



Herziene Nota Grondbeleid 2026

Gemeente Goirle

CONCEPTVERSIE

12 november 2025

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
Leeswijzer.....	5
Indeling nota	5
1. Waarom een herziening Nota Grondbeleid?.....	6
1.1. Aanleiding	6
1.2. Doelstelling van de Nota Grondbeleid	6
2. Grondbeleid Goirle	7
2.1 Relatie met andere beleidsterreinen	7
2.2 Ambitie grondbeleid	7
2.3 Grondbeleid	8
2.3.1 Regie en strategie	10
2.3.2 Bevoegdheden.....	11
2.3.3 Onteigeningsprocedure.....	13
2.3.4 Gemeentelijk voorkeursrecht	13
2.3.5 Verwerving.....	14
2.3.5 Strategische grondverwerving.....	15
2.3.6 Kostenverhaal	17
2.3.7 Grondprijsbeleid	21
2.3.8 Uitgifte en beheer.....	22
3. Grondexploitaties, reserves & voorzieningen	26
3.1 Werkwijze en rapportage grondexploitaties.....	26
3.2 Risicomanagement	28
3.3 Reserves en voorzieningen grondexploitatie	29

Samenvatting

De Nota Grondbeleid wordt herzien vanwege nieuwe wettelijke kaders, zoals de BBV-notitie van december 2023 en de invoering van de Omgevingswet, evenals juridische ontwikkelingen zoals het Didam-arrest en ontwikkelingen op het gebied van gemeentegronden zoals oneigenlijk grondgebruik. De kernambitie blijft ongewijzigd; meer regie op ruimtelijke ontwikkelingen. Het beleid wordt aangepast om deze kernambitie beter te vervullen en te actualiseren. De nota blijft gericht op drie doelen: sturen met duidelijke kaders, faciliteren van ruimtelijke doelstellingen met passende instrumenten, en informeren door middel van heldere communicatie richting bestuur, organisatie en externe partijen.

De Nota Grondbeleid is gelinkt aan beleidsstukken zoals de Omgevingsvisie, Programma Groen, de Woon-zorgvisie, de Economische Agenda en de Nota Weerstandsvermogen en risicomanagement. De gemeente kiest per locatie bewust tussen een actieve of faciliterende regierol. Actief grondbeleid betekent dat de gemeente zelf gronden verwerft, bouwrijp maakt en uitgeeft, wat financiële risico's met zich meebrengt. Faciliterend beleid laat deze taken over aan derden, waarbij de gemeente kaders stelt en kosten verhaalt via overeenkomsten. Beide benaderingen worden als instrumenten beschouwd, afhankelijk van de analyse per locatie.

Voor elke ontwikkellocatie wordt een strategische analyse gemaakt om de regierol en inzet van instrumenten te bepalen. Deze analyses helpen bij het prioriteren van projecten en het bepalen van benodigde middelen. De wetgever heeft met de inwerkingtreding van de Omgevingswet meer bevoegdheden gegeven aan de gemeente ten aanzien van de onteigeningsprocedure. Ook het gemeentelijk voorkeursrecht kent een aangepaste procedure.

De gemeente streeft naar een eerlijke en transparante verdeling van kosten via privaat- en publiekrechtelijke sporen conform de wet- en regelgeving. De Omgevingswet introduceert het kostenverhaal met en zonder tijdvak. Die keuze is afhankelijk van de ontwikkellocatie en de beleidsdoelstellingen. Via anterieure en posterieure overeenkomsten kunnen afspraken over de ontwikkelingen en de daaraan gerelateerde kosten worden vastgelegd. Daarnaast zijn er mogelijkheden voor afdwingbare en vrijwillige financiële bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen. Bovenplanse kosten kunnen via verevening worden verdeeld over meerdere locaties. De keuze voor de inzet van instrumenten worden per project of ontwikkellocatie vastgesteld.

Bij uitgifte van gronden handelt de gemeente conform het Didam-arrest, waarbij transparantie en gelijke kansen centraal staan. Snippergroen en reststroken worden verkocht of verhuurd onder strikte voorwaarden, waarbij elk verzoek tot aankoop van gemeenteground op zijn merites wordt beoordeeld aan de hand van een belangenafweging. Op grond van artikel 160 lid 3 Gemeentewet heeft de gemeente de verplichting om oneigenlijk grondgebruik actief te signaleren en hierop privaatrechtelijk dan wel publiekrechtelijk te handhaven. De gemeente streeft naar beëindiging van om niet gebruik van gemeenteground en gemeentelijke panden en legt nadruk op juridisch correcte procedures. Ook het beheer van gemeentelijk vastgoed gebeurt volgens vastgestelde plannen, waarbij het publieke belang leidend is.

Grondexploitaties maken deel uit van de gemeentelijke begroting en beïnvloeden daarmee direct de financiële positie van de gemeente. Via planeconomie worden de financiële effecten van ruimtelijke keuzes inzichtelijk gemaakt en onderbouwd gedurende alle projectfasen. De gemeente Goirle rapporteert tweemaal per jaar over haar grondexploitaties, waarbij inzicht wordt gegeven in de financiële stand van zaken, risico's, strategische aankopen en reserves. Deze rapportages vormen onderdeel van de begroting en jaarrekening en zijn essentieel voor bestuurlijke verantwoording.

Risicomanagement is een verplicht en integraal onderdeel van het grondbeleid, gericht op het vroegtijdig onderkennen, analyseren en beheersen van risico's zoals verwervings-, realisatie- en afzetrisico's. Transparantie en actualisatie zijn hierbij cruciaal, zodat de financiële impact van ruimtelijke projecten tijdig en adequaat kan worden ingeschat en verantwoord. De algemene reserve grondexploitatie van de gemeente Goirle wordt gevoed uit positieve saldi van afgesloten grondexploitaties en subsidie-inkomsten. Deze reserve dient als financiële buffer voor onvoorziene risico's, strategische verwerving en toekomstige negatieve exploitaties. Voor strategische aankopen wordt een reservering van 50% van de boekwaarde aangehouden. Er wordt momenteel geen reserve vastgesteld voor de (strategische) verwerving van vastgoed. Op het moment dat dit zich voordoet, zal moeten worden ingezet op extra capaciteit. Wel heeft het college een mandaat afgegeven tot €100.000 mits de risico's en consequenties voorzienbaar zijn. Het weerstandsvermogen wordt bepaald aan de hand van risicoanalyses en moet minimaal € 2.000.000 bedragen. Een gezond weerstandsvermogen wordt gekenmerkt door een ratio van 1,0 tot 1,4 tussen beschikbare en benodigde weerstandscapaciteit. Afdrachten aan de algemene middelen zijn alleen mogelijk bij een positief weerstandsvermogen; bij een tekort moeten de algemene middelen juist bijdragen aan het grondexploitatievermogen.

Leeswijzer

De Nota Grondbeleid Gemeente Goirle is de basis voor een transparante uitvoering van het grondbeleid van de gemeente Goirle. Met de vaststelling van deze nota heeft de gemeenteraad (hierna: de gemeenteraad) de kaders aangegeven waarbinnen het college van burgemeester en wethouders (hierna: het college) en het ambtelijke apparaat het grondbeleid kunnen uitvoeren.

Indeling nota

In elk hoofdstuk worden de belangrijkste uitgangspunten kort samengevat in de in kleur weergegeven kaders.

Hoofdstuk 1 geeft aan wat de redenen zijn voor deze Nota Grondbeleid en de herziening daarvan.

Hoofdstuk 2 beschrijft het grondbeleid van de gemeente. Inzicht wordt gegeven in de bevoegdheden van de gemeenteraad en het college, de instrumenten die het grondbeleid biedt en de uitgifte van gronden.

Hoofdstuk 3 gaat nader in op de werkwijze ten aanzien van de grondexploitaties, reserves en voorzieningen.

1. Waarom een herziening Nota Grondbeleid?

1.1. Aanleiding

Nieuwe grondslag

Het wettelijk kader voor het gemeentelijke grondbeleid wordt gevormd door het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten van 23 januari 2003 (hierna: BBV). Op grond van het BBV is de gemeente verplicht in haar programmabegroting en jaarrekening aandacht te besteden aan het grondbeleid. Het grondbeleid moet in overeenstemming zijn met de BBV-notitie Grondbeleid in begroting en jaarstukken van december 2023. Op basis daarvan en de wijzigingen die de Omgevingswet met zich meebrengt, passen we de Nota Grondbeleid aan. Ook krijgen de gevolgen van het Didam-arrest en de aanpak van oneigenlijk grondgebruik binnen de gemeente met de herziening de nodige aandacht en nuance.

Ambitie

De kernambitie van de Nota Grondbeleid verandert niet. De gemeente Goirle heeft nog steeds de ambitie om daar waar mogelijk meer regie te hebben op ruimtelijke ontwikkelingen. Het grondbeleid is een ondersteunend gereedschap om de doelstellingen van de ruimtelijke ordening waar te maken en de regierol die de gemeente heeft op het gebied van deze doelstellingen te vervullen. De gemeente maakt nog steeds per locatie/ruimtelijke ontwikkeling vooraf een keuze om een actieve of een faciliterende houding aan te nemen.

Transparantie

Wij blijven tegemoetkomen aan de wens om meer inzicht en eenduidigheid te geven in de werkwijze ten aanzien van het grondbeleid, in de grondexploitaties en in de waardering van het gemeentelijke grondbezit in relatie tot de financiële reserves en eventuele afdracht aan de algemene middelen van de gemeente. Ook deze herziene nota biedt inzicht in wat de handelingsruimte van de gemeente is en hoe de gemeente Goirle daar in het bijzonder mee omgaat.

1.2. Doelstelling van de Nota Grondbeleid

Doelstelling grondbeleid gemeente Goirle

De doelstelling van het grondbeleid van de gemeente Goirle blijft ongewijzigd namelijk; met inzet van alle grondbeleidsinstrumenten bijdragen aan een evenwichtige en duurzame ruimtelijke en functionele ontwikkeling van de gemeente.

Sturen:

Het formuleren van eenduidige en toetsbare kaders, beleid en werkwijze om de sturing en beheersing van het grondbeleid te verbeteren. Dit biedt handvatten om de risico's rond het grondbeleid inzichtelijk te maken en effectief te beheersen.

Faciliteren:

Het aandragen van middelen, instrumenten en strategieën, en deze met elkaar in relatie brengen, zodat de ruimtelijke beleidsdoelstellingen van de gemeente kunnen worden ondersteund en gerealiseerd.

Informeren:

Zorg dragen voor een transparant grondbeleid door het verstrekken van passende informatie over alle aspecten van het beleid, zowel voor de gemeenteraad, het bestuur, de interne organisatie als voor externe partijen.

2. Grondbeleid Goirle

In dit hoofdstuk is mede aan de hand van de beleidsvisies en –doelstellingen van de gemeente Goirle het beleidskader opgesteld. Op basis hiervan moet uitvoering aan het grondbeleid worden gegeven. Het beleidskader is voor de gemeenteraad het toetsingskader waarbinnen het college van burgemeester en wethouders verantwoording aflegt over de uitvoering van het grondbeleid.

