

Nota Grondbeleid

Montferland



Inhoudsopgave

Samenvatting	3
1. Voorwoord	7
2. Inzet van grondbeleid.....	8
2.1 Uitvoering van het grondbeleid	8
2.2 Visie en doel van het grondbeleid	9
2.3 Implementatie en evaluatie grondbeleid	9
3. Regie met het grondbeleid	11
Stap 1: Aanleiding (ruimtelijke) ontwikkeling	11
Stap 2: Beoordeling voorstelbaarheid	12
Stap 3 Afwegingen uitvoerbaarheid	12
Stap 4 Uitwerking en uitvoering in project.....	13
4. De integrale afweging.....	14
4.1 Maatschappelijk rendement.....	14
4.2 Financiële impact	15
4.3 Integrale beoordeling	15
5. De rolkeuze.....	18
5.1 De verschillende regierollen in het grondbeleid.....	18
5.2 De verschillende productierollen in het grondbeleid	18
5.3 Het bepalen van de gewenste rollen in de gebiedsontwikkeling	19
5.3.1 Het afwegingskader voor het bepalen van de gewenste rol.....	20
Stap 1: Kent de ontwikkeling een positieve integrale afweging?.....	20
Stap 2: Hoe belangrijk is de ontwikkeling?.....	20
Stap 3: Welke invloed in de ontwikkeling is nodig of gewenst?.....	21
Stap 4: Beoordeling randvoorwaarden	21
6. Kaders en toepassing in de praktijk.....	23
6.1 Instrumenten voor de actieve grondproductierol	23
6.1.1 Het aankopen van een locatie.....	23
6.1.2 De uitgifte van grond.....	25
6.1.3 Grondprijzen	26
6.2 Instrumenten voor de samenwerkende grondproductierol	26
6.3 Instrumenten voor de faciliterende grondproductierol	26
6.3.1 Kostenverhaal	27
7. Informatievoorziening	29
7.1 Verdeling verantwoordelijkheden Raad en College	29
7.2 De paragraaf grondbeleid	30

Dit document is de ambtelijke conceptversie 2.1 van de nota grondbeleid, maart 2025.

Deze nota grondbeleid is opgesteld door Guido Mertens Advies in opdracht van en in samenwerking met de gemeente Montferland. In de nota is gebruik gemaakt van teksten en figuren uit de modelnota grondbeleid van Guido Mertens Advies, versie november 2023/juli 2024 (in ontwikkeling).

Samenvatting

Inzet van Grondbeleid

Grondbeleid is een belangrijk instrument om maatschappelijke ambities te realiseren binnen de gemeente Montferland. De nota grondbeleid stelt de kaders vast voor ruimtelijke ontwikkelingen en bepaalt de randvoorwaarden voor het gemeentelijk handelen. Dit beleid is in lijn met het principe van brede welvaart, waarbij niet alleen materieel welzijn, maar ook aspecten zoals gezondheid, onderwijs, veiligheid, inclusiviteit en milieu worden meegewogen.

Het beleid bedient meerdere belanghebbenden:

- De gemeenteraad en het college krijgen duidelijkheid over bestuurlijke rollen en bevoegdheden.
- De ambtelijke organisatie krijgt richtlijnen voor advisering over grondzaken, ontwikkelstrategieën en juridische en financiële kaders.
- Externe partijen worden uitgenodigd tot samenwerking bij ruimtelijke ontwikkelingen.

De nota verwerkt aanbevelingen van de rekenkamercommissie en speelt in op actuele uitdagingen zoals woningbouwopgaven, financiële risico's en de Omgevingswet. Het situationeel grondbeleid wordt concreet uitgewerkt en er wordt ingezet op strategische grondaankopen en verbeterde informatievoorziening naar de raad. Evaluatie van het beleid vindt elke drie jaar plaats.

Uitvoering van het Grondbeleid

Door schaarste aan geschikte locaties is grondbeleid een belangrijk middel om ruimte te verkrijgen en maatschappelijke doelen te realiseren. De gemeente beschikt over strategische locaties, deels voor woningbouw, deels voor maatschappelijk vastgoed. Bij vastgoed dat zijn functie verliest, wordt afgewogen of behoud, transformatie of sloop de beste optie is. Verkoop van gemeentelijk vastgoed wordt op dezelfde wijze beoordeeld als de ontwikkeling van gemeentelijke gronden. De realisatie of aankoop van nieuw vastgoed valt buiten de scope van deze nota.

3

Visie en Doel van het Grondbeleid

Het grondbeleid is integraal onderdeel van het omgevingsbeleid en fungeert als sturingsmechanisme voor gebiedsontwikkelingen. De gemeente bepaalt per project haar rol en samenwerkingsstrategie. Hoofddoelen van het beleid zijn:

1. **Sturing op ruimtelijke ontwikkelingen via grondinstrumenten:** De gemeente gebruikt grondinstrumenten om locatieontwikkelingen te realiseren. Dit gebeurt door vooraf strategische doelen en gewenste resultaten te bepalen en locaties in samenhang te beoordelen. Het grondbeleid helpt bij gemeentelijke afwegingen en de keuze voor een passende gemeentelijke rol.
2. **Inzicht in haalbaarheid via integrale afweging:** Het grondbeleid biedt een kader om de haalbaarheid van ruimtelijke ontwikkelingen te beoordelen. Door een integrale benadering wordt een balans gezocht tussen maatschappelijk en financieel rendement, en wordt onrealistische stapeling van ambities voorkomen.

De juridische en financiële kaders zijn in hoofdlijnen vastgelegd en worden waar nodig aangevuld met procesbeschrijvingen en handleidingen. Kleine wijzigingen worden via de programmabegroting en het jaarverslag bijgewerkt.

Implementatie en Evaluatie Grondbeleid

De bestuurlijke kaders en rolverdeling zijn helder gedefinieerd. De raad stelt strategische kaders vast en houdt toezicht, terwijl het college de uitvoering bewaakt. De informatievoorziening naar de raad is versterkt via structurele rapportages over financiële en maatschappelijke effecten.

Situationeel grondbeleid is de leidraad: per project wordt bepaald welke gemeentelijke rol passend is (actief, faciliterend of samenwerkend). Financiële randvoorwaarden zijn geborgd, met een reserve grondexploitaties

tussen €2 en €4 miljoen en een verplichte risicoanalyse bij nieuwe grondexploitaties. Een integrale afweging tussen maatschappelijke en financiële waarden wordt systematisch toegepast en periodiek geëvalueerd.

Regie met het Grondbeleid

De gemeente voert regie over ruimtelijke ontwikkelingen om maatschappelijke ambities zoals woningbouw, economische groei en duurzaamheid te realiseren. Per project wordt de mate van regie afgestemd op factoren als urgentie, beschikbare middelen en samenwerkingspartners. De aanpak bestaat uit vier stappen:

1. **Aanleiding bepalen** – Onderzoek naar de noodzaak en urgentie van de ontwikkeling.
2. **Toetsing van de voorstelbaarheid** – Quickscan om te beoordelen of een initiatief past binnen gemeentelijke doelstellingen.
3. **Afweging van uitvoerbaarheid** – Financiële haalbaarheid en maatschappelijke impact worden integraal gewogen.
4. **Uitwerking en uitvoering** – Bij goedkeuring volgt de realisatie, met de gemeente als actieve of faciliterende partner

De Integrale Afweging

Een integrale afweging is cruciaal om maatschappelijke en financiële belangen in gebiedsontwikkeling evenwichtig te beoordelen. Omdat ruimtelijke ontwikkelingen meerdere beleidsterreinen raken, schiet een sectoraal perspectief tekort. Een integrale benadering voorkomt conflicterende of onhaalbare ambities en zorgt ervoor dat belangen in samenhang worden gewogen. Met een impact-afwegingsmodel maakt de gemeente zowel maatschappelijke als financiële gevolgen inzichtelijk, wat leidt tot beter onderbouwde besluitvorming en prioritering.

Het grondbeleid focust op maatschappelijk rendement en richt zich op betaalbaarheid, duurzaamheid en leefkwaliteit. De gemeente vertaalt haar ambities uit beleidsdocumenten naar concrete projecten. Omdat maatschappelijke waarden lastig kwantitatief te meten zijn, combineert de gemeente kwalitatieve en kwantitatieve beoordelingsmethoden. Richtlijnen en indicatoren uit verschillende beleidsvelden ondersteunen dit proces.

Gebiedsontwikkeling brengt financiële consequenties met zich mee. Een directe grondexploitatie geeft slechts een beperkt beeld van de werkelijke kosten en baten. Daarom stelt de gemeente een brede financiële businesscase op, waarin alle relevante financiële gevolgen worden meegenomen. Dit helpt om de haalbaarheid van een ontwikkeling beter te beoordelen en financiële risico's vooraf in te schatten. Afhankelijk van de omvang en complexiteit van een project bepaalt de gemeente of een uitgebreide financiële analyse nodig is.

Door maatschappelijke en financiële aspecten samen te brengen in een impact-afwegingsmodel ontstaat een compleet beeld van de effecten van gebiedsontwikkeling. De gemeente hanteert hierbij diverse financiële kaders en beoordeelt per project de balans tussen maatschappelijk rendement en financiële haalbaarheid. Deze flexibele benadering stelt de gemeente in staat om per project een acceptabel financieel resultaat vast te stellen, afhankelijk van de maatschappelijke meerwaarde.

Naast deze afweging kijkt de gemeente naar risico's, kansen en de prioritering van projecten binnen de beschikbare uitvoeringscapaciteit. Op basis van deze integrale beoordeling formuleert de gemeente een advies over de haalbaarheid en wenselijkheid van een plan. Uiteindelijk neemt de gemeenteraad de definitieve beslissing.

De Rolkeuze

Bij gebiedsontwikkeling zijn bijna altijd meerdere partijen betrokken, omdat zelden één partij alle fasen – van initiatief tot beheer – volledig op zich neemt. Daarom is samenwerking essentieel. De gemeente bepaalt binnen haar grondbeleid haar rol tot en met de grondtransformatie en de samenwerking met andere partijen. Op basis van een afwegingsmodel wordt geadviseerd over de meest geschikte gemeentelijke rol, waarbij zowel een voorkeursrol als een alternatief wordt benoemd. Deze rolkeuze, samen met de integrale beoordeling, vormt het ontwikkelkader dat bij complexe projecten ter besluitvorming aan de gemeenteraad wordt voorgelegd.

De regierol van de gemeente hangt af van de urgentie en het belang van een project. Bij een actieve regierol neemt de gemeente het initiatief en stimuleert zij andere partijen om bij te dragen, vooral bij locaties waar beleid al aangeeft dat ontwikkeling gewenst of noodzakelijk is. In een reactieve regierol beoordeelt de gemeente initiatieven van derden zonder zelf de ontwikkeling te starten, bijvoorbeeld bij onverwachte projectvoorstellen.

Naast de regierol bepaalt de productierol hoe de gemeente omgaat met grondverwerving, -bewerking en -uitgifte. Bij een actieve productierol koopt en transformeert de gemeente grond en geeft deze bouwrijp uit aan ontwikkelaars. Dit biedt maximale controle, maar brengt financiële risico's mee. In een faciliterende productierol blijven private partijen verantwoordelijk voor de grondontwikkeling, terwijl de gemeente vooral ondersteunt en toetst. Tussen deze uitersten bestaan hybride samenwerkingsvormen, zoals joint ventures en bouwclaimmodellen, waarin verantwoordelijkheden en risico's worden gedeeld.

Het gemeentelijk grondbeleid is situationeel en biedt flexibiliteit om per project de meest passende rol te kiezen. Dit gebeurt op basis van een afwegingskader met vier kernvragen: draagt de ontwikkeling bij aan gemeentelijke ambities, is deze financieel haalbaar, hoe belangrijk is de ontwikkeling en welke mate van invloed is gewenst? Op basis hiervan wordt een voorkeursrol bepaald, met een alternatieve rol als back-up. Dit afwegingsproces maakt deel uit van de besluitvorming en de advisering aan de gemeenteraad.

6. Kaders en Toepassing in de Praktijk

Bij de uitvoering van het grondbeleid en de sturing van gebiedsontwikkelingen gebruikt de gemeente diverse juridische instrumenten. Deze vallen onder zowel publiekrechtelijke als privaatrechtelijke kaders en worden toegepast binnen de verschillende grondproductierollen. Sinds 1 januari 2024 geldt de Omgevingswet, die nieuwe regels stelt voor het grondbeleid.

Voor een actieve grondproductierol zijn instrumenten nodig om locaties te verwerven en uit te geven. De gemeente kan grond verkrijgen via minnelijke aankoop, voorkeursrechten, onteigening of kavelruil. Zodra een locatie in bezit is, bepaalt de gemeente hoe de grond wordt uitgegeven, afhankelijk van de bestemming, bewerking en eigendomsstructuur. Dit kan via verkoop of erfpacht, met selectieprocedures zoals een-op-een transacties, prijsvragen of tenders. De grondprijs wordt jaarlijks vastgesteld in het gemeentelijke grondprijnsbeleid.

Locatieverwerving is een strategische keuze, afhankelijk van beleidsdoelen en de gewenste gemeentelijke rol. Soms is verwerving nodig om invloed uit te oefenen, speculatie te voorkomen of herontwikkeling te versnellen. Aankopen worden ingedeeld in planeigen, proactieve of strategische verwervingen, afhankelijk van hun relatie tot beleidskaders en investeringsdoelen. Elke aankoop moet financieel onderbouwd zijn en wordt getoetst op risico's binnen de gemeentelijke portefeuille.

Bij gronduitgifte maakt de gemeente strategische keuzes over bestemming, juridische eigendomsvorm en koperselectie. Dit gebeurt binnen wettelijke kaders, zoals het Didam-arrest, dat transparantie bij grondtransacties vereist. Het grondprijnsbeleid, vastgesteld door de gemeenteraad, wordt jaarlijks geactualiseerd in een grondprijzenbrief van het college.

