



Provinciale Staten
van Limburg

Ons kenmerk DOC-00237913
Uw kenmerk -
Bijlage(n) 3

Telefoon +31 6 25 77 95 25
Maastricht 24 februari 2022
Verzonden 24 februari 2022

Onderwerp

Statenvoorstel Nota Grond- en Vastgoedbeleid 2022-2025

Geachte Staten,

Hierbij ontvangt u het statenvoorstel voor de nota Grond en vastgoedbeleid 2022-2025.

Gedeputeerde Staten van Limburg

Voorzitter

secretaris



Statenvoorstel – 1 minuut versie

No: G-22-009

1 Onderwerp

Nota Grond- en Vastgoedbeleid 2022-2025

2 Inleiding/aanleiding inclusief beoogd resultaat

Grond- en vastgoedbeleid is een middel om ruimtelijke doelstellingen op het gebied van de volkshuisvesting, lokale economie, natuur en groen, water, infrastructuur en maatschappelijke voorzieningen te verwezenlijken. De huidige nota Grondbeleid stamt uit 2007 en is gedateerd. Inmiddels is er nieuwe wet- en regelgeving, is de grond- en vastgoedmarkt veranderd, spelen er, op onderdelen, andere maatschappelijke opgaven en zijn beleidskaders van de provincie vernieuwd en aangepast. Daarom is er behoefte aan een nieuwe nota Grond- en Vastgoedbeleid.

In de Nota Grond- en Vastgoedbeleid wordt, gezien de complexiteit van de huidige grond- en vastgoedmarkt en de maatschappelijke vraagstukken waarin grond en vastgoed een rol kunnen spelen, voorgesteld om als Provincie Limburg een passend grondbeleid te gaan voeren. Met het in de nota opgenomen afwegingskader wordt consistentie geboden in de rol- en instrumentkeuze van de provincie bij ruimtelijke opgaven. In praktijk betekent dit dat de provincie een actievere rol kan pakken op de grond- en vastgoedmarkt als daarmee provinciale doelen kunnen worden bewerkstelligd. In de Nota Grond- en Vastgoedbeleid 2022-2025 is tevens opgenomen dat de provincie met betrekking tot het beheeraspect van eigendom van vastgoed zal gaan werken met strategisch portfoliomanagement.

Naar aanleiding van de Motie 2789 Jenneskens cs inzake Graven naar inzicht - overzicht grond, vastgoed en overige kapitalen (zie ook bestuurlijke aandachtspunten) is een de opzet gemaakt voor de rapportage Meerjarenperspectief Grond en Vastgoed. Doel van de rapportage is om op een transparante manier verantwoording af te leggen over lopende projecten en de grond- en vastgoedportefeuille.

Provinciale Staten wordt gevraagd om de Nota Grond- en Vastgoedbeleid 2022-2025 vast te stellen en kennis te nemen van de rapportage Meerjarenperspectief Grond en Vastgoed en eventuele zienswijzen kenbaar te maken.

3 Bevoegdheid

Autonomo beleid.

4 Voorstel aan Provinciale Staten

1. De Nota Grond- en Vastgoedbeleid 2022-2025 vaststellen.
2. Kennisnemen van de rapportage Meerjarenperspectief Grond en Vastgoed en eventuele zienswijzen kenbaar maken.



5 Argumenten / toets duurzaamheidparagraaf

Met de vaststelling van de nota beschikt de Provincie Limburg over een actueel beleidskader grond en vastgoed.

In het rapport over Marsna Paper van de Zuidelijke Rekenkamer van 3 maart 2020 is aandacht voor het “grond- en vastgoedbeleid”. Aan Gedeputeerde Staten wordt in het rekenkameronderzoek de aanbeveling gegeven: “Actualiseer het beleidskader en de uitvoering van het grondbedrijf binnen provincie, in overeenstemming met de bredere investeringsprincipes die al gelden voor de provincie en zorg voor consistente naleving van het geactualiseerde beleidskader, met name ook bij bijzondere casussen”. Met de Nota Grond- en Vastgoedbeleid 2022-2025 en de diverse uitvoeringsnota’s wordt aan de aanbeveling concrete invulling gegeven.

6 Risico’s

Beheersing van risico’s is een belangrijk aspect van het grond- en vastgoedbeleid. Daar waar sprake is van risico’s bij de ontwikkeling en inzet van instrumenten voor de uitvoering van dit beleidskader, zullen ze alsdan in beeld worden gebracht.



Statenvoorstel

No: G-22-009

1. Onderwerp

Nota Grond- en Vastgoedbeleid 2022-2025

2. Inleiding/aanleiding inclusief beoogd resultaat

De huidige nota Grondbeleid stamt uit 2007 en is gedateerd. Inmiddels is er nieuwe wet- en regelgeving, is de grond- en vastgoedmarkt veranderd, spelen er, op onderdelen, andere maatschappelijke opgaven en zijn beleidskaders van de provincie vernieuwd en aangepast. Daarom is er behoefte aan een nieuwe nota grond- en vastgoedbeleid.

