financiële doorrekening in de gemeentelijke grondexploitatie opgenomen. De budgetten worden verantwoord onder het sub product grondexploitaties.

Bij projecten waarbij sprake is van actief grondbeleid worden grondposities op de balans op genomen onder de vlottende activa in de rubriek “onderhanden werk”.

Gemeentelijke grondexploitaties:

- De kosten voor de voorbereiding van een gemeentelijke grondexploitatie worden maximaal 5 jaar geactiveerd, mits voorzien van een raadsbesluit, goed gemotiveerd en passend binnen de voorwaarden uit het BBV.
- Het startpunt van een grondexploitatie is een raadsbesluit over het openen van een grondexploitatiecomplex.
- Een grondexploitatie en bijbehorend krediet wordt jaarlijks herzien en door de raad ter vaststelling aangeboden in het MPG, waarbij de parameters worden gehanteerd conform de

bijlage “Financiële kaders grondbeleid”.

- Omvangrijke wijzigen van de kaders die gelden voor een grondexploitatie worden separaat aan de raad voorgelegd.
- Een grondexploitatie heeft een maximale looptijd van 10 jaar. Een langere looptijd dan 10 jaar kan geautoriseerd worden door de raad mits er beheermaatregelen worden genomen.
- Alleen de kosten zoals omschreven in het BBV worden toegerekend aan grondexploitaties.
- Bij grondexploitatie worden de ambtelijke begeleidingskosten toegerekend op basis van de landelijke Plankostenscan.
- De marktwaarde van gronden binnen een grondexploitatiecomplex wordt eenmaal in de drie jaar getoetst op basis van een taxatie door een deskundige.
- Voor grondexploitaties die worden afgesloten wordt in het MPG een financiële verantwoording gegeven.
- Voor winstneming geldt de “Percentage of Completion methode”: voor zover gronden zijn verkocht en opbrengsten zijn gerealiseerd kan tussentijds naar rato van de voortgang van de grondexploitatie winst worden genomen.
- Zodra een verlies binnen een gemeentelijke grondexploitatie onafwendbaar is, wordt een voorziening getroffen.

6.3. Faciliterend grondbeleid

Faciliterend grondbeleid is van toepassing bij projecten met een planologische wijziging waarbij de gemeente kostenverhaal moet toepassen. Het faciliterend grondbeleid houdt in dat de gemeente zelf geen actieve grondexploitatie voert, maar dit overlaat aan private initiatiefnemers. De bouwka-vel is niet in het bezit van de gemeente. De gemeente faciliteert deze grondexploitaties door werkzaamheden te verrichten zoals het wijzigen van een planologische titel en/of door te investeren in voorzieningen in de openbare ruimte en het aanleggen van nutsvoorzieningen. Deze kosten worden vervolgens verhaald op betrokkenen. Daarvoor sluit de gemeente met de initiatiefnemer een privaatrechtelijke overeenkomst af of gebruikt de publiekrechtelijke instrumenten voor het kostenverhaal.

Faciliterend grondbeleid:

- Conform de Financiële Verordening informeert het college de raad in ieder geval vooraf en neemt pas een besluit, nadat de raad in gelegenheid is gesteld wensen en bedenkingen kenbaar te maken, voor zover het betreft niet bij begroting vastgestelde afzonderlijke verplichtingen inzake het aangaan en aanpassen van kostenverhaalovereenkomsten, waarin afspraken zijn opgenomen over gemeentelijke investeringen en/of aan- en verkoop van onroerende goederen, met een gezamenlijk waarde groter dan € 750.000,00.
- Er wordt een complex faciliterend grondbeleid ingesteld, dat is bedoeld om de kosten en opbrengsten te administreren die voortvloeien uit projecten van private initiatiefnemers.
- Per initiatief wordt binnen dit complex een deelproject aangemaakt. Een deelproject wordt aangemaakt op het moment dat een intentieovereenkomst of een anterieure overeenkomst wordt gesloten, waarin afspraken over kostenverhaal zijn opgenomen. Het krediet voor een dergelijk deelproject wordt verleend bij de jaarlijkse herziening van het MPG.

- Voor de deelprojecten binnen het complex faciliterend grondbeleid wordt voor de hele looptijd een begroting opgesteld. Het complex faciliterend grondbeleid wordt één keer per jaar per deelproject geactualiseerd en vastgesteld door de raad als onderdeel van het MPG.
- Als alle kosten en opbrengsten zijn gerealiseerd wordt het deelproject afgesloten, hetgeen jaarlijks in het MPG wordt aangegeven.
- Voor zover de gemeente gronden in eigendom heeft binnen projecten waarbij sprake is van faciliterend grondbeleid, worden deze op de balans geplaatst onder de vlottende activa in de rubriek “gereed product en handelsgoederen”.
- Jaarlijks wordt in het MPG ingegaan op de stand van zaken van de te verwachten ontwikkelingen binnen de betreffende projecten. Hierbij worden ook de eventuele financiële risico’s vermeld en de boekwaarde versus de marktwaarde van de gemeentelijke eigendommen binnen de projecten.
- Indien de verkoopprijs (bij het daadwerkelijk realiseren van de verkoop) hoger ligt dan de boekwaarde van de betreffende gronden, wordt deze boekwinst via de gemeentelijke exploitatie toegevoegd aan de Reserve Gebiedsontwikkeling tot de minimale omvang van de claim “risico’s grondexploitaties”. Verdere boekwinsten worden via de gemeentelijke exploitatie toegevoegd aan de Algemene Reserve. Het college van burgemeester en wethouders wordt gemandateerd om boekwinsten bij verkoopopbrengsten te storten in de Reserve Gebiedsontwikkeling en de Algemene Reserve. Deze toevoegingen vinden pas plaats op het moment dat de grondverkoop wordt gerealiseerd.
- Voor de implementatie en uitvoering van het regie-faciliterend grondbeleid wordt structureel een budget in de begroting opgenomen. Dit bedrag wordt gebaseerd op het gemiddelde van de kosten die in de jaren 2018 – 2020 voor de initiatieffase van gebiedsontwikkelingen zijn gemaakt. Na twee jaar zal de hoogte van dit structurele budget worden geëvalueerd en indien nodig worden bijgesteld.

6.4. Overige gronden

Het gaat om voorraad grond binnen het Grondbeleid waarvan de kosten en/of opbrengsten niet gekoppeld zijn aan gemeentelijke grondexploitatie en het faciliterend grondbeleid.

De volgende gronden worden onderscheiden:

- Gronden voormalige grondexploitaties (Vlottende Activa);
- Gronden zonder concreet plan (Materiële Vaste Activa).

Overige gronden:

- De activering van deze grond gebeurt conform het BBV steeds tegen (historische) verkrijgingprijs en bijkomende kosten. Op grond wordt niet afgeschreven. Grond wordt wel afgewaardeerd tot de marktwaarde als sprake is van een (duurzaam) lagere marktwaarde.
- In het kader van de begroting en jaarrekening zal in de paragraaf grondbeleid inzicht worden gegeven in het meerjarig verloop van deze gronden.
- Minimaal één keer per jaar wordt de voorraad grond geactualiseerd als onderdeel van het MPG.
- Binnen afgesloten grondexploitaties waarbij nog enkele resterende, bouwrijpe kavels

beschikbaar zijn, worden deze gronden op de balans onder de vlottende activa in de rubriek “gereed product en handelsgoederen” geplaatst.

- Gronden, waarvoor op basis van het gemeentelijke beleid (bijvoorbeeld de structuurvisie) duidelijk is dat deze (op termijn) ontwikkeld gaan worden, staan op de balans onder de materiële vast activa in de rubriek “gronden en terreinen”, zolang deze gronden nog niet kwalificeren als in exploitatie genomen plan.
- Zolang er geen verkoopovereenkomst is gesloten voor deze gronden wordt de marktwaarde een maal per 3 jaar getoetst aan de hand van een taxatie door een onafhankelijk extern deskundige.
- Indien de verkoopprijs (bij het daadwerkelijk realiseren van de verkoop) hoger ligt dan de boekwaarde van de betreffende gronden, wordt deze boekwinst via de gemeentelijke exploitatie toegevoegd aan de Reserve Gebiedsontwikkeling tot de minimale omvang van de claim “risico’s grondexploitaties”. Verdere boekwinsten worden via de gemeentelijke exploitatie toegevoegd aan de Algemene Reserve. Het college van burgemeester en wethouders wordt gemandateerd om boekwinsten bij verkoopopbrengsten te storten in de Reserve Gebiedsontwikkeling en de Algemene Reserve. Deze toevoegingen vinden pas plaats op het moment dat de grondverkoop wordt gerealiseerd.

6.5. Reserve Gebiedsontwikkeling

Ingaande 1 januari 2021 wordt een Reserve Gebiedsontwikkeling ingesteld. Binnen deze Reserve wordt een tweetal claims onderscheiden:

- a. Bovenwijkse voorzieningen;
- b. Risico’s gemeentelijke grondexploitaties.

De gemeente Roermond vraagt bij faciliterend grondbeleid een bijdrage Bovenwijkse Voorzieningen aan initiatiefnemers. Deze bijdrage wordt, zodra deze is voldaan, gestort in de claim Bovenwijkse Voorzieningen binnen de Reserve Gebiedsontwikkeling. Een uitname uit deze claim binnen deze Reserve kan alleen na een raadsbesluit en voor de gemeentelijke projecten zoals opgenomen in het beleid met betrekking tot kostenverhaal.