Naast een actieve grondproductierol kan de gemeente samenwerken met private partijen via bouwclaims, joint ventures of concessies. Deze modellen verdelen financiële risico's en investeringen tussen gemeente en marktpartijen.

Bij een faciliterende grondproductierol laat de gemeente de grondproductie over aan private partijen en stuurt zij via het omgevingsplan. Hierin worden ruimtelijke regels en randvoorwaarden vastgelegd. Via kostenverhaal kan de gemeente ontwikkelaars laten bijdragen aan infrastructuur, openbare voorzieningen en planvorming, bij voorkeur via privaatrechtelijke overeenkomsten. Indien nodig kan publiekrechtelijk kostenverhaal worden ingezet.

Hoewel de gemeente streeft naar volledige kostenverhaling bij faciliterende grondproductie, is dat niet altijd haalbaar. Soms zijn gemeentelijke investeringen nodig om maatschappelijke voorzieningen te realiseren of tekorten op te vangen als deze opwegen tegen het maatschappelijk rendement. Daarbij wordt altijd getoetst of



bijdragen voldoen aan staatssteunregels en in verhouding staan tot de maatschappelijke doelen van de ontwikkeling.

7. Informatievoorziening

De aanpak bij planontwikkeling beïnvloedt zowel de maatschappelijke doelen als de financiële positie van de gemeente. Omdat gebiedsontwikkelingen complex en langdurig zijn, is een solide bedrijfsvoering essentieel. Dit vraagt om continue monitoring en bijsturing waar nodig. Goed financieel beheer steunt op heldere kaders, naleving van spelregels en een transparante verantwoordingsstructuur. De financiële kaders worden grotendeels bepaald door het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV), dat geldt voor alle gemeenten en de financiële stromen binnen gebiedsontwikkeling reguleert. De gemeente volgt deze regels en vult ze waar nodig aan via de financiële verordening.

Binnen de gemeentelijke organisatie zijn de verantwoordelijkheden voor het grondbeleid verdeeld. De gemeenteraad stelt de kaders vast en houdt toezicht, terwijl het college van B&W zorgt voor de uitvoering. De raad beslist over het grond- en vastgoedbeleid, de vaststelling van grondexploitaties en het kostenverhaal. Het college voert deze besluiten uit, sluit overeenkomsten, verkoopt gronden en stelt strategische plannen op. De voortgang wordt gerapporteerd via de Planning & Control-cyclus, waarbij de paragraaf grondbeleid in de begroting en jaarrekening een centrale rol speelt.

De paragraaf grondbeleid geeft inzicht in de uitvoering en financiële resultaten van de grondexploitaties. Hierin staan de gerealiseerde kosten en opbrengsten, de waardering van grondposities en de financiële impact op de gemeentebegroting. Daarnaast worden risico's geanalyseerd en gekoppeld aan het weerstandsvermogen. De reserve grondexploitaties fungeert als buffer, met een bandbreedte tussen 2 en 4 miljoen euro. Daalt het saldo onder de 2 miljoen, dan wordt de reserve aangevuld vanuit de algemene reserve; overschotten boven de 4 miljoen vloeien terug naar de algemene reserve.

Naast financiële verantwoording behandelt de paragraaf grondbeleid noodzakelijke beleidsaanpassingen door veranderende wetgeving, economische ontwikkelingen of nieuwe beleidsprioriteiten. Kleine aanpassingen worden via een addendum in de begroting en jaarrekening verwerkt, terwijl ingrijpende wijzigingen leiden tot een herziening van de nota grondbeleid. Zo blijft het grondbeleid actueel en flexibel zonder vaste herzieningstermijn.



1. Voorwoord

Montferland is een gemeente met ambities. Wij willen een leefomgeving creëren waarin ruimte is voor wonen, werken en recreëren, passend bij de behoeften van onze inwoners en ondernemers. Dit vraagt om een grondbeleid dat niet alleen juridisch en financieel robuust is, maar ook bijdraagt aan brede welvaart: een duurzame ontwikkeling waarin materiële en immateriële aspecten zoals gezondheid, onderwijs, milieu en sociale cohesie hand in hand gaan.

Recent heeft de Rekenkamer ons grondbeleid onder de loep genomen. De bevindingen bevestigen wat we als gemeente al langer erkennen: een effectief grondbeleid is essentieel om onze ruimtelijke en maatschappelijke doelen te realiseren. Het bepaalt hoe wij omgaan met de schaarse ruimte, hoe we sturing geven aan gebiedsontwikkelingen en hoe we zorgvuldig en transparant samenwerken met marktpartijen en inwoners.

Deze nota grondbeleid biedt de heldere kaders en richtlijnen die nodig zijn om onze bestuurlijke rolverdeling goed in te vullen, marktpartijen duidelijkheid te geven en ons als gemeente wendbaar en daadkrachtig te laten opereren. We hanteren een situationeel grondbeleid, waarbij we per ontwikkeling beoordelen welke rol de gemeente inneemt. Dit geeft ons de flexibiliteit om in te spelen op nieuwe uitdagingen en kansen, zonder concessies te doen aan onze ambities.

Transparantie en doelmatigheid staan centraal in ons beleid. De gemeenteraad krijgt met deze nota duidelijke handvatten om te sturen op grondbeleid en gebiedsontwikkelingen, terwijl het college de ruimte krijgt om effectief te handelen binnen de vastgestelde kaders. Door een integrale afweging van maatschappelijke en financiële waarden zorgen we ervoor dat grondbeleid niet alleen een technisch-instrumentele aangelegenheid is, maar vooral een middel om brede, duurzame welvaart in Montferland te realiseren.

Samenwerking met inwoners, ondernemers en andere stakeholders blijft belangrijk. Alleen door gezamenlijk op te trekken kunnen we bouwen aan een Montferland dat toekomstbestendig is en waarin iedereen zich thuis voelt.

Gerard Nijland

Wethouder Ruimtelijke Ontwikkeling, Gemeente Montferland

2. Inzet van grondbeleid

Het grondbeleid is een belangrijk instrument om maatschappelijke ambities te kunnen realiseren, aangezien het in algemene zin de kaders bepaalt waarbinnen we opereren bij ruimtelijke ontwikkelingen. Het grondbeleid wordt vastgelegd in deze nota. Daarbij geldt tevens dat helder moet zijn welke randvoorwaarden er gelden bij bepaalde keuzes in het grondbeleid.

De ambities van Montferland zijn helder. We willen met ons grondbeleid meerwaarde genereren bij de ontwikkeling van onze gemeente. We sluiten daarbij aan bij het principe van de **brede welvaart**.¹ We zien dat als een goede manier om niet alleen naar de materiële welvaart te kijken maar ook zaken als gezondheid, persoonlijke ontplooiing, onderwijs, veiligheid, inclusiviteit, milieu en leefomgeving in onze overwegingen te betrekken. We acteren daarbij niet alleen maar samen met onze inwoners, ondernemers en ontwikkelende partijen.

Het grondbeleid is zo opgesteld dat het de belangen van verschillende doelgroepen/gebruikers dient. Dat zijn in ieder geval:

- a. De **gemeenteraad** en het **college** om helderheid te geven in de bestuurlijke rolverdeling en de afbakening van bevoegdheden.
- b. De **ambtelijke organisatie** om advies van grondzaken te kunnen geven in gebiedsontwikkelingen over ontwikkel- en samenwerkingsstrategieën en over toepassing van financiële en juridische kaders om ontwikkelingen mogelijk te maken.
- c. **Externe partijen** die met de gemeente willen samenwerken in de realisatie van gewenste ontwikkelingen. Deze nota biedt daarvoor een uitnodiging.

De kaders/richtlijnen die de gemeenteraad door de vaststelling van deze nota meegeeft aan het college worden *cursief, vet en in het blauw* aangegeven.

Bij het actualiseren van deze nota grondbeleid hebben we de aanbevelingen van de rekenkamer Montferland over het grondbeleid verwerkt. Zij constateerden dat het vorige grondbeleid niet meer aansloot op de huidige uitdagingen, zoals de woningbouwopgave, financiële risico's en de invoering van de Omgevingswet. Daarom hebben we het situationeel grondbeleid concreet uitgewerkt, zodat de gemeentelijke rol per project helder is. We hebben ook de strategie van strategische grondaankopen aangescherpt en verbeteren de informatievoorziening richting de raad. We evalueren het beleid na drie jaar.

2.1 Uitvoering van het grondbeleid

Locaties zijn schaars, ook in Montferland. Ons grondbeleid zetten we in als instrument om de benodigde ruimte te verkrijgen en om via ruimtelijke ontwikkelingen gewenste maatschappelijke effecten te realiseren. We beschikken als gemeente zelf over locaties. De actieve houding die we daarbij eveneens in het verleden gehanteerd hebben, heeft ons in een goede uitgangspositie gebracht voor de realisatie van een groot deel van de nog benodigde woningen in onze gemeente.

We beschikken ook over locaties vanwege het maatschappelijk vastgoed erop. Voor een deel willen we die in eigendom houden en inzetten voor belangrijke maatschappelijke functies. Een deel van dat gemeentelijk vastgoed verliest op korte of langere termijn zijn huidige functie en kan daarom ook ingezet worden voor een andere bestemming. Zulke locaties benaderen we op dezelfde wijze als beschikbare gronden waar geen opstallen op staan. In beide gevallen gaat het immers om locaties waar een ruimtelijke ontwikkeling wordt beoogd. We beoordelen daarbij steeds of het vastgoed behouden kan blijven, getransformeerd kan worden of gesloopt moet worden. Bij de verkoop van gemeentelijk vastgoed hanteren we dus dezelfde werkwijze, criteria en afwegingen als bij de ontwikkeling van gemeentelijke gronden. De aankoop of realisatie van nieuw (maatschappelijk) vastgoed valt buiten de scope van het grondbeleid.

¹ Een eensluidende definitie van brede welvaart is er niet. Het begrip wordt in de literatuur op veel verschillende manieren ingevuld (Hoekstra, 2019). Het Centraal Plan Bureau (CPB) is niet van mening dat er een eenduidig en “waar” concept van brede welvaart bestaat, noch dat een dergelijk concept gemeten en gemaximeerd dient te worden. Het CPB ziet de roep om een brede welvaartsanalyse vooral als een dringende behoefte aan een perspectief op beleid dat verder kijkt dan directe financieel-economische consequenties. (rapport Brede welvaart: het CPB voorbij het bbp, 2022).

2.2 Visie en doel van het grondbeleid

Grondbeleid is een onderdeel van het bredere omgevingsbeleid van de gemeente. Het wordt gebruikt om inzicht te krijgen in de haalbaarheid van ruimtelijke ontwikkelingen en om te bepalen welke rol de gemeente zelf wil spelen en hoe ze die rol wil invullen bij het realiseren van deze ontwikkelingen. In onze visie fungeert het grondbeleid als een belangrijk hulpmiddel bij besluitvorming rond de samenwerkingsstrategie binnen gebiedsontwikkelingen. De omgevingsvisie, de programma's en de sectorale beleidsplannen geven hierbij inhoudelijke sturing.

Het grondbeleid heeft twee hoofddoelen:

Doel 1: Met de inzet van grondinstrumenten uitvoering geven aan de realisatie ontwikkelingen.

Dat doen we door steeds vooraf duidelijk te krijgen wat de aanleiding is voor de ontwikkeling van een locatie, welke strategische doelen op die locatie belangrijk zijn en wat het te bereiken resultaat is. Om de verschillende beleidsambities te kunnen realiseren bekijken we verschillende locaties in relatie tot elkaar en in relatie tot gemeente-brede doelstellingen. Het grondbeleid biedt houvast voor de gemeentelijke afwegingen en projectspecifieke keuzes die we maken om de ontwikkeling mogelijk te maken (zie hoofdstuk 3). Ook beantwoordt het de vraag welke rol de gemeente daarbij het beste kan innemen (hoofdstuk 5).

Doel 2: Via een integrale afweging inzicht geven in de haalbaarheid van een ontwikkeling.

Via het grondbeleid willen we besluiten over de ontwikkeling van een locatie faciliteren door inzicht te geven in de haalbaarheid van die ruimtelijke ontwikkeling. Door te streven naar een zo goed mogelijk integraal resultaat ontstaat meerwaarde. Zo voorkomen we de formulering van een onhaalbare stapeling van ambities voor de ontwikkeling van een gebied. Dat integraal resultaat bestaat uit de optimale mix van een zo hoog mogelijk maatschappelijk rendement en een passend financieel rendement (hoofdstuk 3).

Het actueel juridisch en financieel kader op basis van de huidige wet- en regelgeving is bij dit alles van groot belang. We hebben ervoor gekozen om dit op hoofdlijnen in de nota op te nemen. Waar de uitvoeringspraktijk om meer diepgang, uitleg en standaardisatie van instrumenten en processen vraagt, werken we dit via handleidingen en procesbeschrijvingen verder uit. Via de paragraaf grondbeleid van de programmabegroting en het jaarverslag kunnen we kleine wijzigingen in juridische en financiële kaders opnemen, zodat de nota grond- en vastgoedbeleid voor langere tijd actueel kan zijn.

2.3 Implementatie en evaluatie grondbeleid

De bestuurlijke kaders en rolverdeling zijn in deze nota helder gedefinieerd. De gemeenteraad stelt de strategische kaders vast en houdt toezicht op de uitvoering, terwijl het college binnen deze kaders de verantwoordelijkheid draagt voor de praktische uitvoering. Dit zorgt voor een duidelijke verdeling van taken en bevoegdheden, waardoor het beleid daadkrachtig en effectief kan worden uitgevoerd.