Nota Grond- en Vastgoedbeleid 2022-2025

Grond- en Vastgoedbeleid is een middel om ruimtelijke doelstellingen op het gebied van de volkshuisvesting, lokale economie, natuur en groen, water, infrastructuur en maatschappelijke voorzieningen te verwezenlijken. Grond- en Vastgoedbeleid is dus niet leidend, maar volgend op deze ruimtelijke doelstellingen. Het is daarmee dus een sturingselement om ruimtelijke doelstellingen (en dus projecten) te verwezenlijken. In het Grond- en Vastgoedbeleid wordt geschetst hoe de provincie acteert op de grond- en vastgoedmarkt en welke rol en instrumenten (vorm van grondbeleid) zij kan inzetten.

Grofweg zijn er enkele vormen van grond- en vastgoedbeleid:

- Passief / faciliterend beleid; dit houdt in dat de provincie “loslaat, faciliteert of stimuleert”. Daarmee wordt het initiatief aan de markt gelaten.
- Actief beleid; dit houdt in dat de provincie zelf veel meerde regie neemt over een ontwikkeling om een ruimtelijke doelstelling te bewerkstelligen.
- Mengvorm; dit houdt in dat overheden en marktpartijen binnen een samenwerking afspraken maken over de verdeling van rollen, taken, risico's en verantwoordelijkheden.

Gezien de complexiteit van de huidige grond- en vastgoedmarkt en de maatschappelijke vraagstukken waarin grond en vastgoed een rol kunnen spelen, wordt voorgesteld om als Provincie Limburg passend grondbeleid te gaan voeren. Op basis van het afwegingskader wordt de rol- en instrumentkeuze van de provincie in een specifiek project c.q. casus bepaald. Dit op basis van:

- Provinciaal belang (wettelijke taak, bovenregionaal of algemeen belang)?
- Inhoud initiatief (financiën, maatschappelijk nut, risicoprofiel, locatie, kwaliteit en betrokken partijen).
- Eigendomssituatie, kennis, kunde en capaciteit bij provincie / betrokken partijen.

Het afwegingskader is een belangrijke component in de nota grond- en vastgoedbeleid. Met toepassing van dit kader wordt consistentie geboden in de rol- en instrumentkeuze van de provincie bij ruimtelijke opgaven. Om dit te waarborgen is een beoordelingsformat opgesteld die bij het afwegingskader behoort. Het afwegingskader omvat een viertal achtereenvolgende stappen. Eerste stap is het toetsen of er sprake is van een provinciaal belang. Uitgangspunt is dat er sprake moet zijn van een provinciaal belang voordat de Provincie een rol overweegt.



Indien hiervan sprake is, is de volgende stap de inhoudelijke analyse van het initiatief op basis van een zevental (samenhangende) criteria aan de orde. De rol- en instrumentkeuze wordt in deze stap op hoofdlijnen meegenomen. Indien stap 2 in zijn volledigheid (met een positief oordeel) is afgerond volgt stap 3 waarin de ontwikkelstrategie wordt bepaald en dus ook de rolbepaling van de Provincie. In gevallen waarbij de Provincie eigendom heeft, over de gewenste kennis, kunde en capaciteit beschikt en het risicoprofiel aanvaardbaar is, zal de Provincie bereid zijn een actievere rol te pakken dan wanneer dit niet het geval is. In de laatste stap wordt de rol van de Provincie formeel ingericht. Alle opgaven, projecten en initiatieven (projectplannen en businesscases) worden beoordeeld langs dit afwegingskader.

In praktijk betekent dit dat de provincie een actievere rol kan pakken op de grond- en vastgoedmarkt als daarmee provinciale doelen kunnen worden bewerkstelligd. De thema's waarvoor grond- en vastgoedbeleid ingezet wordt, komen voort uit het uitvoeren van een wettelijke taak, de beleidskaders en het collegeprogramma / coalitieakkoord. Uiteindelijk wordt op basis van de inhoud bekeken of en welke rol er concreet is weggelegd voor de provincie.

In de Nota Grond- en Vastgoedbeleid 2022-2025 is tevens opgenomen dat de provincie met betrekking tot het beheeraspect van eigendom van vastgoed zal gaan werken met strategisch portfoliomanagement. Doel is om te komen tot een gezonde grond- en vastgoedportefeuille die bijdraagt aan het behalen van de provinciale doelstellingen. De basis voor het voeren van strategisch portfoliomanagement is het centraal, transparant en eenduidig ontsluiten van alle informatie aangaande grond- en vastgoedobjecten. Aan de hand van deze informatie kan het vastgoed worden beheerd met afwegingen op strategisch, tactisch en operationeel niveau.

De voorliggende nota Grond- en vastgoedbeleid 2022-2025 is een kaderstellende nota inzake het Grond- en Vastgoedbeleid van de Provincie Limburg en is daarbij een addendum op SIS 3.0.. Feitelijk betekent dit indien de bepalingen uit de nota Grond- en vastgoedbeleid 2022-2025 strijdig zijn met de bepalingen uit hoofdstuk 6 (Instrument eigendom: grond en vastgoed) van SIS 3.0 voorliggend Grond- en vastgoedbeleid 2022-2025 prevaleert. Voorliggende nota geeft kaderstellend aan hoe en wanneer grondbeleidsinstrumenten worden ingezet. Het kaderstellende karakter van deze nota vraagt op onderdelen om verdieping. Daarom werkt de Provincie met enkele uitvoeringsnota's die in samenhang worden opgesteld en uitgevoerd.