Het beleidskader is vastgelegd in omkaderde uitgangspunten voor het uitvoeren van het grondbeleid. Deze gaan over (actieve) grondverwerving, het kostenverhaal, (weerstands)reserves en uitgifte van gronden. Ook zijn de bevoegdheden van de gemeenteraad en het college binnen het grondbeleid aangegeven.

2.1 Relatie met andere beleidsterreinen

Grondbeleid kan ingezet worden om doelstellingen op andere beleidsterreinen te ondersteunen of te verwezenlijken. Voor de bepaling van het grondbeleid zijn de beleidsvisies en beleidsdoelstellingen die raakvlakken hebben met grondbeleid van belang. Relevante beleidsdocumenten zijn – onder andere – de Omgevingsvisie en de daarbij behorende programma's zoals het Programma Groen, de Woonzorgvisie, Programma Water en de Economische Agenda.

Woonzorgvisie Goirle 2024-2030

Binnen Goirle streven we naar een evenwichtige verdeling van woonruimte, waarbij we inspelen op de behoeften van verschillende doelgroepen, zoals ouderen, mensen met een zorgvraag en starters. De woonzorgvisie richt zich op het bevorderen van passende woonvormen, het versterken van sociale samenhang en het verbinden van wonen, zorg en welzijn. Met woningcorporatie Leystromen zijn afspraken gemaakt over samenwerking in de realisatie van deze visie, waaronder het inzetten van een community builder om de leefbaarheid en betrokkenheid in buurten te vergroten.

2.2 Ambitie grondbeleid

Het grondbeleid is een van de middelen om de doelstellingen van de gemeente te kunnen realiseren. Om de in paragraaf 2.1 genoemde visies, kaders en ruimtelijke beleidsdoelstellingen te kunnen realiseren dient het grondbeleid hiervoor ondersteuning te bieden en hierop aan te sluiten.

De gemeente Goirle neemt de volgende ambities als uitgangspunt voor haar grondbeleid:



Figuur 1: Grondbeleid

2.3 Grondbeleid

Om de ambitie van het grondbeleid waar te kunnen maken dient het grondbeleid ondersteunend te zijn aan de doelstellingen van de ruimtelijke ordening en aan de regierol die de gemeente op zich heeft genomen. Voor de gemeente Goirle is het van enorme waarde gebleken om afhankelijk van locatie of soort ontwikkeling te kunnen kiezen tussen actief of faciliterend grondbeleid. Die lijn wil zij vasthouden.

We houden vast aan de volgende omschrijving van het grondbeleid in de gemeente Goirle:

Grondbeleid in de gemeente Goirle

Het expliciet vooraf maken van afwegingen ten aanzien van welke regierol de gemeente in welke ruimtelijke ontwikkeling wil hebben, en hoe zij deze gestalte geeft. Deze regierol kan bestaan uit een actieve of een faciliterende rol.

De gemeente maakt dus vooraf een afweging of zij voor een bepaalde locatie een actief of faciliterend grondbeleid zal voeren.

Actief grondbeleid

Een actief grondbeleid houdt in dat de gemeente een actieve rol aanneemt in de ontwikkelingen binnen haar grondgebied. Deze actieve rol begint bij het in eigendom verkrijgen van gronden door actief gronden te verwerven door middel van vrijwillige grondaankopen, grond- of kavelruil, het vestigen van gemeentelijke voorkeursrechten en het onteigenen van gronden in het algemeen belang. Na grondverwerving maakt de gemeente de gronden zelf bouw- en woonrijp en wordt de wijziging indien nodig opgenomen in het Omgevingsplan. Tot slot worden de gronden uitgegeven aan één of meer partijen, denk hierbij aan projectontwikkelaars, aannemers, (woning)corporaties en/of particulieren. Het verschil tussen de aankoop prijs van de gronden en de uitgifte prijs van de gronden, komt toe aan de gemeente.

Het is belangrijk om te beseffen dat actief grondbeleid aanzienlijk financiële risico's met zich meebrengt. Bij actief grondbeleid draagt de gemeente namelijk zelf de verantwoordelijkheid voor de verwervingskosten, het tempo en de omvang van de afzet, de bouw- en ontwikkelingskosten, rentekosten, enzovoort. Een voorbeeld van actief grondbeleid in de gemeente Goirle is de ontwikkeling van de centrumlocaties. De ontwikkelingen vinden plaats op eigen gronden, maar worden vervolgens overgelaten aan de projectontwikkelaar.

In de afgelopen jaren heeft de gemeente Goirle verder weinig een actieve regierol gepakt op het gebied van grondverwerving en ruimtelijke ontwikkeling. Dit is een goede werkwijze gebleken voor de gemeente en heeft geresulteerd in diverse naar tevredenheid opgeleverde (nieuwbouw)projecten. Overigens zijn de gronden die ingezet kunnen worden voor woningbouw momenteel in eigendom van projectontwikkelaars en/of vastgoedbedrijven. Indien de gemeente actief moet meedingen op de vastgoedmarkt en moet onderhandelen met private partijen, dan kan dit nadelige invloed hebben op de financiële haalbaarheid van de ontwikkeling. De gemeente is geen commerciële partij en heeft beperkte financiële middelen ter beschikking. Private partijen verzekeren zichzelf dan van hun winst en de gemeente draait op voor mogelijke verliezen in de begroting.

De gemeente Goirle ambieert om in de toekomst een actievere rol te pakken waar zij kansen ziet. Dit betekent dat zij op strategisch niveau per ontwikkeling zal kijken naar mogelijkheden zoals strategische grondverwerving, het tijdelijk beheer van gronden, bouw- en woonrijp maken van gronden en de

zogenaamde publiek-private samenwerking aangaan (PPS). De volgende vormen van de publieke-private samenwerking zijn de meest bekende:

- Joint venture
- Concessiemodel
- Bouwclaim

De publiek-private samenwerking kan enerzijds voordelen hebben zoals risicoverdeling tussen de gemeente en de projectontwikkelaar en het delen van de financiële lasten. Anderzijds blijft het een samenwerking met een private partij waarbij een verschil in belangen kan zorgen voor vertraging, afhankelijkheid van de marktpartijen en een complexe en langdurige samenwerking.

Faciliterend grondbeleid

Faciliterend of passief grondbeleid houdt in dat de gemeente zich, als overheid, beperkt tot de regiefunctie. Dit houdt in dat de gemeente de aankoop van de gronden, de exploitatie en de verkoop van de bouwkavels overlaat aan een derde. Bij een faciliterende of passieve rol van de gemeente schuift de gemeente de kosten van het bouw- of woonrijp maken van de gronden door naar de projectontwikkelaar. Andere kosten worden verhaald via het kostenverhaal in de anterieure overeenkomst of het omgevingsplan. Ook stelt de gemeente de nodige kaders, zoals het woningbouwprogramma, vast in de anterieure overeenkomst welke gedurende het project goed gemonitord worden.

De afweging om voor actief dan wel passief grondbeleid te kiezen, ligt vanwege de snelheid van handelen bij het college van burgemeester en wethouders. Dit laat onverlet de controlerende taak achteraf door de gemeenteraad. Het is belangrijk dat niet blindgestaard wordt op het onderscheid actief vs. faciliterend, maar dat beide benaderingen gezien worden als instrumenten, afhankelijk van de gemaakte analyse in paragraaf 2.3.2.

Gronduitgifte in de vorm van particuliere kavels ten behoeve van de realisatie van woningbouw vindt plaats op basis van inschrijving gevolgd door loting bij de notaris.



Figuur 2: actief vs. passief

2.3.1 Regie en strategie

Om grondbeleid te kunnen voeren, dient er per toekomstige ontwikkelingslocatie een vroegtijdig inzicht te zijn in de wenselijke regierol. De regierol is weer afhankelijk van de gemeentelijke beleidsdoelstellingen. In situaties waarin de gemeente belang heeft bij grondtransacties of grondonderhandelingen om de gestelde beleidsdoelstellingen te halen, is zij als regisseur actiever dan wanneer er nagenoeg geen beleidsdoelstellingen in het geding zijn. Dit vroegtijdige inzicht is eveneens gewenst voor het afdwingen van locatie-eisen en verhalen van kosten.

Met een strategie kan de gewenste regierol worden geëffectueerd, kunnen de locatie-eisen worden gerealiseerd en daarmee de beleidsdoelstellingen worden gehaald. De strategie wordt voorafgegaan door analyses van de potentiële ontwikkelingslocaties. Per locatie worden de kwalitatieve en kwantitatieve eisen gesteld en wordt bepaald welke grondstrategie wenselijk is om de beleidsdoelstellingen en locatie-eisen te halen. Aan de hand hiervan wordt de daarbij passende regierol voor de gemeente gekozen.

Per potentiële locatie of project zal, waar dit wenselijk is, een korte vertrouwelijke analyse worden gemaakt. De inzichten en analyses zullen indien nodig jaarlijks worden uitgebreid en geactualiseerd. De analyses sluiten goed aan op de door de gemeente gewenste integrale gebiedsontwikkeling en ontwikkelingsplanologie zoals voorgestaan door het Rijk met haar beleid en nieuwe wetgeving. Op basis van de analyses kunnen projecten geprioriteerd worden én de gewenste inzet van personeel, (grondbeleid)instrumenten en middelen bepaald worden. De analyses bieden per locatie tevens inzicht in de te nemen bestuurlijke besluitvorming.

De analyses van de ontwikkellocatie kunnen de volgende aandachtspunten bevatten, welke hieronder kort worden toegelicht.

Grondstrategie

- Wie heeft welke eigendommen? Wordt er actief geworven door derden of neemt de gemeente deze rol op zich?
- Inzet van grondbeleidsinstrumenten (denk o.a.):
 - strategische verwerving of grondruil;
 - Stedelijke kavelruil: vorm van gebiedsinrichting waarbij minimaal drie partijen onroerende zaken ruilen. Onder de oude wetgeving kon dit enkel bij overeenkomst in landelijk gebied;
 - o.a. het vestigen van voorkeursrechten;
 - eventueel maken van een verwervingsplan (o.a. inventarisatie van eigenaren, ligging, huidige grondprijsniveau, publiekrechtelijke beperkingen, concurrentie en aankoopstrategie);
 - indien minnelijke verwerving geen uitkomst biedt, kan de gemeente over gaan tot een onteigeningsprocedure;
- Per ontwikkeling wordt gekeken of deze in lijn ligt met de visie en de bijbehorende programma's. Waarbij deze beschouwd worden als richtinggevende uitgangspunten.

Grondexploitatie gemeente

- Indicatieve exploitatieberekeningen/financiële haalbaarheidstoets (incl. risico's);
- Subsidiemogelijkheden van de Rijksoverheid en/of provincie Noord-Brabant;
- Doorrekenen van varianten;
- Is er financiële ruimte voor inhuur van expertise en capaciteit?;
- Potentiële opbrengsten versus de risico's:
 1. Verwervingsrisico's, o.a. (financiële) risico van grondverwerving door derden/zelfrealisatie;
 2. Realisatierisico's;
 3. Afzetrisico's.