Daarnaast is de informatievoorziening richting de raad versterkt. Via de paragraaf grondbeleid in de begroting en de jaarrekening ontvangt de raad structureel inzicht in de financiële en maatschappelijke effecten van het gevoerde beleid. Dit bevordert de transparantie en stelt de raad in staat om haar controlerende rol effectief uit te voeren.

Het uitgangspunt van situationeel grondbeleid is in deze nota vastgelegd en vormt de leidraad voor de gemeentelijke betrokkenheid bij gebiedsontwikkelingen. Per project wordt beoordeeld welke rol de gemeente inneemt: met actieve of reactieve regie en actief, faciliterend of samenwerkend in de grondproductie. Dit biedt de flexibiliteit om in te spelen op nieuwe uitdagingen en kansen, zonder concessies te doen aan de



maatschappelijke ambities. De regie en sturing worden afgestemd op de specifieke ruimtelijke en maatschappelijke opgaven.

Ook de financiële randvoorwaarden zijn geborgd. De reserve grondexploitatie is vastgesteld met een bandbreedte tussen €2 en €4 miljoen, zodat financiële risico's beter kunnen worden opgevangen. Verder is geregeld dat bij nieuwe grondexploitatie en strategische aankopen een gedegen risicoanalyse wordt uitgevoerd. Hierdoor wordt financiële stabiliteit gewaarborgd en blijven toekomstige ontwikkelingen beheersbaar.

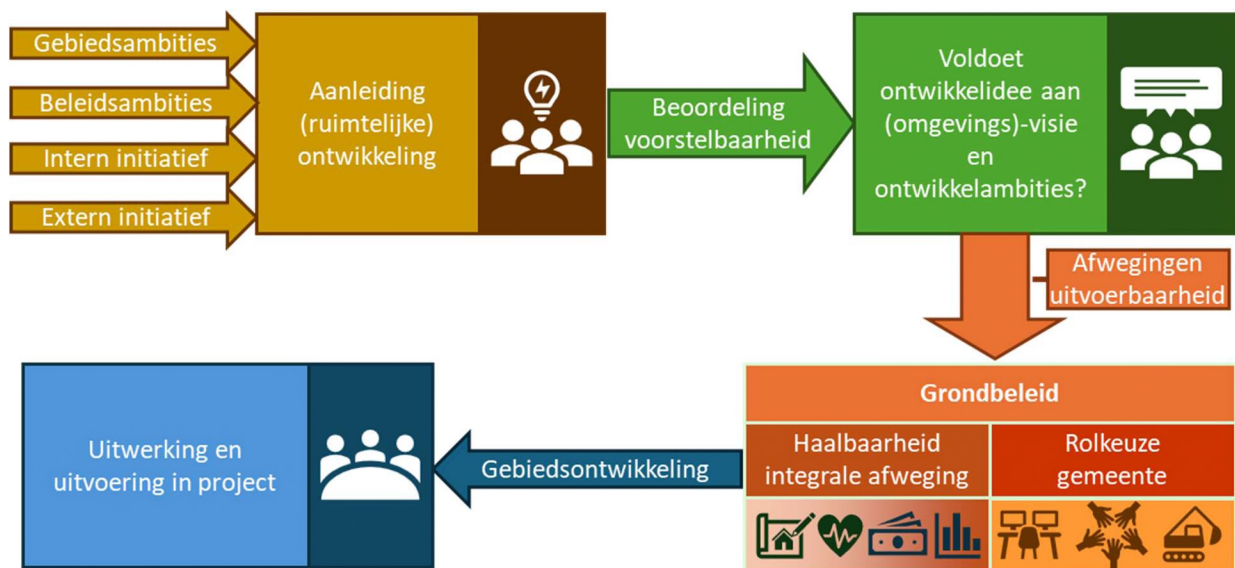
Het model dat in de nota is opgenomen over het integrale afwegingskader, biedt een eerste systematische werkwijze om maatschappelijke en financiële waarden in balans te brengen bij gebiedsontwikkelingen. Om de werking van dit model te toetsen, zal het in de praktijk worden toegepast en geëvalueerd. Daarbij wordt gekeken hoe de afwegingen bijdragen aan goed onderbouwde beslissingen en in hoeverre het model de gewenste transparantie en samenhang biedt in besluitvorming. Op basis van praktijkervaringen kan het afwegingsmodel worden verfijnd en wordt bekeken of aanvullende richtlijnen en methodieken nodig zijn om de maatschappelijke meerwaarde van ontwikkelingen beter te kwantificeren en te wegen.

Daarnaast staat de periodieke evaluatie van het grondbeleid nog op de agenda. Er is afgesproken dat dit beleid iedere drie jaar wordt geëvalueerd om te toetsen of de gehanteerde strategieën en instrumenten nog voldoen. Kleine wijzigingen kunnen via de paragraaf grondbeleid in de begroting en jaarrekening worden verwerkt, terwijl grotere koerswijzigingen door de raad moeten worden vastgesteld. De eerste evaluatie zal uitwijzen of het beleid in de praktijk goed functioneert of dat aanpassingen noodzakelijk zijn.

3. Regie met het grondbeleid

Veel van onze maatschappelijke ambities vragen om een ruimtelijke ontwikkeling. Zo kunnen we onder andere een bijdrage leveren aan ambities op het gebied van wonen, economische ontwikkeling en brede welvaart. In dit grondbeleid staat regie nemen om via ruimtelijke ontwikkelingen onze maatschappelijke ambities te kunnen realiseren centraal. We beschrijven in deze paragraaf hoe we kunnen adviseren over een haalbare integrale gebiedsontwikkelingen. Ook beschrijven we hoe we tot een advies komen om de rol te bepalen die we in de ontwikkeling willen en kunnen nemen.

Het grondbeleid is een belangrijke schakel in het dynamische totaalproces binnen onze gemeente om van ambitie tot ontwikkeling te komen. In onderstaand figuur wordt de positionering van het grondbeleid weergegeven



Figuur 1: Positionering maatschappelijk grondbeleid

Het gebruik van dit model levert belangrijke input voor het advies van grondzaken bij het opstellen van een ontwikkelstrategie en een samenwerkingsstrategie.

Een goede ontwikkelstrategie gaat uit van een integrale benadering die kaders stelt voor alle aspecten van de gebiedsontwikkeling, zoals de gewenste ruimtelijke kwaliteit van het gebied, de programmering, de voorzieningen en de financiële haalbaarheid. De eerste drie stappen uit het model leveren daar belangrijke input voor. De vierde stap levert vervolgens de input om tot een samenwerkingsstrategie te komen, waarin het samenspel tussen markt en overheid en de invulling van de eigen gemeentelijke rol aan bod komt.

Stap 1: Aanleiding (ruimtelijke) ontwikkeling

Allereerst geven we antwoord op de vraag wat de aanleiding is voor de ontwikkeling van een locatie. Waarom is een bepaalde gebiedsontwikkeling eigenlijk nodig? We beschrijven de huidige situatie van de locatie (als die al bekend is) gevolgd door een indicatie van de ontwikkelopgave. Er zijn daarbij verschillende hoofdgroepen van mogelijke aanleidingen, die afzonderlijk van elkaar of in combinatie met elkaar kunnen optreden:

1. Er is sprake van een situatie in een gebied waarbij een verandering gewenst is. Deze locaties worden in toekomstvisies of beleidsvisies aangemerkt als belangrijk om te verbeteren (gebiedsambities).
2. Er is een maatschappelijke behoefte zoals een grote vraag naar woningen, werkgelegenheid of voorzieningen. In deze groep past de opdracht die we hebben om een aanzienlijk aantal nieuwe woningen in Montferland te realiseren. Een ander voorbeeld is de ruimte die we nodig hebben voor de invulling van de transitie-opgaven rond energie, duurzaamheid en mobiliteit. (beleidsambities)
3. Er is een kans voor een ontwikkeling op een locatie die in eigendom is van de gemeente. Dat kunnen braakliggende gronden zijn maar ook locaties waar (maatschappelijk) vastgoed op staat dat niet meer benodigd is voor de huidige functie. De aanleiding is een intern initiatief en heeft betrekking op het beschikbaar zijn of komen van een locatie.

4. Er is een plan van derden. Het betreft hier ontwikkelingen die niet passen binnen de huidige planologische kaders, waardoor medewerking van de gemeente nodig is.

Stap 2: Beoordeling voorstelbaarheid

In de initiatieffase voert de gemeente een quickscan uit op de voorstelbaarheid van een initiatief. In de quickscan bepalen we op hoofdlijnen hoe wenselijk, hoe haalbaar en hoe belangrijk een initiatief is. De kernvraag bij de voorstelbaarheid is welke ruimtelijke en sociale doelstellingen worden ondersteund door een ontwikkeling. Daarom beoordelen we het initiatief aan de hand van de maatschappelijke doelen uit de omgevingsvisie, uit programma's en eventueel ontwikkelambities. Deze toetsing laat zien of het initiatief aansluit bij de daarin beschreven ontwikkelrichting.

Stap 3 Afwegingen uitvoerbaarheid

Indien het initiatief voorstelbaar wordt geacht, volgt een verdere uitwerking en maken we twee afwegingen waarin het grondbeleid de kaders voor de uitvoerbaarheid geeft:

Afweging 1: integrale beoordeling haalbaarheid

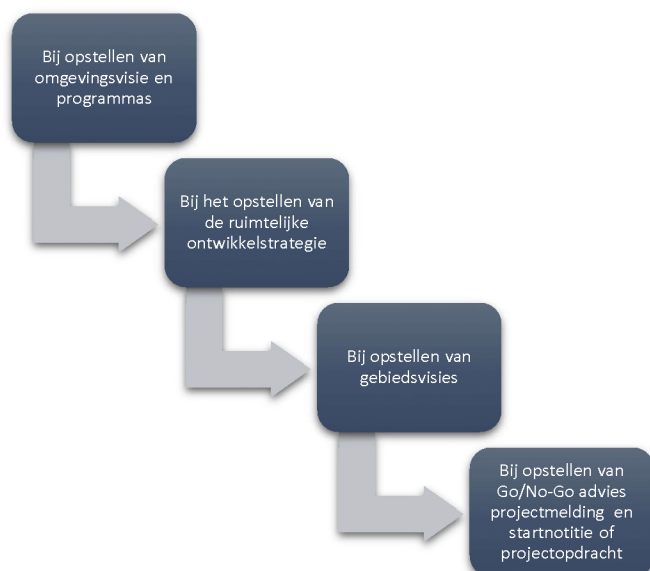
Bij een integrale beoordeling van een plan hoort naast aandacht voor het maatschappelijk rendement ook een brede financiële afweging, zodat de haalbaarheid van de ontwikkeling bepaald kan worden.

Hierin is het van belang dat we deze ambities op een goede manier samen kunnen brengen. Zo voorkomen we enerzijds een onhaalbare stapeling van ambities en anderzijds dat we bij het creëren van een plus op een bepaald beleidsterrein een ander beleidsterrein vergeten (bijvoorbeeld het toevoegen van woningen zonder dat we ruimte maken voor het toevoegen van economische of maatschappelijke functies).

In hoofdstuk 4 van deze nota is de integrale afweging, en daarin het maatschappelijk en financieel rendement, nader uitgewerkt.

Afweging 2: rolkeuze gemeente

Als de gemeente een initiatief voorstelbaar vindt, gaan we afwegen welke rol de gemeente idealiter in de ontwikkeling inneemt. Of we deze rol ook daadwerkelijk in (kunnen) nemen zal mede afhankelijk zijn van de specifieke situatie, zoals de wensen en de (ontwikkel)mogelijkheden van de huidige eigenaren en de capaciteit en de middelen die beschikbaar zijn binnen de gemeente. Dit levert de input om tot een samenwerkingsstrategie te komen, waarin het samenspel tussen markt en overheid en de invulling van de eigen gemeentelijke rol aan bod komt.



Het in beeld brengen van de gewenste impact, het maken van de integrale afweging en van de afweging voor de rolkeuze gebeurt meermaals. In grote lijnen kunnen we de in figuur 2 weergegeven momenten onderscheiden waarop het nodig is om een integrale afweging en de afweging voor de rolkeuze te maken.

Ze gaan van grof en hoog-over naar steeds verder uitgewerkt en gedetailleerder. Dit zijn geen verplichte opeenvolgende stappen.

In hoofdstuk 5 van deze nota is de rolkeuze in het grondbeleid nader uitgewerkt.

Figuur 2: De afwegingsmomenten



Stap 4 Uitwerking en uitvoering in project

Wanneer over de voorstelbaarheid is geadviseerd en op hoofdlijnen naar de haalbaarheid en de mate van belang van het initiatief is gekeken, vindt in het project de verdere uitwerking en, na bestuurlijke besluitvorming, uitvoering van de gebiedsontwikkeling plaats. De integrale beoordeling (hoofdstuk 4) en de rolkeuze van de gemeente (hoofdstuk 5) leidt tot een ontwikkel- en samenwerkingsstrategie. Het grondbeleid blijft daarin de kaders voor de uitvoerbaarheid aangeven. De uitwerking en uitvoering in het project zelf valt buiten de scope van de nota grondbeleid.

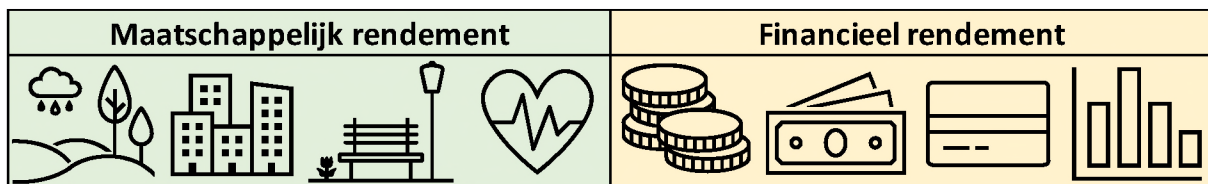
Kader: We leggen bij ruimtelijke ontwikkelingen op verschillende momenten de relatie met het grondbeleid. Daarvoor gebruiken we de afweging over de haalbaarheid van de ontwikkeling en de afweging welke rol in het grondbeleid de voorkeur heeft in een ontwikkeling. Dat doen we al vanaf het vroegtijdige stadium van visievorming.