De nota grond- en vastgoedbeleid is van toepassing op (toekomstige) provinciale eigendommen en de grondbeleidsinstrumenten die de provincie in het kader van grond en vastgoedactiviteiten tot haar beschikking heeft. Deze nota is niet per definitie van toepassing op de deelnemingen van de provincie. Dit is alleen mogelijk als daartoe binnen een provinciale deelneming, middels de procedures zoals die conform de statuten van de betreffende deelneming gelden, wordt besloten.

Uit de Benchmark Gemeentelijke Grondprijzen 2021-2022, uitgevoerd door Stec Groep (14 december 2021) blijkt dat 64% van de gemeenten vooral een actief, dan wel situationeel (lees: passend) grondbeleid voeren.



Uitvoeringsnota Beheer Grond en Vastgoed 2022

In de Uitvoeringsnota Beheer Grond en Vastgoed 2022 wordt de wijze beschreven waarop de grond- en vastgoedportefeuille beheerd wordt. Het strategisch portfoliomanagement zoals opgenomen in de nota grond- en vastgoedbeleid wordt in deze uitvoeringsnota verder uitgewerkt. Onderdeel van de nota is verder de zogenaamde Grondprijzenbrief. Met deze brief worden normbedragen voor de verkoop van snippergroen en de tarieven voor gebruiksrechten van grond en opstallen vastgelegd.

In het kader van de besluitvorming rondom verkoop van provinciale gronden aangaande Energielandschap Wellsmeer is aan Provinciale Staten de toezegging gedaan (8839) in de Nota Beheer een beschrijving op te nemen inzake het proces tot verkoop van grond en de leermomenten van de casus Wells Meer hierin mee te nemen. In de Uitvoeringsnota Beheer 2022 op te nemen werkwijze geeft invulling aan deze toezegging.

Nota Uitvoering Grond- en Vastgoedbeleid (Zo Werken Wij!)

Een nieuwe vorm van grondbeleid vraagt op onderdelen ook om een aanpassing en actualisatie van de Nota Uitvoering Grond- en Vastgoedbeleid (Zo Werken Wij!). Er komen een aantal werkprocessen bij en andere dienen (licht) aangepast te worden. Aanvullend daarop vraagt grondbeleid ook om bepaalde “spelregels”. De wens was “überhaupt” al om deze toe te voegen, maar passend grondbeleid en strategisch portfoliomanagement vragen hier ook om. Alleen met duidelijke richtlijnen is dit goed tot uitvoering te brengen en kunnen eventuele risico's gemitigeerd worden.

De spelregels hebben met name betrekking op financieel-administratieve aspecten en de rol en verantwoordelijkheden van het cluster grond- en vastgoed. Ze hebben ook als doel om grond- en vastgoed gerelateerde werkzaamheden in de organisatie verder te professionaliseren. Zo kan o.a. overwogen worden om de regie op alle provinciale grond- en vastgoedactiviteiten en de benodigde expertise en kennis op één plek samen te brengen.

Meerjarenperspectief Grond en Vastgoed

Op 5 november 2021 heeft Provinciale Staten ingestemd met de Motie 2789 Jenneskens cs inzake Graven naar inzicht - overzicht grond, vastgoed en overige kapitalen. Naar aanleiding van deze motie is een opzet gemaakt voor de rapportage Meerjarenperspectief Grond en Vastgoed (MPGV). Doel van de rapportage is om op een transparante manier inzicht te geven in de lopende vastgoed gerelateerde projecten en de grond- en vastgoedportefeuille. Op het gebied van grond en vastgoed worden Provinciale Staten geïnformeerd middels paragraaf 7 van de jaarstukken en de begroting. Het MPGV is hierop een verdieping en geeft inzicht in de wijze waarop grond en vastgoed wordt ingezet om maatschappelijke opgaven te realiseren. Ook wordt inzicht in gegeven in de status van projecten, het geprognosticeerde resultaat en de risico's. Met deze rapportage wordt invulling gegeven aan de eerdergenoemde motie.

3. Bevoegdheid

Autonoom beleid



4. Voorstel aan Provinciale Staten

1. De Nota Grond- en Vastgoedbeleid 2022-2025 vaststellen;
2. Kennisnemen van de rapportage Meerjarenperspectief Grond en Vastgoed en eventuele zienswijzen kenbaar maken.

5. Risico's

Beheersing van risico's is een belangrijk aspect van het grond- en vastgoedbeleid. Daar waar sprake is van risico's bij de ontwikkeling en inzet van instrumenten voor de uitvoering van dit beleidskader, zullen ze alsdan in beeld worden gebracht.

De fiscale risico's zijn niet onaanzienlijk, aangezien een aantal provinciale activiteiten ten aanzien van grond- en vastgoed – afhankelijk van de feiten en omstandigheden – zoals bij een clustering van de grond- en vastgoedactiviteiten, belastingplichtig voor de vennootschapsbelasting (vpb) worden. Dit betekent dat over fiscale resultaten tot 25% vennootschapsbelasting verschuldigd zal zijn. Afhankelijk van de aard en de positionering van deze activiteiten kunnen ook andere activiteiten van de Provincie met deze belastingplicht besmet raken. Ook andere niet-wenselijke fiscale effecten, zoals het mogelijk maar beperkt kunnen verrekenen van verliezen of een beperktere teruggave van dividendbelasting, zal in de uitwerking van de Uitvoeringsnota Grond- en Vastgoedbeleid moeten worden gewogen en waar mogelijk worden ondervangen.