Indien bij de verkoop van gronden binnen projecten met een faciliterend grondbeleid, voormalige grondexploitaties en zonder concreet plan een boekwinst wordt gehaald, wordt deze gestort in de Reserve Gebiedsontwikkeling ten gunste van de claim risico’s grondexploitaties, tot het bedrag van de minimale omvang. Een uitname uit deze claim binnen deze Reserve kan alleen voor het afdekken van risico’s binnen de gemeentelijke grondexploitaties.

Reserve Gebiedsontwikkeling:

- Het college van burgemeester en wethouders wordt gemandateerd om de bijdragen bovenwijkse voorzieningen te storten in de claim Bovenwijkse Voorzieningen binnen de Reserve Gebiedsontwikkeling.
- Een uitname uit de claim Bovenwijkse Voorzieningen binnen deze Reserve kan alleen na een raadsbesluit en voor de gemeentelijke projecten zoals opgenomen in de bijlage “Uitwerking

beleid kostenverhaal”.

- Het college van burgemeester en wethouders wordt gemandateerd om boekwinsten bij de verkoop van gronden binnen projecten met een faciliterend grondbeleid, voormalige grondexploitaties en zonder concreet plan te storten in de claim Risico's grondexploitaties binnen de Reserve Gebiedsontwikkeling, tot het bedrag van de minimale omvang.
- Voor het kwantificeren van de minimale omvang van de claim binnen deze Reserve voor het afdekken van risico's binnen de gemeentelijke grondexploitaties wordt gebruik gemaakt van de IFLO-methode (IFLO staat voor: inspectie Financiën Lagere Overheden). Volgens deze methode wordt het weerstandvermogen voor grondexploitaties berekend op basis van 5% van het geïnvesteerd vermogen en 5% van de nog te realiseren opbrengsten.
- Jaarlijks wordt dit bedrag geactualiseerd met toepassing van de IFLO-methode in het kader van het MPG.

Bijlage
Uitwerking beleid kostenverhaal

1. Inleiding

Als een initiatiefnemer een in de wet genoemd bouwplan wil realiseren en hiervoor een “ruimtelijk besluit” (bijvoorbeeld nieuw bestemmingsplan of een omgevingsplan) nodig is, dan is de gemeente verplicht om haar kosten te verhalen. Het betreft kosten voor bijvoorbeeld ambtelijke ondersteuning, onderzoeken, de procedure of voor voorzieningen zoals wegen, verlichting, riolering.

Deze bijlage “Uitwerking beleid kostenverhaal” moet in samenhang worden gezien met de Omgevingsvisie Roermond en de Nota Grondbeleid.

In de Omgevingsvisie zijn de doelstellingen voor de fysieke leefomgeving vastgelegd.

De Nota Grondbeleid is één van de beleidsdocumenten die van belang is voor de uitvoering van de Omgevingsvisie. In deze nota worden de kaders vastgesteld waarbinnen het grondbeleid wordt uitgevoerd.

In de Nota Grondbeleid is vastgelegd, welke kosten de gemeente verhaalt op de initiatiefnemers:

- a. De gebiedseigen kosten op basis van de wettelijke bepalingen, die onder andere omvatten:
 - De ambtelijke begeleidingskosten, inclusief de kosten voor de ruimtelijke procedure;
 - De kosten voor de realisatie en aanpassingen in het openbaar gebied (bouw- en woonrijp maken, bodemsanering, onderzoeken e.d.);
 - Planschade en andere schades.
- b. Gebied overstijgende kosten in de vorm van een bijdrage bovenwijkse voorzieningen en voor ontwikkelingen in het buitengebied bijdragen op grond van de Structuurvisie kwaliteitsbijdrage gemeente Roermond.

Met deze bijlage “Uitwerking beleid kostenverhaal” werkt de gemeente Roermond haar uitgangspunten uit over de manier waarop de gemeentelijke kosten verhaalt op initiatiefnemers/grondeigenaren van ruimtelijke ontwikkelingen.

2.1 Wettelijke grondslag kostenverhaal

De huidige Wet ruimtelijke ordening en de Omgevingswet vormen de juridische grondslag voor gemeenten voor het kostenverhaal. Daarnaast zijn er zaken geregeld omtrent planschade. Wettelijk is de gemeente verplicht om gelijktijdig met de vaststelling van het ruimtelijk besluit een publiekrechtelijk besluit over het verhaal van de gemeentelijke kosten vast te stellen. De kostensoorten die in een dergelijk besluit moeten worden opgenomen zijn wettelijk vastgelegd, de zogenaamde kostensoortenlijst.

De gemeente kan besluiten om geen publiekrechtelijk besluit over kostenverhaal vast te stellen, wanneer het kostenverhaal 'anderszins is verzekerd' door bijvoorbeeld het sluiten van een (anterieure) overeenkomst met de grondeigenaren in het plangebied, waarbij de nakoming van de contractafspraken bovendien voldoende is veilig gesteld.

Een "bouwplan" is de basis voor het plegen van kostenverhaal zoals opgenomen in de huidige Wet Ruimtelijke Ordening. Wat met een bouwplan wordt bedoeld is omschreven in het Besluit ruimtelijke ordening. Ook in de Omgevingswet zal een vergelijkbare opsomming worden opgenomen van plannen waarvoor het kostenverhaal zal gelden.

Er is behoefte aan eenduidige afspraken, om ervoor te zorgen dat:

- er geen onderscheid ontstaat in kostenverhaal tussen de diverse initiatieven (voorkomen van willekeur);
- een initiatiefnemer/grondeigenaar weet op welke wijze kostenverhaal plaatsvindt (bieden rechtszekerheid).

2.2 De te verhalen kosten

In deze paragraaf gaan we in op de wettelijke kaders voor het kostenverhaal. Naar verwachting treedt op 1 januari 2022 de Omgevingswet in werking. Deze wet vraagt om een hele andere werk- en denkwijze van overheden, burgers en bedrijven. Open, samenhangend, flexibel, uitnodigend en innovatief, zijn daarbij de kernwoorden. Uitnodigingsplanologie, omgevingsdialoog, co-creatie en participatie, allerlei kreten die hun basis vinden in de Omgevingswet en die vragen om meer ruimte voor initiatieven, lokaal maatwerk en het geven en vragen van vertrouwen; de positie van de gemeente bij ruimtelijke ontwikkelingen is dus aan veranderingen onderhevig.

De gemeente Roermond wil in haar nieuwe beleid rondom kostenverhaal rekening houden met de Omgevingswet. Dit betekent dat we met name ingaan op het wettelijk kader zoals dat na de inwerkingtreding van de Omgevingswet zal gelden.

Inhoudelijk komt het kostenverhaal onder de Omgevingswet in grote lijnen overeen met het kostenverhaal op basis van de huidige Wet ruimtelijke ordening. Het meest wezenlijke verschil van het publiekrechtelijk kostenverhaal op basis van de huidige Wet ruimtelijke ordening is dat er in de Omgevingswet onderscheid wordt gemaakt in een model met tijdvak en een model zonder tijdvak:

- Het model met tijdvak is bedoeld voor integrale gebiedsontwikkelingen, waarbij een vastgesteld plan binnen een bepaalde tijd wordt uitgevoerd. Het kostenverhaal voor dergelijke plannen lijkt erg veel op het huidige publiekrechtelijk kostenverhaal op grond van de Wet ruimtelijke ordening. Daarin worden zowel publieke kosten als kavelkosten verhaald. Publieke kosten zijn de kosten voor openbare ruimte, plankosten en nadeelcompensatie. Kavelkosten hebben betrekking op de inbrengwaarden en het bouwrijp maken van de uitgeefbare grond.

- Het model zonder tijdvak is bedoeld voor organische gebiedsontwikkelingen. Bij de start is nog geen duidelijk zicht op de te realiseren eindsituatie of binnen welke termijn het plan gerealiseerd kan worden. In dit model worden alleen de publieke kosten verhaald.

Daarnaast kent de huidige Wet ruimtelijke ordening de mogelijkheid tot bovenplanse verevening. Het gaat hierbij om de mogelijkheid om langs publiekrechtelijke weg tekorten en overschotten tussen exploitatiegebieden te verrekenen. Tussen de gebieden dient dan wel enige functionele samenhang te zijn, vastgelegd in een structuurvisie. Deze mogelijkheid komt niet meer terug in de Omgevingswet.

De kosten die wettelijk kunnen worden verhaald kunnen grofweg worden ingedeeld in 3 categorieën:

- a. De gebiedseigen kosten
- b. Bovenwijkse voorzieningen
- c. Ruimtelijke ontwikkelingen

Ad a. De gebiedseigen kosten

De meeste kosten die worden gemaakt voor een bouwplan of ontwikkelproject zijn direct gerelateerd aan die ontwikkeling. Deze kosten worden “gebiedseigen kosten” genoemd. Het betreft hier kosten voor voorzieningen in het plangebied die geheel ten dienste van dit plangebied staan, maar bijvoorbeeld ook de kosten van de ruimtelijke procedure, planschade en andere schades en het gemeentelijk apparaat. Voorbeelden van gebiedseigen kosten zijn bodemonderzoek, kosten van aanleg van voorzieningen in een gebied (riolering, trottoir, groen etc.) en kosten van de procedure voor de ruimtelijke maatregelen (zoals bestemmingsplan).

