Rekenkamerbrief

Hernieuwing Actief Grondbeleid in Leudal
Een verkenning

Rekenkamer Leudal
Oktober 2025

Inhoudsopgave

1. Inleiding 3
2. Geschiedenis 5
   2.1. Jaren 80 en 90: Actieve Grondpolitiek 5
   2.2. Jaren 2000: Actieve Grondpolitiek onder Druk 5
   2.3. Jaren 2010: Terugtrekkende Gemeenten en Samenwerkingsmodellen 5
   2.4. Vanaf 2020: Duurzaamheid en Woningbouwopgave 5
   2.5. De Omgevingswet en de Grondpolitiek 5
   2.6. Toekomstige Ontwikkelingen 6
3. Ontologie, taxonomie en glossary van grondpolitiek 7
   3.1. Ontologie van Grondpolitiek 7
   3.2. Taxonomie van Grondpolitiek 8
   3.3. Glossarium van Grondpolitiek 9
4. Scenario's en dilemma's bij Grondbeleid 10
   4.1. Scenario's bij Grondbeleid 10
   4.2 Dilemma's bij actief grondbeleid 12
5. Normen 15
6. Algemene analyse van stakeholders in het grondbeleid 17
   6.1. Politiek 17
   6.2. Economie 17
   6.3. Sociaal 18
   6.4. Technologisch 19
   6.5. Ecologisch 19
   6.6. Juridisch 20
   6.7. Risicobeoordeling 21
7. Riolering, wegen, straatmeubilair en groenvoorzieningen 22
8. De omgevingswet en Publiek-Private samenwerking bij grondbeleid 23
   8.1. Integrale benadering van ruimtelijke ontwikkeling 23
   8.2. Vereenvoudiging van regelgeving en vergunningen 23
   8.3. Participatie van belanghebbenden 23
   8.4. Zelfrealisatierecht en onteigening 23
   8.5. Kostenverhaal en financiële afspraken 24
   8.6. Duurzaamheid en circulaire economie 24
   8.7. Langere termijn en strategische planning 24
9. Baatbelasting 25
   9.1. Wat is Baatbelasting en Hoe Werkt het? 25
   9.2. Hoe wordt Baatbelasting geheven? 25
   9.3. Voorbeelden van Baatbelasting in de Gemeente Leudal 25
      9.3.1. Uitbreiding van een Woonwijk 25
      9.3.2. Herontwikkeling 25
      9.3.3. Verbetering van Bedrijventerreinen 26
   9.4. De Rol van Baatbelasting bij Actieve Herallocatie van Projecten 26
      9.4.1. Sturing van Grondontwikkeling 26
      9.4.2. Focus op Gebieden met Hoog Rendement 26
   9.5. Overige Aspecten van Grondpolitiek en Baatbelasting 27
      9.5.1. Integratie met Anterieure Overeenkomsten 27
      9.5.2. Juridische en Beleidsmatige Kaders 27
      9.5.3. Transparantie en Communicatie 27
10. Conclusies en aanbevelingen 28

1. Inleiding

Uit de gesprekken met de leden van de gemeenteraad van Leudal en hun wensen naar onderzoek door de Rekenkamer Leudal kwam de suggestie naar voren om weer eens opnieuw te kijken naar de wijze waarop in Leudal het grondbeleid kan worden vormgegeven. De Rekenkamer heeft deze uitdaging opgepakt aan de hand van deze verkenning die met deze rekenkamerbrief wordt vormgegeven.

De Rekenkamer Leudal heeft voor het laatst in 2009 een rapport gemaakt over grondbeleid met de titel “Grip op Grond”. Sinds die tijd zijn veel zaken veranderd, waaronder niet alleen de kijk in de maatschappij op grond, diverse technologische ontwikkelingen, maar is ook vrijwel de gehele gemeenteraad van Leudal van samenstelling veranderd. Ook heeft de Omgevingswet zijn intrede gedaan. Actief grondbeleid kent haar politieke achtergrond en oorsprong in iets te betekenen voor het tekort aan woningen dat in geheel Nederland wordt gevoeld. Zo ook in Limburg, al is de schaal en de vorm van de tekorten altijd een lokale zaak. Doch actief grondbeleid kan ook op andere aspecten van grond in de gemeente Leudal betrekking hebben, waarvoor een pro-actieve wijze van werken wenselijk is, om daarmee in de uitvoering van beleidsvraagstukken ook voorbereid te zijn en flexibel te kunnen werken als daartoe de noodzaak ook is.

Actief grondbeleid betekent dat de gemeente Leudal zelf grond koopt om te ontwikkelen en te sturen op gewenste uitkomsten. Of actief op gronden in haar gemeente stuurt, zodat deze sturing bijdraagt aan gewenste maatschappelijke ontwikkelingen. Door deze actieve houding komen er niet alleen andere financiële aspecten kijken in de dagelijkse wijze van werken van een gemeente, maar gaat het ook om andere risico’s, andere wijze van samenwerken met partners, als een andere wijze van werken van beslissen en besturen.

De onderzoekwerkzaamheden van de Rekenkamer Leudal hebben laten zien dat actief grondbeleid een hele interessante, maar geen eenvoudige opgave is. Een opgave waar nogal wat invalshoeken aan verbonden zijn, wil een gemeente, als ook haar gemeenteraad daar op een juiste wijze mee aan de slag kunnen. Daarom heeft de Rekenkamer Leudal dit onderwerp opgepakt als een verkenning. Een verkenning waarin zij de leden van de gemeenteraad van Leudal meeneemt in de verschillende achtergronden, begrippen van (actief) grondbeleid, om vervolgens te kijken wat actief grondbeleid anno nu ook zou kunnen inhouden. Als ook te bezien hoe je daar mee om kunt gaan, en welke voor- en nadelen daarbij in het vizier van het gemeentelijk beleid komen.

Actief grondbeleid kent in Leudal beleidsmatig haar basis in de wijze waarop de gemeente Leudal invulling geeft aan de Omgevingswet. In haar eerdere onderzoeken naar de implementatie van de Omgevingswet heeft de Rekenkamer Leudal aangegeven deze implementatie te zien als een grote puzzel, waarin door de uitvoering van werkzaamheden telkens met het leggen van een puzzelstukje (beleid, uitvoering, ervaring, participatie) de complexiteit van de puzzel wordt verkleind. Er blijven immers steeds minder puzzelstukjes over die nog geen plaats hebben. Actief grondbeleid, of het denken over welk grondbeleid in deze puzzel haar plaats zou kunnen vinden is één heel groot puzzelstukje. Hoe dat puzzelstukje er uit ziet gaan we verkennen in dit rekenkameronderzoek.

Het onderzoek is vanwege haar verkennende ambitie iets anders vormgegeven dan een traditioneel onderzoek, waar eerst wordt gewerkt aan een normenkader, om vervolgens de geschiedenis of de actualiteit van diverse voorkomende zaken in Leudal te bestuderen (de bevindingen). Bevindingen die leiden tot conclusies en aanbevelingen. In dit onderzoek doen we dit anders door de verschillende aspecten van grondbeleid door te lopen, zodat de leden van de gemeenteraad een overzicht krijgen van de verschillende componenten van actief grondbeleid. Een overzicht dat ze wellicht nodig hebben voor hun politieke oordeelsvorming en afwegingen, waarin binnen de grote kaders van de Omgevingswet diverse aspecten van grond aan de orde komen. Met dit onderzoek verkennen we dan

tevens de mogelijkheden voor de gemeente Leudal en haar gemeenteraad om een actieve wijze van grondpolitiek te voeren.

Daarbij wensen we de leden van de gemeenteraad inzicht te geven in antwoorden op de volgende vragen:

1. Wat verstaan we onder grond?
2. Wat is het verschil tussen actief en passief grondbeleid?
3. Welke dilemma's komen er kijken bij actief grondbeleid?
4. Welke actoren en stakeholders komen bij actief grondbeleid met elkaar in verbinding? En op welke wijze staan zij in verbinding met elkaar?
5. Welke dimensies zijn aan grondbeleid verbonden in termen van politiek, economie, sociaal, technologie, ecologie en het recht?
6. Welke financiële vraagstukken brengt actief grondbeleid met zich mee?

Het onderzoek begint echter met een overzicht van de geschiedenis van grondbeleid en grondpolitiek in Nederland. Het doel van dit hoofdstuk 2 is de leden van de gemeenteraad een kort overzicht te geven welke vormen van grondbeleid er in de afgelopen decennia zijn geweest, en wat er gebeurd is. Op deze wijze ontstaat er een vorm van historisch besef met betrekking tot grondbeleid, waar vervolgens de geschiedenis van Leudal vanaf 1 januari 2007 in verweven kan worden.

Vervolgens komt in hoofdstuk 3 het begrippenkader van dit onderzoek aan de orde. Dit hebben we onderscheiden in de onderdelen Ontologie (hoe concepten met elkaar verbonden zijn), Taxonomie (de hiërarchische structuur van alle termen en concepten) en vervolgens een uitgebreide omschrijving van de begrippen zelf in een Glossarium.

Geschiedenis en Begrippen geven ons vervolgens de zuurstof om dieper de inhoud in te gaan en het analytisch kader van dit onderzoek uit een te zetten. Dit doen we in hoofdstukken 4, 5 en 6, waarbij we in hoofdstuk 4 dieper ingaan op de verschillende vormen van grondbeleid en de dilemma's die daarbij komen kijken.

In hoofdstuk 5 beschrijven we vervolgens de normen waarmee we binnen Grondpolitiek te maken hebben, conform de verschillende weten en regelgeving. Normen die sterk samenhangen met de Omgevingswet, doch waarbij ook andere wetten komen kijken die juist binnen Actief Grondbeleid een rol gaan vervullen. Vervolgens komen in hoofdstuk 6 de verschillende stakeholders van een actief grondbeleid in beeld, als ook hoe we een actief grondbeleid kunnen verbinden met de diverse beleidsterreinen van gemeenten in het algemeen en die van de gemeente Leudal in het bijzonder. Daarbij komen ook de risico's naar voren komen als grondbeleid anders vormgegeven zou worden. In het bijzonder kijken we naar de risico's van organisatorische aard. Wat vraagt actief grondbeleid van het organisatievermogen van een gemeente, zoals Leudal, of stelt actief grondbeleid Leudal juist in staat een aantal gewenste vraagstukken actief op te pakken, omdat actief grondbeleid hen daartoe in staat stelt.

De hoofdstukken 4, 5 en 6 hebben het speelveld van het actieve grondbeleid in Leudal nader vormgegeven. De resterende hoofdstukken gaan over de inkleuring van het actieve grondbeleid, waarbij we achtereenvolgens de reikwijdte van het actief grondbeleid bespreken in hoofdstuk 7, inclusief de uitdagingen en kansen die digitalisering van de gebouwde en bebouwde omgeving met zich meebrengen.

Hoofdstuk 7 gaat daarbij tevens in op een aantal innovaties, die inspelen op diverse ontwikkelingen op Europese schaal, zoals die van Gebouwpaspoorten, en die het begrip grond ook een ander karakter geven dan in eerdere onderzoeken ook aan de orde zijn geweest. Daarbij gaat het ook om

Circulair en Biobased Bouwen. We bespreken deze innovaties, zowel inhoudelijk, als financieel en in combinatie met de uitgangspunten van de Omgevingswet, zoals deze in de gemeente Leudal worden gehanteerd. Of waarop deze ook van toepassing kunnen zijn.

De Omgevingswet en actief grondbeleid komt ook weer terug in hoofdstuk 8, waarbij we nadrukkelijk verder kijken naar de verschillende vormen van samenwerking die bij actief grondbeleid aan de orde zijn. Een actieve invulling van de Omgevingswet vraagt bijna vanzelfsprekend om een actieve invulling van het (brede) grondbeleid in de gemeente Leudal, doch roept daarbij ook een bepaalde mate van complexiteit op. Hoe dit kan worden beheerst zien we in hoofdstuk 8.

In hoofdstuk 9 gaan we nader in op de financiële zijde van actief grondbeleid aan de hand van hernieuwde kansen voor de baatbelasting, soms ook wel de planbatenbelasting genoemd. Immers, een actief grondbeleid houdt niet alleen in dat er actief grond wordt gekocht, of actieve zaken worden gedaan met aan de grond verbonden objecten (hoofdstuk 6), maar actief grondbeleid heeft ook een effect op de baten en lasten van de inwoners en bedrijven in Leudal. Hoe dat werkt en welke rol de baatbelasting daarbij speelt komt in dit hoofdstuk aan de orde.

De rapportage eindigt zoals gebruikelijk met de conclusies en aanbevelingen. Deze zijn weergegeven in hoofdstuk 10.

2. Geschiedenis

De grondpolitiek van Nederlandse gemeenten in de afgelopen 40 jaar heeft verschillende fasen doorgemaakt, waarbij het beleid zich steeds aanpaste aan veranderende economische, sociale en politieke omstandigheden. Hieronder een overzicht van de belangrijkste ontwikkelingen en de invloed van de Omgevingswet op deze grondpolitiek.

2.1. Jaren ‘80 en ‘90: Actieve Grondpolitiek

In de jaren ‘80 en ‘90 was er sprake van een **actieve grondpolitiek**. Gemeenten kochten grond op, maakten deze bouwrijp en verkochten deze aan projectontwikkelaars of woningcorporaties. Dit beleid werd gevoed door een sterke groei van de woningmarkt, met name door de suburbanisatie (de trek van mensen naar de randen van steden). Gemeenten hadden hierbij een centrale rol en konden op deze manier zelf invloed uitoefenen op de inrichting van de ruimtelijke omgeving en tegelijk inkomsten genereren.