Het doorlopen van het afwegingskader zoals opgenomen in de nota grond- en vastgoedbeleid kan resulteren in een samenwerking met een andere partij. Het is daarbij voor De Provincie Limburg van belang om te weten met wie ze 'in zee gaat'. Onderdeel van het afwegingskader van het nieuwe Grond- en vastgoedbeleid vormt daarom een screening van de bij de ontwikkeling betrokken partijen. Dit vindt onder andere plaats door toepassing van het 'know-your-customer' principe. Zodoende wordt getracht te borgen dat wordt samengewerkt met betrouwbare partners.

6. Toelichting / kernargumenten/onderbouwing

Met de vaststelling van de nota beschikt de Provincie Limburg over actueel beleidskader grond en vastgoed. Het beleid biedt handvaten om ruimtelijke doelstellingen op het gebied van de volkshuisvesting, lokale economie, natuur en groen,, water, infrastructuur en maatschappelijke voorzieningen te verwezenlijken.

In het rapport over Marsna Paper van de Zuidelijke Rekenkamer van 3 maart 2020 is aandacht voor het "grond- en vastgoedbeleid". Aan Gedeputeerde Staten wordt in het rekenkameronderzoek de aanbeveling gegeven: "Actualiseer het beleidskader en de uitvoering van het grondbedrijf binnen provincie, in overeenstemming met de bredere investeringsprincipes die al gelden voor de provincie en zorg voor consistente naleving van het geactualiseerde beleidskader, met name ook bij bijzondere casussen". Met de Nota Grond- en Vastgoedbeleid 2022-2025 en de diverse uitvoeringsnota's wordt aan de aanbeveling concrete invulling gegeven.



- 7. Afweging van alternatieven en motivering gemaakte keuze / toets duurzaamheidparagraaf**
Zie onder punt 2 m.b.t. afweging van alternatieven ten aanzien van vormen van grondbeleid en motivering gemaakte keuze. De Nota Grond- en Vastgoedbeleid is faciliterend aan de provinciale opgaven. Hieronder valt ook duurzaamheidsopgave. Duurzaamheid is een van de criteria in het afwegingskader waar initiatieven aan getoetst worden.

8. Relatie met Programmabegroting – financiële aspecten

Programma 3.4 Ruimtelijke dynamiek en kwaliteit. Met dit voorstel wordt invulling gegeven aan product 3.4.7. Grondzaken.

Het uitgangspunt om beter inzicht te krijgen in de eigendommen en activiteiten op het gebied van grond en vastgoed brengt duidelijke kansen, maar ook de nodige consequenties en risico's mee voor de provincie. Deze kansen en risico's zullen zorgvuldig worden afgewogen in de Uitvoeringsnota grond- en vastgoedbeleid (Zo Werken Wij!).

Kansen op het gebied van de eigendommen liggen met name in een betere inrichting van de regie op het eigendom, een versterking van de expertise, een betere afdekking van de risico's en een vergroting van de slagkracht. In de Uitvoeringsnota Grond- en Vastgoedbeleid worden hiertoe voorstellen gedaan.

Het passend grondbeleid brengt mogelijk een intensievere afstemming met de Belastingdienst met zich mee en er zullen meer en zwaardere eisen worden gesteld aan de fiscale administratie van eigendommen en transacties. Afhankelijk van de feitelijke inrichting van het beleid zal dit waarschijnlijk per saldo een personele lastenverzwaring met zich meebrengen die bij de uitwerking van de Uitvoeringsnota Grond- en Vastgoedbeleid (Zo werken wij!) in kaart zal worden gebracht met de daarbij behorende dekking.

Met het in het kader van strategisch portfoliomanagement meer inzetten op het strategisch aankopen van gronden zal het revolverend krediet ad € 22,1 miljoen dat Provinciale Staten in 2014 voor anticiperende aankopen beschikbaar heeft gesteld intensiever worden ingezet. Afhankelijk van de ontwikkelingen kan het ook betekenen dat het nodig is om dit krediet te zijner tijd te verruimen of reserves nieuw in te stellen of te heroverwegen. Uitbreiding van het krediet en het stellen van reserves is een verantwoordelijkheid van Provinciale Staten. Indien dit aan de orde is zal hiervoor separate besluitvorming moeten plaatsvinden.

9. Juridische aspecten – deregulering

Met de Nota wordt aangesloten bij de huidige wet- en regelgeving. De juridische borging heeft een plek in de Uitvoeringsnota Grond- en Vastgoedbeleid (Zo Werken Wij!).

10. Verbindingslijnen en andere visies

Grond- en Vastgoedbeleid is een middel om ruimtelijke doelstellingen op het gebied van de volkshuisvesting, lokale economie, natuur en groen, water, infrastructuur en maatschappelijke voorzieningen te verwezenlijken. Grond- en Vastgoedbeleid is dus niet leidend, maar volgend op deze ruimtelijke doelstellingen. De voorliggende nota Grond- en vastgoedbeleid 2022-2025 is een addendum op SIS 3.0.