Gewenste gemeentelijke regie & kostenverhaal

- (vorm van) Samenwerking met derden; afhankelijk van gewenste rol gemeente als regisseur, initiator of participant of combinatie daarvan;
- Inzichtelijk maken van de benodigde capaciteit en de benodigde expertise;
- Per project moeten de mogelijkheden van het kostenverhaal worden beoordeeld. Ingeschat/onderzocht moet worden of het mogelijk is om met het privaatrechtelijk spoor de gewenste regie te behalen;
- Is het sluiten van privaatrechtelijke overeenkomsten niet mogelijk dan dienen de eventuele te nemen (procedurele) stappen voor de vaststelling van een omgevingsplan te worden ondernomen. Dit gebeurt in nauwe samenwerking met betrokken teams;
- Inzetten van eventuele instrumenten¹:
 - **Bovenwijkse voorzieningen:** een bovenwijkse voorziening is een voorziening van openbaar nut, waarvan naast het exploitatiegebied ook andere gebieden (binnen een gemeente) nut hebben. Voorbeelden van bovenwijkse voorzieningen zijn een ringweg in een gemeente, een rotonde die meerdere gebieden verbindt of een groot stadspark.²
 - **Afdwingbare financiële bijdrage**
 - **Vrijwillige financiële bijdrage**

Planning

- (start) besluitvorming programma's van eisen, stedenbouwkundige randvoorwaarden;
- (start) besluitvorming/ ruimtelijke procedures;
- start van de bouw.

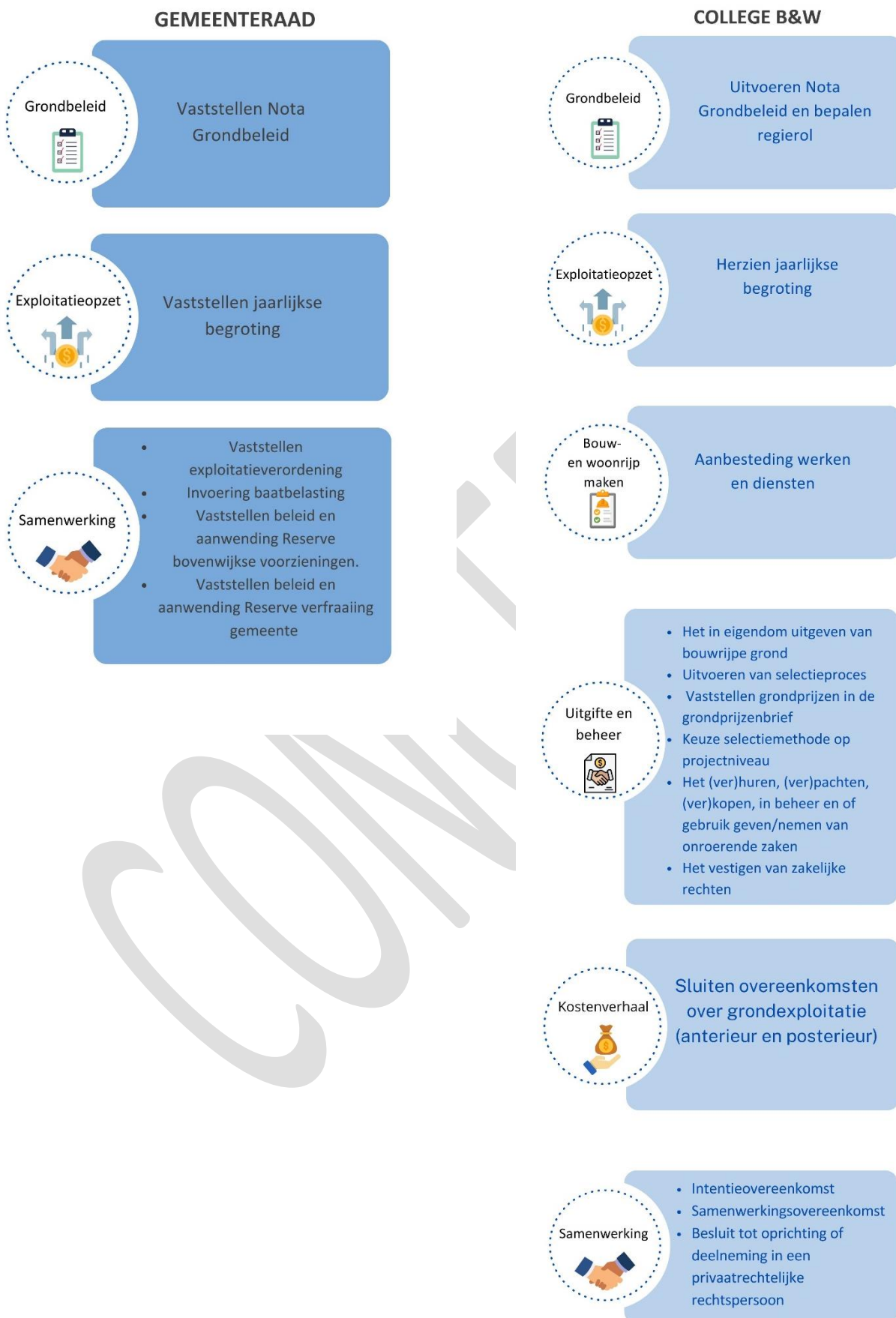
2.3.2 Bevoegdheden

De Nota Grondbeleid is voor de gemeenteraad het toetsingskader voor de uitvoering van het gemeentelijk grondbeleid. Een adequate uitvoering van het grondbeleid is gebaat bij een heldere splitsing en uitwerking van controlerende en uitvoerende taken en bevoegdheden. In de weergegeven figuur 3 zijn de bestuurlijke besluitvorming en de beslissingsbevoegdheid van gemeenteraad en het college binnen het gemeentelijk grondbeleid weergegeven. Bij privaatrechtelijke rechtshandelingen die ingrijpende gevolgen kunnen hebben voor de gemeente, geeft het college de raad vooraf de mogelijkheid om wensen en bedenkingen in te brengen (Gemeentewet artikel 169 lid 4).

De verantwoording van het college aan de raad gebeurt in de begroting en jaarrekening, en in geval van tussentijdse aanmerkelijke afwijkingen in de tussentijdse bestuursrapportages. De gemeenteraad kan uiteraard ook buiten deze momenten van de zogenaamde budgetcyclus het college verzoeken om verantwoording af te leggen.

¹ De afdwingbare en vrijwillige financiële bijdrage worden in §2.3.6. nader toegelicht.

² mr. P.A. Eysbach, Module ruimtelijke ordening: bovenwijkse voorziening, Inview.nl.



Figuur 3: bevoegdheden gemeenteraad en college

2.3.3 Onteigeningsprocedure

Sinds de inwerkingtreding van de Omgevingswet op 1 januari 2024 is de onteigeningsprocedure in Nederland aanzienlijk gewijzigd. De veranderingen zijn bedoeld om de procedure transparanter, efficiënter en beter afgestemd op het omgevingsrecht te maken. De gewijzigde onteigeningsprocedure onder de Omgevingswet kent drie belangrijke uitgangspunten:

1. Het verscherpen van de scheiding tussen de besluitvorming van onteigening en het vaststellen van de schadeloosstelling;
2. Het moderniseren van de besluitvorming onteigening;
3. Het behoud van de burgerlijke rechter als schadeloosstellingsrechter.

Onder de onteigeningswet begon de onteigeningsprocedure met een verzoek door de gemeenteraad aan de Kroon, die uiteindelijk het onteigeningsbesluit nam. Indien dit verzoek tot onteigening voldeed aan de onteigeningsgronden, kon de gemeente met het koninklijk besluit de gerechtelijke onteigeningsprocedure starten. Dit koninklijk besluit werd vervolgens getoetst door de civiele rechter waarbij de gemeente verzocht om een onteigeningsvonnis én een schadeloosstellingsvonnis.

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet is de bevoegdheid om een onteigeningsbeschikking te nemen overgegaan naar de gemeenteraad. De gemeenteraad hoeft dus niet meer een verzoek in te dienen bij de Kroon, maar geeft de onteigeningsbeschikking zelf af. Onder de Omgevingswet is de onteigeningsprocedure opgesplitst in twee aparte trajecten:

1. De onteigeningsbeschikking wordt niet meer bekrachtigd door de civiele rechter. Het toetsen aan de onteigeningsgronden wordt nu gedaan door de bestuursrechter. De civiele rechter is dus niet meer betrokken bij de inhoudelijke beoordeling van de onteigeningsbeschikking.
2. De civiele rechter neemt wél een schadeloosstellingsvonnis. In dit vonnis wordt de waarde van de onroerende zaak en de bijkomende schade die voortvloeit uit de onteigening vastgesteld.

2.3.4 Gemeentelijk voorkeursrecht

Overheden kunnen in het kader van gebiedsontwikkelingen ook het voorkeursrecht inzetten. Het vestigen van een voorkeursrecht resulteert in de verplichting om bij voorgenomen vervreemding eerst aan de overheid aan te bieden. Dit uitgangspunt is met de inwerkingtreding van de Omgevingswet ongewijzigd gebleven. De Wet Voorkeursrecht is komen te vervallen en is opgenomen in hoofdstuk 9, 15 en 16 van de Omgevingswet met toevoeging van enkele wijzigingen.

Onder de Wet Voorkeursrecht kon een gemeentelijk voorkeursrecht worden gevestigd op grond van de structuurvisie, het bestemmingsplan of een zelfstandig besluit van de gemeenteraad. Dit is gewijzigd onder de Omgevingswet, waarbij vestiging mogelijk is op grond van de omgevingsvisie, programma's, het omgevingsplan of een zelfstandig besluit van de gemeenteraad. Het aantal grondslagen is daarmee uitgebreid onder de nieuwe wetgeving.

Een andere belangrijke wijziging onder de Omgevingswet heeft betrekking op de regels over de bekendmaking van een voorkeursrecht. Onder de oude wetgeving treedt het besluit tot vestiging van een voorkeursrecht in werking de dag na dagtekening van het gemeenteblad waarin het bekend is gemaakt. Ook werd door het college mededeling, per aangetekende verzending gedaan, aan eenieder van de in het besluit vermelde eigenaren en beperkt gerechtigden.³

³ Beperkt gerechtigden zijn personen of rechtspersonen die een zakelijk recht hebben op een onroerende zaak maar geen eigenaar zijn.

Onder de Omgevingswet treedt het besluit inwerking op het moment van inschrijving in de openbare registers, in het Kadaster, en vindt de bekendmaking via toezending of uitreiking aan belanghebbende plaats conform de Algemene wet bestuursrecht (artikel 3:41 Algemene wet bestuursrecht). Daarmee komt de publicatieplicht van de Wet Voorkeursrecht te vervallen, maar een verplichting tot ter inzagelegging blijft bestaan. Daaruit vloeit ook de verplichting tot kennisgeving van de terinzagelegging voort.

Ook de geldigheidsduur van het gevestigde voorkeursrecht is gewijzigd. In figuur 4 wordt een overzicht gegeven van de geldigheidsduur per grondslag.