2.2. Jaren 2000: Actieve Grondpolitiek onder Druk

In de vroege jaren 2000 bleef de actieve grondpolitiek dominant, maar er ontstonden tekenen van verandering. Door de economische groei en stijgende vastgoedprijzen, probeerden steeds meer private partijen een grotere rol te spelen in de grondontwikkeling. De publieke sector en private ontwikkelaars kwamen vaker tegenover elkaar te staan, wat leidde tot spanningen over wie de regie had over gebiedsontwikkeling.

- **Vastgoedcrisis (2008)**: De financiële crisis van 2008 had een grote impact op de grondpolitiek. Gemeenten bleven zitten met gronden die ze voor hoge prijzen hadden aangekocht, maar door de instortende markt konden deze gronden niet meer tegen winst worden verkocht. Dit leidde tot financiële problemen voor veel gemeenten. Vanaf dat moment werd de actieve grondpolitiek in veel gemeenten meer terughoudend en ontstond er een grotere focus op samenwerking met private partijen (publiek-private samenwerking, of PPS).

2.3. Jaren 2010: Terugtrekkende Gemeenten en Samenwerkingsmodellen

In de jaren na de crisis van 2008 stapten veel gemeenten over op een **passieve of faciliterende grondpolitiek**. In plaats van zelf grond aan te kopen en te ontwikkelen, ondersteunden gemeenten de private sector meer door middel van het creëren van gunstige voorwaarden (bijvoorbeeld via bestemmingsplannen) voor gebiedsontwikkeling.

- **Grondbedrijven**: Veel gemeenten hadden voorheen eigen grondbedrijven, maar na de crisis zijn deze vaak afgebouwd. Gemeenten gingen meer als regisseurs optreden in plaats van uitvoerders van grondontwikkeling.
- **Gebiedsontwikkeling Nieuwe Stijl**: Dit model van gebiedsontwikkeling beoogt samenwerking tussen publieke en private partijen waarbij de overheid een faciliterende rol speelt en de markt meer ruimte krijgt om ontwikkelingen te initiëren.

2.4. Vanaf 2020: Duurzaamheid en Woningbouwopgave
De woningbouwopgave, vooral het tekort aan woningen, dwingt gemeenten om hun grondpolitiek opnieuw onder de loep te nemen. In combinatie met duurzaamheids- en geopolitieke doelen, zoals de energietransitie, circulariteit, biobased bouwen, vervangende grond voor boeren, spuitzones klimaatadaptatie en leveringszekerheid van (secundaire) materialen, staan gemeenten voor nieuwe uitdagingen. De focus ligt nu vaak op verdichting binnen stedelijke gebieden en herontwikkeling van bestaande locaties, doch voor Leudal is deze focus ook breder in te steken.

- **Woningnood**: De druk om voldoende woningen te bouwen is fors toegenomen. Dit dwingt gemeenten om een evenwicht te zoeken tussen het behoud van groene gebieden en de noodzaak om meer woningen te realiseren.

2.5. De Omgevingswet en de Grondpolitiek
De **Omgevingswet**, die in 2024 van kracht is geworden, heeft als doel om ruimtelijke ordening eenvoudiger en sneller te maken door verschillende wetten samen te voegen in één systeem. Dit heeft ook gevolgen voor de grondpolitiek van gemeenten.

Gevolgen van de Omgevingswet voor Grondpolitiek:
- **Vergroten van Lokale Regie**: Gemeenten krijgen meer verantwoordelijkheid en flexibiliteit om hun eigen beleid op te stellen. Dit biedt mogelijkheden om maatwerk te leveren, maar vraagt ook om strategische keuzes in de omgang met schaarse ruimte.
- **Participatie**: De Omgevingswet legt sterk de nadruk op burgerparticipatie. Gemeenten zullen daarom meer rekening moeten houden met input van inwoners en belanghebbenden bij nieuwe ontwikkelingen.
- **Integrale Benadering**: De Omgevingswet dwingt gemeenten om een integrale benadering van ruimtelijke vraagstukken te hanteren, waarbij thema's als duurzaamheid, circulariteit, mobiliteit, milieu, agrarisch gebruik en woningbouw in samenhang worden bekeken. Dit kan leiden tot een herziening van de grondpolitiek, waarbij duurzaamheid en lange termijn doelen belangrijker worden.
- **Snellere Procedures**: De Omgevingswet belooft snellere besluitvorming rondom ruimtelijke projecten. Dit kan de grondpolitiek versnellen, maar het vraagt ook om een efficiëntere organisatie binnen gemeenten om deze veranderingen te verwerken.

2.6. Toekomstige Ontwikkelingen
Met de woningbouwopgave, duurzaamheidsdoelen, agrarische uitdagingen en de implementatie van de Omgevingswet zal de grondpolitiek verder blijven veranderen. Gemeenten zullen moeten balanceren tussen economische haalbaarheid, publieke belangen, marktwerking en maatschappelijke doelen zoals klimaatadaptatie, circulariteit, een veranderd agrarisch landschap en energie-neutraliteit.

Kortom, de afgelopen 40 jaar zijn gekenmerkt door een verschuiving van actieve naar meer faciliterende grondpolitiek, beïnvloed door economische schommelingen en de opkomst van private partijen. De komende jaren, mede door de Omgevingswet, zullen in het teken staan van een meer integrale, flexibele en duurzame benadering van grondbeleid.

3. Ontologie, taxonomie en glossary van grondpolitiek

Het opstellen van een **ontologie**, **taxonomie**, en **glossary** rond grondpolitiek biedt een gestructureerde manier om kennis te organiseren en termen, relaties en concepten die relevant zijn voor het grondbeleid van de gemeente Leudal duidelijk te definiëren. Dit helpt bij het standaardiseren van taal en processen en kan ondersteuning bieden bij beleidsontwikkeling, projectuitvoering, en juridische kaders. Omdat dit tevens helpt bij het op een juiste wijze doorgronden van deze verkenning van actieve grondpolitiek, is dit hoofdstuk gewijd aan alle begrippen die we tegenkomen als we conform de wensen van de gemeenteraad van Leudal toch weer willen kijken wat actieve grondpolitiek nu ook betekent.

3.1. Ontologie van Grondpolitiek

Een **ontologie** is een systematisch model dat de relaties tussen de verschillende concepten en entiteiten binnen grondpolitiek beschrijft. Het definieert **hoe concepten met elkaar verbonden zijn** en helpt bij het structureren van kennis over grondbeleid.

Kernconcepten en Relaties in de Ontologie van Grondpolitiek:

- **Grondbezit**:
  - **Definitie**: Eigendom van grond of onroerend goed door private, publieke of commerciële entiteiten.
  - **Relaties**:
    - **Grondeigenaren**: Kan bestaan uit particulieren, (boeren)bedrijven, woningcorporaties, of de gemeente zelf.
    - **Eigendomsoverdracht**: Gebeurt via verkoop, ruil, of onteigening.
- **Grondverwerving**:
  - **Definitie**: Het proces waarbij een gemeente of private partij grond aankoopt voor toekomstige ontwikkeling.
  - **Relaties**:
    - **Strategisch verwerven**: De gemeente koopt actief grond om toekomstige ontwikkeling te sturen.
    - **Kostenverhaal**: Relatie met de investering en eventuele baatbelasting om de kosten van openbare voorzieningen te verhalen.
- **Gebiedsontwikkeling**:
  - **Definitie**: De ontwikkeling van een bepaald gebied voor woningbouw, bedrijventerreinen, agrarisch gebruik of openbare voorzieningen.
  - **Relaties**:
    - **Stedelijke ontwikkeling**: Ontwikkeling in stedelijke of semi-stedelijke gebieden.
    - **Duurzaamheidsdoelen**: Gerelateerd aan klimaatbestendige ontwikkeling en energie-neutrale projecten.
    - **Publiek-private samenwerking (PPS)**: Samenwerking tussen de gemeente en private partijen bij gebiedsontwikkeling.
- **Grondbeleid**:
  - **Definitie**: Het geheel van instrumenten en strategieën die een gemeente inzet om haar doelen op het gebied van ruimtelijke ordening en economische ontwikkeling te bereiken.
  - **Relaties**:
    - **Faciliterend grondbeleid**: De gemeente faciliteert private ontwikkeling zonder zelf actief grond aan te kopen.
    - **Actief grondbeleid**: De gemeente koopt zelf grond om te ontwikkelen en te sturen op gewenste uitkomsten.
- **Kostenverhaal**:
  - **Definitie**: Het verhalen van kosten voor publieke voorzieningen op private partijen die profiteren van een gemeentelijke investering, Conform ook het BBV en de notitie

grondexploitatie. Daarnaast is van belang dat bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet de regels zijn “aangescherpt”.
    - **Relaties**:
        - **Baatbelasting**: Een eenmalige heffing op grondeigenaren die voordeel hebben van publieke investeringen.
        - **Grondexploitatiewet**: Regelt hoe gemeenten ontwikkelkosten kunnen verhalen op private partijen.
- **Wet- en regelgeving**:
    - **Definitie**: Het juridische kader waarbinnen het grondbeleid van de gemeente wordt uitgevoerd.
    - **Relaties**:
        - **Omgevingswet**: Bepaalt de regels rond ruimtelijke ordening, milieueisen en participatie.
        - **Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg)**: Biedt gemeenten de mogelijkheid om gronden met een voorkeursrecht te verwerven;
        - **Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV)**: Dit besluit bepaalt op welke wijze gemeenten hun begroting en verantwoording inrichten.
- **Waardeontwikkeling**:
    - **Definitie**: De verandering in de economische waarde van grond als gevolg van publieke of private investeringen.
    - **Relaties**:
        - **Grondwaardevermeerdering**: Gronden stijgen in waarde door publieke voorzieningen zoals infrastructuur of parken.
        - **Waardecreatie**: Relatie tussen waardevermeerdering en de winst die private partijen kunnen realiseren door ontwikkeling.

3.2. Taxonomie van Grondpolitiek

Een **taxonomie** is een hiërarchische structuur die termen en concepten organiseert op basis van hun relatie tot elkaar. Voor de grondpolitiek kan dit worden ingedeeld op basis van verschillende niveaus van besluitvorming, beleidsinstrumenten en actoren.

- **Hoogste Niveaus:**
    - **Beleidsdoelen**
        - **Sociale Doelen**: Betaalbare woningen, sociale cohesie.
        - **Duurzaamheidsdoelen**: Klimaatbestendige ontwikkeling, CO2-reductie.
        - **Economische Doelen**: Groei van werkgelegenheid, verbetering van bedrijventerreinen en boerenbedrijven, spuitzones.
    - **Beleidsinstrumenten**
        - **Juridische Instrumenten**:
            - Omgevingswet.
            - Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg).
            - Besluit Begroting en Verantwoording (BBV).
        - **Financiële Instrumenten**:
            - Baatbelasting.
            - Anterieure overeenkomsten.
            - Exploitatiebijdragen.
        - **Planologische Instrumenten**:
            - Bestemmingsplannen.
            - Inrichtingsplannen.
            - Gebiedsvisies.
    - **Actoren**
        - **Publieke Sector**:

        - Gemeente Leudal.
        - Provincie Limburg.
        - Rijksoverheid.
    - **Private Sector**:
        - Projectontwikkelaars.
        - Grondeigenaren.
        - Woningcorporaties (semi).
    - **Maatschappelijke Groepen**:
        - Omwonenden.
        - Belangenorganisaties (bijv. milieu- of bewonersverenigingen)
        - Bewoners/Kopers/Huurders

- **Subniveaus (Subcategories):**
  Onder de beleidsdoelen kunnen bijvoorbeeld de volgende subcategorieën vallen:
  - **Sociale Doelen**:
    - Woningbouw.
    - Publieke voorzieningen (bijv. scholen, gezondheidszorg).
    - Infrastructuur.

  Onder de beleidsinstrumenten kunnen subcategorieën worden opgenomen zoals:
  - **Financiële Instrumenten**:
    - Kostenverhaal: baatbelasting, exploitatiebijdragen.
    - Grondprijzenbeleid: vaststelling van de verkoopprijs van gemeentelijke grond.

3.3. Glossarium van Grondpolitiek

Een **glossarium** (verklarende woordenlijst) bevat definities van termen die specifiek relevant zijn voor grondpolitiek in de gemeente Leudal. Deze lijst kan gebruikt worden om consistentie te waarborgen in beleidsdocumenten en juridische procedures.

Glossarium (Verklarende Woordenlijst):

- **Actief Grondbeleid**:
    - Beleidsvorm waarbij de gemeente grond verwerft om sturing te geven aan de ruimtelijke ontwikkeling.
- **Baatbelasting**:
    - Een eenmalige gemeentelijke belasting die wordt opgelegd aan grondeigenaren die profiteren van gemeentelijke investeringen in infrastructuur of voorzieningen, resulterend in een waardevermeerdering van hun grond of onroerend goed.
- **Besluit Begroting en Verantwoording:**
    - De Gemeentewet schrijft voor dat elke gemeente jaarlijks begrotings- en verantwoordingsstukken moet opstellen. Het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) bevat de regelgeving daarvoor.
- **Bestemmingsplan**:
    - Een juridisch bindend plan waarin de gemeente vastlegt hoe de ruimte in een bepaald gebied mag worden gebruikt, bijvoorbeeld voor woningbouw, bedrijvigheid of groenvoorziening.
- **Exploitatiebijdrage**:
    - Een financiële bijdrage die door projectontwikkelaars of grondeigenaren aan de gemeente wordt betaald om bij te dragen aan de kosten van publieke voorzieningen in het kader van een gebiedsontwikkeling.
- **Faciliterend en/of Passief Grondbeleid**:
    - Beleidsvorm waarbij de gemeente de ruimtelijke ontwikkeling voornamelijk overlaat aan de markt, zonder zelf actief gronden te verwerven.