11. Relatie met aanpak coronacrisis

Niet van toepassing.

12. Toets Referendumverordening

Niet van toepassing.

13. Effecten op CO₂ en stikstof emissies

Niet van toepassing.

14. Verdere planning, procedure en uitvoering

De Nota Uitvoering Grond- en Vastgoedbeleid (Zo Werken Wij!) wordt parallel aan het besluitvormingsproces van de onderhavige Nota Grond- en Vastgoedbeleid geactualiseerd. Deze uitvoeringsnota kan dan in vervolg op het vaststellen van het beleid door Provinciale Staten door Gedeputeerde Staten worden vastgesteld. Dit is voorzien eind tweede kwartaal 2022.

15. Periodieke informatie/sturingsinformatie

☐ **Via Jaarstukken en Begroting**

- ☐ Paragraaf Projecten
- ☐ Paragraaf Financieringen
- ☐ Paragraaf Verbonden Partijen
- ☐ Paragraaf Bedrijfsvoering
- ☒ Programmaverantwoording

☐ **Voortgangsrapportages Regeling grote Projecten**

16. Evaluatie

De Nota Grond- en Vastgoedbeleid wordt tweejaarlijks geëvalueerd en indien nodig geactualiseerd. Iedere vier jaar vindt een herziening plaats.

17. Communicatie

Bij de totstandkoming van de nota hebben er begin 2021 gesprekken plaatsgevonden met een aantal partijen waar de Provincie op het gebied van grondbeleid in de praktijk mee samenwerkt. Op 10 december 2021 heeft er een themasessie voor statenleden over het onderwerp grond- en vastgoedbeleid plaatsgevonden. In deze sessie is door de Statenleden een aantal punten benoemd die aandacht behoeven in het nieuwe grond- en vastgoedbeleid. Hierbij zijn genoemd: anticiperende aankopen, inzicht in de grondportefeuille, samenwerking met andere overheden, grondspeculatie en risico's. Deze punten hebben nadrukkelijk een plek gekregen in de voorliggende documenten.

18. Meegezonden bijlagen

Het document Nota Grond- en Vastgoedbeleid 2022-2025 en de rapportage Meerjarenperspectief Grond en Vastgoed zijn als bijlage meegezonden.



**ONTWERPBESLUIT
PROVINCIALE STATEN
VAN LIMBURG**

No: G-22-009

Onderwerp: Nota Grond- en Vastgoedbeleid 2022-2025

Provinciale Staten van Limburg;

gezien het voorstel van Gedeputeerde Staten van Limburg van 15 februari 2022

besluiten:

1. De Nota Grond- en Vastgoedbeleid 2022-2025 vast te stellen;
2. Kennis te nemen van de rapportage Meerjarenperspectief Grond en Vastgoed.

Aldus vastgesteld door Provinciale Staten van Limburg in hun vergadering van

De heer mr. A.O.J. Pregled, griffier

De heer E.G.M. Roemer, voorzitter



NOTA GROND- EN VASTGOEDBELEID

2022 - 2025

Versie GS 15 februari 2022
concept

Cluster Grond en Vastgoed

Voorwoord gedeputeerde:

Voor u ligt de nota grond- en vastgoedbeleid. Dit grond- en vastgoedbeleid is flexibel, geeft transparantie over het inzetten van instrumenten en richt zich op de opgaven waar de provincie voor staat.

De provincie Limburg werkt onder andere aan het realiseren van wegen, een robuust grensoverschrijdend natuur- en waternetwerk van goede kwaliteit, duurzame landbouw, de energietransitie en het bevorderen van de economie en werkgelegenheid. Het grondbeleid en haar instrumenten staan ten dienste van de realisatie van deze diverse provinciale opgaven. Landelijk is ook geconstateerd dat grondbeleid van belang is voor de realisatie van drie majeure transities in de (fysieke) leefomgeving: de landbouwtransitie, de energietransitie en de woningbouwopgave.

Met deze nota hanteert de Provincie Limburg een passend grond- en vastgoedbeleid dat de ruimte biedt om per project en/of per maatschappelijk vraagstuk de juiste rol te pakken en een goede afweging te maken over de in te zetten instrumenten. Hierdoor kunnen wij met maatwerk effectief inspelen op actualiteiten in de samenleving.

De nota grond- en vastgoedbeleid is een meerjarige kadernota waarin de algemene uitgangspunten van het grond- en vastgoedbeleid zijn opgenomen. We hechten waarde aan de inbreng van andere stakeholders zoals gemeenten, pachters, natuurorganisaties en terrein beherende organisaties.

Ik ben van mening dat wij met deze nieuwe nota grond- en vastgoedbeleid in staat zijn om flexibel in te spelen op de maatschappelijke dynamiek in Limburg.