De gemeente is wettelijk verplicht deze kosten te verhalen op de realiserende partijen. Alle kostensoorten die de gemeente mag verhalen zijn opgenomen in de hiervoor reeds eerder genoemde kostensoortenlijst.

Ad b. Bovenwijkse voorzieningen

Kosten die gemaakt moeten worden in verband met voorzieningen waarvan meerdere exploitatiegebieden profijt ondervinden. Deze kosten worden ook wel bovenwijkse voorzieningen genoemd. De soorten voorzieningen die hieronder vallen zijn uitputtend opgesomd in de wettelijke regelingen.

Het gaat daarbij vooral om civiel- en cultuurtechnische werken zoals bijvoorbeeld voorzieningen voor openbaar vervoer, ontsluitingswegen, bovenwijkse groengebieden, etc. Voorzieningen zoals bijvoorbeeld sporthallen, culturele voorzieningen, kunst en dergelijke worden hierbij wettelijk uitgesloten.

Om kosten daadwerkelijk in publiekrechtelijk kostenverhaal mee te kunnen nemen moeten de kosten wel aan de betreffende locatie kunnen worden toegerekend middels de hierna genoemde toetsingscriteria, ook wel de PPT-criteria genoemd:

- Profijt: de locatie moet nut ondervinden van de te treffen werken, maatregelen of voorzieningen.
- Proportionaliteit: indien meerdere gebieden profijt hebben van een werk, maatregel of voorziening dienen de kosten naar evenredigheid worden verdeeld.
- Toerekenbaarheid: er moet een causaal verband zijn tussen de gebiedsontwikkeling en de kosten.

Deze toetsingscriteria zijn overigens niet van toepassing indien de bijdrage wordt vastgelegd in een anterieure overeenkomst.

Ad c. Ruimtelijke ontwikkelingen

Het gaat hier om kosten van ruimtelijke ontwikkelingen die de gemeente in een structuurvisie (Omgevingsvisie) heeft aangemerkt als van maatschappelijk belang (een “gewenste ruimtelijke ontwikkeling”). De wet kent aan gemeenten beleidsvrijheid toe of, en zo ja welke, ontwikkelingen als maatschappelijk waardevol worden aangeduid.

In Roermond is dit aan de orde bij ruimtelijke ontwikkelingen in het buitengebied, waarbij op grond van de in 2012 vastgestelde Structuurvisie kwaliteitsbijdrage gemeente Roermond bijdragen worden gevraagd.

2.3 Publiek- en privaatrechtelijk kostenverhaal

De wet biedt de mogelijkheid om het kostenverhaal publiekrechtelijk af te dwingen, ook wel het publiekrechtelijke kostenverhaal genoemd. Op grond van de huidige wet betekent dit dat het kostenverhaal plaatsvindt op basis van een gelijktijdig met het bestemmingsplan vast te stellen exploitatieplan. In de Omgevingswet komt het aparte exploitatieplan te vervallen en worden de kostenverhaalsregels opgenomen in het ruimtelijk besluit (omgevingsplan, projectbesluit).

Tegenover de publiekrechtelijke kostenverhaal, staat de privaatrechtelijke manier van kostenverhaal:

- Hiervan is sprake wanneer de gemeente actief grondbeleid voert en gronden verkoopt, waarop bouwplannen via het ruimtelijk besluit mogelijk worden gemaakt. In dit geval worden de te verhalen kosten geacht te zijn verdisconteerd in de uitgifteprijs van de grond.
- In het geval dat ontwikkelingen plaatsvinden op grond van derden, dienen de kosten op een andere wijze te worden verhaald. De wet biedt de juridische grondslag om de kosten op initiatiefnemers te verhalen via een privaatrechtelijke overeenkomst. Reeds eerder heeft de gemeente Roermond ervoor gekozen om de kosten die gemoeid gaan bij dit soort plannen bij voorkeur te verhalen door middel van het sluiten van een anterieure overeenkomst. Voorafgaand aan de start van de planologische procedure wordt deze overeenkomst gesloten. Alleen indien het niet lukt een overeenkomst over het kostenverhaal te sluiten, zal de gemeente het publiekrechtelijk kostenverhaal toepassen.

3 Kostenverhaal in de gemeente Roermond

3.1 Uitgangspunt gemeente Roermond bij de wijze van kostenverhaal

Het private spoor biedt zowel voor de gemeente als voor de initiatiefnemer voordelen:

- Het afsluiten van een anterieure overeenkomst kost minder tijd dan het publiekrechtelijk kostenverhaal. Beide partijen zijn gebaat bij tijdswinst.
- Het afbreukrisico is bij een overeenkomst minder, omdat tegen publiekrechtelijke besluiten over kostenverhaal bezwaar en beroep mogelijk is met een ongewisse uitkomst van dergelijke procedures.
- Dit traject is voordeliger, omdat het opstellen van een overeenkomst goedkoper is. Het publiekrechtelijk kostenverhaal is een over het algemeen tijdrovende klus, die veelal wordt gedaan door een gespecialiseerd bedrijf.

Bij initiatieven van marktpartijen en particulieren wordt voor de ontwerpfase en de uitvoeringsfase daarom primair ingezet op privaatrechtelijke anterieure overeenkomsten.

Als het niet lukt om een anterieure overeenkomst met een initiatiefnemer te sluiten kan het kostenverhaal worden verzekerd door toepassing te geven aan de publiekrechtelijke middelen voor kostenverhaal. De kosten worden dan in rekening gebracht als onderdeel van de planologische procedure.

De gemeente werkt niet mee aan publiekrechtelijk kostenverhaal voor initiatieven van derden die onrendabel zijn. Dit omdat de economische uitvoerbaarheid dan niet gewaarborgd is en de gemeente dan niet gedwongen wil worden om een bijdrage aan de particulier te doen. Medewerking is alleen mogelijk als dit noodzakelijk is om de beleidsdoelen van de gemeente te kunnen realiseren en de raad krediet en dekking beschikbaar stelt ter afdekking van deze onrendabele top.

3.2 De intentieovereenkomst

Een intentieovereenkomst wordt gesloten indien uit een eerste verkenning blijkt dat er sprake is van kostenverhaal en de gemeente voldoende aanknopingspunten ziet om verder te gaan met een initiatief. In de overeenkomst worden de kaders opgenomen waarbinnen de gemeente en de initiatiefnemer verder gaan onderzoeken of het plan daadwerkelijk tot een haalbaar project kan komen.

In deze intentieovereenkomst worden afspraken gemaakt over het verhaal van de gemeentelijke kosten.

3.3 De anterieure overeenkomst

De anterieure overeenkomst is een overeenkomst die vrijwillig wordt aangegaan, voorafgaand aan het verrichten van het werk door de gemeente zoals het begeleiden van en in procedure brengen van het ruimtelijk besluit. In die overeenkomst wordt vastgelegd dat de gemeentelijke kosten die gemoeid zijn met het mogelijk maken van zijn bouwplan aan de gemeente worden vergoed.

In de anterieure overeenkomst worden meerdere afspraken gemaakt. Het gaat dan onder meer om het verhalen van de volgende kosten:

- het beoordelen van plannen (zoals “planbegeleidingskosten”)
- het beoordelen of het verrichten van onderzoek (bijvoorbeeld milieu- en archeologisch onderzoek)
- planbegeleiding en procedures
- planschadeclaims
- civieltechnisch werk (waaronder ook de kosten voor het bouw- en/of woonrijp maken)

- bovenwijkse voorzieningen
- compensatie van in het gebied verloren gegane natuurwaarden, groenvoorzieningen en watervoorzieningen.

Uit de verplichting tot kostenverhaal volgt dat het ruimtelijk besluit pas geëffectueerd kan worden wanneer het kostenverhaal verzekerd is. Daarom is het noodzakelijk om overeenstemming te hebben voordat de juridisch planologische procedure in gang wordt gezet.

3.4 Proces kostenverhaal

In Roermond wordt gewerkt volgens de principes van projectmatig werken. Dit zowel voor de eigen actieve gemeentelijke grondexploitaties als bij de projecten waar kostenverhaal wordt toegepast. In paragraaf 4.2 van de Nota Grondbeleid nader ingegaan op de gefaseerde uitvoering van gebiedsontwikkelingen.

Voor het kostenverhaal ziet dit als volgt uit:

De verkenningsfase

In deze fasen worden de kaders voor een project gesteld. Er vindt dan een integrale toets plaats van het initiatief aan het relevante gemeentelijk beleid.

Gedurende deze fase worden de ambtelijke kosten intern gedekt uit de gemeentebegroting.

Deze fase wordt afgesloten met een intentieovereenkomst met de initiatiefnemers als in deze fase blijkt dat er sprake is van kostenverhaal en de gemeente voldoende aanknopingspunten ziet om verder te gaan met het initiatief. In de overeenkomst worden de kaders opgenomen waarbinnen de gemeente en de initiatiefnemer verder gaan onderzoeken of het plan daadwerkelijk tot een haalbaar project kan komen.