- **Gebiedsontwikkeling**:
    - Een integraal proces waarbij de gemeente en andere actoren samenwerken aan de ontwikkeling of herontwikkeling van een gebied, vaak met een mix van functies zoals wonen, werken, en recreëren.
- **Gebouwpaspoort:**
    - Een digitaal document waarin de kenmerken van een gebouw zijn vastgelegd in termen van energie, materialen, geografische (naw) gegevens, financiële gegevens en klimaatrisico's. Materialen in een gebouw kennen vaak ook weer een materiaalpaspoort.
- **Grondexploitatiewet**:
    - Wet die gemeenten de mogelijkheid biedt om kosten voor publieke voorzieningen te verhalen op private partijen in een gebiedsontwikkeling.
- **Grondwaardevermeerdering**:
    - De toename in economische waarde van een stuk grond, vaak veroorzaakt door gemeentelijke investeringen in publieke voorzieningen of infrastructurele verbeteringen.
- **Omgevingswet**:
    - Een Nederlandse wet die regels bevat voor het beheer van de fysieke leefomgeving, met aandacht voor integrale gebiedsontwikkeling, participatie en duurzaamheid.
- **Publiek-Private Samenwerking (PPS)**:
    - Een samenwerkingsvorm tussen de gemeente en private partijen waarbij beide partijen bijdragen aan de financiering, ontwikkeling en uitvoering van een project.
- **Waardecreatie**:
    - Het proces waarbij door middel van investeringen of ontwikkeling de waarde van grond of onroerend goed wordt verhoogd, vaak door publieke investeringen zoals infrastructuur.
- **Wet Voorkeursrecht Gemeenten (Wvg)**:
    - Wet die gemeenten de mogelijkheid geeft om een voorkeursrecht te vestigen op gronden die van strategisch belang zijn voor ruimtelijke ontwikkeling, zodat deze eerst aan de gemeente moeten worden aangeboden wanneer de eigenaar besluit te verkopen.

Conclusie
Het gebruik van een ontologie, taxonomie en glossary voor grondpolitiek biedt de gemeente Leudal een systematische en consistente manier om haar beleid en processen rondom grondbeheer en gebiedsontwikkeling te structureren. Dit maakt het eenvoudiger om beleidsdoelen te bereiken, juridische kaders te respecteren en interacties met private en publieke partijen effectief te beheren.

4. Scenario's en dilemma's bij grondbeleid

4.1 Scenario's bij grondbeleid
Hieronder wordt een gedetailleerde beschrijving van de verschillende scenario's van grondpolitiek voor de gemeente Leudal, met concrete voorbeelden en uitleg van de voor- en nadelen weergegeven. De focus ligt op hoe deze scenario's in de praktijk kunnen worden toegepast, met daarbij enkele Nederlandse voorbeelden.

- **Scenario 1: Actief Grondbeleid**

Bij actief grondbeleid koopt de gemeente zelf de grond aan, maakt deze bouwrijp (door aanleg van wegen, riolering, etc.) en verkoopt de kavels aan ontwikkelaars. Dit biedt de gemeente de meeste controle, maar brengt ook grote financiële risico's met zich mee.

Businesscase:

- **Voorbeeld in Nederland**: Gemeente Rotterdam heeft in de wijk Feyenoord actief grondbeleid gevoerd om de wijk te herstructureren. De gemeente kocht panden en grond op en gaf deze uit aan ontwikkelaars om sociale huurwoningen te realiseren.
- **Leudal**: In een van de dorpen kan de gemeente Leudal actief grond aankopen voor woningbouw, bijvoorbeeld om jonge gezinnen te huisvesten, waarbij zij bouwkavels verkoopt aan particulieren of ontwikkelaars.

Voordelen:

- **Controle over de ruimtelijke ontwikkeling**: De gemeente heeft volledige zeggenschap over wat er gebouwd wordt, bijvoorbeeld hoeveel betaalbare woningen er komen, hoeveel groen er moet worden aangelegd, en welke duurzaamheidsnormen gelden.
    - **Voorbeeld**: In een nieuwe wijk heeft de gemeente beslist over de bouw van industrieel gebouwde circulaire en energieneutrale woningen, dankzij haar controle over de grond.
- **Potentiële winst**: Bij stijgende grond- en woningprijzen kan de gemeente winst maken door kavels duurder te verkopen dan de aankoopprijs.
    - **Voorbeeld**: In steden in de Randstad hebben gemeenten aanzienlijke winsten geboekt met de verkoop van grond voor woningbouw in populaire stadsdelen.

Nadelen:

- **Financiële risico's**: Als de vraag naar woningen of de economische situatie verandert, kan de gemeente met onverkochte kavels blijven zitten, wat leidt tot grote verliezen. Dit gebeurde tijdens de financiële crisis van 2008-2010, toen gemeenten zoals Almere en Apeldoorn grote verliezen leden door onverkochte grond.
    - **Voorbeeld**: In de gemeente Leudal kan dit risico zich voordoen in dorpen waar de vraag naar woningen kan teruglopen door vergrijzing.
- **Hoge kapitaalsbehoefte**: De gemeente moet grote sommen geld investeren in grondverwerving en het bouwrijp maken van de kavels. Dit betekent dat de gemeente Leudal voldoende financiële buffers nodig heeft.

- **Scenario 2: Faciliterend Grondbeleid**

Bij faciliterend grondbeleid stelt de gemeente alleen de kaders vast (zoals het omgevingsplan) en laat zij de ontwikkeling over aan marktpartijen. De gemeente draagt weinig financiële risico's, maar heeft ook minder controle over wat er precies gebouwd wordt.

Businesscase:

- **Voorbeeld in Nederland**: De gemeente Zaanstad hanteert faciliterend grondbeleid bij de ontwikkeling van de woonwijk Inverdan. De gemeente zorgt voor een goede ruimtelijke inrichting, maar de uitvoering en investering komen van ontwikkelaars.
- **Leudal**: De gemeente kan bijvoorbeeld faciliterend beleid toepassen door een gebied te bestemmen voor woningbouw en de kaders vast te leggen (bijv. aantal woningen en type bebouwing), terwijl ontwikkelaars de gronden opkopen en de daadwerkelijke bouw realiseren. Uiteindelijk wordt het openbaar gebied terug overgedragen aan de gemeente. Dit betekent dat de gemeente goede toezichthouding moet organiseren over wat in de grond, op de grond en in de (groene) openbare ruimte wordt aangelegd. Immers voor de toekomst is de gemeente verantwoordelijk voor het beheer (onderhoud, vervanging, etc.) van de openbare ruimte. Ook wil het nog wel eens mis gaan met parkeernormering etc. Ook daar is toezicht noodzakelijk. Daarnaast moet uitvoering gegeven worden aan de lokale woonvisie (30% sociaal, goedkope koop, etc.)

Voordelen:

- **Beperkte financiële risico's**: De gemeente hoeft niet te investeren in grond, wat haar beschermt tegen marktfluctuaties.

    - **Voorbeeld**: In de gemeente Leudal kunnen private ontwikkelaars verantwoordelijk zijn voor de bouw van nieuwe woningen in een uitbreidingsgebied zonder dat de gemeente zelf gronden moet aankopen.
- **Snelle uitvoering mogelijk**: Omdat private partijen de uitvoering op zich nemen, kan het ontwikkelingsproces vaak sneller verlopen, zeker als de markt gunstig is.
    - **Voorbeeld**: In de gemeente Ede heeft faciliterend grondbeleid gezorgd voor de snelle ontwikkeling van woningbouw, omdat projectontwikkelaars snel konden handelen zonder gemeentelijke tussenkomst.

Nadelen:

- **Minder controle**: De gemeente heeft minder grip op wat er gebouwd wordt en kan minder goed sturen op belangrijke maatschappelijke doelstellingen zoals sociale woningbouw, duurzame ontwikkeling of welke soorten bedrijven zich vestigen op een bedrijventerrein. Ondanks dat zij gebruik kan maken van bijvoorbeeld handhaving op de woonvisie.
    - **Voorbeeld**: In het geval dat een ontwikkelaar in Leudal vooral dure koopwoningen wil bouwen, kan de gemeente moeite hebben om voldoende betaalbare woningen te realiseren.
- **Afhankelijkheid van marktpartijen**: Marktpartijen kunnen kiezen om een project uit te stellen als de marktomstandigheden niet gunstig zijn. Dit kan leiden tot vertragingen in de woningbouw, wat bijvoorbeeld kan leiden tot woningtekorten.
    - **Voorbeeld**: In steden als Nijmegen zijn projecten soms vertraagd omdat ontwikkelaars wachtten op betere marktcondities.

- **Scenario 3: Gemengd Grondbeleid**

Dit scenario is een combinatie van actief en faciliterend grondbeleid. De gemeente Leudal kan bijvoorbeeld zelf grond aankopen en ontwikkelen voor specifieke doeleinden, zoals sociale woningbouw, terwijl commerciële projecten worden overgelaten aan private partijen.

Businesscase:

- **Voorbeeld in Nederland**: In de gemeente Groningen wordt een gemengd grondbeleid gevoerd in gebieden zoals Meerstad, waarbij de gemeente delen van het project zelf ontwikkelt, terwijl commerciële ontwikkelaars andere delen op zich nemen.
- **Leudal**: De gemeente kan bijvoorbeeld zelf grond aankopen voor een nieuw gemeentehuis of voor sociale woningbouw, terwijl commerciële partijen gronden ontwikkelen voor bedrijven of dure woningen.

Voordelen:

- **Selectieve controle**: De gemeente kan in strategische gebieden sturen op ruimtelijke kwaliteit en maatschappelijke doelen, terwijl de financiële risico's beperkt blijven tot die gebieden. Andere gebieden worden via faciliterend beleid ontwikkeld, waardoor de financiële lasten voor de gemeente worden verlaagd.
    - **Voorbeeld**: In Leudal kan de gemeente grond kopen in kwetsbare gebieden om woningbouw te realiseren voor ouderen of starters, terwijl commerciële gebieden worden overgelaten aan de markt.
- **Flexibiliteit**: De gemeente kan in verschillende projecten verschillende benaderingen toepassen, afhankelijk van de locatie, het type ontwikkeling en de marktsituatie.
    - **Voorbeeld**: In steden als Arnhem heeft dit model geleid tot succesvolle gebiedsontwikkeling, waarbij sociale woningbouw werd gecombineerd met commerciële ontwikkelingen.

Nadelen:

- **Complexiteit**: Het managen van een gemengd grondbeleid vereist veel kennis en capaciteit binnen de gemeente om zowel actief als faciliterend beleid goed te kunnen uitvoeren.

    - **Voorbeeld**: Leudal zou mogelijk externe adviseurs moeten inhuren om de complexiteit van verschillende projecten te overzien en de balans tussen risico en controle te bewaken.
- **Financiële risico's blijven bestaan**: Ondanks de gedeelde verantwoordelijkheid blijven er risico's bestaan in de gebieden waar de gemeente actief is. Als grond in deze gebieden moeilijk verkoopbaar blijkt, kan dit leiden tot verlies.
    - **Voorbeeld**: De gemeente Leudal zou kunnen blijven zitten met onverkochte gronden in krimpgebieden, waar de vraag naar woningen lager is.

- **Scenario 4: Passief grondbeleid:** De gemeente onderneemt weinig tot geen actie en laat marktpartijen volledig vrij in de ontwikkeling van de gronden.
    - Voordeel is dat er weinig financiële risico's zijn.
    - Nadeel is dat de gemeente weinig invloed heeft op de uiteindelijke ruimtelijke ontwikkeling

Scenario 5: Publiek-Private Samenwerking (PPS)
In dit model werkt de gemeente samen met private partijen. De risico's en kosten worden gedeeld, evenals de opbrengsten. De gemeente kan sturing geven aan belangrijke maatschappelijke doelen, terwijl de private partij verantwoordelijk is voor de uitvoering.

Businesscase:
- **Voorbeeld in Nederland**: De gemeente Eindhoven werkt samen met private partijen in de ontwikkeling van Strijp-S, een voormalig industrieel gebied dat wordt herontwikkeld tot een gemengd woon- en werkgebied.
- **Leudal**: De gemeente kan samen met een grote ontwikkelaar werken aan de herontwikkeling van een oud industriegebied in Leudal, waarbij de gemeente zorgt voor de publieke infrastructuur en de ontwikkelaar voor de bouw van woningen en kantoren.

Voordelen:
- **Risico- en kostenverdeling**: De gemeente deelt de kosten en risico's met private partijen, waardoor de financiële last voor de gemeente kleiner is. Tegelijkertijd kan de gemeente sturen op het halen van maatschappelijke doelen, zoals betaalbare woningbouw.
    - **Voorbeeld**: In Leudal kan een PPS ingezet worden voor de ontwikkeling van een nieuw bedrijventerrein, waarbij de gemeente en de private partij samen de kosten en risico's dragen.
- **Marktkennis en efficiëntie van de private partij**: Private partijen kunnen vaak sneller handelen en hebben de marktkennis om projecten efficiënt uit te voeren.
    - **Voorbeeld**: In de ontwikkeling van het bedrijventerrein De Run in Veldhoven heeft de samenwerking tussen de gemeente en een private partij geleid tot een snellere realisatie van het project.