4. De integrale afweging

In hoofdstuk 3 is beschreven hoe we de voorstelbaarheid van een initiatief beoordelen en op welke momenten vervolgens de integrale beoordeling op de haalbaarheid plaats vindt. In dit hoofdstuk beschrijven we hoe die integrale beoordeling er uit ziet.

De transformatie en/of ontwikkeling van een gebied heeft vrijwel altijd impact op meerdere beleidsterreinen. Wanneer verschillende ambities en vraagstukken tegelijk een rol spelen, kunnen we ze niet alleen sectoraal benaderen. De nagestreefde ambities kunnen immers met elkaar strijdig, onwenselijk of onbetaalbaar zijn. Door op een integrale manier naar de ontwikkeling te kijken kunnen de belangen van verschillende beleidsterreinen worden meegenomen en afgewogen. Een integrale beoordeling voorkomt dat we maatschappelijke ambities stapelen zonder naar de gevolgen daarvan te kijken. We kunnen door middel van de integrale afweging in het grondbeleid ervoor zorgen dat we in de advisering vanuit grondzaken bij een gebiedsontwikkeling al vroegtijdig bespreken wat maatschappelijk en financieel haalbaar is.

We gebruiken hiervoor een **impact-afwegingsmodel**, waarmee we inzicht kunnen geven in het maatschappelijk en het financieel resultaat van deze gebiedsontwikkeling voor de gemeente. Dit kunnen we gebruiken in het advies over de beoordeling van de ontwikkeling en daarmee keuzes te maken voor een ontwikkeling en tussen ontwikkelingen (in de samenhang in ontwikkelingen of in eventuele prioriteringen).



Figuur 3: basis impact-afwegingsmodel

4.1 Maatschappelijk rendement

Het grondbeleid richt zich op de maatschappelijke thema's waaraan Montferland de komende jaren in de gebiedsontwikkelingen kwaliteit wil toevoegen. Welke ambities we als gemeente hebben, staat onder andere in het Raadsakkoord "Samenwerken voor de inwoners van Montferland", in het College Uitvoerings Programma, in de programmabegroting en in de Woondeal 2.0 Arnhem-Nijmegen.

Zo hebben we afspraken gemaakt om 1.500 woningen te bouwen in de periode 2022-2030. We kiezen daarbij voor kwaliteit en niet voor kwantiteit. Het moet groener en beter betaalbaar in alle kernen, met een goede infrastructuur en met aandacht voor de belangen van de landbouwsector. In onze omgevingsvisie beschrijven we onze leefomgeving op verschillende thema's zoals op het gebied van water, wonen, milieu, landschap, gezondheid, bodemkwaliteit, mobiliteit, economie en erfgoed. Een belangrijk uitgangspunt bij dat alles is de aandacht voor brede welvaart. Dat wil zeggen: voor alles wat mensen belangrijk vinden en waar mensen blij van worden. Naast geld gaat het dan om gezondheid, scholing, milieu, een fijne buurt met leuke burens, veiligheid en kansen om jezelf te zijn. Deze opgaven verdienen een integrale aanpak. We zullen in gebiedsontwikkelingen keuzes moeten maken waar we de meeste impact op gaan realiseren.

In onze gebiedsontwikkelingen letten we op de realisatie van onze maatschappelijke ambities. We benoemen in een ontwikkeling op welke maatschappelijke thema's we rendement willen behalen. De beleidskaders en de normering zijn en blijven uiteraard een sectorale aangelegenheid. Ze worden niet door het grondbeleid bepaald. De kwalitatieve beschouwing is eveneens een zaak van de specialisten samen met de relevante stakeholders. Zij beoordelen in hoeverre een ontwikkeling bijdraagt aan de ambities die we op de verschillende maatschappelijke thema's hebben door de huidige situatie met de beoogde nieuwe te vergelijken.

De beoordeling van de maatschappelijke thema's gaat niet per definitie op een kwantitatieve wijze. Maatschappelijke waarden worden immers door verschillende betrokkenen anders waargenomen en daardoor ook anders gewaardeerd. Maatschappelijke waarden zijn lastig of niet in geld uit te drukken. Vanuit de verschillende beleidsvelden binnen onze gemeente kunnen hiervoor richtlijnen, instructies of indicatoren worden bepaald die kunnen helpen om een kwantitatieve onderbouwing te krijgen maar daarnaast is een kwalitatieve beschouwing essentieel als maatschappelijke waarden in de beoordeling rondom gebiedsontwikkelingen meegenomen worden.

4.2 Financiële impact

De impact van een gebiedsontwikkeling is niet alleen maatschappelijk groot. Ook financieel is er op verschillende manieren impact voor onze gemeente. Het is zaak om ook daar bij de besluitvorming vooraf een goed beeld van te hebben.

We willen bij de beoordeling van de financiële gevolgen van een gebiedsontwikkeling verder kijken dan naar de direct aan de ontwikkeling gerelateerde grondexploitatie² of de opzet van het kostenverhaal³. De grondexploitatie heeft immers alleen betrekking op de directe financiële gevolgen van de realisatie en de uitgifte van grond. Andere mogelijke wijzigingen die in de gemeentebegroting door een ontwikkeling ontstaan, blijven dan buiten beschouwing. Dat kan een onvolledig (financieel) beeld geven wanneer een oordeel gevraagd wordt of een ontwikkeling binnen een financieel kader past.

Figuur 4: Mogelijke geldstromen als onderdeel financiële businesscase bij gebiedsontwikkelingen

Voor het in beeld brengen van die bredere financiële gevolgen van een gebiedsontwikkeling zijn (nog) geen wettelijke kaders en/of beproefde standaardmodellen voorhanden. Wij achten dit inzicht echter wel van groot belang en daarom gaan we vaker bekijken hoe we ook andere belangrijke financiële gevolgen van een ontwikkeling kunnen onderzoeken en inzichtelijk maken. Dat doen we door het geven van een indicatie over andere financiële gevolgen voor de gemeentebegroting in de vorm van een brede(re) financiële businesscase. Het is niet bij iedere ontwikkeling noodzakelijk of mogelijk om een (hele uitgebreide) financiële businesscase op te zetten. Die keuze maken we van geval tot geval en vooral bij grotere en/of complexe gebiedsontwikkelingen.



15

In de basis kunnen we de financiële businesscase opbouwen door het inzichtelijk maken van het effect van de gebiedsontwikkeling op de in figuur 4 genoemde geldstromen binnen de gemeentelijke begroting. Voor al deze geldstromen worden de verslagleggingsregels gevolgd die zijn opgenomen in het Besluit Begroting en Verantwoording (verder BBV).

Dit is geen limitatieve lijst. Wanneer we een besluit nemen over het starten of actualiseren van een gebiedsontwikkeling moeten we in dat besluit in ieder geval de bijbehorende grondexploitatie of de opzet van het kostenverhaal opnemen. Een grondexploitatie of kostenverhaal opzet met een voorzien financieel tekort is mogelijk.

In de besluitvorming moet dan inzichtelijk gemaakt zijn hoe de financiële dekking geregeld is. Hiervoor zullen we dan een bijdrage uit de Reserve Grondexploitaties opnemen. Indien we bij een gebiedsontwikkeling een bredere financiële businesscase maken, dan zullen we in de besluitvorming verder opnemen welke andere financiële gevolgen de gebiedsontwikkeling heeft. Dat doen we door te benoemen welke andere geldstromen dan de grondexploitatie of de kostenverhaal opzet beïnvloed worden door de ontwikkeling en door indicatief te benoemen welke invloed die kunnen hebben op de gemeentebegroting.

4.3 Integrale beoordeling

Nadat het maatschappelijk en het financieel rendement in beeld zijn gebracht, kunnen we deze tegen elkaar afwegen. We maken daarbij gebruik van het impact-afwegingsmodel. Door de maatschappelijke rendementen en de resultaten uit de (brede) financiële businesscase naast elkaar te zetten krijgen we een goed beeld van de impact van een gebiedsontwikkeling.

² Een grondexploitatie is een begroting waarin door het BBV genormeerde kosten en opbrengsten worden opgenomen die te relateren zijn aan het proces van het aankopen, het voor bebouwing geschikt maken, het aanleggen van de openbare ruimte en het uitgeven van gronden aan partijen die gaan bouwen.

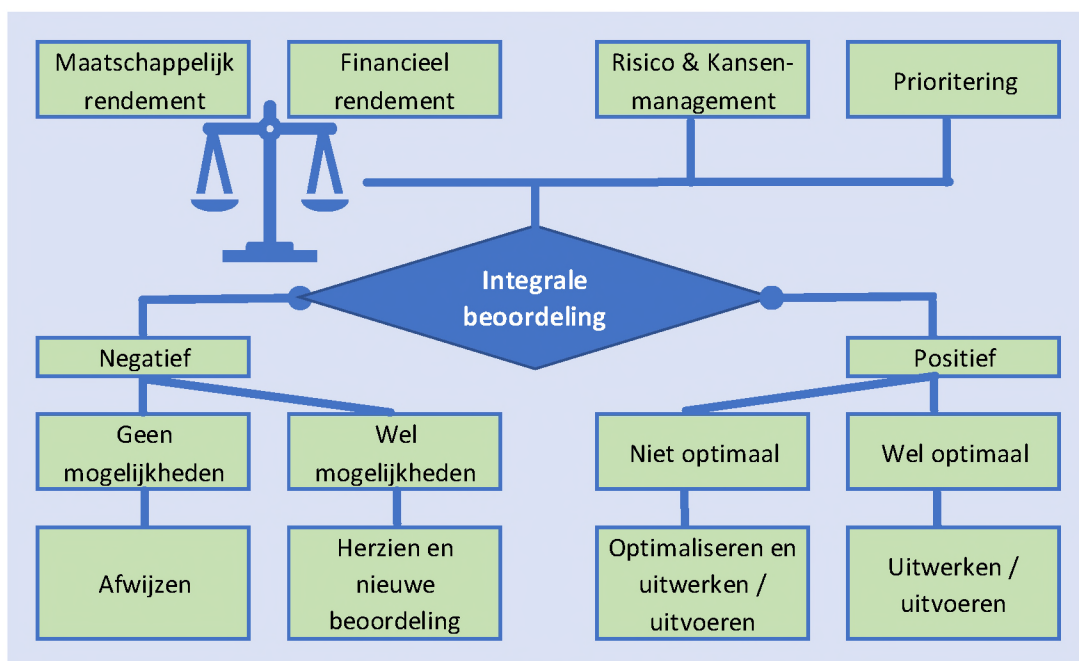
³ Het kostenverhaal is een wettelijke plicht om door wetgeving genormeerde kosten die we als gemeente maken te verhalen op een grondeigenaar die een gebied gaat (her)ontwikkelen.

De integrale beoordeling van een plan is maatwerk. De voorwaarden die de gemeente aan de impact van een plan stelt, bepaalt de gemeente situationeel volgens de stappen:

1. **Bepaal hoe belangrijk de maatschappelijke meerwaarde is op basis van de omstandigheden en het nut en de noodzaak (mate van belang) van de ontwikkeling.**
2. **Bepaal de mogelijke taakstellende financiële gevolgen voor de ontwikkeling.** Er zijn drie financiële kaders mogelijk die richtinggevend kunnen zijn:
 - a. De ontwikkeling moet in staat zijn een taakstellend positief financieel resultaat te behalen. Dit is alleen mogelijk wanneer de gemeente zelf (mede) risicodragend is in de grondontwikkeling en niet wanneer de ontwikkeling volledig door derden en op hun kosten wordt uitgevoerd. Dit overschot kan worden gebruikt om de reserve grondexploitaties aan te vullen.
 - b. De ontwikkeling moet minimaal resulteren in een sluitende grondexploitatie en/of beschikken over een bredere financiële businesscase die binnen een bepaalde looptijd sluitend is (bij een gemeentelijke grondexploitatie of de gemeente moet zorgen voor volledig kostenverhaal (bij een ontwikkeling door derden).
 - c. Afhankelijk van de rol van de gemeente in de ontwikkeling, mag er in de bredere financiële businesscase, de grondexploitatie en/of het kostenverhaal afzonderlijk sprake zijn van een voorzienbaar tekort, en/of een financiële bijdrage van de gemeente aan de ontwikkeling door derden. Dit moet wel passend zijn bij de maatschappelijke meerwaarde en de mate van belang van het plan. Het tekort in de grondexploitatie kan worden gedekt door de Algemene Reserve, waarbij er ook gezocht kan worden naar aanvullende dekking binnen de begroting vanuit andere afdelingen.

Bepaal het optimaal integraal resultaat voor de ontwikkeling. Zoek daarvoor naar de optimale balans tussen het eventueel taakstellende financiële kader van het plan en de daarbinnen haalbare maximale maatschappelijke meerwaarde. Dit vraagt om maatwerk waarbij sprake kan zijn van prioritering tussen verschillende beleidsambities en/of andere mogelijkheden voor de optimalisering van de grondexploitatie en/of bredere financiële businesscase.

Grondzaken levert input voor deze integrale beoordeling door het financieel rendement te ramen en door advies te geven over de toepassing van de integrale beoordeling zoals die in deze nota is beschreven. Voor dat advies maken we gebruik van het schema “Integrale beoordeling en de mogelijke besluiten”. In bijlage 1 worden de uitkomsten van de integrale beoordeling nog verder toegelicht.