In de intentieovereenkomst wordt een voorschot op de bijdrage voor de ambtelijke begeleiding gevraagd van de initiatiefnemer. Dit voorschot is bedoeld als vergoeding voor de gemeentelijke begeleidingskosten ter uitvoering van de intentieovereenkomst. De gemeente gaat pas aan de slag als het voorschot voldaan is.

De haalbaarheidsfase

Doel van deze fase is om gezamenlijk te onderzoeken of er sprake is van een haalbaar initiatief.

In deze fase wordt het initiatief door de initiatiefnemer in samenwerking met de gemeente verder uitgewerkt zodat de haalbaarheid kan worden getoetst. Er wordt door de gemeente getoetst op de in de intentieovereenkomst opgenomen kaders. Een gemeentelijk projectmanager begeleidt het proces. In deze fase wordt gewerkt aan een anterieure overeenkomst. Doel van deze overeenkomst is om inhoudelijke afspraken over het plan, de realisatie en het kostenverhaal vast te leggen. Zodra het plan concreet wordt kan ook onderzocht worden welke kosten de gemeente moet maken en kan de gemeente deze kosten in rekening brengen bij de initiatiefnemer in de overeenkomst.

Als er (ambtelijk) inhoudelijk overeenstemming is tussen partijen in de vorm van een overeenkomst, wordt deze voorgelegd aan het college. Zowel het kostenverhaal als de uitgangspunten voor het wijzigen van het bestemmingsplan (of afwijken planologisch gebruik) zijn dan helder. Het college is bevoegd tot het aangaan van privaatrechtelijke overeenkomsten. Met het sluiten van de overeenkomst wordt ook de gemeentelijke bereidheid toegezegd vanuit het college om zich in te spannen om dit initiatief ook publiekrechtelijk mogelijk te maken. Omdat het vaststellen van een bestemmingsplan de bevoegdheid is van de raad en open staat voor rechtelijke toetsing, zegt het college nooit toe dat het plan publiekrechtelijk mogelijk zal worden. Het gaat om een inspanningsverplichting, die de bevoegdheden van de raad niet beperkt.

Het in de intentieovereenkomst vastgelegde voorschot wordt in de anterieure overeenkomst

verrekenend met de totale bijdrage voor de ambtelijke begeleidingskosten.

Mocht blijken dat het initiatief niet haalbaar is, dan wordt het project afgesloten dan heeft de initiatiefnemer geen recht op teruggave van het voorschot.

De ontwerpfase

Nadat het college de anterieure overeenkomst heeft vastgesteld, kan het plan verder worden uitgewerkt en de planologische procedure opgestart worden. In deze fase wordt het planologische besluit opgesteld, alle benodigde onderzoeken gedaan en wordt planologisch besluit in procedure gebracht. Een gemeentelijke projectmanager begeleidt dit proces. Nadat de ruimtelijke procedure is afgerond of gelijktijdig met de aanvang van de ruimtelijke procedure (afhankelijk van welke ruimtelijke procedure gevolgd wordt) kan ook de omgevingsvergunning worden aangevraagd.

In deze fase wordt de nakoming van de gesloten overeenkomst bewaakt. Doel is om de gemaakte afspraken daadwerkelijk geïmplementeerd te krijgen in het planologisch besluit en de vergunningen. Het kostenverhaal wordt bewaakt en er wordt voor gezorgd dat de bijdrages en gevraagde garanties, ter afdekking van de risico's, geregeld worden.

Mocht het initiatief publiekrechtelijk niet haalbaar blijken te zijn, doordat de gemeenteraad niet wenst mee te werken, of doordat er terechte zienswijzen tegen het plan worden ingediend (of tegen de omgevingsvergunning), of omdat de bestuursrechter het plan/vergunning vernietigt, dan wordt het initiatief beëindigd en conform de (proces)afspraken uit de overeenkomst afgehandeld.

De uitvoeringsfase

In de uitvoeringsfase wordt het initiatief gerealiseerd. Het gebied wordt bouw- en woonrijp gemaakt en het plan wordt gerealiseerd. Als de initiatiefnemer bouw- en woonrijp maakt, vraagt de gemeente aanvullende zekerheden (bank- of concerngarantie) om de risico's af te dekken. Ook toetst de gemeente dan de feitelijke uitvoeringswerkzaamheden.

Als er binnen het plan sprake is van wijzingen in de openbare ruimte, vindt in deze fase de overdracht plaats van deze openbare ruimte aan de gemeente. De gemeente toetst of de openbare ruimte is aangelegd conform de uitgangspunten in de overeenkomst zodat deze overgenomen kan worden door de gemeente. Als dit het geval is, vinden de eventueel benodigde grondtransacties van de openbare ruimte plaats. Zo niet, dan moet de initiatiefnemer aanpassingen doen zodat de openbare ruimte alsnog goed aangelegd wordt. Nadat alles afgerond is, wordt het project afgesloten.

3.5 Voorschot kostenverhaal

Bij het sluiten van een intentieovereenkomst wordt een voorschot gevraagd. Doel van dit voorschot is:

- Vergoeding voor de ambtelijke uren in de haalbaarheidsfase.
- Scherp te krijgen of de initiatiefnemer serieus is. Bij de gemeente komen veel aanvragen binnen. Een voorschot zorgt ervoor dat alleen de initiatieven die echt serieus zijn doorgang vinden. Hiermee wordt voorkomen dat er te veel ambtelijke capaciteit benodigd is.
- Het risico voor de gemeente te beperken. Het voorschot voorkomt dat de gemeente veel tijd besteedt aan een initiatief, terwijl de ambtelijke uren uiteindelijk niet betaald worden door de initiatiefnemer.

Indien het initiatief haalbaar blijkt te zijn en de gemeente bereikt overeenstemming over een anterieure overeenkomst waarin afspraken over het kostenverhaal worden opgenomen, dan wordt het voorschot verrekenend met de totale aan de gemeente te betalen bijdrage. Mocht blijken dat het initiatief niet haalbaar is, dan heeft de initiatiefnemer geen recht op teruggave van het voorschot. Het voorschot is immers een vergoeding voor de ambtelijke uren in de haalbaarheidsfase.

De hoogte van het voorschot moet in balans zijn in relatie tot de omvang en complexiteit van het project. Daarom varieert de hoogte van het voorschot zoals opgenomen in onderstaande tabel:

Categorie	Criteria	Voorschot
Niet complexe projecten	Kleine projecten met weinig of geen impact op de omgeving. Geen of beperkte aanpassingen openbare ruimte. Verwachte snelle afhandeling door gemeente.	€ 5.000,00
Redelijk complexe projecten	Middelgrote projecten met weinig tot beperkte impact op de omgeving. Nieuwe aanleg openbare ruimte nodig. Beperkte doorlooptijd.	€ 15.000,00
Complexe projecten	Grootschalige projecten met veel programma en openbare ruimte. Impact op omgeving is groot en de doorlooptijd lang.	€ 50.000,00

4. Methodiek kostenverhaal

4.1. Inleiding

Zoals in 2.2. genoemd, kunnen de kosten, die kunnen worden verhaald, worden ingedeeld in de volgende categorieën:

- De gebiedseigen kosten
- Bovenwijkse voorzieningen
- Ruimtelijke ontwikkelingen

Hierna wordt uitgelegd welke methodiek de gemeente Roermond toepast op elk van de hiervoor genoemde categorieën kosten.

4.2. De gebiedseigen kosten

Dit zijn de kosten die worden gemaakt voor een bouwplan of ontwikkelproject en die direct aan die ontwikkeling zijn gerelateerd. Al deze kosten worden verhaald op de initiatiefnemer.

Feitelijk zijn dit de kosten voor het bouw- en woonrijp maken, de gemeentelijke begeleidingskosten (inclusief de kosten voor de planologische procedure) en eventueel de kosten voor de tegemoetkoming van planschade en andere schades. De kosten kunnen eventueel ook buiten de grens van het exploitatiegebied gemaakt worden. Denk hierbij bijvoorbeeld aan compenserende milieumaatregelen.

- *Ambtelijke begeleidingskosten:*

Deze kosten bestaan uit de ambtelijke begeleidingsuren en de kosten voor de ruimtelijke procedure.

Vanuit de gewenste eenduidigheid maakt de gemeente Roermond gebruik van de landelijke Plankostenscan. Dit is een instrument bedoeld om de kosten voor de ambtelijke inzet te bepalen, uitgaande van een exploitatieplan. De wettelijke Plankostenscan schrijft voor hoeveel plankosten de gemeente maximaal kan verhalen voor welke gemeentelijke disciplines.

Voor kleine initiatieven met enkele woningen worden deze ambtelijke begeleidingskosten niet berekend met de Plankostenscan. Hiervan is sprake als de te verhalen kosten lager zijn dan € 10.000,- en de aanpassingen aan de openbare ruimte zich beperken tot de aanleg van een inrit en de aansluiting op de nutsvoorzieningen.

- *Kosten voor de realisatie en aanpassingen in het openbaar gebied*

Bij veel projecten zijn aanpassingen in de openbare ruimte noodzakelijk om het plan te kunnen realiseren. De mate waarin dat gebeurt verschilt echter. Soms zijn er een paar aanpassingen nodig en soms wordt een geheel nieuwe openbare ruimte gecreëerd. Uitgangspunt hierbij is dat in de overeenkomsten wordt vastgelegd dat de initiatiefnemer de openbare ruimte op eigen kosten realiseert.