Nadelen:
- **Complexe onderhandelingen**: Het opstellen van PPS-contracten is vaak complex en tijdrovend. Het kan lang duren voordat beide partijen tot overeenstemming komen over de verdeling van kosten, risico's en opbrengsten.
    - **Voorbeeld**: In Leudal kunnen de onderhandelingen over een PPS voor de ontwikkeling van een nieuwe woonwijk vertraging oplopen door verschillen in de verwachtingen tussen de gemeente en de ontwikkelaar.
- **Belangentegenstellingen**: Private partijen streven naar winst, terwijl de gemeente maatschappelijke doelen zoals duurzaamheid en sociale woningbouw nastreeft. Dit kan tot conflicten leiden tijdens de uitvoering van het project.
    - **Voorbeeld**: In een project waarbij de gemeente Leudal betaalbare huurwoningen wil realiseren, kan de private partij mogelijk liever duurdere koopwoningen ontwikkelen, wat tot spanningen kan leiden.

Conclusie
Elk scenario voor grondpolitiek in Leudal heeft specifieke voor- en nadelen. Actief grondbeleid geeft maximale controle, maar brengt financiële risico's, terwijl faciliterend beleid minder risico's kent maar ook minder sturing. Een gemengd model biedt flexibiliteit en balans tussen risico en controle, terwijl PPS een goede optie kan zijn voor het delen van risico's en het benutten van marktkennis. De keuze voor een scenario hangt af van de specifieke situatie, zoals de vraag naar woningen, de financiële draagkracht van de gemeente en de betrokkenheid van marktpartijen.

4.2 Dilemma's bij actief grondbeleid

Hier is een gedetailleerdere beschrijving van de belangrijkste dilemma's en de voorgestelde oplossingen in het grondbeleid, zoals uitgewerkt in het document:

- **Het zelfrealisatierecht**
  Dilemma's:
  - **Macht van grondeigenaren**: Het zelfrealisatierecht geeft grondeigenaren het recht om zelf de bestemming van hun grond te realiseren. Dit leidt tot een sterke machtspositie voor grondeigenaren, wat speculatie op de grondmarkt aanmoedigt. Partijen kopen grond om aan tafel te kunnen zitten bij gebiedsontwikkelingen zonder de verplichting om daadwerkelijk te bouwen.
  - **Langdurige onderhandelingen**: Gemeenten moeten altijd hun kosten verhalen bij grondeigenaren. Bij versnipperd grondeigendom kan dit jaren duren. De onderhandelingen gaan vaak over de ruimtelijke kaders (aantal woningen, aandeel betaalbare woningen), wat de realisatie vertraagt.
  - **Speculatieve prijzen**: Grondeigenaren hebben door hun machtspositie de mogelijkheid om meer te vragen dan de werkelijke marktwaarde van de grond. Dit zet gemeenten onder druk om toe te geven aan speculatieve prijzen, waardoor maatschappelijke doelen, zoals betaalbare woningen, in gevaar komen.

  Oplossingen:
  - **Beperking zelfrealisatierecht**: De Omgevingswet introduceert een termijn van drie jaar waarin de grondeigenaar moet beginnen met de ontwikkeling. Zo niet, dan kan de gemeente onteigening in gang zetten.
  - **Vroegtijdige onteigening**: Gemeenten zouden onteigening moeten kunnen starten op basis van een uitvoeringsprogramma in de omgevingsvisie, nog voordat er een concreet omgevingsplan is. Dit zou de grip op het proces vergroten.
  - **Financiële buffers**: Gemeenten moeten toegang hebben tot structurele financiële middelen om de risico's van onteigening en actief grondbeleid op te vangen, zodat tegenslagen niet leiden tot bezuinigingen op andere beleidsvelden.
  - **Standaardisatie**: Door standaardisering van anterieure overeenkomsten kunnen gemeenten en marktpartijen sneller tot overeenstemming komen, wat het proces van kostenverhaal kan versnellen.
  - **Terugleverplicht**: Bij actief grondbeleid kan een verplichting worden ingevoerd dat grond moet worden teruggeleverd aan de gemeente zonder schadeloosstelling als niet binnen 2-3 jaar wordt begonnen met de ontwikkeling.
- **Wijze van bepalen inbrengwaarde**
  Dilemma's:
  - **Speculatieve waardebepaling**: De waarde van grond wordt vaak bepaald met de "comparatieve methode", waarbij de waarde van vergelijkbare gronden in de buurt als referentie wordt genomen. Dit leidt tot speculatieve prijsstijgingen, vooral als die gronden in de buurt al als 'warm' worden gezien vanwege een verwachte bestemmingswijziging. Van warme grond is sprake zodra de waarde van grond niet alleen meer positief wordt bepaald door het actuele gebruik en het geldende bestemmingsplan. Van dergelijke percelen laat de

waarde een stijgende lijn zien door een wellicht ander toekomstig gebruik daarvan als gevolg van een mogelijke bestemmingswijziging.
- **Macroaftopping**: Door deze waardebepaling kan de gemeente vaak niet alle publieke kosten verhalen, omdat de grond te duur is geworden. Hierdoor blijft de gemeente met ongedekte kosten zitten, wat een gebiedsontwikkeling financieel onhaalbaar kan maken.
- **Kavelknippers**: Agrarische percelen aan de randen van steden worden soms in kleine kavels opgesplitst om speculatie te bevorderen. Dit versnipperde eigendom maakt gebiedsontwikkeling duur en tijdrovend, omdat er met veel kleine eigenaren moet worden onderhandeld.

Oplossingen:
- **Gebruik huidige waarde als basis**: In plaats van de toekomstige waarde te gebruiken, moet de huidige waarde van de grond als uitgangspunt worden genomen bij het kostenverhaal. Dit kan gemeenten helpen om meer kosten te verhalen en de behoefte aan subsidies te verminderen. Je ziet in de praktijk ook wel eens een tussenvorm. De gemeente koopt de grond tegen landbouwprijs en in de overeenkomst wordt bepaald als er binnen bijvoorbeeld 10, 15 of 20 jaar wordt gebouwd krijgt de verkopende partij nog een (aanzienlijke) nabetaling die bijvoorbeeld meer kan zijn dan de oorspronkelijke aankoopprijs.
- **Laat comparatieve methode los**: De comparatieve methode moet worden vervangen door de "residuele verwervingswaarde". Deze waarde wordt berekend op basis van de verwachte opbrengst na ontwikkeling, minus de kosten voor bouwrijp maken en infrastructuur.
- **Beperking schadeloosstelling**: Bij onteigening moet alleen de huidige waarde van de grond worden gecompenseerd, en niet de toekomstige meerwaarde na bestemmingswijziging. Dit voorkomt dat grondeigenaren dubbel profiteren.
- **Vergunningplicht kavelknippers**: Speculatief opknippen van agrarische percelen moet aan banden worden gelegd door een vergunningplicht, om versnippering van eigendom tegen te gaan.

- **(Financiële) randvoorwaarden voor gemeenten**

  Dilemma's:
  - **Complexe regelgeving**: Gemeenten worden geconfronteerd met een veelheid aan regels vanuit het rijk, zoals specifieke uitkeringen (spuks) met uitgebreide verantwoordingsvereisten. Dit kost gemeenten veel ambtelijke capaciteit, die beter ingezet kan worden voor woningbouw.
  - **Financiële risico's**: Gemeenten hebben te maken met kapitaalsintensieve grondontwikkelingen, waarbij grond en bouwkosten vaak jaren op de balans blijven staan voordat er opbrengsten zijn. Hierdoor neemt de financiële flexibiliteit van gemeenten af, wat hen kwetsbaar maakt voor tekorten en risico's.
  - **Vennootschapsbelasting (Vpb)**: Sinds 2016 zijn gemeenten belastingplichtig voor de Vpb op grondexploitaties. Dit zorgt voor hoge administratieve lasten en conflicteert met het publieke doel van gemeenten om maatschappelijke voorzieningen te realiseren zonder winstoogmerk.

  Oplossingen:
  - **Minder specifieke uitkeringen**: Het rijk moet het aantal specifieke uitkeringen verminderen en in plaats daarvan langdurige financiële zekerheid bieden via algemene middelen, bijvoorbeeld via het gemeentefonds. Gemeenten kunnen dan prestatieafspraken maken over hun woningbouwopgave.
  - **Vpb-vrijstelling voor grondbedrijven**: Net zoals woningcorporaties recent een vrijstelling van Vpb hebben gekregen, moeten ook gemeentelijke grondbedrijven vrijgesteld worden van deze belasting om de administratieve druk te verlichten.
  - **Eenvoudiger BBV-regels**: De BBV-regelgeving (voor begroting en verantwoording) moet worden vereenvoudigd om de administratieve lasten voor gemeenten te verminderen, vooral als het gaat om het verantwoorden van grondexploitaties.

- **Strategische inzet grondbeleidsinstrumentarium**
  Dilemma's:
  - **Afwachtende houding**: Gemeenten hebben vaak een passieve houding aangenomen bij gebiedsontwikkeling, waarbij ze wachten tot marktpartijen met voorstellen komen. Dit heeft grondspeculatie in de hand gewerkt, omdat marktpartijen anticiperen op toekomstige ontwikkelingen. Ook op andere terreinen in een gemeente waarbij grond een onderwerp van beleid of uitvoering vormt, zoals bij agrarisch gebruik, veranderen zaken. Een passieve benadering van deze gronden kan tot (indirecte)veroudering leiden van het beleid, omdat niet meer goed kan worden ingespeeld op veranderde omstandigheden.
  - **Lange doorlooptijd**: De tijd tussen het ontwikkelen van een ruimtelijke visie en de realisatie van projecten kan vijf tot tien jaar bedragen. Dit vereist niet alleen een langetermijnvisie, maar ook financiële buffers om de risico's te dekken.
  - **Hoge onteigeningskosten**: Wanneer gemeenten uiteindelijk moeten onteigenen, betalen ze vaak de 'hoofdprijs', omdat de waarde van de grond al is gestegen door de bekendmaking van de plannen. Dit komt volledig ten goede aan de grondeigenaar en niet aan de samenleving.

  Oplossingen:
  - **Strategische grondverwerving**: Gemeenten moeten bij het opstellen van een omgevingsvisie standaard analyseren of strategische grondverwerving noodzakelijk is om grip te houden op de ruimtelijke ontwikkeling en speculatie te voorkomen.
  - **Verbetering voorkeursrecht**: Verruim de termijnen voor het gebruik van het voorkeursrecht, zodat gemeenten meer tijd hebben om gronden te verwerven. Daarnaast moet de verplichting tot volledige schadeloosstelling worden beperkt in voorkeursrechttrajecten.
  - **Hervorming onteigeningswaarde**: Om te voorkomen dat grondeigenaren kunnen wachten op de 'hoofdprijs', moet de wet aangepast worden om uit te gaan van de huidige waarde bij onteigening, in plaats van de toekomstige waarde.
  - **Risicodeling met het rijk**: Bij grootschalige gebiedsontwikkelingen moet het rijk gemeenten ondersteunen door de risico's te delen, zodat gemeenten meer risicovolle, maar noodzakelijke, grondverwervingen kunnen doen.
  - **Kennisdeling en capaciteitsopbouw**: Gemeenten moeten beter uitgerust worden met kennis en capaciteit om effectief gebruik te maken van het grondbeleidsinstrumentarium en regie te voeren op gebiedsontwikkelingen.

Deze gedetailleerde analyse laat zien hoe de dilemma's en oplossingen betrekking hebben op zowel de machtsverhoudingen tussen grondeigenaren en gemeenten, als de financiële en strategische uitdagingen waarmee gemeenten worden geconfronteerd in het realiseren van ruimtelijke doelstellingen.

5. Normen

In dit hoofdstuk geven we een uitwerking van de normen, zoals dit vanuit wet- en regelgeving aan de orde is met betrekking tot (actief) grondbeleid. Het doel van dit hoofdstuk is de leden van de gemeenteraad achtergrond te geven bij de verschillende normen voor grondbeleid, zoals deze voortkomen uit wet- en regelgeving, beleidskaders alsmede economie en financiën.