Omgevingswet	Bevoegd orgaan	Planologische grondslag	Maximale looptijd
Artikel 9.1 lid 2	College van B&W	Niet vereist	3 maanden
Artikel 9.1 lid 1 sub c	Gemeenteraad	Niet vereist	3 jaar
Artikel 9.1 lid 1 sub b	Gemeenteraad	Omgevingsvisie of programma	3 jaar
Artikel 9.1 lid 1 sub a	Gemeenteraad	Omgevingsplan	5 jaar met optie tot verlenging van 5 jaar
Totaal			11 jaar (exclusief optie tot 5 jaar verlenging) en drie maanden

Figuur 4: Geldigheidsduur voorkeursrecht

2.3.5 Verwerving

De gemeente kan zelf gronden strategisch verwerven met als doel de door haar beoogde regierol en ruimtelijke ontwikkeling te realiseren. De gemeente kan, al dan niet met behulp van specifieke wetgeving, gronden en opstallen verwerven. Het betreft, met uitzondering van de toepassing van onteigening zoals is bedoeld in hoofdstuk 11 van de Omgevingswet, zogenaamde minnelijke verwerving.⁴ De verwerving kan plaatsvinden ten behoeve van een specifiek ruimtelijk project of ten behoeve van strategisch grondbezit. Strategische verwerving kan plaatsvinden ten behoeve van ruilgronden of om later in te brengen in een ruimtelijk project. In de volgende paragraaf wordt nader ingegaan op de strategische grondverwerving. De wijze waarop en wanneer welke instrumenten en mogelijkheden ten aanzien van verwerving worden benut wordt in de gemeente Goirle per locatie bepaald. De uitgangspunten voor verwerving worden hieronder weergegeven.

⁴ Minnelijke verwerving houdt in dat de eigenaar van het vastgoed ongedwongen de vastgoedtransactie aangaat met de gemeente.

Uitgangspunten verwerving



Figuur 5: Uitgangspunten verwerving

2.3.5 Strategische grondverwerving

Strategische grondverwerving is een duidelijk voorbeeld van actief grondbeleid waarmee een grondpositie, ruilgrond, exploitatie-inkomsten en de regie kunnen worden veiliggesteld. Steeds vaker wordt door derden geanticipeerd op toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen en dus ook op de grond- en vastgoedmarkt in de gemeente Goirle. Het kan daarom van belang zijn om in een vroeg stadium als gemeente strategische posities te verwerven. Afhankelijk van de grondstrategie per locatie kan dit instrument worden ingezet.

Dergelijke gronden waarvan op voorhand vaststaat dat deze als bouwgrond zullen gaan fungeren, maar waarvoor nog geen operationele grondexploitatie is vastgesteld, worden in de regel als 'warme grond' geduid. Deze gronden worden op de balans opgenomen onder de materiele vaste activa tegen verwervingskosten. Ingeval de gronden nog geen bestemming hebben gekregen als bouwgrond, bestaat de kans dat (tijdelijke) afwaardering moet plaatsvinden naar de waarde volgens de geldende bestemming. Dit kan verstrekende negatieve gevolgen hebben voor de financiële positie van een gemeente en daarmee de voortgang van de woningbouwprojecten stagneren.

Strategische grondverwerving betekent dat de gemeente meer (financiële) risico's loopt. Deze risico's zijn:

- de gewenste bestemming (planologische of bestuurlijke wijziging van inzicht) kan niet worden gerealiseerd;
- de ontwikkeling duurt langer dan aangenomen;
- geen kostendekkende exploitatie of verevening mogelijk (te hoge verwervingskosten);
- de onmogelijkheid om rentekosten en overige toegerekende kosten toe te rekenen aan een 'nog-niet-in-exploitatie-genomen-gronden-project' (Niegg-project). Als dit niet meer mogelijk is dan worden deze kosten gedekt door aanwending van de algemene reserve grondexploitatie.

Om in de toekomst aankopen te kunnen realiseren, zonder nadrukkelijk hiermee in de openbaarheid te komen, is het wenselijk dat de onderhandeling en de verwerving snel en in vertrouwen kunnen gebeuren. Snel kunnen inspelen op de kansen in de markt vereist een beschikbaar budget en vrijheid in handelen, die achteraf door de gemeenteraad kan worden getoetst. In de praktijk betekent dit dat het college voldoende handelingsruimte dienen te hebben om adequaat te kunnen verwerven, tegen een zo gunstig mogelijke prijs. Kanttekening hierbij is dat de gemeente Goirle momenteel niet beschikt over het specialisme en het aantal fte om op strategisch niveau gronden te verwerven. Hiervoor zal per ontwikkeling of project de nodige expertise voor moeten ingehuurd, waar logischerwijs extra kosten aan zijn verbonden.

Om de raad de mogelijkheid te geven het handelen van het college te kunnen toetsen en controleren, is het van belang dat de strategische verwerving plaatsvindt op basis van transparante uitgangspunten. Deze uitgangspunten worden hieronder in figuur 6 weergegeven.

Uitgangspunten strategische verwerving



Figuur 6: Uitgangspunten strategische verwerving

2.3.6 Kostenverhaal

Gemeente Goirle streeft naar een rechtvaardige en optimale verdeling van de kosten van de voorzieningen van openbaar nut en de maatschappelijk gewenste ruimtelijke inrichting.

De te verhalen kosten hebben betrekking op de kosten die zijn gemaakt ten behoeve van:

- het kostenverhaalsgebied;
- de kosten die proportioneel zijn in verhouding tot het profijt dat het kostenverhaalsgebied van de kostensoorten heeft (bovenwijkse voorzieningen).

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet kan het kostenverhaal nog steeds via twee sporen plaatsvinden: het privaatrechtelijke spoor en het publiekrechtelijke spoor.

De Omgevingswet heeft het kostenverhaal echter wel uitgebreid tot twee varianten:

1. **Het kostenverhaal met tijdvak:** dit is vergelijkbaar met het kostenverhaal onder de Wet ruimtelijke ordening. Het kostenverhaal met tijdvak is toepasbaar in het omgevingsplan én de omgevingsvergunning voor buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Er is een duidelijke einddatum voor de realisatie en er wordt uitgegaan van een eindbeeld. Ook is sprake van een (gedetailleerde) raming van kosten, opbrengsten en uitwerking van macroaftopping. Het kostenverhaal met tijdvak bevat alle verhaalbare kosten bij integrale ontwikkeling van het kostenverhaalsgebied.
2. **Het kostenverhaal zonder tijdvak:** dit is een nieuwe variant. Het kostenverhaal zonder tijdvak is enkel toepasbaar in een omgevingsplan. Van een duidelijke einddatum of een duidelijk eindbeeld is geen sprake. Uitgegaan wordt van een representatief eindbeeld of scenario en organische gebiedsontwikkeling. Het kostenverhaal zonder tijdvak bevat een globale raming van kosten, aangezien sprake is van een onduidelijke einddatum en een onduidelijk eindbeeld. Hierdoor kan weinig tot geen maatwerk worden toegepast en kunnen enkel kosten worden verhaald die in artikel 8.15 sub a jo. Bijlage IV Tabel A van het Omgevingsbesluit zijn opgenomen. Ook bestaat bij het kostenverhaal zonder tijdvak het risico dat de ontwikkeling niet doorgaat, dan kan de gemeente de al gemaakte kosten ten aanzien van voorbereidingen op de locatie niet verhalen op de ontwikkelaar.

Anterieure overeenkomst

Voorafgaande aan de vaststelling van het omgevingsplan of projectbesluit kan de gemeente met de initiatiefnemers van locatieontwikkelingen een overeenkomst sluiten, de zogenaamde anterieure overeenkomst. Op deze overeenkomst is het privaatrecht van toepassing en geldt een ruime mate van contractsvrijheid.⁵

Als er geen anterieure overeenkomst tot stand komt en de gemeente wil toch de kostenverhaalsregels vastleggen, dan moeten deze kostenverhaalsregels met de vaststelling of wijziging van het omgevingsplan, de Buitenplanse Omgevingsplanactiviteit (hierna: BOPA) of het projectbesluit worden vastgesteld conform afdeling 13.6 van de Omgevingswet.

Ook als er wel een anterieure overeenkomst tot stand is gekomen, kunnen er redenen zijn om toch tot vaststelling van een omgevingsplan over te gaan, bijvoorbeeld als er onvoldoende zekerheid bestaat over de uiteindelijke betaling van het kostenverhaal of de nakoming van de locatie-eisen (bijvoorbeeld als de marktpartij failliet gaat en de contractpositie wordt verkocht).

⁵ Op het privaatrecht zijn de algemene beginselen van behoorlijk bestuur overigens wel van toepassing, de contractsvrijheid voor overheden is daarom altijd binnen perken van deze beginselen.

Posterieure overeenkomst

Ook na vaststelling van het omgevingsplan kan een initiatiefnemer er voor kiezen alsnog een overeenkomst te sluiten met de gemeente, de zogenaamde posterieure overeenkomst. Deze overeenkomst moet inhoudelijk overeenstemmen met het omgevingsplan. Als er geen overeenkomst gesloten wordt, dan moet aan de omgevingsvergunning een financiële voorwaarde verbonden worden. Om de betaling van de bijdrage af te dwingen heeft de gemeente allerlei publiekrechtelijke instrumenten ter beschikking, waaronder het opleggen van een bouwstop of het intrekken van de omgevingsvergunning.

Verhaalbare kosten

De gemeente is bevoegd en verplicht de kosten die zij maakt te verhalen. Deze kosten zijn limitatief omschreven op de zogenaamde kostensoortlijst (artikel 8.15 Omgevingsbesluit juncto artikel 13.11 Omgevingswet). Op deze lijst staan onder andere kosten voor onderzoeken, het opstellen van ruimtelijke plannen, voorbereiding, toezicht en uitvoering, en de aanleg van voorzieningen. Deze voorzieningen kunnen zowel binnen als buiten het kostenverhaalsgebied gelegen zijn. Voorzieningen waarvan de kosten verhaald kunnen worden, zijn omschreven in artikel 8.15 van de Omgevingswet en bijlage IV van het Omgevingsbesluit. Het gaat dan om voorzieningen zoals riolering, infrastructuur, groenvoorzieningen, verlichting, brandkranen, straatmeubilair, speeltoestellen, enzovoort. Een voorziening wordt bovenwijks genoemd als deze niet alleen profijt oplevert voor het exploitatiegebied, maar ook voor andere ontwikkelingen. Om kosten van voorzieningen te mogen verhalen, dient voldaan te zijn aan de drie criteria: profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid (PPT-criteria).

Ten slotte is het van belang dat de locatieontwikkeling de kosten kan dragen. Als kosten verhaald worden op basis van kostenverhaalsregels in het omgevingsplan, geldt dat er niet meer kosten verhaald mogen worden dan er opbrengsten zijn (macro-aftopping: artikel 13.22 Omgevingswet). Bij kostenverhaal op basis van een anterieure overeenkomst geldt dit niet.

Bovenplanse kosten

Artikel 13.23 van de Omgevingswet biedt een mogelijkheid om bovenplanse kosten via bovenplanse verevening te verdelen over meerdere locaties, mits deze kosten zijn opgenomen in het omgevingsplan en zijn onderbouwd via een omgevingsvisie of programma. De omgevingsvisie of het programma dienen vastgestelde aanwijzingen te geven over de bestedingen die ten laste van het fonds kunnen komen. De criteria profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid zijn van toepassing als deze kosten via de kostenverhaalsregels in het omgevingsplan worden verhaald.