Stephan Satijn, Gedeputeerde Economie, Grondbedrijf en Onderwijs

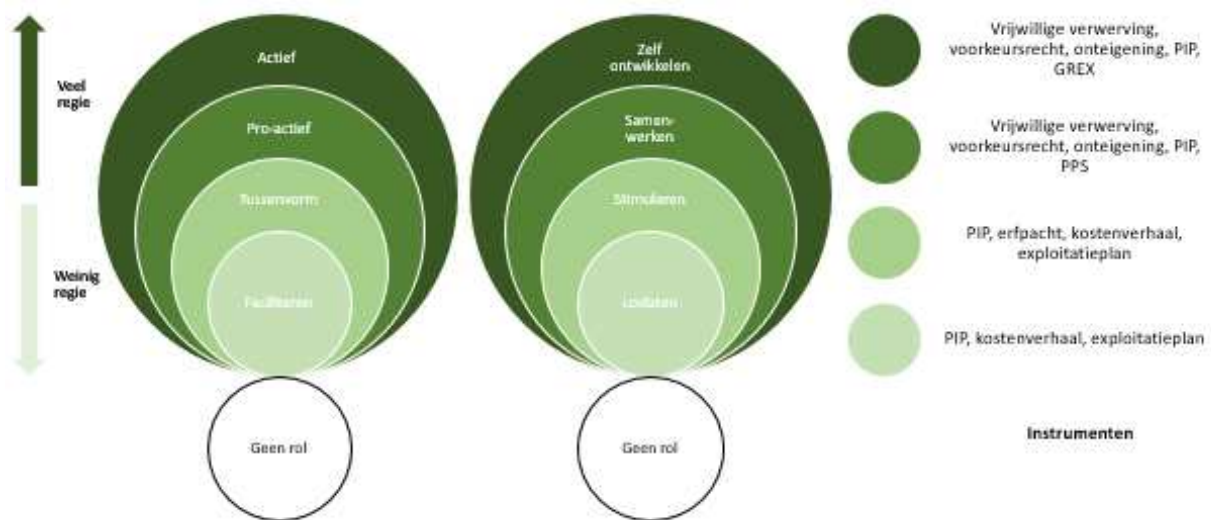
Managementsamenvatting:

Er spelen in Limburg en Nederland in het ruimtelijke domein diverse grote maatschappelijke vraagstukken die druk leggen op de beschikbare ruimte. Het betreffen complexe ruimtelijke vraagstukken met diverse stakeholders met verschillende belangen.

In de nasleep van de economische crisis en waardedalingen van de gronden hebben overheden een meer passief grond- en vastgoedbeleid gevoerd. Om meer regie te krijgen op de complexe vraagstukken in het ruimtelijke domein, wordt dit langzaam teruggedraaid.

Publieke betrokkenheid in de grond- en vastgoedmarkt vergt een zorgvuldige en transparante afweging. De overheid kan een dubbelrol vervullen wanneer ze zowel “marktspeler” als “marktmeester” is. Met andere woorden, overheden kunnen privaatrechtelijk- (bijvoorbeeld als grondeigenaar en/of ontwikkelaar) alsook publiekrechtelijk (opstellen beleid en regels bijvoorbeeld in een inpassingsplan) acteren.

Er zijn diverse strategieën voor het voeren van grond- en vastgoedbeleid. Hierbij geldt dat de mate van regie en de uitvoeringskracht om omgevingsvraagstukken mogelijk te maken, groter wordt naarmate de Provincie een actievere rol op zich neemt. De uiteindelijke keuze wordt bepaald aan de hand van een aantal duidelijk geformuleerde criteria waarbij ook de risico's worden gewogen, onder andere aan de mate van de maatschappelijke meerwaarde en financiële risico's. Daarnaast wordt onderzocht of het aangaan van samenwerkingen mogelijk en wenselijk is. Dit om gebruik te maken van de in de markt aanwezige kennis en kunde en om de eventuele risico's te spreiden.



Figuur 1: grondbeleid instrumenten in relatie tot de vorm van grondbeleid en mate van regie

Keuze: Passend grond- en vastgoedbeleid

Zoals in de Omgevingswet opgenomen (Memorie van Toelichting) kan een Provinciaal belang naar tijd en plaats uiteen lopen. Hetzelfde geldt voor de locatie en tijdstip van een ruimtelijke ontwikkeling. Dit vraagt om passend grond- en vastgoedbeleid. Het passend grond- en vastgoedbeleid dat wordt voorgesteld biedt per project de ruimte om de juiste rol te pakken en een goede afweging te maken over de in te zetten instrumenten. De Provincie onderkent daarmee (net als het Rijk) dat op onderdelen een rol voor overheden is weggelegd in het realiseren van complexe opgaven in het ruimtelijk-fysieke domein. Tegelijkertijd wordt ook onderkend dat dit niet altijd alleen kan, dat dit samenwerking vergt met zowel de medeoverheden als marktpartijen.