- **Wet- en Regelgeving**

Het juridisch kader dat de gemeente Leudal moet volgen in haar grondpolitiek is gebaseerd op een reeks nationale en Europese wetten. Deze wetgeving bepaalt hoe de gemeente grond kan verwerven, ontwikkelen en uitgeven aan derden. De belangrijkste juridische kaders zijn:

- **Omgevingswet (2021)**: De Omgevingswet vormt de belangrijkste wettelijke basis voor het beheer van de fysieke leefomgeving. De wet beoogt integratie van verschillende sectorale wetten, waardoor procedures voor ruimtelijke ordening, milieu, waterbeheer, en woningbouw worden

vereenvoudigd. Het legt ook de nadruk op vroegtijdige participatie van burgers en belanghebbenden bij projecten.
    - **Relevantie voor grondbeleid**: De gemeente moet zorgen voor integrale afwegingen bij de ontwikkeling van nieuwe gebieden, waarbij milieu, infrastructuur en sociale woningbouw worden meegenomen. Ook wordt participatie van burgers een wettelijke verplichting bij grotere gebiedsontwikkelingen.
- **Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg)**: De Wvg geeft gemeenten het recht om bij bepaalde gebieden een voorkeursrecht op de aankoop van gronden te vestigen. Dit stelt de gemeente in staat om strategische gronden aan te kopen voordat private partijen dit doen, om zo regie te houden over de toekomstige ruimtelijke ontwikkeling.
    - **Relevantie voor grondbeleid**: Dit instrument kan worden gebruikt om locaties veilig te stellen voor strategische doelen, zoals sociale woningbouw, ruilgronden of infrastructurele projecten, waarbij commerciële partijen anders de grond zouden opkopen voor minder wenselijke doeleinden.
- **Grondexploitatiewet**: Deze wet geeft gemeenten de mogelijkheid om kosten voor publieke voorzieningen (zoals wegen, riolering, en groenvoorzieningen) te verhalen op private ontwikkelaars conform ook de BBV. Het voorziet in het kader om publiek-private samenwerking te structureren en ontwikkelkosten eerlijk te verdelen. Hierbij wordt bijvoorbeeld ook gebruik gemaakt van het Fonds Bovenwijkse Voorzieningen.
    - **Relevantie voor grondbeleid**: Het stelt de gemeente in staat om de ontwikkelkosten eerlijk te verdelen tussen de publieke en private sector, waardoor de gemeente haar investeringen in infrastructuur en openbare voorzieningen kan dekken zonder dat dit alleen uit publieke middelen gefinancierd hoeft te worden.
- **Europese Staatssteunregels**: Gemeenten moeten voldoen aan de Europese staatssteunregels bij het verstrekken van financiële voordelen aan private partijen. Dit is van belang wanneer de gemeente gronden verkoopt onder de marktwaarde of investeert in projecten die commercieel van aard zijn.
    - **Relevantie voor grondbeleid**: De gemeente moet ervoor zorgen dat publieke investeringen in gebiedsontwikkelingen niet als ongeoorloofde staatssteun worden beschouwd, en moet marktconform handelen bij gronduitgifte. Vergelijk bijvoorbeeld ook het Didam-arrest.

- **Beleidsmatige Kaders**

Naast de juridische verplichtingen, spelen beleidsmatige kaders een cruciale rol bij het bepalen van de koers van het grondbeleid. De gemeente Leudal moet haar grondpolitiek inzetten om strategische maatschappelijke doelen te bereiken, zoals:

- **Sociale en betaalbare woningbouw**: Leudal heeft als doel om een breed spectrum van woningtypen te bieden, met een sterke focus op betaalbare en sociale woningbouw. Dit is van belang om jonge gezinnen aan te trekken en ouderen te ondersteunen, vooral gezien de vergrijzende bevolking, zoals mede in de woonvisie aan de orde komt.
    - **Beleidsdoel**: Het aandeel sociale huurwoningen moet worden vergroot, en de gemeente kan actief gronden verwerven in gebieden waar de markt dit niet zelfstandig levert.
- **Duurzaamheid, circulariteit en klimaatbestendigheid**: De gemeente heeft als doel om haar bijdragen aan de energie- en grondstoffentransitie te verhogen door middel van energiezuinige woningen, duurzame energieprojecten (zoals zonneparken en windenergie), het implementeren van (geopolitieke) circulariteitsdoelstellingen en het behoud van biodiversiteit.
    - **Beleidsdoel**: Grondontwikkelingen moeten in lijn zijn met duurzaamheidsdoelen, inclusief klimaatbestendige bouwmethoden, gebruik van circulaire materialen

behoud van groenvoorzieningen en mee kunnen bewegen met doeleinden rondom agrarische gronden.

- **Lokale economische ontwikkeling**: Leudal moet streven naar het stimuleren van de lokale economie door bedrijventerreinen en commerciële ruimte te ontwikkelen in samenwerking met private partijen. Dit kan bijvoorbeeld door gronden strategisch uit te geven voor bedrijfsontwikkeling.
    - **Beleidsdoel**: Het versterken van bedrijventerreinen en het aantrekken van ondernemingen door faciliterend grondbeleid, zonder daarbij de regie te verliezen over ruimtelijke kwaliteit.
    -

- **Economische Efficiëntie en Effectiviteit**

Voor een financieel gezond grondbeleid is het noodzakelijk dat de gemeente de balans bewaart tussen het behalen van maatschappelijke doelen en het beheersen van financiële risico's:

- **Kostenbeheersing en Risicomanagement**: De gemeente moet voorzichtig omgaan met de verwerving van gronden, vooral gezien de financiële risico's die gepaard gaan met langdurige grondposities en marktvolatiliteit.
    - **Efficiëntere instrumenten**: De gemeente kan waar mogelijk PPS-constructies inzetten om risico's te delen met private partijen.
- **Opbrengstgerichtheid en strategische grondposities**: Hoewel maatschappelijk rendement prioriteit heeft, moet de gemeente ook zorgen voor voldoende financieel rendement uit grondverkoop en ontwikkelprojecten om te herinvesteren in publieke voorzieningen en infrastructuur.
    - **Effectiviteit**: Selectief grondbeleid waarbij enkel strategische aankopen worden gedaan, gecombineerd met faciliterend beleid voor commerciële ontwikkelingen.

6. Algemene analyse van stakeholders in het grondbeleid

De stakeholders van een actief grondbeleid kunnen in kaart worden gebracht aan de hand van een PESTEL-analyse In deze analyse kijken we naar de verschillende invalshoeken van een actief grondbeleid, veelal ook verbonden met verschillende stakeholders van dit beleid. We krijgen daardoor een overzicht van de verschillende elementen die een actief grondbeleid in de uitvoering kunnen beïnvloeden.

In een PESTEL-analyse kijkt men met de ogen van a. Politiek (P), b. Economie (E), c. Sociaal (S), d. Technologie (T), e. Ecologie (E), en f. Recht (L) naar een bepaald onderwerp. In dit geval het grondbeleid van een gemeente. Bij ieder onderdeel van de PESTEL-analyse kijken we naar de aspecten van dit onderdeel die relevant zijn voor actief grondbeleid, de beoordelingscriteria die bij dit onderdeel aan de orde zijn, zodat deze ook handvatten kunnen opleveren voor de leden van de gemeenteraad bij hun doorlopende werkzaamheden, als ook de risico’s die bij iedere invalshoek zichtbaar worden.

- **Politiek (P)**
  Aspecten:
    - **Lokale politieke prioriteiten**: Sociale woningbouw, vergrijzing, duurzaamheid, en economische ontwikkeling.
    - **Provinciale en landelijke beleidsdoelen**: Woningbouwimpuls, regionale samenwerking, en verduurzaming.
    - **Politieke steun en draagvlak**: Hoe verdeeld is de gemeenteraad over actief vs. faciliterend grondbeleid?

Beoordelingscriteria:

- **Sturing en controle**: In hoeverre kan de gemeente haar maatschappelijke doelstellingen realiseren? Bijvoorbeeld, hoe effectief kan Leudal sturen op betaalbare woningbouw als ze actief grondbeleid voert? In hoeverre heeft de gemeente controle over het woningaanbod als ze faciliterend grondbeleid voert?
    - **Voorbeeld**: Actief grondbeleid geeft Leudal controle over het aantal betaalbare woningen dat wordt gebouwd, terwijl faciliterend beleid minder controle biedt omdat ontwikkelaars meer invloed hebben op het type woning dat wordt gebouwd.
- **Beleidsconsistentie**: Past het voorgestelde grondbeleid in de bredere strategie van de gemeente en de provincie Limburg? Wordt het beleid afgestemd op provinciale of landelijke subsidies, zoals de Woningbouwimpuls, en sluiten de projecten aan bij de Omgevingsvisie en het Omgevingsplan?
    - **Voorbeeld**: De gemeente kan in aanmerking komen voor financiering via het Rijk, bijvoorbeeld voor verduurzaming, mits het beleid coherent is met de nationale ambities rondom klimaat en woningbouw.
- **Interbestuurlijke samenwerking**: Hoe goed is de afstemming tussen Leudal en andere bestuurslagen, zoals de provincie en landelijke overheden, bijvoorbeeld bij het aanvragen van subsidies of in het vastleggen van gezamenlijke ruimtelijke kaders?
    - **Voorbeeld**: De gemeente kan baat hebben bij samenwerking met andere gemeenten in Midden-Limburg voor gezamenlijke woningbouwprojecten, het realiseren van schaalgrootte voor de aansluiting bij Industriële Woningbouw en het aanvragen van subsidies, zoals een Regiodeal.

Risico's:

- **Politieke verdeeldheid**: Politieke veranderingen, zoals een verschuiving in de samenstelling van de gemeenteraad, kunnen leiden tot een wijziging van prioriteiten en vertragingen in projecten.
- **Onvoldoende steun voor grote investeringen**: Als er onvoldoende draagvlak is voor actief grondbeleid (dat vaak risicovoller is), kan het moeilijk zijn om substantiële investeringen in grondverwerving door te voeren.

- **Economisch (E)**

  Aspecten:

  - **Grondprijsontwikkelingen**: De marktwaarde van grond kan fluctueren, afhankelijk van de vraag naar woningen, economische groei, en renteontwikkelingen.
  - **Financiële draagkracht van de gemeente**: Wat is de financiële positie van Leudal, en heeft de gemeente voldoende middelen om actief grondbeleid te financieren?
  - **Kostenverhaal en subsidiemogelijkheden**: Wat zijn de mogelijkheden om de kosten te verhalen op projectontwikkelaars, en kan de gemeente gebruik maken van rijks- of provinciale subsidies?

  Beoordelingscriteria:

  - **Financiële haalbaarheid**: Kan de gemeente de financiering van actief grondbeleid aan, inclusief de kosten voor aankoop van grond, bouwrijp maken, en eventuele verliezen? Of is faciliterend grondbeleid financieel veiliger gezien de beperkte middelen van de gemeente?
    - **Voorbeeld**: Actief grondbeleid in Leudal zou kunnen betekenen dat de gemeente grond moet aankopen, waarvoor het belangrijk is te weten of ze dit op lange termijn kunnen bekostigen. Een faciliterend grondbeleid zou minder financiële druk leggen op de gemeentelijke begroting.
  - **Risicomanagement**: In hoeverre kunnen risico's worden gedeeld met andere partijen, zoals bij publiek-private samenwerking (PPS)? Kan de gemeente risico's beperken door bepaalde regelingen, zoals het voorkeursrecht of anterieure overeenkomsten?

    - **Voorbeeld**: Een publiek-private samenwerking voor de ontwikkeling van een bedrijventerrein kan ervoor zorgen dat de gemeente de financiële risico's deelt met een projectontwikkelaar.
- **Kostenverhaal en opbrengsten**: Hoeveel kosten kunnen worden verhaald op ontwikkelaars, bijvoorbeeld voor het aanleggen van infrastructuur en publieke voorzieningen? Kan de gemeente winst maken door gronden met winst door te verkopen?
    - **Voorbeeld**: In een faciliterend beleid kunnen de kosten voor infrastructuur deels worden verhaald op projectontwikkelaars via anterieure overeenkomsten, maar dit beperkt wel de winstmogelijkheden.

Risico's:

- **Economische recessie**: Bij een economische neergang of stijgende rente kunnen de vraag naar woningen en de prijzen van grond dalen, wat leidt tot verliezen voor de gemeente bij actief grondbeleid.
    - **Voorbeeld**: Tijdens de kredietcrisis leden veel gemeenten, zoals Almere, aanzienlijke verliezen door onverkochte grond en dalende vastgoedprijzen.
- **Onvoldoende investeringsruimte**: Als de gemeente niet voldoende financiële buffers heeft, kan ze niet op tijd inspelen op kansen in de grondmarkt.

- **Sociaal (S)**

Aspecten:

- **Demografische ontwikkeling**: Leudal wordt geconfronteerd met vergrijzing en mogelijk een afnemende vraag naar woningen in sommige dorpen. Hoe speelt het grondbeleid in op deze ontwikkelingen?
- **Woningbehoefte**: De behoefte aan betaalbare woningen voor starters, gezinnen en ouderen.
- **Participatie en draagvlak**: In hoeverre zijn inwoners en belanghebbenden betrokken bij de besluitvorming rondom grondbeleid?

Beoordelingscriteria:

- **Sociaal-maatschappelijke doelen**: Worden de doelstellingen rond sociale woningbouw, huisvesting voor ouderen en starters bereikt met het voorgestelde beleid?
    - **Voorbeeld**: Met actief grondbeleid kan de gemeente ervoor kiezen om meer sociale huurwoningen te laten bouwen, terwijl bij faciliterend beleid de ontwikkelaar dit wellicht niet als prioriteit ziet.
    - **Voorbeeld**: Collectief opdrachtgeverschap. Jongeren die zich organiseren om zelf met aannemers afspraken te maken en zelf plannen ontwikkelen (al dan niet onder begeleiding van ideële stichtingen)
- **Leefbaarheid en voorzieningen**: Hoe draagt het grondbeleid bij aan de leefbaarheid in dorpen en kernen, zoals de beschikbaarheid van openbare voorzieningen, winkels, en groen?
    - **Voorbeeld**: Door actief grondbeleid kan de gemeente nieuwe voorzieningen creëren, zoals speeltuinen, die een bredere maatschappelijke waarde hebben.
- **Participatie**: In hoeverre worden de inwoners van Leudal betrokken bij de besluitvorming over nieuwe bouwprojecten? Hoe wordt omgegaan met bezwaren van omwonenden?
    - **Voorbeeld**: De Omgevingswet schrijft voor dat participatie van belanghebbenden, zoals bewoners, in een vroeg stadium moet worden georganiseerd.