Voor bovenplanse verevening kan in een anterieure overeenkomst een bijdrage worden overeengekomen. Dit is vergelijkbaar met de eerdergenoemde bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen. De Omgevingswet biedt hiermee meer flexibiliteit en mogelijkheden voor maatwerk in het kostenverhaal.

Bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen

De omgevingswet biedt twee mogelijkheden voor overheden om afspraken te maken met ontwikkelaars over financiële bijdragen, de zogenaamde afdwingbare of vrijwillige financiële bijdrage.

Afdwingbare financiële bijdrage

Dit is een publiekrechtelijk instrument waarmee de gemeente kan afdwingen dat de ontwikkelaar bijdraagt aan de door de gemeente gemaakte kosten die gerelateerd zijn aan een limitatief aantal activiteiten die betrekking hebben op ontwikkelingen ter verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving.⁶ Het gaat hierbij om kosten die niet kunnen worden verhaald via het kostenverhaal,

⁶ artikel 8.21 Omgevingsbesluit: verkeer, recreatie, herstructurering, sociale woningbouw.

waarbij moet worden aangetoond dat sprake is van een functionele samenhang tussen de activiteiten en de ontwikkelingslocatie. Dit moet worden vastgelegd in het omgevingsplan. Kanttekening hierbij is dat bestudeerd moet worden of het daadwerkelijk gaat om kosten die niet via het kostenverhaal kunnen worden verhaald, aangezien de kosten dan als bovenwijkse voorzieningen kunnen worden toegerekend. De keuze voor bovenwijkse voorzieningen geniet de voorkeur gelet op de volgende beperkingen:

- I. De afdwingbare financiële bijdrage kan niet worden ingezet als is gekozen voor de privaatrechtelijke weg van de anterieure overeenkomst, dan is de ontwikkelaar gevrijwaard van deze bijdrage.
- II. De afdwingbare financiële bijdrage mag niet hoger zijn dan de opbrengst van de grond, de inbrengwaarde en het kostenverhaal.
- III. Het moet gaan om kosten die niet kunnen worden verhaald via de kostenverhaalsregels.
- IV. De afdwingbare financiële bijdrage moet worden opgenomen in het omgevingsplan, waardoor de ontwikkelaar hiertegen kan procederen bij de bestuursrechter.

Vrijwillige financiële bijdrage

Dit is een privaatrechtelijk instrument welke wordt vastgelegd in een anterieure overeenkomst tussen gemeente en initiatiefnemer. Dit instrument is niet juridisch afdwingbaar via het bestuursrecht, maar via civielrechtelijke weg (contractuele naleving). In de praktijk wordt dit instrument ingezet voor bijdragen aan de kwaliteit van de fysieke leefomgeving, zoals groen, infrastructuur of sociale voorzieningen. De volgende beperkingen gelden voor de vrijwillige financiële bijdrage:

- I. De vrijwillige financiële bijdrage is logischerwijs enkel mogelijk als de initiatiefnemer **vrijwillig instemt**.
- II. De ontwikkeling waarvoor de bijdrage wordt gevraagd moet zijn opgenomen in een **omgevingsvisie of programma**.
- III. Er moet een **samenhang** zijn tussen de bouwactiviteit en de gebiedsontwikkeling

Afdrachtregimes

De gemeente Goirle kent twee afdrachtregimes die kosten verhalen ten behoeve van de goede ruimtelijke ontwikkeling van de gemeente: de reserve verfraaiing gemeente en de reserve bovenwijkse voorzieningen. De nota Grondbeleid is te allen tijde in lijn met de richtlijnen zoals vastgesteld in de beleidsnota Reserves en voorzieningen.

Reserve bovenwijkse voorzieningen

Een belangrijk onderdeel van het kostenverhaal vormen de vaak hoge kosten voor de aanleg van bovenwijkse voorzieningen en verwerving van de ondergrond. Het betreft openbare voorzieningen zoals (compensatie)groen, water en (aan te passen) infrastructuur die op basis van profijt deels is toe te rekenen aan een exploitatiegebied. De exploitatiegebieden die profiteren van de voorzieningen moeten naar verhouding een financiële bijdrage leveren aan de kosten van deze bovenwijkse voorzieningen.

Doel: de profijt hebbende exploitatiegebieden naar rato een financiële bijdrage laten leveren aan de bovenwijkse voorzieningen in de gemeente Goirle.

Voeding: de bijdrage aan de reserve bovenwijkse voorzieningen kan een omslag zijn per uitgeefbare m² of een vast omslagbedrag afhankelijk van de locatie en profijt. Jaarlijks vinden vanuit de grondexploitaties de afdrachten plaats aan de reserve bovenwijkse voorzieningen. Op basis van de Notitie reserves en voorzieningen kan door voortschrijdend inzicht de hoogte van de afdracht, en de

wijze van voeding van de reserve bepaald worden. Per 1 januari 2025 bedraagt de bijdrage € 9,23 per m² uitgeefbare grond en deze wordt jaarlijks geïndexeerd conform CPI-index.⁷ Storting vanuit een gemeentelijke exploitatie vindt uitsluitend plaats als het exploitatieresultaat positief is.

Aanwending: gebouwde en ongebouwde (semi-)openbare voorzieningen zoals (compensatie)groen, water, (aan te passen) infrastructuur of sociaal maatschappelijke functies waarvan de kosten op basis van profijt deels toe te rekenen zijn aan een exploitatiegebied.

Op basis van de kostensoortenlijst kunnen ook bovenwijkse voorzieningen nog steeds worden toegerekend aan de grondexploitatie. Voor de omvang van de toerekening van deze kosten worden de PPT-criteria toegepast welke als volgt luiden:

- a. er is profijt of nut van de kosten voor de locatie;
- b. er bestaat een causaal verband tussen kosten en de grondexploitatie, waardoor ze hieraan toerekenbaar zijn;
- c. als meerdere locaties profijt hebben van bepaalde kosten, worden deze kosten naar rato (proportioneel) verdeeld over de betrokken locaties.

Overigens gelden deze criteria uiteraard ook voor de overige (binnenplanse) kosten uit de kostensoortenlijst. Hier zal dit echter altijd leiden tot een volledige toerekening van deze kosten aan de grondexploitatie. Voor meer hierover zie paragraaf 3.3.

Het BBV stelt het volgende:

Het deel van de kosten van bovenwijkse voorzieningen dat aan een in de toekomst te openen grondexploitatie wordt toegerekend, moet tot het moment dat de betreffende grond feitelijk in exploitatie wordt genomen, worden geactiveerd onder de betreffende categorie materiële vaste activa. Naar de aard van de bovenwijkse voorzieningen zal de betreffende activacategorie veelal de activa met maatschappelijk nut zijn (bijv. ontsluitingswegen, bruggen, etc.).

In de periode van activering als maatschappelijk nut tot en met het eventueel openen van de betreffende grondexploitatie, moet conform artikel 64 lid 3 BBV, vanaf de ingebruikname worden afgeschreven op het actief op basis van de verwachte gebruiksduur.

Zodra de betreffende grondexploitatie waartoe de voorziening kan worden gerekend operationeel wordt, kan de resterende boekwaarde worden ingebracht als kosten in de grondexploitatie. De gemeente kan er ook voor kiezen om de kosten niet toe te rekenen aan de grondexploitatie, maar deze als materieel vast actief laten staan. In dit verband doet de commissie BBV de volgende aanbeveling:

Het inzicht in de toekomstige bovenwijkse voorzieningen in de gemeente Goirle wordt verkregen door een *voortschrijdende* inventarisatie van:

- de benodigde bovenwijkse voorzieningen voor de komende 10 jaar;
- de kosten voor de verwerving van de ondergrond en de aanleg;
- de vast te stellen bijdrage van derden per exploitatiegebied of bijdrage uit de gemeentelijke grondexploitatie bij gemeentelijke uitgifte;
- de planning van aanleg van de bovenwijkse voorzieningen;
- overzicht van de verwachte 'cash flow' van de reserve bovenwijkse voorzieningen.

⁷ In onze Nota reserves en bovenwijkse voorzieningen is dit nader vastgesteld.

2.3.7 Grondprijsbeleid

Een belangrijk instrument bij actief grondbeleid is het uitgeven van (bouwrijpe) grond. Grondprijsbepaling en grondprijsniveaus zijn onderhevig aan economische (conjuncturele) ontwikkelingen. Tevens worden ze beïnvloed door wet- en regelgeving. Om deze redenen dienen periodiek grondprijzen te worden aangepast. De prijs van grond kan op diverse wijzen tot stand komen en kan per grondfunctie of uitgiftecategorie verschillen.

Vanaf 2026 herintroduceert de gemeente een jaarlijkse grondprijzenbrief, waarin per type ontwikkeling en type grond richtprijzen voor de gemeentelijke gronduitgifte worden vastgesteld. Deze brief wordt jaarlijks geactualiseerd op basis van marktontwikkelingen, beleidsdoelen en economische omstandigheden. De grondprijzenbrief is een belangrijk instrument voor transparantie rechtsgelijkheid en begrotingszekerheid en biedt zowel voor de gemeente als externe partijen houvast bij planvorming en onderhandelingen. Tegelijkertijd geldt dat de gemeente niet strikt gebonden is aan de in de brief opgenomen prijzen. Per ontwikkellocatie en type grond kan worden gekozen om af te wijken van de richtprijs. Dit kan bijvoorbeeld op basis van een onafhankelijke taxatie of specifieke gebiedskenmerken. Zo blijft er ruimte voor maatwerk en marktconforme afspraken binnen het gemeentelijk grondbeleid. De bevoegdheid voor het vaststellen en het actualiseren van de grondprijzenbrief ligt bij het college.

2.3.8 Uitgifte en beheer

De gemeente kan ervoor kiezen om gemeentelijke gronden of opstallen zoals gebouwen uit te geven aan derden. De uitgifte kan plaatsvinden via verkoop, het vestigen van zakelijke rechten zoals een recht van opstal of een recht van erfpacht, pacht, verhuur of bruikleen. Bij uitgifte wordt zoveel mogelijk gewerkt met standaard overeenkomsten.

Didam-arrest

Bij de uitgifte van gemeentegronden en andere onroerende zaken handelt de gemeente conform de uitgangspunten van het Didam-arrest van de Hoge Raad van 26 november 2021. Dit arrest bepaalt dat overheden bij privaatrechtelijke transacties, zoals de verkoop van grond en onroerende zaken, de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht moeten nemen, in het bijzonder het gelijkheidsbeginsel. Dit houdt in dat de gemeente in beginsel een passende mate van openbaarheid moet bieden over de beschikbaarheid van de grond, de selectieprocedure, het tijdschema en de selectiecriteria. De gevolgen van het Didam-arrest zien op alle wijze van uitgifte van gronden.