In sommige gevallen kunnen er redenen zijn, dat de gemeente opdrachtgever is voor de aanleg van (een deel) van de openbare ruimte. In dat geval brengt de gemeente de totale kosten in beeld binnen en buiten het projectgebied. Deze kosten worden vervolgens in rekening gebracht bij de initiatiefnemer. Uitgangspunt is dat alle kosten binnen en buiten het projectgebied die worden gemaakt als gevolg van het project voor 100% in rekening worden gebracht.

- *Planschade en andere schades*

In de overeenkomst worden afspraken over eventuele planschadeclaims opgenomen.

Uitgangspunt is altijd dat eventuele planschade door de initiatiefnemer voldaan moet worden. Ook

overige schades worden opgenomen, denk hierbij aan schade aan de openbare ruimte. Ook deze kosten moet de initiatiefnemer voor zijn rekening nemen.

4.3. Bovenwijkse voorzieningen

De gemeente Roermond vraagt aan initiatiefnemers een bijdrage ten behoeve van bovenwijkse voorzieningen. De onderbouwing van de hoogte van deze bijdrage is gebaseerd op een aantal investeringen op het gebied van infrastructuur die in de investeringsplanning zijn opgenomen. Aangezien de investeringen in infrastructuur niet alleen voor alle bestaande bebouwing in de gemeente, maar ook voor de nieuwe ontwikkelingen worden uitgevoerd, zal een proportioneel deel van de investeringen worden doorberekend aan de nieuwe initiatieven.

De investeringen worden voor het grootste deel gedekt in de gemeentelijke begroting. Alleen het deel dat valt toe te rekenen aan de nieuwe initiatieven wordt als bovenwijkse voorziening in rekening gebracht.

Om de methodiek van toerekening van bovenwijkse voorzieningen aan nieuwe initiatieven werkbaar en transparant te houden worden de voorzieningen waarvoor kostenverhaal zal plaatsvinden in aantal beperkt.

Een aantal bovenwijkse voorzieningen is dermate groot van omvang en van invloed op de totale verkeersdoorstroming en de bereikbaarheid in de gemeente Roermond, dat in principe alle gebruikers van de lokale infrastructuur belang hebben bij de realisatie van deze grote infrastructurele voorzieningen. Deze investeringen komen ten goede aan alle inwoners en bedrijven in Roermond. Deze voorzieningen worden toegerekend aan ieder project in de gemeente, ongeacht in welk stadsdeel de locatie ligt.

Het gaat om de volgende investeringsprojecten:

Investeringsproject:	Kosten:	Status:
Reconstructie Oranjelaan	€ 2.930.000,00	IP begroting 2021
Reconstructie Singelring fase 3	€ 5.840.000,00	IP begroting 2021

Deze projecten leiden tot een totaal investeringsbedrag van € 8,77 miljoen.

Omdat deze voorzieningen niet alleen nut hebben voor nieuwe ontwikkelingen, maar ook voor de bestaande bebouwing, kan slechts een beperkt deel daarvan worden toegerekend aan nieuwe ontwikkelingen.

Voor het berekenen van de bijdrage bovenwijkse voorzieningen is uitgegaan van 15% van het investeringsbedrag. Dit betekent dat circa 15% van de investeringen kan worden toegerekend naar nieuwe ontwikkelingen. Het gaat dan om een bedrag van € 1.315.500,00.

Het Investeringsplan begroting 2021 heeft een looptijd van 4 jaar. Gedurende deze periode wordt op grond van de in het verleden gesloten overeenkomsten bijdragen bovenwijkse voorzieningen verwacht van in totaal ongeveer € 930.000,00. Het resterende bedrag van € 385.500,00 dient uit gedurende de komende jaren nog te sluiten overeenkomsten te komen.

Hierbij is gekeken naar plannen die in voorbereiding zijn en waarbij we een redelijke mate van zekerheid hebben over het bouwprogramma en dat deze gedurende de komende jaren tot uitvoering gaan komen. Deze plannen hebben een capaciteit van ongeveer 190 woningen. Uitgaande van een gemiddelde oppervlakte kavel of BVO per woning van 200 m², kan de bijdrage worden omgeslagen over 38.000 m².

De door deze oppervlakte op te brengen bijdrage bovenwijkse voorzieningen bedraagt zoals hiervoor aangegeven € 385.500,00. Per m² komt dat neer op afgerond € 10,00.

Voor sommige functies en gestapelde bebouwing wordt de bijdrage berekend per m2 BVO. Hierdoor wordt bereikt deze plannen meer naar draagkracht gaan bijdragen.

– Grondgebonden woningbouw:	€ 10,00 per m2 uitgeefbaar gebied
– Gestapelde woningbouw:	€ 10,00 per m2 BVO
– Bedrijventerreinen:	€ 10,00 per m2 uitgeefbaar gebied
– Kantoren:	€ 10,00 per m2 BVO
– Detailhandel/dienstverlening/horeca:	€ 10,00 per m2 BVO

Ook bij plannen waarbij sprake is van transformatie/functiewijziging, is een bijdrage aan Bovenwijkse Voorzieningen verschuldigd. De hoogte van de bijdrage wordt in dat geval gebaseerd op de toename in de parkeernorm, die ontstaat door de desbetreffende transformatie/functiewijziging (nieuwe functie ten opzichte van oude functie). De mate van (verkeers-)intensivering is namelijk een belangrijke indicator voor de benodigde Bovenwijkse Voorzieningen.

In het parkeerbeleid van de gemeente Roermond zijn parkeernormen per functie opgenomen. Deze worden gebruikt om de veranderingsfactor in de parkeernorm(en) te bepalen. Vervolgens wordt deze factor toegepast op het tarief van € 10,00 per m² bouwterrein of € 10,00 per m² BVO.

De bijdrage Bovenwijkse Voorzieningen, wordt opgenomen in de anterieure overeenkomst. Deze bijdragen worden ingaande 1 januari 2021 gestort in de Reserve Gebiedsontwikkeling claim “Bovenwijkse Voorzieningen”.

Uiteraard kunnen de komende jaren nieuwe investeringen gewenst zijn, die nu nog niet op de lijst meegenomen zijn. Daarnaast kan het uitvoeringsmoment wijzigen van reeds geplande investeringen, of kan het investeringsbedrag zelf wijzigen.

Daarom dient deze lijst regelmatig te worden geactualiseerd. De actualisatie zal plaatsvinden gelijktijdig met de eens per raadsperiode te actualiseren Nota Grondbeleid.

4.3. Ruimtelijke ontwikkelingen

In 2012 is de Structuurvisie kwaliteitsbijdrage gemeente Roermond vastgesteld. Hierin wordt verplicht gesteld dat ruimtelijke ontwikkelingen in het buitengebied, die in strijd zijn met het geldende bestemmingsplan, maar waaraan vanuit ruimtelijke overwegingen toch medewerking kan worden verleend, bij moeten dragen aan de verbetering van de kwaliteit van het landschap.

In deze structuurvisie is ook de methodiek van de bepaling van de bijdrage nader uitgewerkt.

Bijlage
Financiële kaders grondbeleid

1. Financiële kaders grondbeleid

Deze financiële kaders zijn bedoeld om de uitgangspunten vast te leggen van de inrichting en beheer van de (financieel) administratieve processen met betrekking tot de gemeentelijke grondexploitaties, gronden binnen voormalige grondexploitaties, gronden zonder concreet project en het faciliterend grondbeleid. Daarbij geldt dat de verslaggevingsregels van het Besluit begroting en verantwoording (BBV) en de stellige uitspraken en aanbevelingen van de commissie BBV zoals opgenomen in de Notitie “Grondbeleid in begroting en jaarstukken” uit 2019 worden gevolgd.

2. Begroting en verantwoording

Jaarlijks wordt er op meerdere manieren over de grondexploitaties aan de raad gerapporteerd:

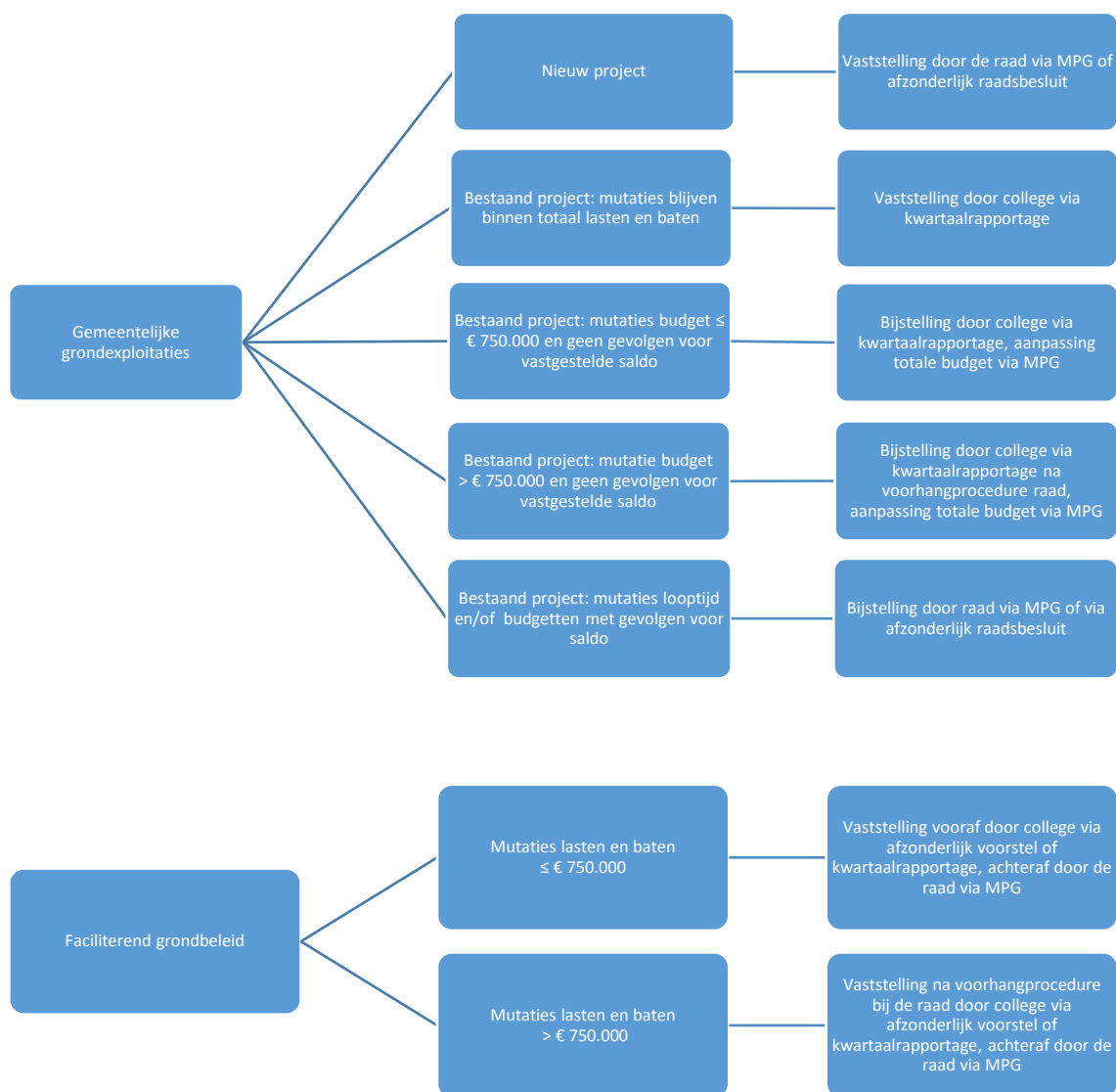
- Begroting (paragraaf grondbeleid): één keer per jaar: programma en beleid voor de komende jaren.
- Jaarrekening (paragraaf grondbeleid): één keer per jaar: verantwoording op beleid zoals opgenomen in de paragraaf bij de begroting.
- Via het Meerjarenprogramma Gebiedsontwikkeling (MPG) informeert het college de raad jaarlijks over de uitkomsten van het grondbeleid. Dit MPG wordt door de gemeenteraad jaarlijks gelijktijdig met de Kaderbrief samen met een actualisatie van de budgetten vastgesteld. De uitkomsten van het MPG worden verwerkt in de Jaarrekening en de programmabegroting van de gemeente. In het MPG informeert het college de raad over:
 - de voortgang in de projecten:
 - de grondexploitaties
 - de projecten op basis van faciliterend grondbeleid
 - overige grond
 - risico's en weerstandsvermogen;
 - de trends en samenhang van de ontwikkelingen.
- Het college stelt per kwartaal een voortgangsrapportage vast over de stand van zaken met betrekking tot de individuele projecten. Een samenvatting van deze voortgangsrapportage wordt met een raadsinformatiebrief ter informatie aan de raad gezonden. De eerste rapportage naar de stand per 1 april, de tweede rapportage naar de stand per 1 juli en de derde rapportage naar de stand per 1 oktober. Over het vierde kwartaal wordt geen afzonderlijke rapportage opgesteld, die maakt deel uit van met MPG.

Binnen de administratie wordt onderscheid gemaakt in:

- Gemeentelijke grondexploitaties
- Faciliterend grondbeleid
- Overige gronden

Binnen de administratie van de gronden waarop de Nota Grondbeleid van toepassing is, is er een reserve Gebiedsontwikkeling.

De volgende schema's geven de besluitvorming met betrekking tot budgetten binnen de gemeentelijke grondexploitaties en het faciliterend grondbeleid weer.



3. Gemeentelijke grondexploitaties

Er is sprake van een grondexploitatie op het moment dat voor een gebiedsontwikkeling bouwrijpe en/of woonrijpe eigen grond wordt geproduceerd en de gemeenteraad deze grondexploitatie heeft geopend.

Vorbereidingskosten

Zolang een project echter nog in de voorbereidende fase zit, is er feitelijk nog geen sprake van een vastgesteld project en een geopende grondexploitatie. Kosten voor de ontwikkeling van het plan kunnen dan ook (nog) niet direct worden toegerekend.

Wel biedt het BBV een mogelijkheid om onder voorwaarden deze kosten gedurende maximaal 5 jaar 'op te sparen' en later als historische kosten aan de grondexploitatie toe te rekenen. De gemeente Roermond wil in voorkomend geval gebruik maken van deze mogelijkheid, mits:

- Goed gemotiveerd en passend binnen de voorwaarden uit het BBV;
- De gemeenteraad hiervoor een budget beschikbaar heeft gesteld.

Openen van een gemeentelijke grondexploitatie

Een grondexploitatie wordt aan de raad voorgelegd zodra er zekerheid is over de beschikbare

dekkingsmiddelen en er in beginsel sprake is van ten minste een neutraal risicoprofiel. Als er sprake is van een negatief risicoprofiel wordt in het raadsvoorstel toegelicht waarom hier van wordt afgeweken. Een grondexploitatie wordt geopend nadat de gemeenteraad krediet voor een project beschikbaar heeft gesteld. Het raadsvoorstel bevat het kredietbedrag, de dekking van het krediet, de begroting, de risicoanalyse en een toelichting daarop in de vorm van een grondexploitatiecomplex met de uitgangspunten, zoals grondgebruik, begrenzing exploitatiegebied, fasering, berekeningsgrondslag kosten en opbrengsten en de risico's.

Het kredietbedrag wordt berekend als de som van de nominale kosten, de rentekosten en kostenstijging. Het krediet wordt gedekt door de inkomsten - inclusief opbrengstenstijging - zoals geraamd in de grondexploitatie. Daarbij worden parameters toegepast voor de berekening van de rentekosten en de kosten- en opbrengstenstijgingen:

- *Rentetoerekening*
De rente wordt jaarlijks berekend op basis van de in het MPG vastgestelde boekwaarde per 1 januari van het betreffende jaar. Conform de geldende BBV regels wordt deze rentetoerekening middels het gewogen gemiddelde rentepercentage van de bestaande leningenportefeuille van de gemeente naar verhouding Vreemd Vermogen/Eigen Vermogen.
- *Disconteringsvoet*
Voor het contant maken van het berekende eindresultaat van gemeentelijke grondexploitaties, wordt de berekeningswijze voor het bepalen van de disconteringsvoet gehanteerd zoals die geldt op grond van het BBV. Deze disconteringsvoet is voor alle gemeenten gelijk gesteld aan het maximale streefpercentage van de Europese Centrale Bank voor de inflatie binnen de Eurozone.
- *Kostenstijging*
Voor de kostenstijging binnen gemeentelijke grondexploitaties wordt gerekend met een percentage dat overeenkomt met het gemiddelde van het door het CBS vastgestelde prijsindexcijfer grond-, water en wegenbouw over een periode van 10 voorafgaande jaren.
- *Opbrengstenstijging*
Voor de toekomstige opbrengstenverwachting (opbrengstenstijging van de te verkopen bouwgrond) binnen gemeentelijke wordt voor zover er nog geen verkoopafspraken vastliggen gerekend met een percentage, dat uit voorzichtigheidsprincipe minimaal 1% lager ligt dan de kostenstijging.

Het resultaat van de grondexploitatie wordt berekend met behulp van de eindwaardesystematiek.

De BBV schrijft voor welke kosten toegerekend kunnen worden aan grondexploitaties. De gemeente rekent conform deze regelgeving de kosten toe aan de grondexploitaties.

De ambtelijke begeleidingskosten worden toegerekend, waarbij gebruik wordt gemaakt van de landelijke Plankostenscan, die ook voor exploitatieplannen van toepassing is.

De investeringen in de openbare ruimte worden toegerekend aan grondexploitaties op basis van de criteria "Proportionaliteit", "Profijt" en "Toerekenbaarheid". Als investeringen niet aan deze criteria voldoen worden ze onder de materieel vaste activa op de balans verantwoord.

Toetsing markwaarde gronden gemeentelijke grondexploitaties

Binnen de gemeentelijke grondexploitaties kunnen gronden aanwezig zijn waarvoor nog geen overeenkomst tot verkoop is gesloten. Voor deze gronden is het van belang dat de boekwaarde niet hoger mag zijn dan de marktwaarde. Omdat markwaardes kunnen wijzigen door de marktomstandigheden, is het van belang deze periodiek te toetsen.