Risico's:

- **Weerstand tegen bouwprojecten**: Grote bouwprojecten of grondverwervingen kunnen leiden tot weerstand van de bevolking, met mogelijke juridische procedures als gevolg.
- **Mismatch tussen vraag en aanbod**: Het kan voorkomen dat de woningen die worden gebouwd niet aansluiten op de behoefte van de lokale bevolking, zoals een tekort aan betaalbare huurwoningen of woningen voor ouderen.

- **Technologisch (T)**
  Aspecten:
  - **Innovaties in bouwtechnieken**: Zoals de toepassing van circulaire bouwmethoden, prefab woningen, en energieneutrale technologieën. Dit wordt verder uitgewerkt in hoofdstuk 7.
  - **Digitalisering van het planningsproces**: De Omgevingswet introduceert digitalisering, zoals het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO).
  - **Infrastructuur voor nieuwe technologieën**: Laadstations voor elektrische auto's, slimme energienetwerken, en innovatieve rioleringssystemen.

  Beoordelingscriteria:
  - **Duurzaamheid en innovatie**: Kan de gemeente profiteren van nieuwe technologieën om duurzamere en efficiëntere projecten te realiseren? Bijvoorbeeld, hoe kunnen nieuwe woningen in Leudal worden voorzien van energieneutrale technologieën?
    - **Voorbeeld**: Door actief grondbeleid kan de gemeente bouwontwikkelingen sturen in de richting van circulaire economie, waar woningen van hergebruikte materialen zijn gebouwd, of nieuwe woningen montabel en demontabel worden gebouwd, zodat zowel de woningen als de materialen snel weer hergebruikt kunnen worden.
  - **Omgevingswet-digitalisering**: Is Leudal voorbereid op de digitale vereisten van de Omgevingswet, zoals het DSO? Zijn gemeentelijke processen hierop aangepast?
    - **Voorbeeld**: De gemeente moet zorgen dat vergunningverlening digitaal efficiënt kan worden afgehandeld via het DSO.
  - **Infrastructuur voor technologische vooruitgang**: Is de gemeente voorbereid op de vereiste infrastructuur voor nieuwe technologieën, zoals laadstations voor elektrische auto's, slimme energienetwerken of duurzame waterhuishouding?

  Risico's:
  - **Technologische achterstand**: Als Leudal achterblijft met de toepassing van nieuwe technologieën, kunnen ontwikkelingsprojecten niet toekomstbestendig zijn.
  - **Complexiteit digitalisering**: De invoering van de digitale systemen onder de Omgevingswet kan vertragingen veroorzaken als de gemeente onvoldoende voorbereid is.

- **Ecologisch (E)**
  Aspecten:
  - **Duurzaam grondgebruik**: De gemeente moet rekening houden met duurzaam grondgebruik, klimaatadaptatie, biodiversiteit en energiebesparing.
  - **Omgevingswet-milieueisen**: Onder de Omgevingswet moeten nieuwe projecten voldoen aan strikte milieueisen, zoals bescherming van natuurgebieden en vermindering van CO_2-uitstoot.
  - **Circulariteit**: Ieder gemeente dient binnen de Omgevingswet invulling te geven aan aspecten van hergebruik van materialen, zowel van uit een duurzaamheidsperspectief, als ook uit een geopolitiek perspectief waar het de toenemende schaarste van materialen betreft. Hierbij kan het ook gaan om het kweken van "bouwmaterialen".
  - **Bescherming van natuurgebieden**: Leudal heeft waardevolle natuur, zoals Natura 2000-gebieden, waar bouwprojecten zorgvuldig op moeten worden afgestemd.

  Beoordelingscriteria:
  - **Milieu-impact**: Hoe draagt het voorgestelde beleid bij aan duurzame ontwikkeling, zoals het verminderen van CO_2-uitstoot, het gebruik van circulaire materialen, en klimaatbestendigheid?
    - **Voorbeeld**: Door actief grondbeleid kan de gemeente eisen stellen aan de duurzaamheid van de woningen, bijvoorbeeld door energieneutrale bouwtechnieken verplicht te stellen.
  - **Milieueisen naleving**: Wordt er voldaan aan de milieueisen onder de Omgevingswet, zoals bescherming van kwetsbare natuurgebieden?
    - **Voorbeeld**: Als een bouwproject te dicht bij een beschermd Natura 2000-gebied komt, moet de gemeente maatregelen nemen om de impact te beperken.

- **Circulaire economie**: In hoeverre worden circulaire economie principes toegepast in nieuwe bouwprojecten?
    - **Voorbeeld**: In steden als Amsterdam worden nieuwe gebouwen opgetrokken uit hergebruikte materialen en wordt CO_2-neutrale energievoorziening gestimuleerd.

Risico's:

- **Verhoogde kosten door milieueisen**: Strengere milieueisen kunnen de kosten van bouwprojecten verhogen, wat invloed heeft op de financiële haalbaarheid.
- **Verontreinigde gronden**: Bij sommige projecten kunnen verontreinigde gronden een risico vormen, wat extra kosten met zich meebrengt voor sanering.

- **Recht (L)**

  Aspecten:

  - **Omgevingswet**: Nieuwe juridische kaders voor ruimtelijke ordening, met regels voor participatie, kostenverhaal, pachtgronden, onteigening en zelfrealisatierecht.
  - **Grondverwerving en onteigening**: Welke juridische procedures zijn er rondom grondverwerving en onteigening? Wat zijn de mogelijkheden en beperkingen van het zelfrealisatierecht?
  - **Juridische procedures en conflicten**: Mogelijke juridische geschillen met projectontwikkelaars, grondeigenaren of omwonenden.

  Beoordelingscriteria:

  - **Naleving van de Omgevingswet**: Worden alle nieuwe wettelijke vereisten nageleefd, zoals participatie van belanghebbenden, kostenverhaal en de juridische procedures rondom onteigening?
    - **Voorbeeld**: De Omgevingswet stelt dat participatie van bewoners vooraf moet worden georganiseerd. Leudal moet ervoor zorgen dat dit tijdig gebeurt om juridische problemen te voorkomen.
  - **Zelfrealisatierecht en onteigening**: Hoe gaat de gemeente om met grondbezitters die zelf hun grond willen ontwikkelen (zelfrealisatierecht), en in hoeverre kan onteigening worden toegepast als deze ontwikkeling niet plaatsvindt?
    - **Voorbeeld**: Als een grondeigenaar in Leudal weigert zijn grond te verkopen, moet de gemeente mogelijk onteigening overwegen als het gaat om maatschappelijk belangrijke projecten.

  Risico's:

  - **Juridische procedures tegen onteigening**: Projecten kunnen vertraging oplopen door langdurige juridische procedures als grondeigenaren bezwaar maken tegen onteigening of bestemmingswijzigingen.
  - **Naleving Omgevingswet**: Het niet voldoen aan de eisen van de Omgevingswet kan leiden tot juridische conflicten, bijvoorbeeld wanneer participatie onvoldoende is georganiseerd.

6.7 Risicobeoordeling

Voor elk van de hierboven genoemde PESTEL-factoren moeten risico's zorgvuldig worden geëvalueerd op basis van:

- **Waarschijnlijkheid**: Hoe groot is de kans dat een bepaald risico zich voordoet?
- **Impact**: Wat is de potentiële impact van het risico, zoals financiële verliezen of vertragingen?
- **Mitigatie**: Welke maatregelen kunnen worden genomen om de risico's te beperken?

Voorbeeld Risicobeoordeling:

1. **Economisch risico**: Fluctuaties in grondprijzen kunnen grote financiële gevolgen hebben voor actief grondbeleid.
    - **Waarschijnlijkheid**: Hoog (grondprijzen zijn gevoelig voor marktschommelingen).
    - **Impact**: Groot (verliezen bij onverkochte grond).

    - **Mitigatie**: Gebruik van publiek-private samenwerkingen (PPS) om risico's te delen en grondprijzen te monitoren.
2. **Juridisch risico**: Juridische geschillen met grondeigenaren over onteigening.
    - **Waarschijnlijkheid**: Gemiddeld (afhankelijk van de samenwerking met grondeigenaren).
    - **Impact**: Groot (vertragingen door juridische procedures).
    - **Mitigatie**: Zorg voor duidelijke communicatie en participatie met grondeigenaren en een gedegen onderbouwing voor onteigening.

Hier zijn enkele belangrijke punten over hoe risico's beheerd kunnen worden in het grondbeleid:

- **Risicoanalyse en scenarioberekeningen**: Gemeenten voeren doorgaans scenarioberekeningen uit om de risico's en onzekerheden binnen de grondexploitatieportefeuille te identificeren. Hierbij worden bandbreedtes voor minimum en maximum invloeden op de geprognosticeerde resultaten berekend. Dit helpt bij het bepalen van de nodige maatregelen voor risicobeheersing.
- **Jaarlijkse actualisatie van grondexploitatiebegrotingen**: Het is verplicht om jaarlijks een herziening van de grondexploitatiebegroting door te voeren. Dit helpt bij het identificeren van nieuwe risico's en het aanpassen van plannen op basis van actuele ontwikkelingen. Deze herzieningen moeten opnieuw door de gemeenteraad worden vastgesteld, vooral bij materiële financiële gevolgen.
- **Risico's in de portefeuille**: Naast projectspecifieke risico's worden ook risico's die de gehele portefeuille beïnvloeden geanalyseerd. Deze risico's kunnen bijvoorbeeld te maken hebben met markt- en conjunctuurinvloeden. Gemeenten houden vaak specifieke delen van hun weerstandsvermogen apart om deze risico's op te vangen.
- **Fiscale regelgeving en winstneming**: De fiscale regels rondom tussentijdse winstneming spelen een belangrijke rol bij risicobeheer. De Percentage of Completion (POC)-methode wordt toegepast om winst te nemen op basis van de realisatie van verkopen en kosten. Dit biedt de gemeente de mogelijkheid om voorzichtig om te gaan met winsten en verliezen gedurende de looptijd van een project.
- **Specifieke voorzieningen voor verliesgevende grondexploitaties**: Als er sprake is van een verwacht negatief saldo van een grondexploitatie, moet direct een voorziening voor dit tekort worden getroffen. Op deze manier wordt voorkomen dat onverwachte verliezen de financiële positie van de gemeente ernstig verstoren.
- **Weerstandsvermogen**: Gemeenten moeten rekening houden met het risicoprofiel van hun grondbeleid bij het bepalen van hun weerstandsvermogen. Vaak wordt een specifieke reserve gevormd om eventuele risico's op te vangen die voortkomen uit de grondexploitatie. Dit kan gebeuren via tussentijdse winstnemingen of bijdragen van algemene reserves.

Met deze maatregelen wordt een zorgvuldige afweging gemaakt tussen risico's en de mogelijke gevolgen daarvan voor de gemeentelijke financiën.

Conclusie: Toepassing in de Gemeente Leudal
Het bovenstaande referentiemodel biedt de gemeenteraad van Leudal een gestructureerd raamwerk voor de evaluatie van verschillende opties binnen grondbeleid. De PESTEL-analyse helpt om politieke, economische, sociale, technologische, ecologische en juridische factoren te beoordelen. Daarnaast biedt risicobeoordeling de mogelijkheid om de impact van potentiële risico's te kwantificeren en strategieën te ontwikkelen om deze risico's te mitigeren.
Met de komst van de Omgevingswet en de veranderingen in de grondmarkt is het cruciaal dat de gemeenteraad van Leudal flexibel, pro-actief en strategisch te werk gaat. Door dit model te gebruiken, kan de gemeenteraad weloverwogen beslissingen nemen die passen bij de huidige omstandigheden en langetermijndoelen van de gemeente, met een goede balans tussen maatschappelijke belangen, financiële haalbaarheid en risico's.

7. Riolering, wegen, straatmeubilair, bovenwijkse voorzieningen en groenvoorzieningen

In een circulaire economie kent iedere gemeente zijn vastgoedportefeuille niet alleen doordat gebouwen en gronden op de balans van de gemeente staan. Ook andere activa, waarbij eerder alleen werd afgeschreven spelen in deze circulaire economie een belangrijke rol. Daarbij spreken we onder meer over rioleringen, wegen, bovenwijksevoorzieningen, groenvoorzieningen, als ook het straatmeubilair in een gemeente.

Door de materialen van de gemeente Leudal mede te positioneren in de Circulaire Economie door van ieder activum ook een object- en materialenpaspoort vast te leggen, zal de gemeente Leudal in staat zijn om de afschrijvingskosten van de gemeentelijke infrastructuur te verlagen. Een deel van de waarde van de materialen wordt namelijk met behulp van haar digital twin in feite omgezet in financiële activa, waardoor er in tegenstelling tot materiële vaste activa geen afschrijving plaatsvindt. Met andere woorden, de afschrijvingskosten van de huidige vaste activa worden verlaagd.

Door de materialen van Gemeente Leudal binnen de circulaire economie te brengen zijn er mogelijkheden om financieringsconstructies toe te passen. Indien het eigenaarschap van de materialen verandert, opent dit de mogelijkheid voor co-financieringsconstructies voor nieuwe en bestaande activa. Dit kan worden bereikt door het gezamenlijk vaststellen van de scope van de materialen die momenteel aanwezig zijn in het gemeentelijke vastgoed en de publieke infrastructuur van Gemeente Leudal. Hierbij gaat het dus niet alleen aan de gebouwde omgeving, maar ook om de infrastructuur zoals beton en asfalt in het wegdek en de stoepen, alsook lantaarnpalen, verkeersborden en civiele kunstwerken zoals bruggen en viaducten. Deze materialen bieden waardevolle mogelijkheden voor hergebruik, en door deze te koppelen aan financiële instrumenten met behulp van gebouw, object- en materiaalpaspoorten kan een nieuwe bron van waarde worden gecreëerd voor de gemeente.