Figuur 5: Integrale beoordeling en de mogelijke besluiten

Onderdeel van de integrale beoordeling is het risico- en kansenmanagement, bestaande uit een risico- en kansanalyse en het risico- en kansenbeheer. De risico- en kansanalyse voor de gebiedsontwikkelingen is onderdeel van de vanuit de BBV verplichte berekening van de benodigde weerstandscapaciteit.



Als laatste hoort bij de integrale beoordeling nog de eventuele prioritering als er meer locaties zijn die ontwikkeld moeten worden en we rekening moeten houden met beperkingen in onze uitvoeringskracht. Die beperking kan financieel van aard zijn (bijvoorbeeld een grens aan de financieringscapaciteit van de gemeente), maar kan ook te relateren zijn aan grenzen vanuit de inzet van onze ambtelijke capaciteit die benodigd is om de plannen te kunnen begeleiden en/of uitvoeren.

Kader: In de integrale beoordeling zetten we het integraal maatschappelijk rendement en het brede financieel rendement naast elkaar. Dit vullen we aan met de inzichten uit het risico- en kansenmanagement en prioriteringsopties.

Kader: De integrale beoordeling van een plan vraagt om maatwerk. De voorwaarden die we aan de impact van een plan stellen om tot een positieve beoordeling (en dus uitvoer) te komen, bepalen we situationeel (dus per ontwikkeling). De voorwaarden hebben betrekking op minimale maatschappelijke rendementen die behaald moeten worden en op acceptabele of eventueel taakstellende financiële rendementen voor een plan.

Kader: Op basis van deze beoordeling wordt advies gegeven over een besluit. Dit kan het afwijzen, herzien, optimaliseren of uitvoeren van een plan zijn. Om tot uitvoer over te gaan is een besluit van de gemeenteraad nodig.

5. De rolkeuze

Bij een gebiedsontwikkeling zijn vrijwel altijd meerdere partijen nodig. Het komt zelden voor dat een van de partijen alle fases van een ontwikkeling, van voorfase tot en met beheer, voor eigen rekening en risico uitvoert. Samenwerking is daarom essentieel om tot uitvoeringskracht te komen in de verschillende fasen van een gebiedsontwikkeling. De rolkeuze van de gemeente binnen het grondbeleid heeft betrekking op de fasen tot en met de grondtransformatie en op de verbinding met de partijen die de daaropvolgende fasen op zich nemen.

Aan de hand van een afwegingsmodel adviseert grondzaken over welke rol de gemeente het beste in kan nemen om op een locatie tot een gewenste ontwikkeling te komen. Dit is de voorkeursrol die we in de ontwikkel- en samenwerkingsstrategie benoemen. Het zal niet altijd mogelijk zijn om die rol ook daadwerkelijk in te nemen. Daarom benoemen we ook een alternatieve rol. De rolkeuze vormt samen met de brede integrale beoordeling het ontwikkelkader dat we bij complexe projecten aan de gemeenteraad voorleggen. In het advies voor de rolkeuze maken we onderscheid tussen de **regierol** en de **productierol**. Wij kiezen voor een combinatie van die twee.

5.1 De verschillende regierollen in het grondbeleid

De eerste keuze die we maken gaat over de rol die de gemeente Montferland inneemt in de sturing op het tot stand komen van de ontwikkeling. Dit is de regierol, die vooral bepaald wordt door de urgentie om een ontwikkeling gerealiseerd te krijgen. We maken daarbij onderscheid tussen een actieve regierol en een reactieve regierol. Dat verschil heeft te maken met de mate van intensiteit bij het sturen op het tot stand komen van een ontwikkeling. Hoe belangrijk en hoe urgent vinden we het dat de ontwikkeling wordt gerealiseerd?

We hebben een **actieve regierol** op locaties waar we graag zien dat er een ontwikkeling tot stand gaat komen. Dit zal veelal blijken uit onze beleidsvisies waarin we hebben aangegeven welke ontwikkelingen nodig en/of gewenst zijn. We zijn dan in ieder geval (mede) initiator om op een locatie tot een ontwikkeling te komen. Hier is geen grondeigendom voor nodig. Het gaat bijvoorbeeld om het maken of faciliteren van planvisies en het stimuleren van partijen om mee te denken en/of te participeren in de ontwikkeling.

Een **reactieve regierol** nemen we vooral in op locaties waar we geen prioriteit geven aan nieuwe ontwikkelingen. Indien zich situaties voordoen waardoor plots een ontwikkeling ter plaatse mogelijk is dan bekijken we de mogelijkheden. De gemeente is echter niet bij voorbaat initiator om tot nieuwe ontwikkelingen te komen. We reageren op incidentele ontwikkelkansen.

5.2 De verschillende productierollen in het grondbeleid

Naast de keuze in hoeverre we actieve of reactieve regie voeren op een locatie, moeten we ook beoordelen wie de productierol op zich neemt in de fase van de grondtransformatie. De **productierol** van de gemeente gaat over de rol die wij innemen bij het aankopen, het eventuele wijzigen van de bestemming, het bouw- en woonrijp maken van de grond en de uitgifte van bouwrijpe grond aan partijen die daarop nieuwbouw realiseren. Dit noemt men ook wel grondproductie.

De grond die nodig is om ruimtelijke doelstellingen te realiseren kan op verschillende manieren beschikbaar komen. De twee “klassieke” uitersten die een gemeente in de productierol kan innemen zijn:

- Een **actieve productierol**: hierbij kopen we als gemeente de grond zelf. We transformeren die technisch en juridisch en geven vervolgens bouwrijpe grond uit zodat daarop de gewenste ruimtelijke doelstelling gerealiseerd kan worden. De financiële vertaling van deze activiteiten gaat via een grondexploitatie.
- Een **passieve en/of faciliterende productierol**: hierbij zorgen private partijen voor de grond ten behoeve van de gewenste ruimtelijke ontwikkeling. De gemeente verleent daarbij medewerking aan de bestemmingswijziging. De financiële vertaling van de kosten die de gemeente daarbij maakt gaat via de opzet van het kostenverhaal.

Deze twee rollen zijn uitersten. Er zijn veel mengvormen waarin de gemeente en private partijen **samenwerken**. De keuze voor een bepaalde productierol hangt af van diverse omstandigheden zoals de locatie, de betrokken partijen, de mogelijkheden en de uitdagingen. Bij de verschillende productierollen horen verschillende mogelijkheden, kansen en risico's.

Rol: Eigenschappen: kansen/mogelijkheden/risico's

<i>Actief</i>	Om zelf deze rol op te kunnen pakken is eigendom van de locatie door de gemeente nodig in een betreffende ontwikkeling. Dat kunnen locaties zijn die we al in bezit hebben, maar we zullen dan ook soms nieuwe locaties moeten aankopen. De gemeente gaat op die locaties zelf voor de grondtransformatie en de uitgifte van bouwgrond zorgen. Dit biedt ons de beste mogelijkheden voor het realiseren van de gewenste maatschappelijke impact in een gebiedsontwikkeling. We kunnen immers de grond uitgeven aan partijen die willen ontwikkelen waar wij behoefte aan hebben. Het is mogelijk om een goed financieel rendement te behalen met de uitgifte van de grond, maar het is ook mogelijk dat de grondexploitatie verliesgevend is. Dat verlies aanvaarden we dan als investering op die locatie om onze doelen te kunnen realiseren. Financieel zijn er echter risico's verbonden aan de directe grondproductie omdat een voorinvestering (aankoop en transformatiekosten) nodig is die wellicht niet terugverdiend kan worden met de verkoop van grond. Die risico's brengen we in beeld en worden goed gevolgd. We zijn bereid die risico's te nemen.
<i>Gemengd</i>	Er zijn verschillende redenen waarom de grondproductie door de gemeente in samenwerking met private partijen een goed uitgangspunt is. • Het is niet altijd mogelijk of nodig om in een ontwikkeling het volledig eigendom te bemachtigen. • De ontwikkeling is complex en vraagt om deskundigheid en competenties van beide partijen. • De ontwikkeling vraagt om grote investeringen die gefinancierd moeten worden en/of kent de nodige risico's. Beide partijen willen dit gezamenlijk oppakken en verdelen. Er zijn vele gemengde samenwerkingsvormen te onderscheiden. We onderscheiden in ieder geval het bouwclaim model, de joint ventures via een nieuwe entiteit of bij overeenkomst en het concessiemodel. Er zijn daarbij varianten die meer naar het actief grondbeleid neigen en varianten die meer naar het faciliterend grondbeleid neigen en die daarmee verband houdende voor- en nadelen kennen. Dat geldt ook voor de verdeling van het financieel resultaat en de risico's tussen de partijen. Het realiseren van de gewenste maatschappelijke impact van de ontwikkeling is afhankelijk van samenwerking in de grondtransformatie tussen de gemeente en andere partijen.
<i>Faciliterend</i>	Het realiseren van de ontwikkeling is, zowel voor de grondtransformatie als voor de bouw, afhankelijk van het initiatief van particuliere (markt)partijen. Deze bezitten de locatie. Ze kunnen die voor eigen rekening ontwikkelen. Daarvoor vragen ze de (planologische) medewerking van de gemeente. Wij hebben dan, in tegenstelling tot in een actieve rol, een veel beperkter rol en daarmee ook op de sturing in het gewenste resultaat. Deze wordt grotendeels door de initiatiefnemer ingevuld en door ons getoetst. We zijn bereid de sturing deels los te laten wanneer het initiatief goed invulling geeft aan onze eigen maatschappelijke ambities. Het risico voor de gemeente is voornamelijk dat de maatschappelijke impact niet (volledig) wordt gerealiseerd. De financiële risico's in de ontwikkeling van de locatie zijn voor ons beperkt. Toch kunnen er ook indirecte financiële risico's voor ons zijn, wanneer een ontwikkeling bijvoorbeeld niet gerealiseerd wordt terwijl er wel sprake is van een urgente maatschappelijke behoefte. Dit kan aanleiding zijn een actievere rol te (her)overwegen.

Tabel 1: Kansen, mogelijkheden en risico's bij de verschillende productierollen

5.3 Het bepalen van de gewenste rollen in de gebiedsontwikkeling

We gaan in deze nota uit van situationeel grondbeleid, waarbij we van situatie tot situatie kijken welke rol de gemeente het beste past.

Door te kiezen voor een situationeel grondbeleid houden we alle opties voor de gemeentelijke rol open. We denken ons zo beter te kunnen richten op de lange termijntrend die wordt bepaald door onze (toekomst)visies en verwachtingen. Door bij ontwikkelingen situationeel de rolkeuze te bepalen blijven we afwegen hoe we capaciteit en middelen inzetten, gericht op de realisatie van de belangrijkste maatschappelijke doelen en opgaven.

We zetten daarmee het grondbeleid uit 2011 voort. Een situationeel grondbeleid stelt ons het beste in staat om per situatie te beoordelen hoe we als gemeente regie in een (nieuwe) gebiedsontwikkeling willen en kunnen

nemen en wie ervoor zorgdraagt dat de locatie als bouwrijpe grond uitgegeven kan worden ten behoeve van de gewenste ontwikkeling. Dit onderscheid tussen regie en productie willen we nadrukkelijk maken.



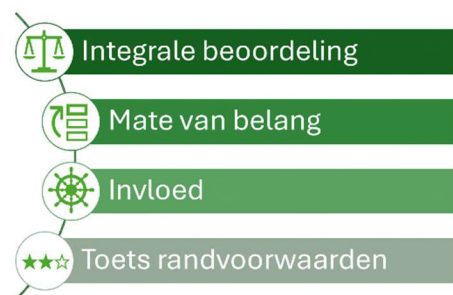
Figuur 6: De regie- en productierollen

Kader: We gaan uit van situationeel grondbeleid, waarbij we van situatie tot situatie kijken welke rol de gemeente het beste past. Deze voorkeursrol bepaalt sterk onze positie in de samenwerkingsstrategie.

Kader: De voorkeursrol is een combinatie van de gewenste regierol (sturing om een ontwikkeling te kunnen realiseren) en de gewenste grondproductierol (het proces van grondbewerking en -uitgifte).

5.3.1 Het afwegingskader voor het bepalen van de gewenste rol

We beoordelen per situatie welke mate van regie op de realisatie van de ontwikkeling nodig is. Het kan zijn dat we actiever moeten en kunnen acteren als dat mogelijk en gewenst is. Dit houdt in dat we een situationeel grondbeleid voeren. We bepalen steeds aan de hand van vier stappen in een afwegingskader welke rol bij een bepaalde ontwikkeling het meest geschikt is om de door ons gewenste impact te realiseren. Het gaat hierbij om de volgende stappen.



Figuur 7: Afwegingskader gewenste rol in grondtransformatie

Stap 1: Kent de ontwikkeling een positieve integrale afweging?

De integrale afweging van een ontwikkeling uit paragraaf 4.3 is een belangrijke stap in het afwegingsmodel. Hierdoor wordt duidelijk of een ontwikkeling voldoende bij kan dragen aan onze ambities en of dat haalbaar is binnen de voor die ontwikkeling gestelde financiële kaders. Bij een afwijzing in de integrale beoordeling stopt ook de afweging voor de gewenste rol in het grondbeleid. Bij de andere drie

uitkomsten van de integrale beoordeling (herzien, optimaliseren en uitwerken/uitvoeren) ronden we alle stappen in het afwegingskader voor de gewenste rol in het grondbeleid wel af.

Stap 2: Hoe belangrijk is de ontwikkeling?