Alleen wanneer op objectieve, toetsbare en redelijke gronden bij voorbaat vaststaat of redelijkerwijs mag worden aangenomen dat slechts één serieuze gegadigde in aanmerking komt, mag de gemeente afzien van een openbare verkoopprocedure. In dat geval motiveert de gemeente haar keuze en maakt zij het voornemen tot één-op-één uitgifte op transparante wijze kenbaar. Per projectontwikkeling wordt zorgvuldig beoordeeld of een openbare verkoopprocedure wordt gevolgd of dat een gemotiveerde één-op-één uitgifte gerechtvaardigd is. Een voornemen tot aankoop wordt altijd gepubliceerd in het Gemeenteblad en in het Goirles Belang. Indien een andere partij zich als serieuze gegadigde aanmerkt, kan zij dit binnen een termijn van 20 werkdagen kenbaar maken bij de afdeling Grondzaken. De termijn van 20 werkdagen geldt als een vervaltermijn. Als binnen de opgegeven termijn geen gemotiveerd bericht is ontvangen, dan zal de gemeente uitvoering geven aan haar voornemen en de anterieure koopovereenkomst aangaan.

Bij gebreke van een tijdig en gemotiveerd bericht vervalt het recht tegen al het voornoemde in rechte op te komen en/of daarop enige vordering tot schadevergoeding of welke andere aanspraak dan ook te baseren, althans dan zijn de rechten daarop verwerkt. De gemeente en kopende partij zouden immers onredelijk worden benadeeld indien pas na deze (duidelijk kenbaar gemaakte) termijn alsnog tegen het voornemen respectievelijk het aangaan van de overeenkomst zou worden opgekomen.

Verkoop gronden

De wijze waarop de objecten worden uitgegeven is afhankelijk van de functie die het object heeft voor de gemeente. Grond en of opstallen worden verkocht omdat zij:

- voor de gemeente geen functioneel bezit (meer) zijn;
- projectmatig worden uitgegeven voor de ontwikkeling van vastgoed door derden.

Uitgifte in de vorm van verkoop vindt niet plaats indien het gaat om gronden of opstallen die:

- door de gemeente tijdelijk dan wel permanent worden benut voor (potentiële) ontwikkelingen;
- van strategisch belang zijn; of
- door de gemeente functioneel worden gebruikt, bijvoorbeeld:
 - grond waarin nutsvoorzieningen zijn aangebracht, zoals kabels, leidingen of riolering;
 - bermen, taluds of groenstroken die nodig zijn voor de veiligheid of werking van infrastructuur;
 - grond die vereist is voor de toegankelijkheid of instandhouding van openbare voorzieningen, zoals transformatorhuisjes, pompen of watergangen.⁸

⁸ Functioneel bezit verwijst naar gronden die feitelijk in gebruik zijn voor een publieke taak of functie, ook al is er geen formele eigendomsoverdracht of erfpachtconstructie. Deze gronden worden door de gemeente beschouwd als behorend tot haar publieke domein, omdat ze een maatschappelijke of infrastructurele functie vervullen.

Verkoop snippergroen en reststroken

De gemeente ontvangt met regelmaat verzoeken tot aankoop van gemeentegrond. Het gaat daarbij doorgaans om (snipper)groen en reststroken grenzend aan de woning of voortuin van de inwoner en nadrukkelijk niet om bedrijfs- en projectmatige aankopen. Hiermee kunnen inwoners van Goirle bijvoorbeeld hun tuin vergroten of aanbouwen. Van snippergroen of reststroken kan worden gesproken indien het door verzoeker gewenste aan te kopen perceel niet groter is dan circa 150 m². Voor de prijzen van snippergroen en reststroken wordt verwezen naar de grondprijzenbrief welke jaarlijks wordt herzien. Indien sprake is van een perceel dat de bovengrens van 150 m² overschrijdt, zal waardering van de grond plaatsvinden op basis van een onafhankelijke taxatie. De kosten van deze taxatie komen voor rekening van de kopende partij en zullen niet worden gedragen door de gemeente.⁹

De keuze van de gemeente om een verzoek tot aankoop van snippergroen of reststroken af of toe te wijzen, hangt af van verschillende factoren en belangen. Het college, al dan niet gemandateerd bij monde van de juridisch adviseur fysiek, maakt een afweging tussen enerzijds de belangen van de verzoekende partij en anderzijds het algemene belang van de gemeente bestaande uit het thans vigerende gemeentelijke beleid zoals het Programma Groen, het kapbeleid en de toekomstige energietransitie.

Vanuit de belangen die gepaard gaan met het omgevingsplan, de groene hoofdstructuur en klimaatadaptie, de toekomstige energietransitie en verschillende civieltechnische redenen (bijv.: ondergrondse infrastructuur, toekomstige reconstructies of herinrichting, waterhuishouding en afwatering, constructieve elementen, toegankelijkheid voor beheer en onderhoud, verkeersveiligheid en bescherming van openbare voorzieningen) is de gemeente momenteel meer terughoudend dan voorheen met de verkoop van snippergroen en reststroken.

Verhuur (snipper)groen en reststroken

Als de grond niet verkocht kan worden, zal indien mogelijk gekozen worden voor verhuur. Of gronden in aanmerking komen voor verhuur wordt een gewogen besluit genomen door het college, al dan niet gemandateerd bij monde van de juridisch adviseur fysiek, waarbij de belangen van de gebruiker en het algemene belang van de gemeente bestaande uit het thans vigerende gemeentelijke beleid in acht zijn genomen.

Bij verhuur is er sprake van een geldelijke tegenprestatie. Momenteel worden diverse bedragen aan huurvergoeding gevraagd. De huidige huurprijs voor snippergroen en reststroken (per peildatum: 1-1-2025) bedraagt € 3,80 per m² per jaar. Indien sprake is van een perceel dat de bovengrens van 150 m² overschrijdt, zal waardering van de huurprijs plaatsvinden op basis van een onafhankelijke taxatie. De kosten van deze taxatie komen voor rekening van de hurende partij en zullen niet worden gedragen door de gemeente. In huurovereenkomsten wordt de bepaling opgenomen dat de huurprijs jaarlijks wordt geïndexeerd op basis van de Consumentenprijsindex (CPI).

In het verleden zijn er overeenkomsten met symbolische vergoedingen van bijvoorbeeld € 4,54 per jaar voor percelen van 8 m² tot 250 m² aangegaan. Zodra deze overeenkomsten aflopen, worden deze niet onder dezelfde voorwaarden verlengd en wordt opnieuw besloten of een nieuwe huurovereenkomst wordt aangegaan. De gemeente hanteert als uitgangspunt dat gronden niet langer 'om niet' of voor symbolische bedragen in gebruik worden gegeven aan inwoners.

⁹ Per geval kan door het college worden beoordeeld of vooralsnog sprake is van een reststrook of snippergroen desondanks de overschrijding van de bovengrens van 150 m². Dit geldt voor zowel verkoop als verhuur van snippergroen en reststroken.

Hoewel de gemeente Goirle momenteel terughoudend is met de uitgifte van gemeentegrond, bestaat er tegelijkertijd de ambitie om in de toekomst richtlijnen op te stellen voor het gebruik van voorgeveltuintjes en groenadoptie. De insteek is om kaders te bieden voor tijdelijk en zorgvuldig gebruik in het kader van voorgeveltuintjes en groenadoptie, waarbij het eigendom van de gronden bij de gemeente blijft en het gebruik plaatsvindt onder duidelijke voorwaarden en toezicht. Hiermee wordt recht gedaan aan zowel het belang van ruimtelijke ordening als aan maatschappelijke betrokkenheid van inwoners.

Oneigenlijk gebruik van gemeentegrond

Binnen de gemeente Goirle wordt momenteel veelvuldig oneigenlijk gebruik gemaakt van gemeentegrond door inwoners. Dit zonder kwade bedoelingen of opzet. Geconstateerd is dat gemeentegrond bijvoorbeeld is ingericht als voor- en/of achtertuin, en dat op gemeentegrond eventuele opstallen zijn aangebracht door inwoners. Op grond van artikel 160 lid 3 van de Gemeentewet is het college verantwoordelijk voor het beheer van de eigendommen van de gemeente en is zij verplicht om het verlies van eigendom door bijvoorbeeld verjaring te voorkomen. De gemeente is dan ook wettelijk verplicht op te treden tegen oneigenlijk gebruik van haar gronden door derden. Zij kan hiertegen optreden door middel van bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke handhaving.

In 2019 is de gemeente begonnen met de actualisatie van de inventarisatie uit 2012 en 2013. In 2025 heeft de gemeente opnieuw geïnventariseerd op welke plekken sprake is van oneigenlijk grondgebruik. Alle gebruikers zullen worden aangeschreven door de gemeente om hen op de hoogte te stellen van de constatering. Vervolgens zal per geval worden beoordeeld of de grond wordt teruggevorderd of dat de gebruiker de mogelijkheid krijgt om de grond vooralsnog aan te kopen of te huren. Een besluit tot verkoop of verhuur van de oneigenlijk in gebruik genomen gemeentegronden wordt door het college genomen waarbij een afweging wordt gemaakt tussen enerzijds de belangen van de verzoekende partij en anderzijds het algemene belang van de gemeente bestaande uit het thans vigerende gemeentelijke beleid en eventuele toekomstige plannen voor de in gebruik genomen grond.

Let wel, het feit dat oneigenlijk gebruik genomen gemeentegrond in aanmerking komt voor verkoop of verhuur resulteert nadrukkelijk niet in legalisering van eventuele illegale bouwwerken die gebruiker heeft opgericht. Op grond van artikel 18.1 van de Omgevingswet heeft de gemeente immers de verplichting om handhavend op te treden tegen overtredingen van regels die voortvloeien uit de Omgevingswet. Indien een inwoner gemeentegrond oneigenlijk in beheer heeft genomen, kunnen de daarmee samenhangende kosten voor onderhoud en beheer niet op de gemeente worden verhaald. Hierbij kan worden gedacht aan bijvoorbeeld het onderhoud aan groenplantsoenstroken, bomen, hagen en tegels.

In het verleden werd een burger die oneigenlijk grond in bezit had genomen, verzocht om een stuitingsverklaring te tekenen waarin het eigendomsrecht van de gemeente werd erkend. Na ondertekening mocht de burger de grond vervolgens om niet gebruiken. Onder andere vanuit een oogpunt van het tegengaan van rechtsongelijkheid is de gemeente afgestapt van het werken met stuitingsverklaringen die resulteren in het 'om niet' gebruiken van gemeentegrond.