Volgend uit het beleidsplan openbare verlichting voor de periode 2023 tot en met 2027 van de gemeente Leudal herbergt de voorraad lantarenpalen ongeveer 90 ton aluminium en zo'n 270 ton staal aan lantaarnpalen, indien de Rekenkamer Leudal berekeningen uit andere gemeenten toepast op de voorraden metalen die in Leudal aanwezig zijn in deze vorm van straatmeubilair.

Actief grondbeleid gaat dan ook in de toekomst in een circulaire economie niet alleen over bouwgronden, die door de gemeente Leudal worden uitgegeven ten behoeve van woningbouw, of andere fysieke wensen. Actief grondbeleid betekent binnen doelstellingen van een circulaire economie, zoals deze onderdeel zijn van de omgevingsvisie van de gemeente Leudal ook de gelegenheid om de waarde van de materialen te evalueren, evenals hun potentieel voor hergebruik en circulaire toepassingen.

Door alles wat met de grond verbonden is op te schrijven in plaats van af te schrijven krijgt het onderhoud, refurbishment en recycling van materialen ook een gezicht. Dit biedt zowel economische voordelen voor lokale bedrijven als voordelen voor Gemeente Leudal die kan bijdragen aan de versterking van de lokale werkgelegenheid en het verduurzamen van de regio.

Om dit proces verder te versterken is verdere intensivering gewenst van de contacten met lokale onderhoudsbedrijven die al betrokken zijn bij het beheer van de gemeentelijke infrastructuur en vastgoed. Deze bedrijven kunnen een waardevolle rol spelen in het inventariseren van de materialen, het verzorgen van de data over deze materialen in de vorm van object, gebouw- en materiaalpaspoorten en het helpen bij het behoud van de waarde van de materialen gedurende hun levenscyclus. Zij zorgen mede voor een digital twin van de gemeente Leudal. Door samen te werken met deze lokale partners, kunnen we de betrouwbaarheid en efficiëntie van het inventarisatieproces vergroten, terwijl we tegelijkertijd de lokale werkgelegenheid bevorderen.

8. De omgevingswet en Publiek-Private samenwerking bij grondbeleid

De Omgevingswet heeft een aanzienlijke invloed op Publiek-Private Samenwerkingen (PPS) bij gebiedsontwikkeling. PPS is een model waarbij overheden (gemeenten, provincies) en private partijen (zoals projectontwikkelaars en investeerders) samenwerken om ruimtelijke en maatschappelijke doelen te realiseren. De Omgevingswet introduceert nieuwe kaders die zowel uitdagingen als kansen bieden voor PPS-constructies. Zie bijvoorbeeld de handreiking kostenverhaal en financiële bijdragen Omgevingswet van het ministerie van BZK april 2022. Hieronder worden de belangrijkste manieren beschreven waarop de Omgevingswet PPS beïnvloedt.

8.1. Integrale benadering van ruimtelijke ontwikkeling

Een van de kerndoelen van de Omgevingswet is een integrale benadering van ruimtelijke ordening. Dit betekent dat projecten in een PPS-constructie niet alleen moeten voldoen aan bestemmingsplannen, maar ook rekening moeten houden met milieu, waterbeheer, infrastructuur, en maatschappelijke doelen zoals duurzaamheid.

Invloed op PPS:

- **Verplichting tot integrale gebiedsontwikkeling**: PPS-projecten zullen moeten voldoen aan bredere eisen die verder gaan dan alleen woningbouw of commerciële ontwikkeling. Private partijen moeten bijvoorbeeld in hun plannen rekening houden met waterbeheer (zoals klimaatadaptieve maatregelen) en duurzaamheid (energiebesparing, circulaire bouw). Dit kan leiden tot hogere kosten, maar ook tot duurzamere en toekomstbestendigere projecten.
- **Samenwerking en afstemming**: Overheden en private partijen moeten intensiever samenwerken om alle aspecten van een gebiedsontwikkeling goed te coördineren. De Omgevingswet stimuleert dat deze verschillende aspecten (wonen, infrastructuur, milieu) in PPS-verband vanaf het begin goed worden afgestemd.

8.2. Vereenvoudiging van regelgeving en vergunningen

De Omgevingswet vereenvoudigt en harmoniseert een groot aantal wetten en regels. Voor PPS betekent dit dat er minder versnipperde regelgeving is en dat meerdere vergunningen kunnen worden gecombineerd in één "omgevingsvergunning". Dit maakt de aanvraagprocedure minder complex en kan leiden tot snellere besluitvorming.

Invloed op PPS:

- **Versnelling van processen**: Doordat PPS-projecten kunnen profiteren van een eenvoudiger en snellere vergunningverlening, kan dit leiden tot een kortere doorlooptijd van projecten. Dit is aantrekkelijk voor zowel de overheid als de private partij, omdat vertragingen kostbaar zijn en de uitvoering van publieke doelen (bijv. woningbouw) sneller gerealiseerd kan worden.
- **Minder bureaucratie**: Voor de private partner in een PPS-constructie betekent dit minder administratieve lasten bij de aanvraag van verschillende vergunningen, omdat alles wordt samengevoegd in de omgevingsvergunning.

8.3. Participatie van belanghebbenden

De Omgevingswet legt nadruk op de participatie van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties in de besluitvorming over ruimtelijke projecten. Bij PPS-projecten moeten zowel de publieke als de private partij participatie van belanghebbenden in een vroeg stadium organiseren.

Invloed op PPS:

- **Verplichte participatie**: PPS-partners moeten vroeg in het proces burgers en belanghebbenden betrekken bij de plannen. Dit kan leiden tot meer draagvlak voor een project, maar ook tot wijzigingen of vertragingen als er veel bezwaren zijn. Private partijen moeten daarom voorbereid zijn op mogelijke aanpassingen in hun plannen op basis van de participatie-input.

- **Meer transparantie**: Private partijen in een PPS moeten transparanter opereren, omdat belanghebbenden meer inspraak krijgen in het proces. Dit vraagt om open communicatie en kan leiden tot vertragingen als er grote weerstand ontstaat.

8.4. Zelfrealisatierecht en onteigening
De Omgevingswet biedt duidelijke regels over zelfrealisatierecht en onteigening, wat impact heeft op de grondverwerving in PPS-projecten. Het zelfrealisatierecht stelt dat grondeigenaren zelf hun grond mogen ontwikkelen, maar de Omgevingswet beperkt dit recht, bijvoorbeeld door een termijn van drie jaar te stellen voor het starten van de ontwikkeling. Als de eigenaar niet binnen deze termijn begint, kan de overheid onteigening overwegen.
Invloed op PPS:

- **Verkorte tijdslijnen voor zelfrealisatie**: Private partijen die in een PPS willen investeren in grondontwikkeling krijgen meer zekerheid, omdat grondbezitters minder lang kunnen speculeren of projecten kunnen vertragen. Hierdoor kan de grond sneller worden ontwikkeld als de eigenaar zelf niet aan de slag gaat.
- **Meer mogelijkheden voor onteigening**: Als de grondeigenaar niet wil meewerken of vertraging veroorzaakt, kan de overheid overgaan tot onteigening om het publieke belang (bijvoorbeeld woningbouw of infrastructuur) te waarborgen. Dit geeft publieke en private partijen in PPS meer zekerheid en vermindert risico's rondom grondverwerving.

8.5. Kostenverhaal en financiële afspraken
De Omgevingswet biedt verbeterde mogelijkheden voor gemeenten om kosten te verhalen op ontwikkelaars in PPS-constructies. Dit betekent dat de kosten voor publieke voorzieningen, zoals riolering, wegen en groenvoorzieningen, eenvoudiger verhaald kunnen worden op private partijen.
Invloed op PPS:

- **Betere verdeling van kosten**: Gemeenten kunnen gemakkelijker kosten verhalen op private partijen, wat de financiële haalbaarheid van PPS-projecten ten goede komt. Dit maakt het voor gemeenten aantrekkelijker om PPS-constructies aan te gaan, omdat zij minder financiële risico's lopen.
- **Duidelijke afspraken**: De Omgevingswet legt vast dat er vooraf duidelijke afspraken moeten worden gemaakt over wie welke kosten draagt. Dit biedt transparantie en duidelijkheid, wat het vertrouwen tussen publieke en private partners kan vergroten.

8.6. Duurzaamheid en circulaire economie
De Omgevingswet bevordert duurzaam bouwen en circulaire economie, wat betekent dat PPS-projecten moeten voldoen aan strengere duurzaamheidsnormen. Dit kan betrekking hebben op energie-efficiëntie, hergebruik van materialen, en klimaatadaptatie.
Invloed op PPS:

- **Verplichte duurzaamheidseisen**: Private partijen moeten in PPS-projecten investeren in duurzame oplossingen, zoals energieneutrale woningen of het gebruik van circulaire bouwmaterialen. Dit kan de kosten verhogen, maar zorgt ook voor een toekomstbestendige ontwikkeling.
- **Toename van publieke waarde**: Duurzame PPS-projecten dragen bij aan maatschappelijke doelen zoals klimaatneutraliteit en milieubehoud. Dit versterkt de publieke waarde van het project, wat kan helpen bij het verkrijgen van subsidies of andere overheidssteun. Zij kan daardoor ook leiden tot verlaging van diverse kosten met betrekking tot de realisatie van een actief grondbeleid c.q. de realisatie van woningen, omdat de randvoorwaarden voor diverse spelers in een circulaire economie collectief worden ingevuld, of leiden tot schaalmogelijkheden. Bijvoorbeeld voor de realisatie van industrieel gebouwde circulaire woningen.

8.7. Langere termijn en strategische planning

De Omgevingswet stimuleert langetermijnplanning via de Omgevingsvisie en het Omgevingsplan. Dit betekent dat PPS-projecten niet alleen op korte termijn moeten bijdragen aan gebiedsontwikkeling, maar ook passen binnen de langetermijndoelen van de gemeente of regio.

Invloed op PPS:

- **Strategische afstemming**: Private partijen moeten hun plannen afstemmen op de langetermijnstrategie van de gemeente, zoals opgenomen in de Omgevingsvisie. Dit betekent dat ontwikkelaars meer rekening moeten houden met ruimtelijke kwaliteit, duurzaamheid en de behoeften van de gemeenschap op lange termijn.
- **Langdurige partnerschappen**: PPS-projecten worden hierdoor vaker onderdeel van een langere samenwerking tussen publieke en private partijen, gericht op duurzame en integrale gebiedsontwikkeling.

Conclusie

De Omgevingswet beïnvloedt Publiek-Private Samenwerkingen op verschillende manieren. De wet biedt kansen door vereenvoudiging van regelgeving, snellere vergunningverlening, en betere kostenverhaalmogelijkheden. Tegelijkertijd zorgt de wet voor extra uitdagingen op het gebied van participatie, duurzaamheidseisen en juridische kwesties zoals zelfrealisatierecht. Gemeenten en private partijen zullen nauw moeten samenwerken om de voordelen van de Omgevingswet te benutten en de risico's te beheersen, waarbij integrale gebiedsontwikkeling, duurzaamheid en maatschappelijke betrokkenheid centraal staan.

9. Baatbelasting

Actief grondbeleid doet ook de financiering van dit grondbeleid activeren. In het bijzonder gaat dit dan om de baatbelasting, die in combinatie met een digitale twin van de gebouwde omgeving van Leudal een nieuw leven kan krijgen. Hier volgt een meer gedetailleerde uitleg over het gebruik van baatbelasting in de gemeente Leudal, inclusief voorbeelden van hoe dit instrument kan worden ingezet bij verschillende soorten projecten in de gemeente. Deze voorbeelden richten zich op concrete situaties waarin baatbelasting kan helpen om gebiedsontwikkeling te financieren, speculatie tegen te gaan, en investeringen van private partijen te stimuleren.

9.1 Wat is Baatbelasting en Hoe Werkt Het?

Baatbelasting is een gemeentelijke belasting die kan worden geheven op eigenaren van onroerende zaken die financieel profiteren van publieke investeringen in hun directe omgeving. Deze belasting helpt gemeenten om kosten te verhalen die zij maken voor het realiseren van publieke voorzieningen zoals infrastructuur, riolering, groenvoorzieningen, of wegen. De gedachte hierachter is dat eigendommen in waarde stijgen door deze investeringen, en de eigenaren dus voordeel hebben van de gemeentelijke uitgaven.

In de context van de gemeente Leudal, kan baatbelasting helpen bij het financieren van ontwikkelingen in de gebouwde omgeving, uitbreidingen van woonwijken, verbetering van bedrijventerreinen, en de aanleg van infrastructuur in minder ontwikkelde gebieden.

9.2 Hoe wordt Baatbelasting geheven?

- **Eenmalige heffing**: Baatbelasting is een eenmalige belasting die wordt geheven zodra een voorziening is gerealiseerd en de eigenaren van onroerend goed baat hebben bij de investering. Indien mogelijk en gewenst kan de heffing ook vormkrijgen in een toekomstige uitkering, wanneer een onroerend goed wordt vervreemd. In de tussentijd wordt dan een hypotheek gevestigd op dit onroerend goed, die een gemeente ook weer kan verhandelen in samenwerking met banken of andere financiële organisaties.
- **Berekening van de belasting**: De hoogte van de baatbelasting wordt gebaseerd op de **waardevermeerdering** van de grond of het onroerend goed als gevolg van de gemeentelijke investering. Dit kan variëren per gebied en per type investering.