De mate van belang wordt voornamelijk bepaald door de aanleiding die er is om één of meer maatschappelijke doelstellingen te realiseren. Als er dringend behoefte is aan de ontwikkeling is er sprake van een hoog belang. Hoe belangrijker een ontwikkeling is, hoe meer regie we zullen willen nemen om tot die ontwikkeling te komen. Met de ontwikkeling wordt dan in ieder geval in hoge mate een publiek belang gediend.

De mate van belang zal veelal blijken uit de Ruimtelijke Ontwikkelingsstrategie, waarin we hebben aangegeven welke ontwikkelingen nodig of gewenst zijn. We hebben dan vaak ook al locaties op het oog waar we deze ontwikkelingen wensen. Het is echter ook mogelijk dat we voor een bepaalde belangrijke opgave nog op zoek zijn naar een locatie.

De mate van belang heeft daarom ook niet perse dezelfde betekenis als snelheid. Belangrijke opgaven zoals die van de woningbouw en de energietransitie of de verbetering van de leefbaarheid in een wijk zorgen immers ook voor een (her)ontwikkelbehoefte die niet in een paar jaar tijd is ingevuld. Daarom kan ook al in een vroegtijdig stadium sprake zijn van hoge mate van belang terwijl we dan nog vaak nog vele jaren verwijderd zijn van concrete planvorming.

Gebieden die nu al ruim voldoen aan onze maatschappelijke doelstellingen zijn de komende jaren daarom minder belangrijk om nog verder te (her)ontwikkelen. De toepassing van deze stap zorgt ervoor dat we de focus in de regie inzetten in gebieden waar de ontwikkelingen het hoogst nodig zijn op basis van onze visies en niet op basis van de chronologische volgorde waarin initiatieven zich aandienen.

Stap 3: Welke invloed in de ontwikkeling is nodig of gewenst?

De gewenste of benodigde mate van gemeentelijke invloed in een ontwikkeling hangt van diverse zaken af. Een belangrijke vraag daarbij is hoe de gemeente wil sturen op de invulling en het gebruik van de locatie of op de kwaliteit van de bouwwerken en de openbare ruimte. Misschien willen en kunnen andere partijen immers de gewenste ontwikkeling ook op een kwalitatief goede wijze uitvoeren. De grondontwikkeling kan dan in samenwerking met of alleen door deze derden worden gedaan.

Een actorenanalyse kan antwoord geven op de vraag in welke mate invloed nodig is op de realisatie van de ontwikkeling. We kijken daarbij onder andere naar de volgende vragen:

1. Bij wie ligt het huidige grondeigendom van het te ontwikkelen gebied? Is dat in handen van de gemeente of van een derde of is er sprake van gemengd grondbezit? Zijn er een of enkele eigenaren of is het eigendom (erg) versnipperd? Indien de eigendom van de grond al in handen van de gemeente is, is een actieve grondproductierol meer voor de hand liggend. Anderzijds is een faciliterende grondproductierol meer voor de hand liggend naarmate de grondeigendom meer in handen van derden is.

Volledig eigendom is niet altijd mogelijk of noodzakelijk; door bijvoorbeeld (een aantal) strategische locaties in een gebied in eigendom te hebben of krijgen zitten we actief aan de ontwikkeltafel. We tonen daarmee tevens aan andere ontwikkelende partijen onze betrokkenheid en gaan met hen een samenwerking aan.

2. Hoe betrokken is de huidige grondeigenaar bij de gewenste ontwikkelrichting? We zullen zelf eerder een actieve rol oppakken op een locatie waar we hoge maatschappelijke ambities gerealiseerd willen zien en waar private partijen geen initiatief nemen of bereid zijn de ambitie te realiseren. Indien private partijen zelf ook de wens hebben om de locatie te ontwikkelen en die ontwikkeling past binnen onze maatschappelijke ambities, dan ligt het voor de hand dat zij zelf ontwikkelen en wij een faciliterende rol innemen. Die faciliterende rol vraagt wellicht van ons dat we daarbij bereid zijn water bij de wijn te doen op (een aantal) van onze ambities.

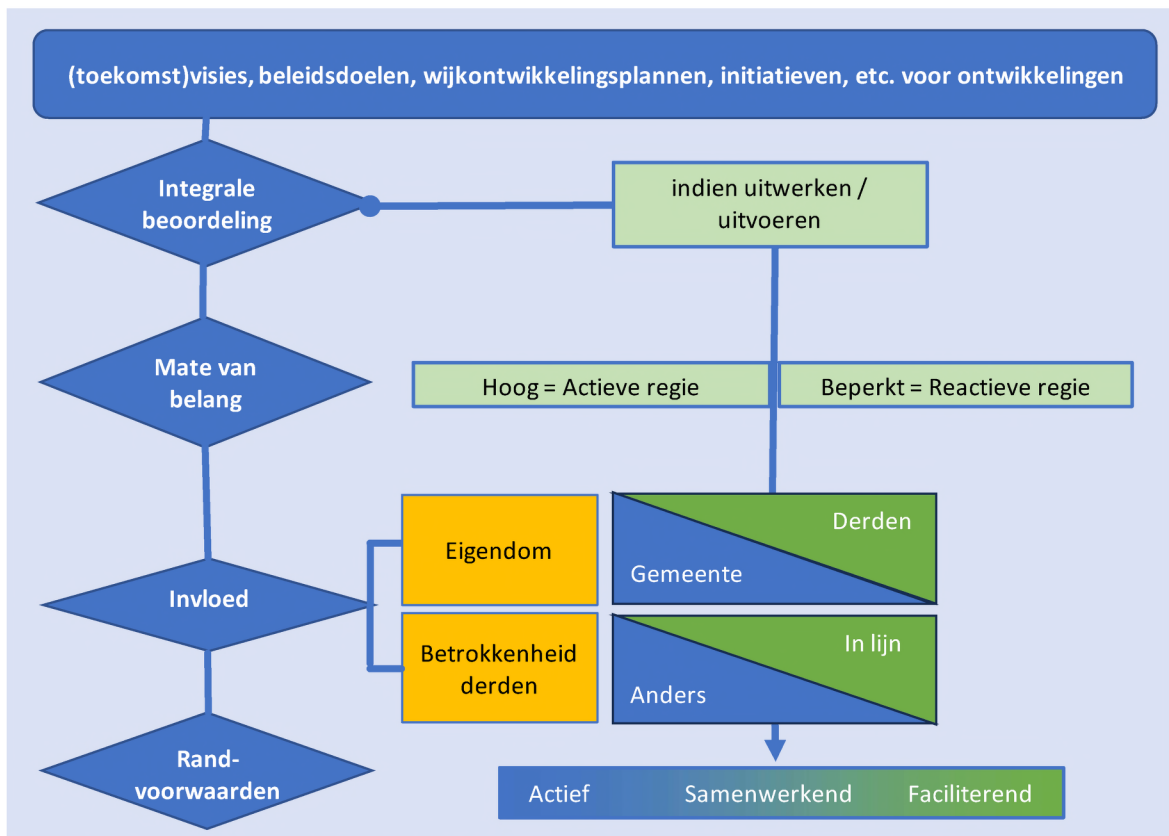
Hoe meer echter de ontwikkelplannen van de grondeigenaar afwijken van de ontwikkelrichting die wij graag op zouden willen, hoe meer we zullen proberen richting een actieve grondproductierol te gaan of in ieder geval een samenwerkende grondproductierol in te nemen.

Stap 4: Beoordeling randvoorwaarden

Vanuit de bovenstaande drie stappen bepalen we een **voorkeursrol** voor de gemeente bij een ontwikkeling van een locatie. Aanvullend hierop geldt dat er bij de te onderscheiden rollen ook aan verschillende randvoorwaarden voldaan moet worden. Het gaat dan bijvoorbeeld over beschikbare kennis en capaciteit en over investerings- en financieringsmogelijkheden, die zowel op het niveau van de betreffende locatie als op (het hele) portefeuilleniveau gelden. Door deze randvoorwaarden in beeld te brengen kunnen we toetsen of de voorkeursrol waar we in de eerste drie stappen op uit zijn gekomen ook in de praktijk goed mogelijk is.

In dat kader geven we ook de mogelijke beheersmaatregelen inzake het risicomanagement een plek in deze nota. Als blijkt dat bij onszelf, bij andere grondeigenaren of bij ontwikkelende partijen beperkingen zijn vanuit deze randvoorwaarden dan zullen we moeten bekijken of we die beperkingen kunnen wegnemen door een andere rol in te nemen of verder samen te werken. Hieruit volgt het advies voor een mogelijke **alternatieve rol**. In de besluitvorming voor deze ontwikkeling zullen voor en tegens van de voorkeursrol en de alternatieve rol inzichtelijk gemaakt moeten worden en van een uiteindelijk advies vanuit grondzaken voorzien worden. Op basis daarvan kan dan het bestuurlijk besluit genomen worden.

Het hieronder weergegeven schema geeft het volledige afwegingsproces grafisch weer. De keuze voor een voorkeursrol van de gemeente in het grondtransformatieproces is het resultaat van het volgen van het afwegingskader.



Figuur 8: grafische weergave van het afwegingsproces

Kader: De voorkeursrol bepalen we aan de hand van de beantwoording van 4 vragen uit het afwegingskader.

Kader: In de besluitvorming van een gebiedsontwikkeling nemen we de adviezen op uit het afwegingskader:

1. Welke voorkeursrol hanteren we voor een ontwikkeling?
2. Welke alternatieve rol hanteren we voor een ontwikkeling, indien de voorkeursrol niet mogelijk is.

6. Kaders en toepassing in de praktijk

Voor de uitvoering van het grondbeleid en de sturing in gebiedsontwikkelingen kunnen we gebruik maken van verschillende juridische instrumenten. Grondzaken zal over deze kaders en de toepassing ervan in de praktijk adviseren. In dit hoofdstuk beschrijven we de mogelijkheden van de publiekrechtelijke- en privaatrechtelijke instrumenten.

Voor de inzet van juridische mogelijkheden geldt vanaf 1 januari 2024 de nieuwe wetgeving van de Omgevingswet (OW) zoals die is vastgelegd in het aanvullingsspoor grondeigendom.

In onderstaande paragrafen volgen we de indeling van de grondproductierollen uit figuur 8.

Actief	Samenwerkend	Faciliterend
--------	--------------	--------------

6.1 Instrumenten voor de actieve grondproductierol

Eerst benoemen we de juridische instrumenten waarover we beschikken bij de invulling van de actieve grondproductierol.

Instrumenten voor de actieve grondproductierol	
Voor de aankoop van een locatie	Minnelijke grondverwerving
	Voorkeursrecht
	Onteigening
	Kavelruil
Voor de uitgifte van grond	Keuze 1: Uitgifte in huidige bestemming of na bestemmingswijziging
	Keuze 2: Uitgifte als ruwe bouwgrond of als bouwrijpe grond
	Keuze 3: Uitgifte in volle juridische eigendom (verkoop) of gebruik (erfpacht)
	Keuze 4: Selectie van partij waar grond aan wordt uitgegeven door een-op-een selectie of via prijsvraag of tender.
Grondprijzen	Via grondprijnsbeleid.
Aanvullend op de hierboven genoemde instrumenten die specifiek voor de actieve grondproductierol gelden kunnen ook de instrumenten ingezet worden die gelden bij de facilitaire grondproductierol. Deze zijn verderop toegelicht.	

Tabel 2: Overzicht van instrumenten voor de actieve grondproductierol

Bij de actieve grondproductierol gaat het voornamelijk om de instrumenten die we beschikbaar hebben om een locatie in eigendom te krijgen en om de grond uit te geven aan een partij die de verdere ontwikkeling voor zijn rekening neemt.

6.1.1 Het aankopen van een locatie

Het beschikbaar hebben of krijgen van een locatie is essentieel als we een ontwikkeling vanuit een actieve grondproductierol mogelijk willen maken. Ook als we een samenwerkende grondproductierol nastreven kan het van belang zijn dat we die samenwerking vanuit een aanzienlijke grondpositie ingaan. Als dat niet haalbaar is dan kunnen we een of meerdere cruciale grondposities in een gebied innemen. We onderstrepen dan het belang van een ontwikkeling en de betrokkenheid van de gemeente daarin.

Dit brengt met zich mee dat we bereid en in staat moeten zijn om tot verwerving van locatie(s) over te gaan. Het (verkrijgen van) eigendom in te ontwikkelen locaties vraagt om een weloverwogen keuze en is veelal gekoppeld aan de keuze voor de gewenste gemeentelijke rol in een potentiële ontwikkeling. Ook proactieve aankopen met het oog op toekomstige ontwikkelingen vallen hier onder.

Als het nodig is om gronden aan te kopen moet een inhoudelijke onderbouwing daarvoor plaatsvinden. Grondzaken adviseert daarbij op basis van één of meer van de onderstaande argumenten:

1. De gemeente wil voor een **cruciale locatie**, op basis van de kerndoelen en beleidsoverwegingen, meer invloed op de ontwikkeling dan alleen met het publiekrechtelijk instrumentarium valt te bereiken.
2. De gemeente wil een **functie of activiteit starten** die noodzakelijk wordt gevonden om onze maatschappelijke ambities te realiseren maar die niet door marktpartijen wordt opgepakt.