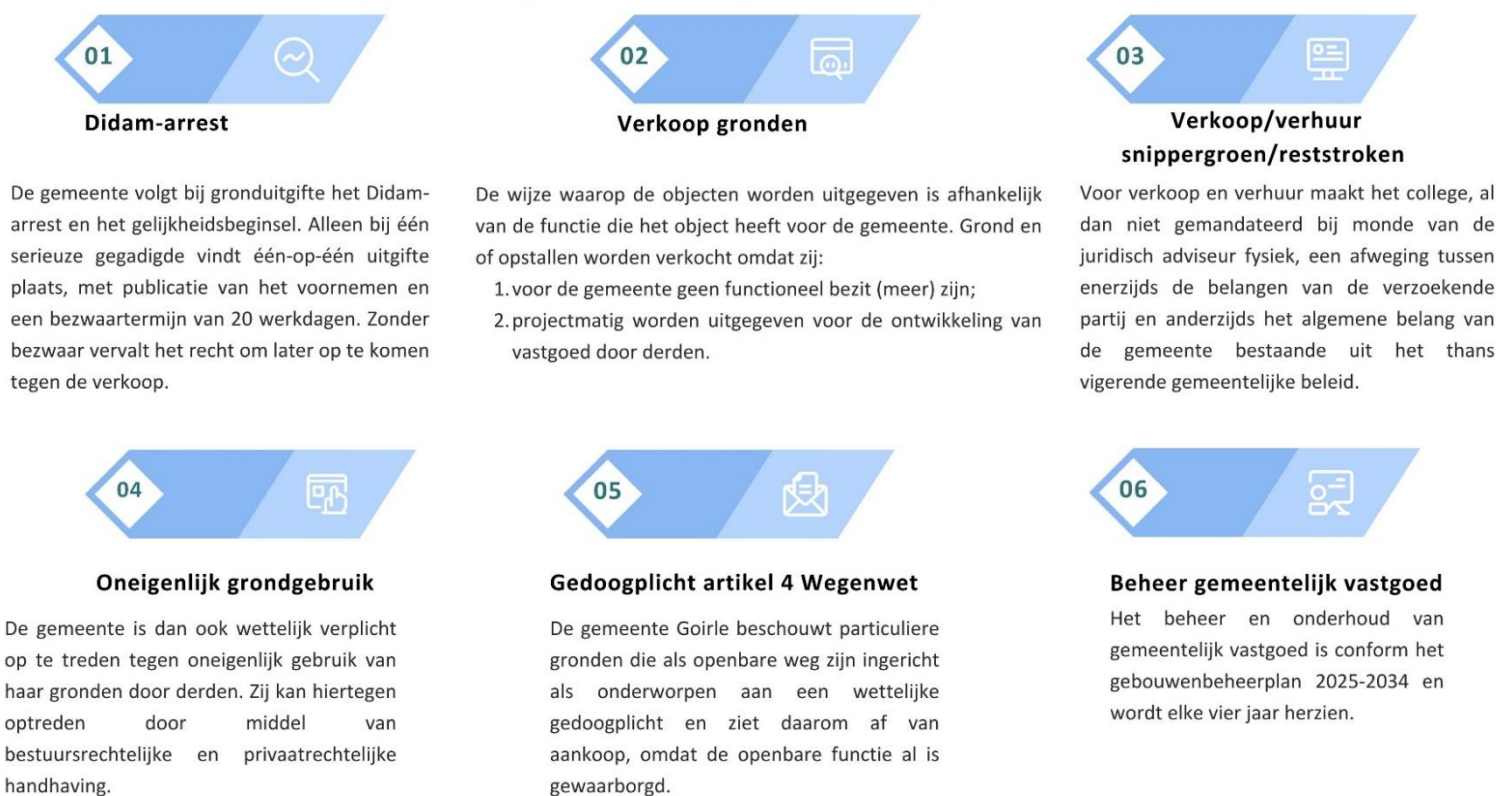
De gedoogplicht van artikel 4 Wegenwet

Het komt in Nederland voor dat de gemeente gronden heeft ingericht als openbare weg, maar dat deze gronden juridisch in eigendom zijn van particulieren. Hiervoor hanteert de gemeente Goirle het uitgangspunt dat voor deze gronden een gedoogplicht geldt in de zin van artikel 4 van de Wegenwet. Dit betekent dat deze gronden hun openbare functie behouden en niet door de particulier mogen worden ingericht of gebruikt voor privédoeleinden. In lijn met dit uitgangspunt ziet de gemeente af van het aankopen van dergelijke gronden, aangezien de openbare functie reeds is gewaarborgd via de wettelijke gedoogplicht.

Beheer gemeentelijk vastgoed

De gemeente is eigenaar van verschillende opstallen binnen de gemeente. De gemeente Goirle geeft (maatschappelijk) vastgoed niet meer 'om niet' uit aan externe partijen.¹⁰ Uitzonderingen op dit beleid zijn slechts mogelijk indien het college besluit hiervan af te wijken op grond van zwaarwegende belangen. In dergelijke gevallen dient het besluit gemotiveerd te worden, waarbij duidelijk moet worden aangetoond waarom het betreffende gebruik in het algemeen belang is en waarom een afwijking van het beleid gerechtvaardigd is. De opstallen worden aan verschillende partijen uitgegeven. Het beheer en onderhoud van deze opstallen is conform het thans vigerende gebouwenbeheerplan.

Uitgangspunten uitgifte en beheer gemeentelijke gronden en vastgoed



Figuur 7: Uitgangspunten uitgifte en beheer gemeentelijke gronden en vastgoed

¹⁰ Dit is in lijn met het bestuursakkoord 2025-2026 'Samenwerken aan opbouw', waarin is opgenomen dat in deze bestuursperiode aan de raad een reële huurstelling wordt voorgelegd voor onze sociaal culturele instellingen en de (sport)verenigingen.

3. Grondexploitaties, reserves & voorzieningen

In dit hoofdstuk wordt inzicht gegeven in de werkwijze met betrekking tot, en rapportering over de grondexploitaties. Tevens wordt nader ingegaan op het bijbehorend risicomanagement en het beleid ten aanzien van de reserves en voorzieningen.

3.1 *Werkwijze en rapportage grondexploitaties*

Ondanks dat grondexploitaties een eigen besluitvorming en dynamiek hebben en een specifieke expertise vereisen, maken ze onderdeel uit van de jaarlijks op te stellen begroting van de gemeente. Zodoende bepalen de grondexploitaties mede de financiële situatie van de gemeente. De wederzijdse financiële invloed van de grondexploitatie en de gemeentelijke begroting vereist duidelijke regels, waarbij een gezonde grondexploitatie evident is.

Planeconomie

Planeconomie is te omschrijven als de (financiële) sturing en beheersing van de ruimtelijke ontwikkeling met bijbehorende grondexploitatie.

Sectorale gemeentelijke belangen zoals stedenbouw, economische zaken, infrastructuur en volkshuisvesting hebben invloed op de ruimtelijke invulling, zonder dat die sectoren vaak direct belast worden met de financiële effecten op het terrein van de grondexploitatie. Het doel van planeconomie is om de financiële effecten van keuzes in strategie en beleid in een project zichtbaar te maken. Planeconomie draagt zorg voor de financiële onderbouwing gedurende alle projectfasen door middel van een grondexploitatie. Tevens kan een inschatting worden gemaakt van de financiële risico's, o.a. ten behoeve van bestuurlijke besluitvorming (zie paragraaf 3.2).

Relatie tussen de grondexploitatie en de algemene dienst

De inbreng van grond is in het systeem van de grondexploitatiewet een kostenpost. De Omgevingswet en het Omgevingsbesluit benoemen de onderdelen van de inbrengwaarde zoals de waarde van de gronden in het exploitatiegebied, de waarde van de opstallen die in verband met de exploitatie van de gronden niet gehandhaafd kunnen worden.¹¹

Uitgangspunten overheveling gronden van de algemene dienst naar de grondexploitatie

Bij de start van een nieuw project wordt de grond in principe tegen boekwaarde ingebracht. Het college kan echter bepalen dat de grond tegen de waarde in het economisch verkeer wordt ingebracht. In alle gevallen wordt de waarde van de gronden in het economisch verkeer inzichtelijk gemaakt en gehouden.

Winst of verlies

Winstneming is het voortijdig onttrekken van gerealiseerde opbrengsten uit een nog lopend project. Door het nemen van winsten, blijven middelen niet langer dan noodzakelijk vastzitten in een project. Voor het winstnemingsbeleid wordt aangesloten bij de stellige uitspraken van de commissie BBV aangevuld met haar notitie uit 2023 waarin de zogeheten Percentage Of Completion (POC methode) nader wordt toegelicht.

¹¹ Artikel 13.17 Omgevingswet jo. artikel 18.17 Omgevingsbesluit.

Dit betekent dat winst wordt genomen naar rato van gerealiseerde kosten én opbrengsten indien:

- Het resultaat van de grondexploitatie betrouwbaar kan worden ingeschat
- De gronden zijn verkocht
- De kosten zijn gerealiseerd

Indien bovenstaande voorwaarden zijn vervuld, dan is het geen keuze, maar een verplichting om winst te nemen. Deze winstneming vindt plaats over het resultaat op eindwaarde.

Uitgangspunten winstneming

Uitgangspunt is dat de winstnemingen op basis van de POC methode worden toegevoegd aan de gemeentelijke jaarrekening. Deze winst zal in beginsel toegevoegd worden aan de algemene reserve grondexploitatie. De Raad kan hiertoe besluiten af te wijken en een ander voorstel tot resultaatsbestemming te doen.

Uitgangspunten verlies nemen

Er zijn twee situaties denkbaar waarbij de gemeente genoodzaakt is tot het nemen van verlies. Dit is het geval bij projecten waar vanaf het begin al duidelijk is dat er sprake is van een tekort en ingeval van projecten met een aanvankelijk winstgevende prognose op de exploitatie die omslaan naar verliesgevende. In beide gevallen moet voor het tekort c.q. ontstane verlies een voorziening worden gevormd. Een voorziening enerzijds wordt gevormd door vanuit het resultaat van het betreffende jaar een toevoeging te plegen aan deze voorziening op eindwaarde, anderzijds door een onttrekking aan de algemene reserve grondexploitatie of indien deze ontoereikend is de algemene weerstandsreserve.

Uitgangspunten verliesneming



Voorzichtigheidsbeginsel

Conform BBV moeten verliezen worden genomen zodra ze voorzienbaar zijn (voorzichtigheidsbeginsel)



Eindwaardemethode

Bij een verwacht verlies wordt een voorziening getroffen ter grootte van het ontstane verlies op basis van de eindwaardemethode.



Eindwaardeberekening

In geval van omslag van een winstgevende exploitatie naar een verliesgevende exploitatie vindt afboeking plaats of wordt een voorziening getroffen op basis van de eindwaardeberekening.



Algemene reserve grondexploitatie

Een voorziening wordt getroffen uit de algemene reserve grondexploitatie zolang als die toereikend is, indien deze ontoereikend is komt die ten laste van de algemene weerstandsreserve.

Figuur 8: Uitgangspunten verliesneming

Rapportage grondexploitaties

In beginsel zal twee keer per jaar een rapportage grondexploitaties worden gemaakt op basis van herziene exploitatieopzetten: in juni voor de begroting van het volgende dienstjaar en in januari/februari voor de af te sluiten jaarrekening. Hiervan kan gemotiveerd worden afgeweken.

De rapportage omvat:

- verlies- of winstneming;
- actuele stand van zaken van verschillende grondexploitaties;
- verschillenanalyse en risico's per grondexploitatie;
- stand van zaken verstrekte kredieten;
- strategische aankopen;
- stand van zaken reserves en voorzieningen;
- weerstandsvermogen.

Door middel van de rapportage wordt onder meer inzicht verkregen in het langjarig verloop van het resultaat van het totaal van de grondexploitaties en de voeding van de algemene reserve grondexploitatie.