Inhoud

1.	Inleiding	4
1.1.	Wettelijke en provinciale kaders grond- en vastgoedbeleid.....	4
1.2.	Gebruikte bronnen	6
2.	Landelijke ontwikkelingen gerelateerd aan grond- en vastgoedbeleid	7
2.1.	Tendens ontwikkelbeleid- en strategieën overheden	7
2.2.	De drie transities	7
2.2.1.	Stikstof:.....	8
2.2.2.	Energie	8
2.2.3.	Woningbouw	9
2.3.	Overige landelijke grond- en vastgoedontwikkelingen.....	9
3.	Grondbezit en ruimtegebruik - opgaven en ontwikkelingen binnen Limburg	11
3.1.	Ruimtegebruik en grondbezit binnen Provincie Limburg	11
3.1.1.	Grond- en vastgoedportefeuille Provincie Limburg.....	12
3.2.	Verplichte taken Provincie	12
3.3.	Omgevingsvisie Limburg (POVI).....	13
3.4.	Opgaven en taken van Provincie Limburg gerelateerd aan grond- en vastgoedbeleid.....	13
3.4.1.	Economie	14
3.4.2.	Mobiliteit / Infrastructuur:.....	14
3.4.3.	Natuurontwikkelopgave en stikstofaanpak.....	14
3.4.4.	Energie	15
3.4.5.	Water.....	16
3.4.6.	Woningmarkt	16
4.	Grond en vastgoedbeleid - De Praktijk en de Theorie	17
4.1.	De praktijk	17
4.2.	De theorie en achtergronden	17
4.2.1.	Doel grondbeleid	17
4.3.	Vormen van grondbeleid.....	17
4.3.1.	Provinciale rollen en instrumenten uit SIS 3.0	18
5.	Passend Grond- en vastgoedbeleid en beschikbare grondbeleidsinstrumenten	20
5.1.	Thematische en situationele aanpak Grond- en vastgoedbeleid.....	20
5.2.	Stroomschema afwegingskader.....	21
5.2.1.	Afwegingskader (Stap 2) nader geduid.....	27
5.3.	Instrumenten	30
5.3.1.	Publiek Private Samenwerking (PPS-instrument)	30
5.3.2.	Ruimtelijke en grondbeleidsinstrumenten.....	32
5.3.3.	Eigendom ontwikkelen	32
5.3.4.	Grond- en vastgoed aankopen	32
5.3.5.	Kostenverhaal	34
5.4.	Strategisch portfoliomanagement	37
6.	Kaders voor de uitvoering	39
6.1.	Financiën.....	39
6.2.	Organisatie	39
6.3.	Samenwerking	40
7.	Verantwoording	41
7.1.	Rapportage Meerjaren Prognose Grond- en vastgoedbeleid Provincie Limburg	41
7.2.	Besluitvormingsdocumenten	42
7.3.	Rollen en taken GS en PS	43

1. Inleiding

In 2007 is door Provinciale Staten de nota Grondbeleid vastgesteld. De grond- en vastgoedmarkt is sinds 2007 behoorlijk in beweging geweest. De (terughoudende) rol van banken en het toenemend aantal stakeholders en de daarmee gepaard gaande diversiteit aan belangen hebben geleid tot complexere grond- en vastgoedontwikkelingen. Daarnaast is de beschikbare ruimte op de grond- en vastgoedmarkt schaars waardoor er sprake kan zijn van een prijsopdrijvend effect. In samenhang met veranderende wet- en regelgeving, opgedane ervaringen en veranderende economische (markt-) omstandigheden is het opstellen van een nieuw provinciaal grond- en vastgoedbeleid evident.

Onderhavige nota omvat het provinciale grond- en vastgoedbeleid 2022 - 2025. In deze nota grond- en vastgoedbeleid is vastgelegd welke grondbeleidsinstrumenten de Provincie kan (en wil) inzetten om beleid met een ruimtelijk(-fysieke) component tot uitvoering te brengen. Het hebben of voeren van grond- en vastgoedbeleid is daarbij geen doel op zich, maar het beleid en haar instrumenten staat ten dienste van de realisatie van diverse provinciale opgaven.

Met de vaststelling van deze beleidsnota komt de bestaande nota Grondbeleid uit 2007 te vervallen.

Leeswijzer

In deze nota wordt achtereenvolgens ingegaan op:

- de wettelijke en provinciale beleids- en uitvoeringskaders grond en vastgoed;
- de landelijke ontwikkelingen gerelateerd aan grond- en vastgoedbeleid (Hoofdstuk 2);
- de provinciale situatie, provinciale opgaven en ontwikkelingen (Hoofdstuk 3);
- grond- en vastgoedbeleid in de praktijk en de daarbij behorende theorie (Hoofdstuk 4);
- de nieuwe vorm van het provinciale grond- en vastgoedbeleid (Hoofdstuk 5);
- de uitvoering van het nieuwe grond- en vastgoedbeleid (Hoofdstuk 6);
- de verantwoordingskaders voor het nieuwe grond en vastgoedbeleid (Hoofdstuk 7).

De financiële uitwerking en de administratieve inrichting van het grond- en vastgoedbeleid binnen de provinciale organisatie worden vastgelegd in het uitvoeringskader “Zo werken wij” en het verantwoordingskader. In bijlage 13 van deze nota is de begrippenlijst opgenomen om enkele specifieke onderwerpen en begrippen nader te duiden.