3. De gemeente wil een **binnenstedelijke herontwikkeling vlottrekken**. Dat kan bijvoorbeeld door het verwerven van een lastige locatie die voor marktpartijen commercieel (nog) niet aantrekkelijk is.
4. De gemeente wil **speculatie voorkomen**. Het is van belang eigendomswisselingen te voorkomen waarbij grondspeculanten op basis van gemeentelijke plannen posities innemen die slechts prijsverhogend werken maar die geen inhoudelijke bijdrage aan de gebiedsontwikkeling leveren.
5. De gemeente wil **eigendom door ongewenste partijen voorkomen**. Dit betreft bijvoorbeeld locaties die gevoelig kunnen zijn voor een verminderde leefbaarheid of voor ondermijning.
6. De gemeente wil **het aantal eigenaren in een ontwikkeling beperken**. Als versnipperd eigendom dreigt of al een bestaand versnipperd eigendom geldt op een locatie waar een ontwikkeling gewenst en belangrijk is, kunnen aankopen door de gemeente het aantal eigenaren beperken en de ontwikkeling daardoor beter mogelijk maken.
7. De gemeente wil **samenwerken met een andere partij bij een complexe en omvangrijke gebiedsontwikkeling**. Zo kunnen we vanuit een eigendomspositie betrokken zijn.
8. De gemeente wil **reeds aangekochte gronden benutten** voor een gebiedsontwikkeling waarbij mogelijk nog aanpalende gronden aangekocht moeten worden, bijvoorbeeld om een volledige gemeentelijke grondexploitatie te kunnen voeren.
9. De gemeente wil **ruilgronden verkrijgen**. Het betreft locaties die mogelijk interessant kunnen zijn voor ontwikkelende partijen die nu elders eigendom hebben waar de gemeente bij voorkeur een actieve rol wil innemen.
10. De gemeente zoekt ook naar mogelijkheden voor een **financieel winstgevende ontwikkeling**. Met dit goede financiële resultaat van de ontwikkeling kunnen andere ontwikkelingen die een financieel tekort voorzien (deels) worden gedekt.

Wanneer we grondposities willen verwerven, dan geldt altijd de voorwaarde dat de financiële dekking moet zijn geregeld, dat risico's in beeld moeten zijn gebracht en dat beheersmaatregelen moeten zijn voorgesteld. Dekking voor verwervingskosten waarbij er geen grondexploitatie is, komt in principe altijd ten laste van de Algemene Reserve. Ook moet de potentiële aankoop vergeleken worden met andere ontwikkellocaties waar we (mogelijk) aankopen willen doen om zo de prioritering ervan te bepalen. Zo vergelijken we het belang voor de aankoop in dit project met aankopen in de hele projectportefeuille.

De aankoop kan op verschillende wijze tot stand komen. Daarvoor kunnen we de vier mogelijke instrumenten gebruiken die in tabel 2 genoemd zijn. Locaties worden zoveel mogelijk minnelijk aangekocht tegen marktconforme prijzen en voorwaarden. Daarvoor wordt een grondaankoop onderbouwd met een onafhankelijke taxatie van tenminste één onafhankelijke deskundige. We kunnen het instrument van het voorkeursrecht overwegen als de maatschappelijke urgentie hoog is en de gemeente graag vooral zelf regie voert in het te ontwikkelen programma op een locatie. We sluiten ook de route van onteigening niet uit. In bijlage 1 worden de vier mogelijke aankoopinstrumenten nader toegelicht.

We maken op basis van budget en motivatie van de verwerving onderscheid tussen drie vormen van aankoop van locaties namelijk planeigen aankopen, pro-actieve aankopen en strategische aankopen.

Soort aankoop	Planeigen aankoop	Pro-actieve aankoop	Strategische aankoop
Toelichting	<i>Aankoop van locaties binnen eerder vastgestelde investeringskaders.</i>	<i>Aankopen van locaties waarvoor wel al beleidskaders gelden maar waar nog geen investeringskader voor is vastgesteld.</i>	<i>Aankopen van locaties waar nog geen beleidskaders voor zijn maar waarvoor een strategisch argument geldt.</i>
Voorbeeld	<i>Specifieke locatie in een vastgestelde grondexploitatie of grond voor een investeringsproject.</i>	<i>Een locatie die als potentieel gebied voor een ontwikkeling is genoemd in een beleidsnota maar waar nog geen grondexploitatie voor is vastgesteld.</i>	<i>Een versnellingskans op een maatschappelijk doel of een kans op het tegengaan van ongewenste eigendomssituatie(s) door derden. Of een kans om een locatie met een potentieel positief financieel resultaat te verwerven. Ook locaties die als ruilgrond kunnen dienen zijn een voorbeeld van deze aankopen.</i>

Budget	Reeds opgenomen binnen de eerder vastgestelde grondexploitatie of het investeringsproject.	Snel handelen om een locatie in bezit te krijgen is cruciaal om te voorkomen dat de locatie in eigendom van iemand anders komt of er een prijsopdrijvende situatie ontstaat.	
		Proactief verwervingsbudget met een investeringsplafond van € 10 miljoen.	Strategisch verwervingsbudget met een investeringsplafond van € 2 miljoen.
Toelichting budget	Grondexploitatie wordt jaarlijks herzien en daarin kan een eventuele wijziging op het aankoopbedrag worden verwerkt.	Het proactief en strategisch verwervingsbudget raakt gaandeweg uitgeput. Na bestuurlijke besluitvorming over ontwikkelingen op de aangekochte locaties, met bijbehorend financieel kader (grondexploitatie of investeringsproject) komt de bestedingsruimte opnieuw vrij en kan opnieuw worden ingezet.	
Bestuurlijk mandaat	De Raad heeft eerder budget vastgesteld en bevestigt dit jaarlijks bij de herziening van de grondexploitaties. Het college legt achteraf verantwoording af over aankoop via de P&C cyclus.	De raad stelt het investeringsplafond vast. Het college kan binnen dat budget en de inhoudelijke kaders van de budgetten eigenstandig locaties verwerven. Het legt achteraf verantwoording af aan de raad via de P&C cyclus. De raad is vervolgens nog aan zet om de bestemming van een locatie te wijzigen en/of het uiteindelijk investeringskader (grondexploitatie of investeringsproject) vast te stellen. Indien hier geen besluit voor genomen wordt, kan de Raad besluiten de locatie weer te verkopen (tegen de marktkwaarde van dat moment).	

Tabel 3: Mogelijkheden aankoop grondposities

Aan grondaankopen zijn uiteraard ook risico's verbonden. De grootste risico's hebben betrekking op mogelijke afwaarderingen van de grond als blijkt dat er naar beoogde ontwikkelingen geen vraag meer is. Een goede vraaganalyse is dan ook van belang. Die analyse maken we voor een langere termijn, waarbij we incalculeren dat we met een tijdelijke terugval in de vraag te maken kunnen krijgen door veranderingen in de economische conjunctuur. Naast die vraaganalyse maken we tijdens de integrale beoordeling ook een risicoanalyse. Zo beperken we de risico's bij grondaankopen.

Kader: In afwijking van de Financiële verordening het college autoriseren voor het doen van proactieve en strategische aankopen binnen het door de Raad beschikbaar gestelde investeringsplafond van € 10 miljoen voor proactieve aankopen en € 2 miljoen voor strategische aankopen.

Kader: Het bovenstaande kader verwerken in de eerstvolgende actualisatie van de Financiële verordening.

Kader: Het College stelt de inhoudelijke kaders voor het verwerven van planeigen, proactieve en strategische aankopen van locaties vast.

6.1.2 De uitgifte van grond

Wanneer we kiezen voor een actieve grondproductierol dan is uitgifte van grond evident. De uitgifte van grond vindt plaats voordat de bouwactiviteiten op de bouwkvavels starten. In het proces van gronduitgifte hebben we met een aantal (strategische) keuzes te maken:

- Keuze 1: Uitgifte in huidige bestemming of na bestemmingswijziging
- Keuze 2: Uitgifte als ruwe bouwgrond of als bouwrijpe grond
- Keuze 3: Uitgifte in volle juridische eigendom (verkoop) of gebruik (erfpacht)
- Keuze 4: Selectie van de partij waar grond aan wordt uitgegeven door een-op-een selectie of via openbare selectieprocedure.

In bijlage 1 worden deze keuzes nader toegelicht. In de vierde keuze hebben we ook uitgewerkt hoe we rekening houden met het Didam-arrest van de Hoge Raad, waar strengere eisen gesteld worden bij grond- en vastgoedtransacties door overheidspartijen.

Inzicht in onze eigendommen

Voor we bekijken welke aankoopmogelijkheden er zijn, richten we ons eerst op locaties die al in ons bezit zijn. We willen voorkomen dat onbedoeld een locatie die zijn oude functie heeft verloren in de verkoop wordt gezet zonder dat we goed kunnen beoordelen of die locatie niet, eventueel op langere termijn, een (strategische) positie oplevert in een ontwikkeling. Daarom hanteren we het uitgangspunt dat we een locatie die we zelf als gemeente in bezit hebben pas verkopen als duidelijk is geworden dat we die locatie niet, al dan niet na transformatie, zelf nodig hebben of dat we de locatie niet onderdeel willen laten zijn van een (toekomstige) gebiedsontwikkeling.

Kader: Een locatie die we zelf als gemeente in bezit hebben verkopen we pas als duidelijk is geworden dat we die locatie niet, al dan niet na transformatie, zelf nodig hebben of dat we de locatie niet onderdeel willen laten zijn van een (toekomstige) gebiedsontwikkeling.

6.1.3 Grondprijzen

Nadat de vier keuzes in het proces gronduitgifte doorlopen zijn, kan op basis van de uitkomsten van de gemaakte keuzes de grondprijs bepaald worden die de koper of erfpachter voor de kavels gaat betalen. De kaders voor het bepalen van de grondprijzen worden beschreven in het grondprijnsbeleid dat separaat door de gemeenteraad wordt vastgesteld. Het college stelt vervolgens jaarlijks een grondprijzenbrief vast op basis van de methodiek en kaders van het grondprijnsbeleid.

Kader: De kaders voor het bepalen van de grondprijzen worden beschreven in het grondprijnsbeleid dat separaat door de gemeenteraad wordt vastgesteld. Het college stelt vervolgens jaarlijks een grondprijzenbrief vast op basis van de methodiek en de kaders van het grondprijnsbeleid.

6.2 Instrumenten voor de samenwerkende grondproductierol

De instrumenten voor de samenwerkende grondproductie werden al benoemd. In onderstaand overzicht zijn ze nogmaals weergegeven, vergezeld van een korte toelichting en een schets van de situatie waarin ze door ons ingezet kunnen worden.

Instrumenten voor de samenwerkende grondproductierol	
Bouwclaim	Eigenaren verkopen hun grond aan de gemeente onder de voorwaarde dat zij bij de gronduitgifte bouwrijpe kavels mogen terugkopen zodat zij kunnen bouwen. Het bouwprogramma en kwaliteitseisen wordt veelal al in de voorwaarden opgenomen. Deze samenwerkingsvorm zit dicht tegen actieve grondproductie aan en kan met name een uitkomst zijn als er relatief veel private partijen zijn en we zelf meer regie willen voeren.
Joint Venture via entiteit	De kern van de samenwerking is dat de grondontwikkeling en -uitgifte via een gezamenlijke nieuwe onderneming plaats vindt. Dit wordt vaak een grondexploitatie-maatschappij (GEM) genoemd. Die treedt dan als uitvoerend orgaan op. De samenwerking kan in verschillende entiteitsvormen plaats vinden. Bij deze samenwerkingsvorm worden kennis, kapitaal en grondposities samengebracht en gedeeld en ze zijn daarom vooral interessant bij grotere en complexe ontwikkelingen. Aandachtspunt bij deze samenwerkingsvorm is de flexibiliteit bij lange samenwerkingen.
Joint Venture via overeenkomst	Deze samenwerkingsvorm gaat niet via een nieuwe entiteit maar wordt via een samenwerkingsovereenkomst geregeld. De samenwerking is vormvrij en kan dus op maat worden ingericht en vastgelegd. Ook hier is de flexibiliteit bij lange samenwerkingen een aandachtspunt.
Concessiemodel	Bij deze vorm van samenwerking beperken we ons tot het vooraf stellen van een aantal publiekrechtelijke, duidelijke en overzichtelijke randvoorwaarden. Binnen deze randvoorwaarden wordt de hele planontwikkeling aan de andere partijen overgelaten. Deze vorm zit dicht tegen faciliterend grondbeleid aan. Dit model lijkt vooral een hulpmiddel bij relatief eenvoudige gebiedsontwikkelingen met een beperkt aantal betrokken partijen, een niet te lange doorlooptijd en verschillende functies. Bovendien vraagt dit model om veel vertrouwen in de realisatie van de gewenste doelen door de andere partijen.
Een mix van samenwerkingsstrategieën kan zeker bij grote ontwikkelingen goed werken. Door de totale ontwikkeling in kleinere, logische fases te knippen waarin de samenwerking telkens uitgewerkt wordt, kan voorkomen worden dat de voorbereiding te lang duurt en dat de uitvoering niet flexibel genoeg is.	

Tabel 4: Overzicht van instrumenten voor de samenwerkende grondproductierol

6.3 Instrumenten voor de faciliterende grondproductierol

Wanneer we niet alleen de vastgoedontwikkeling maar ook de grondproductie volledig aan andere partijen over laten komen we terecht in een faciliterende grondproductierol. We kunnen vanuit onze publiekrechtelijke rol dan via de bestemming nog sturen op de ruimtelijke ordening aangezien we de bevoegdheid hebben om de bestemming van een locatie te veranderen en vast te leggen. Bij de planologische medewerking die we dan verlenen, kunnen we zowel kwalitatieve als financiële voorwaarden stellen. In onderstaand overzicht benoemen we de instrumenten bij onze rol van facilitaire grondproductie.