In de paragraaf Grondbeleid, onderdeel van de jaarrekening van de gemeente, vindt jaarlijks bestuurlijke verantwoording plaats over de grondexploitaties en totale financiële positie van het "Grondbedrijf" met haar reserves en voorzieningen. Ook wordt in de paragraaf Grondbeleid, gerapporteerd over nieuwe ontwikkelingen en prognoses.

In de paragraaf wordt gerapporteerd over:

- nieuwe ontwikkelingen in het grondbeleid en de ruimtelijke projecten;
- actuele prognose grondexploitatie resultaat;
- aan- en verkooptransacties van onroerend goed (o.a. in projecten);
- ontwikkelingen/afwijkingen in ruimtelijke projecten in relatie tot de grondexploitatie;
- financiële risico's ten behoeve van de berekening van het weerstandsvermogen;
- getroffen reserves en voorzieningen.

3.2 Risicomanagement

De uitgangspunten voor risicomanagement voor grondexploitaties sluiten aan op de nota weerstandsvermogen en risicomanagement 2011. Met de invoering van het BBV zijn gemeenten en provincies verplicht om een adequaat risicomanagement op te zetten en uit te voeren. In het algemeen is risicomanagement het geheel van activiteiten dat gericht is op het beperken, compenseren of vermijden van risico's. Risico's in de uitvoering van grondbeleid is de kans op meer kosten en/of minder opbrengsten en/of een gewijzigde planning als gevolg van interne en/of externe omstandigheden.

Een belangrijk kenmerk van gebieds-/grondontwikkeling is de relatief lange doorlooptijd: gebiedsontwikkeling heeft te maken met toekomstige omstandigheden die tijdens het ontwerpen van ruimtelijke plannen onvoldoende duidelijk zijn. De exploitatie van deze gebiedsontwikkelingen zijn dan ook voorzien van ramingsonzekerheden of bijzondere gebeurtenissen die invloed hebben op het financiële resultaat van het ruimtelijk plan. Het voeren van een grondexploitatie wordt daarom ook gezien als risicodragende activiteit.

Bij risicomanagement worden drie stappen onderscheiden:

1. een inventarisatie van de risico's;
2. een analyse van de risico's;
3. het verminderen en beheersen van de risico's.

Uiteraard zijn er ook kansen in grondexploitaties. Daarom geldt ook dat de kansen via dezelfde stappen worden doorlopen, maar de laatste stap is dan het vergroten en beheersen van de kansen.

Voor de verschillende stadia van gebiedsontwikkeling moeten blijken welke kansen en risico's worden onderkend en hoe deze worden geanalyseerd, bewaakt en begeleid. Door risico's in een vroeg stadium te onderkennen en inzichtelijk te hebben, kunnen risico's worden geëlimineerd, verkleind of beheerst. In een risicoanalyse worden zowel de juridisch planologische risico's als de organisatorische en exploitatierisico's meegenomen. Daarnaast is het faseringsrisico een vast onderdeel van de analyse. Het risicoprofiel wijzigt naarmate het project vordert.

Voor een adequaat risicomanagement is de financiële transparantie van plannen en projecten een essentiële voorwaarde. Deze transparantie wordt binnen de gemeente Goirle gerealiseerd door het tweemaal per jaar aan de raad rapporteren van de geactualiseerde uitkomsten van de risicoanalyses via de paragraaf Grondbeleid van de jaarrekening en de programmabegroting. Indien een nieuwe of herziene grondexploitatie wordt voorgelegd aan de raad, dan is een risicoparagraaf onderdeel van de grondexploitatieportage.

Bij elke grondexploitatie worden de risico's in het project geanalyseerd. Deze worden toegelicht in de rapportages over de grondexploitaties, bij bestuurlijke besluitvorming over de afzonderlijke projecten en op hoofdlijnen bij de bestuurlijke verantwoording in de begrotingscyclus (paragraaf grondbeleid). Het betreft de volgende risico's:

- 1 verwervingsrisico's
 - hoge verwervingskosten;
 - voorfinanciering.
- 2 realisatierisico's
 - onvoorziene kosten (planschade/ onvolledig kostenverhaal);
 - eventuele (vroegtijdig onbekende) bouw- en overige publiekrechtelijke beperkingen (watertoets/milieu/archeologie luchtkwaliteit/ Flora en faunawet);
 - langlopende juridische (planologische) procedures.
- 3 afzetrisico's
 - (tijdige) afzet van afgesproken programma op uitgeefbare gronden;
 - organisatorische risico's;
 - tijdige en heldere bestuurlijke besluitvorming.

3.3 Reserves en voorzieningen grondexploitatie

Algemene reserve grondexploitatie

De algemene reserve grondexploitatie van de gemeente Goirle wordt gevoed uit:

- het saldo van de afgesloten grondexploitaties;
- (subsidie)beschikkingen.

Met deze reserve wordt een weerstandscapaciteit berekend. Voeding vindt plaats uit de positieve saldo's van de bouwgrondexploitaties.

Projecten die gerealiseerd zijn worden afgesloten met winst of verlies. Deze winsten en verliezen bij elkaar opgeteld wordt het saldo van de afgesloten complexen genoemd.

De reserve dient als dekking voor:

- onvoorziene risico's in de grondexploitaties;
- boekwaarde of risico's verbonden met strategische verwervingen;
- negatieve saldo's van toekomstige grondexploitaties zolang hiervoor nog geen voorziening is getroffen.

De noodzakelijke omvang van de algemene reserve grondexploitatie wordt bepaald naar aanleiding van het weerstandsvermogen. De bepaling van het *weerstandsvermogen* en het beleid ten aanzien van de hoogte van de algemene reserve grondexploitatie wordt aan het eind van deze paragraaf weergegeven.

Strategische verwervingen (reservering)

Ten behoeve van toekomstige ontwikkelingen binnen de gemeente Goirle zijn of worden aankopen gerealiseerd. Deze aankopen vallen onder strategische verwervingen van de gemeente. Ter dekking van deze grondposities wordt ten laste van de algemene reserve grondexploitatie een bedrag aangehouden, een risico van 50% van de totale boekwaarde. Er wordt momenteel geen reserve vastgesteld voor de (strategische) verwerving van vastgoed. Op het moment dat dit zich voordoet, zal moeten worden ingezet op extra capaciteit. Om die reden wordt momenteel geen reserve vastgesteld voor de (strategische) verwerving van vastgoed. Wel heeft het college een mandaat afgegeven tot €100.000 mits de risico's en consequenties voorzienbaar zijn.

Reservering toekomstige grondexploitaties

Niet uitgesloten wordt dat in de toekomst de gemeente projecten zal starten voor bijvoorbeeld herstructureringen van dorpskernen, wijken en bedrijventerreinen. Deze projecten kenmerken zich vaak door hoge investeringen en beperkte terugverdien capaciteit. Voor de dekking van exploitaties met een negatief eindsaldo dient een voorziening te worden getroffen. Hierbij wordt conform het BBV altijd het voorzichtigheidsprincipe in acht genomen.

Bepaling weerstandsvermogen grondexploitatie

Aan de hand van risicoanalyse en inzicht in toekomstige grondexploitaties met bijbehorende strategische aankopen kan de vereiste weerstandscapaciteit worden bepaald. De gemeente Goirle stelt hiervoor een ondergrens van € 2.000.000,00.

De algemene reserve grondexploitatie maakt onderdeel uit van de weerstandscapaciteit. De noodzakelijke hoogte van de algemene reserve kan worden bepaald na beschouwing van het benodigde weerstandsvermogen.

Weerstandsvermogen gaat uit van de volgende elementen:

1. Een inventarisatie van de weerstandscapaciteit, zijnde de middelen en mogelijkheden waarover een gemeente beschikt of kan beschikken om niet begrote kosten te dekken.
2. Een inventarisatie van de risico's, waarvoor geen maatregelen zijn getroffen en die van materiële betekenis kunnen zijn in relatie tot de financiële positie.
3. Het beleid omtrent de weerstandscapaciteit en ratio en de realisatie daarvan.

Voor bepaling van het weerstandsvermogen en de ratio moeten de risico's in kaart zijn gebracht, zoals wordt meegenomen in de rapportage grondexploitatie.

Het weerstandsvermogen van de grondexploitatie in Goirle wordt bepaald door hetgeen wordt bepaald in artikel 11 BBV waarin de verplichting wordt opgelegd aan de gemeente om de paragrafen inzake weerstandvermogen en risicobeheersing op te nemen in de begroting en de jaarrekening.

Het verschil tussen de beschikbare weerstandscapaciteit en de benodigde weerstandscapaciteit is het weerstandsvermogen. Het weerstandsvermogen is de mate waarin de gemeente weerstand kan bieden aan financiële risico's waar al dan niet reserveringen voor zijn gemaakt in de algemene reserve grondexploitatie. Het weerstandsvermogen is feitelijk de buffer om niet voorziene risico's op te vangen.

In het weerstandsvermogen is geen rekening gehouden met een (jaarlijkse) afdracht vanuit de algemene reserve grondexploitatie aan de algemene middelen van de gemeente. Bij een gezond weerstandsvermogen is vaak een beperkte (jaarlijkse) afdracht mogelijk. Bij een negatief weerstandsvermogen is afdracht aan de algemene dienst van de gemeente niet mogelijk. De algemene middelen moeten dan bijdragen aan het weerstandsvermogen van de grondexploitatie.

Een indicatie voor een gezond weerstandsvermogen is de verhouding tussen de beschikbare weerstandscapaciteit en de benodigde weerstandscapaciteit. Wanneer de beschikbare weerstandscapaciteit tussen de 1,0 tot 1,4 maal (ook wel ratio genoemd) groter is dan de benodigde weerstandscapaciteit wordt gesproken van een gezond of ruim voldoende weerstandsvermogen.

Uitgangspunten algemene reserve grondexploitatie



Algemene reserve grondexploitatie

De minimale omvang van de algemene reserve grondexploitatie wordt bepaald op € 2.000.000,00.



Omvang weerstandsvermogen

De minimale omvang van het weerstandsvermogen kan jaarlijks door de raad worden aangepast in het kader van de begroting of de jaarrekening, mits de ratio weerstandsvermogen (de verhouding tussen beschikbare en benodigde weerstandscapaciteit) ten minste 1,0 -1,4 bedraagt.



Afdracht algemene middelen

Jaarlijks wordt aan de hand van het weerstandsvermogen bezien of en in welke mate afdracht uit de algemene reserve grondexploitatie aan de algemene middelen kan plaatsvinden.



Voorwaarden afroaming

Van afroaming van de algemene reserve grondexploitatie ten gunste van de algemene middelen is pas sprake nadat reserves en voorzieningen op een adequaat niveau zijn gebracht aan de hand van gedegen actuele grondexploitaties en bijbehorende risico-analyses.



Werkwijze afroaming

Eventuele afroaming vindt alleen plaats bij het vaststellen van de jaarrekening waarin het gewenste weerstandsvermogen van de gemeente wordt aangegeven.

Figuur 9: Uitgangspunten algemene reserve grondexploitatie