9.3 Voorbeelden van Baatbelasting in de Gemeente Leudal

9.3.1. Uitbreiding van een Woonwijk

Stel dat de gemeente Leudal investeert in de ontwikkeling van een nieuwe woonwijk, waarbij de gemeente wegen, riolering, straatverlichting, en een park aanlegt om het gebied aantrekkelijk te maken voor nieuwe bewoners. Deze investeringen zouden de waarde van omliggende gronden verhogen, wat gunstig is voor ontwikkelaars en grondeigenaren in de buurt.

Baatbelasting in dit geval:

- **Baatbelasting als kostenverhaal**: De gemeente kan baatbelasting heffen op de grondeigenaren die profiteren van de infrastructuur en voorzieningen, zoals projectontwikkelaars die in het gebied woningen bouwen. Hierdoor kunnen de kosten van de openbare voorzieningen gedeeltelijk worden teruggewonnen. Dit is min of meer vergelijkbaar met de mogelijkheid van grondexploitatie.
- **Stimulerend effect**: Omdat de projectontwikkelaars weten dat zij profiteren van de investeringen en een belasting moeten betalen voor de voorzieningen, kunnen ze gestimuleerd worden om sneller te ontwikkelen en de woningen op de markt te brengen.

Voorbeeld in cijfers:

Als de gemeente bijvoorbeeld €5 miljoen investeert in wegen, riolering en groenvoorziening in de nieuwe wijk, en de waardevermeerdering van omliggende percelen wordt geschat op €20.000 per perceel, kan de gemeente een deel van deze kosten verhalen via baatbelasting. Als de wijk 200 percelen bevat, kan de gemeente bijvoorbeeld een baatbelasting van €10.000 per perceel heffen, waarmee €2 miljoen wordt teruggewonnen op de investering.

9.3.2. Herontwikkeling

Een ander voorbeeld kan de herontwikkeling van gebouwen of een winkelcentrum zijn. Stel dat de gemeente besluit om het centrum aantrekkelijker te maken door te investeren in nieuwe bestrating, parkeerfaciliteiten, en het creëren van een plein met groenvoorzieningen. Dit verhoogt niet alleen de kwaliteit van de leefomgeving voor de inwoners, maar het zorgt er ook voor dat nabijgelegen winkels, cafés, en andere commerciële panden aantrekkelijker worden voor klanten en bezoekers.

Baatbelasting in dit geval:

- **Commerciële baat**: De eigenaren van de winkels en horecapanden profiteren direct van deze verbeteringen doordat hun panden in waarde stijgen en meer klanten trekken. De gemeente kan baatbelasting heffen op deze commerciële grondeigenaren, die profiteren van de opgewaardeerde openbare ruimte.
- **Kostenefficiëntie**: Door baatbelasting te gebruiken kan de gemeente een deel van de kosten verhalen die zijn gemaakt voor de herinrichting van het centrum, zoals de aanleg van het plein en de parkeerplaatsen.

Voorbeeld in cijfers:

Als de herontwikkeling van het centrum €2 miljoen kost, en er 50 commerciële panden direct profiteren van de herontwikkeling, kan de gemeente bijvoorbeeld een baatbelasting van €20.000 per pand opleggen, waarmee €1 miljoen wordt teruggewonnen. Het daadwerkelijk innen van de baatbelasting kan ook plaatsvinden aan de hand van het vestigen van langlopende hypotheken op deze eigendomstitel, die wordt afbetaald bij verkoop van het object.

9.3.3. Verbetering van Bedrijventerreinen

De gemeente Leudal kan besluiten om een verouderd bedrijventerrein te revitaliseren door nieuwe infrastructuur aan te leggen, zoals wegen en riolering, en door een deel van het terrein geschikt te maken voor duurzame energieopwekking (bijvoorbeeld zonnepanelen of windenergie). Deze investering verhoogt de aantrekkelijkheid van het terrein voor bedrijven die zich hier willen vestigen, wat een directe stijging van de grondwaarde betekent voor de eigenaren van de percelen op het bedrijventerrein.

Baatbelasting in dit geval:

- **Kostenverhaal op bedrijven**: De gemeente kan baatbelasting heffen op de eigenaren van de bedrijfspercelen die profiteren van de verbeterde infrastructuur. Deze bedrijven zullen bereid zijn de belasting te betalen, omdat hun gronden in waarde zijn gestegen en de voorzieningen de bedrijfsvoering vergemakkelijken.
- **Stimuleren van verduurzaming**: Daarnaast kan de gemeente bedrijven stimuleren om gebruik te maken van de nieuwe duurzame energievoorzieningen door hen bijvoorbeeld een korting op de baatbelasting te bieden als ze overstappen op groene energie.

Voorbeeld in cijfers:
Als de gemeente €3 miljoen investeert in de herstructurering van het bedrijventerrein, en er 100 percelen van bedrijven zijn die direct profiteren van de waardevermeerdering, kan de gemeente bijvoorbeeld een baatbelasting van €15.000 per perceel opleggen, waarmee €1,5 miljoen wordt teruggewonnen.

9.4. De Rol van Baatbelasting bij Actieve Herallocatie van Projecten

Baatbelasting kan ook helpen bij de **actieve herallocatie van projecten** in de gemeente Leudal, door de financieringsstructuur van projecten aan te passen op basis van waar publieke investeringen de grootste impact kunnen hebben. Het gebruik van baatbelasting kan op verschillende manieren bijdragen aan het herstructureren en sturen van gemeentelijke projecten:

9.4.1. Sturing van Grondontwikkeling

- **Verhogen van ontwikkelingssnelheid**: Wanneer de gemeente besluit om in bepaalde gebieden te investeren in infrastructuur en voorzieningen, kan baatbelasting grondeigenaren ertoe aanzetten om sneller te ontwikkelen, omdat ze belasting moeten betalen op het moment dat ze baat hebben van de investering. Dit kan helpen om langdurig stilliggende grondposities te activeren.
- **Afremmen van speculatief gedrag**: Grondeigenaren die wachten op waardestijging zonder actief te ontwikkelen, kunnen door de baatbelasting ontmoedigd worden om te speculeren op grond. Dit maakt de grondmarkt dynamischer en zorgt ervoor dat de gemeente sneller kan inspelen op maatschappelijke behoeften.

9.4.2. Focus op Gebieden met Hoog Rendement

Door baatbelasting te heffen in gebieden waar investeringen waarschijnlijk leiden tot een substantiële waardevermeerdering van omliggende gronden, kan de gemeente ervoor zorgen dat publieke middelen worden ingezet waar ze de grootste economische impact hebben. Dit betekent dat Leudal haar investeringen kan **heralloceren naar projecten** die op korte termijn voldoende rendement opleveren.

> **Voorbeeld van herallocatie:**
> Als de gemeente bijvoorbeeld kiest tussen twee ontwikkelingsprojecten – één in een commercieel gebied waar de waarde van onroerend goed sterk kan stijgen, en één in een afgelegen woonwijk met minder waardestijging – kan baatbelasting de doorslag geven om te investeren in het commerciële gebied. Hier kan de gemeente via baatbelasting meer kosten terugwinnen, waardoor het project rendabeler wordt.

9.5. Overige Aspecten van Grondpolitiek en Baatbelasting

9.5.1. Integratie met Anterieure Overeenkomsten

In sommige gevallen kan baatbelasting worden gecombineerd met **anterieure overeenkomsten**, waarbij projectontwikkelaars en de gemeente **vooraf** afspraken maken over de financiering van publieke voorzieningen. Dit zorgt voor een evenwichtig kostenverhaal en voorkomt dat baatbelasting later onverwacht wordt opgelegd aan ontwikkelaars die al hebben geïnvesteerd in de voorzieningen.

9.5.2. Juridische en Beleidsmatige Kaders

De gemeente moet rekening houden met de **juridische complexiteit** rond het opleggen van baatbelasting. Het vaststellen van het profijtgebied en het berekenen van de waardevermeerdering kan in sommige gevallen tot bezwaarprocedures leiden. Grondeigenaren kunnen bijvoorbeeld aanvoeren dat zij geen direct voordeel hebben gehad van de investering, of dat de waardestijging niet significant genoeg was om de belasting te rechtvaardigen. Digitalisering van de gebouwde omgeving, bijvoorbeeld aan de hand van Gebouwpaspoorten, dienen zorgen er voor dat de waarde van een gebouw, alsmede alle elementen van een gebouw exacter in kaart gebracht kunnen worden. Gezien het feit dat per 2028 deze Gebouwpaspoorten een Europese verplichting worden, is het raadzaam om deze digitale ontwikkelingen ook te volgen binnen het beleid van de gemeente Leudal. Juist ook omdat het een financieel instrument als de baatbelasting kan ondersteunen.

9.5.3. Transparantie en Communicatie

Voor een succesvolle implementatie van baatbelasting moet de gemeente transparant zijn over:

- **Waarom de belasting wordt geheven**: Duidelijk uitleggen hoe grondeigenaren profiteren van de publieke investering.
- **Hoe de belasting wordt berekend**: Een eerlijke en transparante berekeningsmethode voor de waardevermeerdering.
- **Wanneer de belasting wordt geheven**: Eigenaars moeten tijdig geïnformeerd worden zodat ze de kosten kunnen incalculeren in hun ontwikkelingsplannen.

Conclusie

Baatbelasting kan een krachtig instrument zijn voor de gemeente Leudal om kosten van publieke investeringen terug te winnen en tegelijkertijd de ontwikkeling van gronden te stimuleren. Door dit instrument strategisch in te zetten in gebieden waar publieke investeringen de waarde van grond verhogen, kan Leudal de financiële last van gebiedsontwikkelingen deels verschuiven naar private partijen die direct baat hebben bij deze investeringen. Daarnaast kan baatbelasting bijdragen aan de herallocatie van projecten en het activeren van langdurig onontwikkelde gronden. Het is echter belangrijk dat de gemeente dit instrument op een transparante en juridisch verantwoorde manier toepast, om geschillen te vermijden en het vertrouwen van grondeigenaren te behouden.

10. Conclusies en aanbevelingen

De Rekenkamer Leudal heeft in deze (lange) rekenkamerbrief een verkenning uitgevoerd over het onderwerp Actief Grondbeleid. Deze verkenning kan door de gemeenteraadsleden van Leudal op verschillende wijzen worden gebruikt. Het kan dienen als naslagwerk voor bepaalde begrippen en ontwikkelingen binnen de Omgevingswet, als hulpmiddel voor het ontwikkelen van een eigen visie op grondbeleid, of als grondslag voor het daadwerkelijk in werking zetten van een actief grondbeleid.

Zoals de verkenning laat zien is actief grondbeleid niet alleen een vraagstuk zelf met grond aan de slag te gaan in de gemeente Leudal. Immers, de activiteiten, handelingen, dilemma's en risico's die actief grondbeleid oproept, vragen om een brede actieve rol van alle organen van de gemeente Leudal. De uitvoering van actief grondbeleid wordt niet alleen in werking gezet door een besluit van de gemeenteraad dit ook zo te doen. Het vraagt tevens een actieve rol van het College van B&W en de ambtelijk staf op meerdere terreinen, inclusief bijvoorbeeld de financiële afdelingen, juist omdat grond een brug vorm tussen meerdere terreinen en schakels in het gemeentelijk beleid. Of in samenwerking met de burgers en ontwikkelaars van de gebouwde en bebouwde omgeving.

Belangrijk bij actief grondbeleid is de ontwikkeling dat actief grondbeleid zich niet meer hoeft te beperken tot de daadwerkelijke aanwezige klei of zand waarop een vastgoedproject ontwikkeld wordt. Het gaat in een circulaire economie ook over al die zaken die onder of op de grond reeds aanwezig zijn, waaronder de rioleringen, wegen, het straatmeubilair en de groenvoorzieningen. Al deze objecten kunnen bij een actief grondbeleid, aangevuld met de digitalisering van de gebouwde en bebouwde omgeving, op een heel andere wijze bekeken worden. Financieel worden ze in ieder geval zeker weer geactiveerd, zoals een accountant dat zou kunnen omschrijven. Echter, wordt binnen de uitvoering van de Omgevingswet, Circulaire Economie niet beschouwd als een onderdeel van de Omgevingsvisie, dan spelen dergelijke inzichten en ontwikkelingen een minder grote rol.

Aanbeveling
Aan een verkenning hoort feitelijk slechts één aanbeveling, en deze luidt om de verkenning allereerst door te nemen, zodat gedeelde competenties en visies zich ook kunnen ontwikkelen in de toekomst. De Rekenkamer Leudal ziet voldoende aanknopingspunten in de verkenning om de gemeenteraadsleden van Leudal aan te sporen de stappen naar een actief grondbeleid serieus te bekijken. Immers, het zou ook wel eens het instrument kunnen zijn, waardoor veel ontwikkelingen in het fysieke domein de juiste impuls zouden kunnen krijgen, waardoor meerdere doelstellingen met elkaar bereikt kunnen worden. Actief grondbeleid vraagt bij uitvoering een serieuze investering, doch dat vragen huidige vraagstukken ook. Wellicht kunnen de huidige vraagstukken beter ingevuld worden door op een andere wijze naar "grond" te kunnen kijken. De ruimte daarvoor heeft de Rekenkamer Leudal dan ook wensen te scheppen met deze verkenning naar Actief Grondbeleid in Leudal.