Uitgangspunt is dat de marktwaarde van deze gronden tenminste een maal in de drie jaar wordt

getoetst op basis van een taxatie door een externe deskundige. Wordt op basis van die periodieke toetsing een duurzame waardevermindering vastgesteld, dan moet dat leiden tot een afwaardering van die gronden.

Jaarlijkse actualisatie grondexploitatie

Jaarlijks worden de grondexploitatiebegrotingen, de grondexploitatiecomplexen, de kredieten, de parameters en de risicoanalyses geactualiseerd en opgenomen in het MPG. De raad stelt de jaarrekening vast inclusief de geactualiseerde grondexploitatiebegrotingen, parameters en kredieten.

Nacalculatie en afsluiten grondexploitatie

Voor grondexploitaties die afgesloten worden zal in de Jaarverantwoording Grondbeleid in het jaar van afsluiting een financiële verantwoording worden gegeven over het project.

Als richtlijn voor de bepaling van het moment van afsluiting geldt dat het project volledig is gerealiseerd en er geen financiële afwikkelingen meer plaats hoeven te vinden.

Afsluiting kan tevens plaatsvinden bij een beperkte omvang van de nog uit te voeren werkzaamheden.

In de meeste gevallen betreft het hier dan de afronding van civiele werkzaamheden of woonrijp maken. In dat geval kan een voorziening worden getroffen voor de nog te maken kosten na afsluiting.

In de administratie zal per exploitatie een afzonderlijke voorziening worden gevormd. Aan het vormen van deze voorzieningen kunnen de volgende voorwaarden worden gesteld:

- instelling van dergelijke voorzieningen vinden plaats in de jaarverantwoording ofwel kredietrapportage welke door de raad wordt vastgesteld;
- er is geen onzekerheid meer omtrent de nog te realiseren inkomsten en uitgaven zodat afsluiting gerechtvaardigd is;
- de nog af te wikkelen kosten zijn beperkt qua omvang (maximaal 5% van de totale exploitatie kosten van het bouw- en woonrijp maken) en tijdsperiode (binnen 2 jaar);
- rapportage over de afloop van deze voorzieningen vindt plaats via de jaarverantwoording;
- niet bestede kosten vallen vrij ten gunste van de algemene reserve.

Herziening grondexploitatie bij majeure afwijkingen

Als de herziening van de grondexploitatiebegroting betrekking heeft op belangrijke punten zoals het anders invullen van de ruimtelijke kaders met grote gevolgen voor de grondexploitatie, dan wordt de herziene grondexploitatie afzonderlijk ter besluitvorming aan de raad voorgelegd.

Tussentijds winst nemen

Voor winstneming geldt de 'Percentage of Completion methode': voor zover gronden zijn verkocht en opbrengsten zijn gerealiseerd kan tussentijds naar rato van de voortgang van de grondexploitatie winst worden genomen. Hiervoor moet het resultaat op de grondexploitatie wel op betrouwbare wijze kunnen worden ingeschat. Als aan de volgende voorwaarden is voldaan, bestaat er voldoende zekerheid om winst te kunnen nemen:

- a. Het resultaat op de grondexploitatie kan betrouwbaar worden ingeschat; én
- b. De gronden (of deelpercelen) moet zijn verkocht; én
- c. De kosten zijn gerealiseerd (winst wordt naar rato van de realisatie gerealiseerd).

Volgens het realisatiebeginsel moet in deze gevallen de winst ook (naar rato) worden genomen.

Volgens het voorzichtigheidsbeginsel moet realisatie van winst worden uitgesteld tot daarover voldoende zekerheid bestaat. Per grondexploitatie worden beide beginselen tegen elkaar afgewogen bij de jaarlijkse herziening.

Bij het bepalen van de hoogte van de tussentijdse winst wordt zowel voor de kosten als de opbrengsten rekening gehouden met project specifieke onzekerheden. Dit verlaagt de te nemen winst

en dat wordt vanuit voorzichtigheid als noodzakelijk geacht.

De financiële verwerking van de genomen winst zal conform de BBV richtlijnen in de jaarrekening verwerkt worden.

Verliezen bij gemeentelijke grondexploitaties

Zodra een verlies binnen een gemeentelijke grondexploitatie onafwendbaar is, wordt een voorziening getroffen. Voorzieningen van verlieslatende grondexploitaties worden ingesteld op netto contante waarde. Deze voorzieningen, worden conform de door de BBV voorgeschreven discountvoet netto-contant gemaakt en jaarlijks geactualiseerd. Conform de nota passivabeleid doet het college van burgemeester en wethouders bij de jaarrekening een voorstel welke voorzieningen moeten worden getroffen. In feite is hier geen keuze, maar een verplichting tot het instellen van een voorziening. Het beheer van deze voorziening ligt bij het college van burgemeester en wethouders. De raad formaliseert deze instelling bij vaststelling van de jaarrekening.

Een dekking door middel van een voorziening van een tekort in een gemeentelijke grondexploitatie wordt niet als opbrengst verwerkt in de grondexploitatieberekening. Deze dekking zal wel genoemd worden in de rapportages aan de gemeenteraad.

4. Faciliterend grondbeleid

Faciliterend grondbeleid is van toepassing bij projecten met een planologische wijziging waarbij de gemeente kostenverhaal moet toepassen. Het faciliterend grondbeleid houdt in dat de gemeente zelf geen actieve grondexploitatie voert, maar dit overlaat aan private initiatiefnemers. De bouwka-vel is niet in het bezit van de gemeente. De gemeente faciliteert deze grondexploitaties door werkzaamheden te verrichten zoals het wijzigen van een planologische titel en/of door te investeren in voorzieningen in de openbare ruimte en het aanleggen van nutsvoorzieningen. Deze kosten worden vervolgens verhaald op betrokkenen. Daarvoor sluit de gemeente met de initiatiefnemer een privaatrechtelijke overeenkomst af of gebruikt de publiekrechtelijke instrumenten voor het kostenverhaal.

Besluitvorming overeenkomsten

De bevoegdheid tot het besluiten over privaatrechtelijke rechtshandelingen is op grond van artikel 160 van de Gemeentewet toegekend aan burgemeester en wethouders. Het college is daarmee bevoegd tot het sluiten van kostenverhaalsovereenkomsten.

Deze bevoegdheid wordt echter beperkt, doordat het college op grond van artikel 169, vierde lid van de Gemeentewet vooraf aan de raad inlichtingen dient te verstrekken, indien de raad daarom verzoekt of wanneer de uitoefening van de bevoegdheid ingrijpende gevolgen kan hebben voor de gemeente. In dat geval neemt het college niet eerder een besluit, dan nadat de raad in de gelegenheid is gesteld wensen en bedenkingen kenbaar te maken (daarnaast heeft het college een actieve informatieplicht aan de gemeenteraad).

In de Financiële Verordening is vastgelegd, dat het college de raad in ieder geval vooraf informeert en pas een besluit neemt, nadat de raad in gelegenheid is gesteld wensen en bedenkingen kenbaar te maken, voor zover het betreft niet bij begroting vastgestelde afzonderlijke verplichtingen inzake het aangaan en aanpassen van kostenverhaalsovereenkomsten, waarin afspraken zijn opgenomen over gemeentelijke investeringen en/of aan- en verkoop van onroerende goederen, met een gezamenlijk waarde groter dan € 750.000,00.

Complex faciliterend grondbeleid

In exploitatieovereenkomsten worden afspraken vastgelegd over het verhaal van kosten op de initiatiefnemers.

Er wordt een complex faciliterend grondbeleid ingesteld, dat is bedoeld om de kosten en opbrengsten te administreren die voortvloeien uit bouwplannen van private initiatiefnemers.

Per initiatief wordt binnen dit complex een deelproject aangemaakt. Een deelproject wordt aangemaakt op het moment dat een intentieovereenkomst of een anterieure overeenkomst wordt gesloten, waarin afspraken over kostenverhaal zijn opgenomen. Het krediet voor een dergelijk deelproject wordt verleend bij de jaarlijkse herziening van het MPG.

Jaarlijkse actualisatie faciliterend grondbeleid

Voor de deelprojecten binnen het complex faciliterend grondbeleid wordt voor de hele looptijd een begroting opgesteld. Het complex faciliterend grondbeleid wordt één keer per jaar per deelproject geactualiseerd en vastgesteld door de raad als onderdeel van het MPG. Bij het vaststellen van het MPG door de raad wordt tevens het benodigde krediet toegekend.

Per deelproject wordt de balanspositie in de jaarrekening bepaald per 31 december.

Als alle kosten en opbrengsten zijn gerealiseerd wordt het deelproject afgesloten, hetgeen jaarlijks in het MPG wordt aangegeven.

Gemeentegronden binnen kostenverhaalsovereenkomsten

Voor zover de gemeente gronden in eigendom heeft binnen projecten waarbij sprake is van faciliterend grondbeleid, worden deze op de balans geplaatst onder de vlottende activa in de rubriek “gereed product en handelsgoederen”. In de kostenverhaalsovereenkomsten worden afspraken gemaakt over de verkoop van deze gronden aan de marktpartij.