Instrumenten voor de faciliterende grondproductierol	
Bestemming van de locatie ⁴	Onder de OW wordt de bestemming van locaties geregeld via het omgevingsplan, dat daarmee de vervanger wordt van het bestemmingsplan (en wijzigingsplan, uitwerkingsplan en beheersverordening), maar ook van diverse gemeentelijke verordeningen (zoals bijvoorbeeld een bomen-, erfgoed-, geur- en monumentenverordening of een verordening afvoer regen- en grondwater). In de omgevingsvisie moeten we opnemen hoe we het leefgebied willen ontwikkelen en beschermen. Die keuzes worden uitgewerkt in het omgevingsplan, dat zo de regels voor de fysieke leefomgeving bevat. In het omgevingsplan kunnen we voor ieder gebied zeggen welke activiteiten wel of niet zijn toegestaan (bijvoorbeeld wonen, recreatie of bedrijvigheid). Daarnaast kunnen we bijzondere regels opnemen. Zo leggen omgevingswaarden ⁵ vast welke kwaliteit een grondgebied moet hebben en maken regels voor een programmatische ⁶ aanpak het mogelijk nieuwe activiteiten te ontplooiën in een leefomgeving die onder druk staat.
Vorbereidingsbesluit	Met een voorbereidingsbesluit kan voorbereidingsbescherming geregeld worden. Hiermee kunnen activiteiten voorkomen worden die in het omgevingsplan of omgevingsverordening nog zijn toegestaan maar die met de in voorbereiding zijnde wijziging van het omgevingsplan of -verordening naar verwachting niet meer of alleen onder voorwaarden zijn toegestaan. Het gaat om een publiekrechtelijk instrument dat we kunnen inzetten.
Kostenverhaal	Kostenverhaal via overeenkomst
	Publiekrechtelijk kostenverhaal
In het omgevingsplan kunnen, aanvullend op het publiekrechtelijk kostenverhaal, eisen en regels worden gesteld. Ook via de privaatrechtelijke weg (het sluiten van een overeenkomst) kunnen aanvullende voorwaarden worden gesteld. Dit beschrijven we onder paragraaf 6.3.1.	

Tabel 5: Overzicht van juridische instrumenten voor de faciliterende grondproductierol

6.3.1 Kostenverhaal⁷

Wanneer we de grond niet zelf uitgeven zijn wij als gemeente verplicht een bijdrage in rekening te brengen voor kosten die door ons gemaakt worden ten behoeve van de ontwikkeling van het plan. Deze bijdrage is onder andere voor de kosten van het opstellen van plannen, het aanleggen van openbare voorzieningen en het inrichten van de openbare ruimte (voor zover die activiteiten door ons worden uitgevoerd). Dit wordt kostenverhaal genoemd. Het afsluiten van een (anterieure) overeenkomst waarin het kostenverhaal geregeld is heeft daarbij de voorkeur. In deze privaatrechtelijke overeenkomst leggen we afspraken over het initiatief vast, zoals de verdeling van taken, verantwoordelijkheden en risico's. Ook kunnen we in de anterieure overeenkomst voorwaarden stellen waaraan de ontwikkeling moet voldoen op het gebied van programmering, planning en locatie-eisen.

Voor grote en complexe projecten sluiten we voorafgaand aan de anterieure overeenkomst een intentieovereenkomst af met de initiatiefnemer. Hierin leggen we vast onder welke voorwaarde we meewerken aan het initiatief en wanneer we onze medewerking daaraan beëindigen. Ook spreken we af dat de initiatiefnemer de gemeentelijke inzet in deze fase vergoedt.

Als het niet mogelijk is voor het kostenverhaal een overeenkomst over af te sluiten, is de publiekrechtelijke weg verplicht. Zolang de kostenverhaalbijdrage niet is betaald, is het verboden om de bouwwerkzaamheden uit te voeren. Wie wil bouwen moet bij ons een kostenverhaalsbeschikking vragen. In de beschikking leggen we de

⁴ Bron: website Informatiepunt Leefomgeving; regelgeving > instrumenten omgevingswet > omgevingsplan

⁵ Omgevingswaarden leggen de kwaliteit vast die de gemeente, maar ook de provincie of het Rijk, voor de fysieke leefomgeving willen bereiken.

⁶ Het programma is een flexibel instrument dat de overheid kan toepassen in verschillende fasen van de beleidscyclus. Het instrument programma is een beleidsdocument. Centraal bij dit instrument staat de vraag hoe je invulling geeft aan de ambities, doelen en opgaves uit de omgevingsvisie. De programma's kunnen zowel thematisch als gebiedsgericht zijn. Voorbeelden zijn het actieplan geluid, een rioleringsprogramma, een verkeers- en vervoersplan en het uitvoeringsprogramma van de structuurvisie.

⁷ Bron: website Informatiepunt Leefomgeving; Thema's > Ruimtelijke ontwikkelingen > Kostenverhaal gebiedsontwikkeling en financiële bijdragen



kostenverhaalbijdrage op. De te verhalen kosten zijn opgenomen in de kostensoortenlijst (bijlage IV van het Omgevingsbesluit, artikel 8.15).

Onder de omgevingswet bestaan twee methoden voor publiekrechtelijk kostenverhaal; het kostenverhaal bij organische gebiedsontwikkeling zonder tijdvak en het kostenverhaal voor de integrale gebiedsontwikkeling met tijdvak.

- Bij kostenverhaal met tijdvak moet het geschatte bedrag van de te verhalen kosten worden vastgelegd in het omgevingsplan, het projectbesluit of de omgevingsvergunning voor omgevingsplanactiviteit.
- Bij kostenverhaal zonder tijdvak hoeft alleen het maximum van de in het kostenverhaalsgebied te verhalen kosten in het omgevingsplan te worden vastgelegd. Meer precieze berekeningen worden gemaakt bij de afgifte van de kostenverhaalsbeschikkingen.

Kader: Kostenverhaal via (anterieure) overeenkomst heeft voorkeur boven het publiekrechtelijk kostenverhaal.

Investeren bij de facilitaire grondproductie.

Hoewel bij facilitaire grondproductie het streven is om de gemeentelijke kosten volledig te verhalen, is dat niet altijd mogelijk. Door de makro-aftopping in het publiekrechtelijk kostenverhaal is het mogelijk dat niet te verhalen kosten voor rekening van de gemeente zullen komen. Het is ook mogelijk dat er sprake is van een voorzienbaar financieel tekort. Een voorbeeld daarvan kan gaan over de aanleg van maatschappelijke voorzieningen die nodig zijn.

We komen dan als gemeente voor de vraag te staan of we bereid zijn te betalen voor het voorzienbare tekort. We leveren dan dus een bijdrage aan een initiatief van derden als die bijdrage opweegt tegen het maatschappelijk rendement dat de ontwikkeling realiseert. Uiteraard zal hier dan de toets van ongeoorloofde staatssteun aan de orde zijn.

7. Informatievoorziening

De bij een planontwikkeling gekozen aanpak heeft een directe relatie met zowel de maatschappelijke doelen als met de financiën van de gemeente. De projecten hebben een looptijd van meerdere jaren en de complexiteit ervan verschilt. Ook kan het om grote investeringen gaan waarbij risico's worden aangegaan. Het is daarom van groot belang om met een goede bedrijfsvoering steeds een vinger aan de pols te houden en in te grijpen daar waar dat nodig is.

Het bouwwerk van een goed financieel beheer staat of valt met het hebben, naleven en verantwoorden van de met elkaar overeengekomen kaders en spelregels. Daarnaast is een adequate planning-en-control-cyclus essentieel. Voor een belangrijk deel worden de financiële kaders bepaald door wat is opgenomen in het Besluit, Begroting en Verantwoording (BBV) dat voor alle gemeenten geldt. Dat besluit is van toepassing op alle geldstromen uit de integrale financiële businesscase. We volgen deze regels en we geven daaraan waar dat nodig is verder invulling in de financiële verordening.

7.1 Verdeling verantwoordelijkheden Raad en College

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. 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 tabel weergegeven

	Gemeenteraad	College van B&W
Grond- en vastgoedbeleid	- Vaststellen nota grondbeleid. - Toezicht op de uitvoering ervan.	- Uitvoeren grondbeleid. - Verantwoording afleggen via paragraaf grondbeleid in begroting en jaarrekening en in het Meerjarenprogramma grondexploitaties (MPG)
Kostenverhaal	- Vaststellen kaders in separate nota c.q. uitvoeringsparagraaf Omgevingsvisie m.b.t. kostenverhaal. - Vaststellen/wijzigen omgevingsplan met regels voor publiekrechtelijk kostenverhaal. - Waar nodig reageren met wensen en bedenkingen over overeenkomsten.	Sluiten van intentie-, anterieure en posterieure overeenkomsten en de verdere uitvoering van het kostenverhaal.
Samenwerken	Waar nodig reageren met wensen en bedenkingen	- Vorbereiden te voeren samenwerkingsstrategie - Sluiten van samenwerkingsovereenkomsten en het oprichten en eventueel deelnemen in een privaatrechtelijk rechtspersoon
Grondexploitaties	- Vaststellen, actualiseren en afsluiten van grondexploitaties - Bepalen resultaatbestemming bij winstneming. - Jaarlijkse kredietverlening voor de uitgaven in de grondexploitaties op basis van de geactualiseerde grondexploitaties.	- Vorbereiden te voeren ontwikkelstrategie - Vorbereiden, opstellen en actualiseren van grondexploitaties. - Rapporteren over grondexploitaties.
Verwerving	- Kredieten ter beschikking stellen - Voorkeursrecht vestigen (Besluit tot) onteigening	- Uitvoeren van verwervingen - Strategische en proactieve aankopen gronden en vastgoed
Gronduitgifte	Waar nodig reageren met wensen en bedenkingen	- Verkoop van gronden en gebouwen - Vaststellen algemene verkoopvoorwaarden
Grondprijzen	Vaststellen kaders in separate nota	Vaststellen grondprijzenbrief
Kaderstelling, toezicht en verantwoording	- Vaststellen begroting, jaarrekening en MPG. - Vaststellen Omgevingsvisie, Omgevingsplannen, gebiedsvisies en sectoraal beleid.	- Opstellen plannen en verantwoording begroting, jaarrekening en MPG - Opstellen plannen en beleid. - Toetsen van plannen aan beleid en wetgeving.

Tabel 6: Schema rolverdeling raad en college

Het College informeert de Raad over de uitvoering van het grondbeleid via de Planning & Control (P&C)-cyclus. Dat gebeurt via de paragraaf grondbeleid in de begroting en jaarrekening. In onze jaarrekening lichten we alle financiële uitgangspunten toe die we hanteren bij de actualisatie van de grondexploitaties en bij het bepalen van het resultaat.

7.2 De paragraaf grondbeleid

In de paragraaf grondbeleid bij de jaarrekening leggen we verantwoording af over het gevoerde beleid. Naast de belangrijkste informatie uit de actualisatie van de grondexploitaties, zoals een actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie, wordt in de jaarstukken conform de vereisten van de BBV verantwoording afgelegd. De paragraaf grondbeleid biedt inzicht in:

- de gerealiseerde kosten en opbrengsten van de door de raad vastgestelde grondexploitaties (en de afwijkingen daarin).
- de waardering van de voorraadposities waarover we met betrekking tot grond beschikken, inclusief de aankopen die hebben plaatsgevonden.
- de financiële resultaten (winst en verlies) van de totale grondexploitaties en de invloed op ons exploitatieresultaat in de jaarrekening.
- de mutaties in de reserves en voorzieningen voor grondzaken.
- de risico's van grondzaken en de relatie met het weerstandsvermogen in de jaarrekening. Onze risico's worden primair afgedekt door middel van de reserve grondexploitaties. Indien de aanwezige risico's in de grondexploitaties het saldo van de reserve grondexploitaties overstijgen, dan wordt het resterende deel van de risico's afgedekt met de algemene reserve.

Alle financiële resultaten uit onze grondexploitaties verlopen via de reserve grondexploitaties. We hebben voor deze reserve een bandbreedte tussen 2 miljoen en 4 miljoen euro afgesproken. Dat betekent dat wanneer het saldo van de reserve lager wordt dan 2 miljoen, we het saldo vanuit onze algemene reserve aanvullen tot het minimaal vereiste niveau van 2 miljoen euro. Wanneer het saldo boven de 4 miljoen euro komt, dan storten we het overtoollige saldo over naar de algemene reserve.

In de paragraaf grondbeleid beschrijven we verder de wijzigingen in het grondbeleid die nodig zijn door veranderingen in de wet- en regelgeving, de economische conjunctuur of de beleidskoers. Dat kan zowel betrekking hebben op het juridisch en financieel instrumentarium als op de maatschappelijke thema's of de financiële geldstromen die onderdeel zijn van de integrale afweging. Op deze wijze kunnen we de nota grondbeleid langere tijd actueel houden en is een volledige herziening van het grondbeleid minder tijdgebonden. We nemen daarom geen termijn op waarbinnen deze nota uiterlijk herzien moet worden. Die termijn maken we afhankelijk van de hoeveelheid en de aard van de wijzigingen die via de paragraaf grondbeleid worden verwerkt en van de omstandigheden die om een eventuele koerswijziging vragen. Kleine wijzigingen kunnen via de paragraaf grondbeleid in de begroting en jaarrekening. Die worden verwerkt in een addendum van de nota grondbeleid. We zullen daar, indien van toepassing, telkens een apart besluit voor opnemen bij de vaststelling van de begroting of jaarrekening. Grote wijzigingen zullen we wel via een volledige actualisatie van de nota grondbeleid naar besluitvorming brengen.

Kader: Het college legt via de P&C cyclus verantwoording af over de besteding van de middelen voor verwervingen, voorbereidingskosten en uitvoering van grondexploitaties.

Kader: Alle financiële resultaten uit onze grondexploitaties verlopen via de reserve grondexploitaties. Voor deze reserve geldt een bandbreedte tussen 2 miljoen en 4 miljoen euro. Dat betekent dat het saldo van de reserve aangevuld dient te worden uit onze algemene reserve als het saldo van de reserve grondexploitaties lager wordt dan 2 miljoen euro en dat we het overtoollige saldo boven de 4 miljoen euro uit de reserve grondexploitaties storten in de algemene reserve.