Jaarlijks wordt in het MPG ingegaan op de stand van zaken van de te verwachten ontwikkelingen binnen de betreffende deelprojecten binnen het complex faciliterend grondbeleid. Hierbij worden ook de eventuele financiële risico's vermeld en de boekwaarde versus de marktwaarde van de gemeentelijke eigendommen binnen de projecten. Voor de marktwaarde wordt uitgegaan van de in de exploitatieovereenkomst overeengekomen verkoopprijs. Indien wordt geconcludeerd, dat sprake is van een duurzame waardevermindering (bijvoorbeeld omdat een project niet wordt gerealiseerd en de bestemming wordt gewijzigd), wordt voor de hoogte van de waardevermindering een voorziening gevormd. Conform de nota passivableid doet het college van burgemeester en wethouders bij de jaarrekening een voorstel welke voorzieningen moeten worden getroffen op basis van risico-inschatting. Indien blijkt dat de waardering te hoog is, dient ten laste van het begrotingssaldo een voorziening te worden ingesteld. In feite is hier geen keuze, maar een verplichting tot het instellen van een voorziening. Het beheer van deze voorziening ligt bij het college van burgemeester en wethouders. De raad formaliseert deze instelling bij vaststelling van het MPG.

Budget implementatie en uitvoering regie-faciliterend grondbeleid

In de Nota Grondbeleid wordt het huidige faciliterend beleid voortgezet, echter met de toevoeging dat de gemeente kan kiezen voor een regie-faciliterend beleid.

De implementatie en uitvoering van het regie-faciliterend grondbeleid brengt kosten met zich mee, denk bijvoorbeeld aan inhuurkosten van adviesbureaus bij het opstellen van gebiedsvisies. Om daadwerkelijk de keuzemogelijkheid voor een regie-faciliterend grondbeleid te hebben zijn middelen noodzakelijk om dat waar te kunnen maken.

Voor de implementatie en uitvoering van het regie-faciliterend grondbeleid wordt structureel een budget in de begroting opgenomen. Dit bedrag wordt gebaseerd op het gemiddelde van de kosten die in de jaren 2018 – 2020 voor de initiatieffase van gebiedsontwikkelingen zijn gemaakt. Voor het jaar 2021 maakt dit bedrag onderdeel uit van de begrotingswijziging naar aanleiding van de uitvoeringstoets. Voor de jaren 2022 en volgende zal dit bedrag worden meegenomen in de Kaderbrief en de meerjarenbegroting.

Na twee jaar zal de hoogte van dit structurele budget worden geëvalueerd en indien nodig worden bijgesteld.

5. Overige gronden

Het gaat om voorraad grond binnen het Grondbeleid waarvan de kosten en/of opbrengsten niet gekoppeld zijn aan gemeentelijke grondexploitatie en het faciliterend grondbeleid.

De volgende gronden worden onderscheiden:

- Gronden voormalige grondexploitaties (Vlottende Activa);
- Gronden zonder concreet plan (Materiële Vaste Activa).

Deze grondposities worden conform de BBV regelgeving toegelicht op de balans.

De activering van deze grond gebeurt conform het BBV steeds tegen (historische) verkrijgingprijs en bijkomende kosten. Op grond wordt niet afgeschreven. Grond wordt wel afgewaardeerd tot de marktwaarde als sprake is van een (duurzaam) lagere marktwaarde. Afwaardering vindt rechtstreeks plaats ten laste van de Reserve Gebiedsontwikkeling. Er wordt geen voorziening gevormd. In het kader van de begroting en jaarrekening zal in de paragraaf grondbeleid inzicht worden gegeven in het meerjarig verloop van deze gronden.

Jaarlijkse actualisatie voorraad grond

Minimaal één keer per jaar wordt de voorraad grond geactualiseerd als onderdeel van het MPG. Doel van deze actualisatie is om de financiële stand van zaken in beeld te brengen.

Zolang er geen verkoopovereenkomst is gesloten voor deze gronden wordt de marktwaarde een maal per 3 jaar getoetst aan de hand van een taxatie door een onafhankelijk extern deskundige.

Gronden voormalige grondexploitaties

Het betreft voormalige grondexploitatieprojecten, waarbij nog enkele kavels resteren. Deze kavels zijn bouwrijp, uitgezonderd trottoir en inrit. Voor nog te maken kosten is een voorziening getroffen. Deze gronden zijn op de balans geplaatst onder de rubriek vlottende activa in de categorie voorraden: gereed product. Dit betreft gronden met het stellige voornemen om op afzienbare termijn te verkopen.

Gronden zonder concreet plan

Dit zijn gronden, waarvoor op basis van het gemeentelijke beleid (bijvoorbeeld de structuurvisie) duidelijk is dat deze (op termijn) ontwikkeld gaan worden. Nader onderzoek moet de haalbaarheid van de plannen bepalen. Zolang deze gronden nog niet kwalificeren als in exploitatie genomen plan, staan deze op de balans onder de materiële vast activa in de rubriek “gronden en terreinen”.

Dit betreft gronden met een vaste bestemming die (nog) niet in een transformatieproces zitten. Deze gronden worden gewaardeerd tegen de historische kostprijs. Onder door de commissie BBV gestelde voorwaarden kunnen deze gronden worden gewaardeerd tegen een waarde uitgaande van de toekomstige bestemming in plaats van de huidige. Een van de voorwaarden is dat het moet gaan om woningbouw en niet om bedrijventerreinen. Voor het vaststellen van de marktwaarde worden deze gronden gewaardeerd door een onafhankelijk taxateur.

6. Reserve Gebiedsontwikkeling

Ingaande 1 januari 2021 wordt een Reserve Gebiedsontwikkeling ingesteld. Binnen deze reserve wordt een drietal claims onderscheiden:

- a. Bovenwijkse voorzieningen;
- b. Risico's gemeentelijke grondexploitaties.

Ad a.:

De gemeente Roermond vraagt bij faciliterend grondbeleid een bijdrage Bovenwijkse Voorzieningen aan initiatiefnemers. Deze bijdrage wordt, zodra deze is voldaan, gestort in de claim Bovenwijkse Voorzieningen binnen de Reserve Gebiedsontwikkeling. Het college van burgemeester en wethouders wordt gemandateerd om deze bijdragen te storten in deze Reserve.

Een uitname uit deze Reserve kan alleen na een raadsbesluit en voor de gemeentelijke projecten zoals opgenomen in het beleid met betrekking tot kostenverhaal. Deze uitname wordt dan als bijdrage van derden in mindering gebracht op de investeringskosten.

Ad b.:

Onvoorziene omstandigheden kunnen zich uiteraard altijd voordoen. De aard van dergelijke risico's brengt met zich mee dat de omvang feitelijk niet is in te schatten. Bij het inzichtelijk maken van de risico's van de grondexploitaties, wordt veelal onderscheid gemaakt in twee soorten risico's. Dat zijn:

- voorzienbare risico's (risico's op planniveau, ook wel aangeduid als project specifieke risico's);
- onvoorzienbare risico's of algemene risico's (conjuncturele of marktrisico's).

De voorzienbare risico's worden jaarlijks door actualisatie van de grondexploitaties berekend. Afhankelijke van de uitkomsten van die berekening dienen maatregelen getroffen te worden.

Voor het kwantificeren van de onvoorzienbare risico's willen we voortaan gebruik maken van de veelgebruikte IFLO-methode (IFLO staat voor: inspectie Financiën Lagere Overheden). Volgens deze methode wordt het weerstandvermogen voor grondexploitaties berekend aan de hand van een % van het geïnvesteerd vermogen en een % van de nog te realiseren opbrengsten. Met het hanteren van een percentage van 5% van het geïnvesteerd vermogen en 5% van de nog te realiseren opbrengsten is ons inziens een toereikende omvang opgenomen. De IFLO-methode zelf gaat uit van 10%. Gelet op het relatief laag geïnvesteerd vermogen en dus relatief laag risicoprofiel is voor Roermond een percentage van 5% voldoende.

Het risicobedrag dat wordt bepaald middels deze methode wordt gezien als de (onder)grens van het benodigde weerstandvermogen voor grondexploitaties. De financiële positie (op langere termijn) van grondexploitaties moet worden beoordeeld vanuit de som van de gerealiseerde en nog te realiseren opbrengsten in relatie tot de aanwezige risico's bij de grondexploitatie.

Deze norm toegepast op de Roermondse situatie (o.b.v. de situatie per 31 december 2020) resulteert in het volgende bedrag:

– 5% van de boekwaarde ad € 3,14 miljoen	€ 157.000,00
– 5% van de nog te realiseren opbrengsten ad € 4,65 miljoen	€ <u>232.500,00</u>
Totaal benodigd weerstandsvermogen grondexploitaties	€ 389.500,00

Dit is dus de minimale omvang van deze claim binnende reserve Gebiedsontwikkeling. Jaarlijks wordt dit bedrag geactualiseerd met toepassing van de IFLO-methode in het kader van het MPG.

Indien bij de verkoop van gronden binnen projecten met een faciliterend grondbeleid, voormalige grondexploitaties en zonder concreet plan een boekwinst wordt gehaald, wordt deze gestort in de Reserve Gebiedsontwikkeling ten gunste van de claim risico's grondexploitaties, tot het bedrag van de minimale omvang. Het college van burgemeester en wethouders wordt gemandateerd om deze boekwinsten te storten in de Reserve Gebiedsontwikkeling.