1.1. Wettelijke en provinciale kaders grond- en vastgoedbeleid

Provinciale kaders grond- en vastgoedbeleid

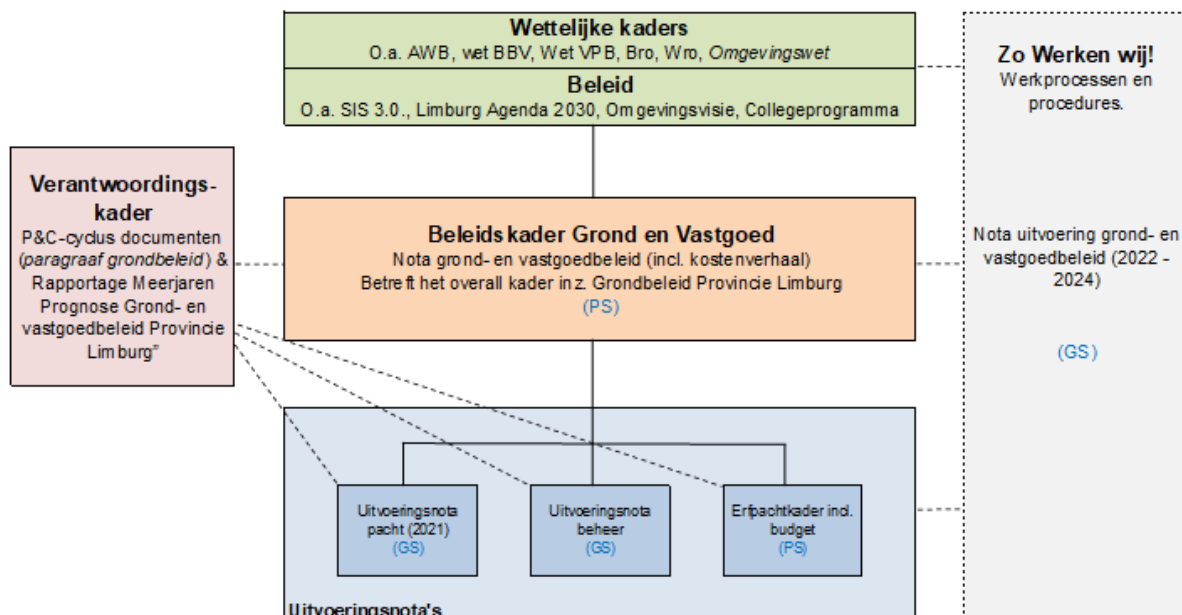
De voorliggende nota Grond- en vastgoedbeleid 2022-2025 is een kaderstellende nota inzake het grond- en vastgoedbeleid van de Provincie Limburg en is daarbij een addendum op SIS 3.0. Het kader geeft aan hoe en wanneer grondbeleidsinstrumenten worden ingezet. Het kaderstellende karakter van deze nota vraagt op onderdelen om verdieping. Daarom werkt de Provincie met enkele uitvoeringsnota's die in samenhang worden opgesteld en uitgevoerd.

Het provinciaal grond- en vastgoedbeleid staat ten dienste van de uitvoering van verplichte provinciale taken, zoals bijvoorbeeld het stimuleren van de regionale economie en bereikbaarheid, maar ook ten dienste van het autonome beleid. Het geformuleerde grond- en vastgoedbeleid is volgend op maatschappelijke ontwikkelingen en is opgesteld op basis van de geldende wettelijke kaders.

In onderstaande afbeelding is bovenstaande schematisch weergegeven. Een beknopte uitleg:

- De onderhavige nota Grond- en vastgoedbeleid (oranje blok) vormt de basis op strategisch en tactisch niveau voor de drie uitvoeringsnota's op operationeel niveau. Tweejaarlijks wordt de nota geëvalueerd en indien nodig geactualiseerd. Iedere vier jaar vindt een herziening plaats;
- De nota Grond- en vastgoedbeleid is gebaseerd op diverse (wettelijke) kaders en uitgangspunten (groene blok). Dit betreft onder andere de Wet ruimtelijke ontwikkeling (Wro) c.q. de omgevingswet (na invoering), maar ook relevante provinciale beleidsstukken;

- In de “Uitvoeringsnota pacht” (vastgesteld door GS op 29-09-2020), jaarlijks geëvalueerd en indien noodzakelijk, herzien) wordt de wijze beschreven waarop wordt omgegaan met de uitgifte van de in bezit zijnde gronden. Deze nota wordt door GS jaarlijks herijkt;
- In de “Uitvoeringsnota beheer Grond en Vastgoed” wordt de werkwijze omtrent het beheer van vastgoed geconcretiseerd. Hierin is tevens opgenomen op welke wijze de Provincie beoordeelt of eigendom wordt afgestoten of in beheer blijft. Ook is hierin een grondprijzenbrief opgenomen, waarin in ieder geval de voorgenomen (reken)methodiek staat beschreven om tot marktconforme transacties te komen. Deze nota wordt tweejaarlijks geëvalueerd en indien noodzakelijk, herzien;
- Het “Erfpachtkader” is een instrument dat de Provincie Limburg heeft ontwikkeld ten behoeve van het aantrekken van bedrijvigheid en het aanjagen en faciliteren van de Limburgse economie. Dit kader is in 2017 in de vergaderingen van 14 en 15 december door Provinciale Staten vastgesteld. Eind 2022 zal het kader beleidsmatig worden getoetst of het nog aansluit bij de praktijk;
- In de nota “Zo werken wij!” (grijze blok, ook bekend als Nota uitvoering grond- en vastgoedbeleid, vastgesteld door GS op 19 mei 2020) is de werkwijze beschreven van alle werkzaamheden en werkprocessen gerelateerd aan grond- en vastgoed, zoals bijvoorbeeld de wijze waarop transacties met gronden en vastgoed plaatsvinden. Deze uitvoeringsregels borgen een uniforme handelswijze en beheersing van risico's in de uitvoering. Het geeft aan hoe moet worden gehandeld bij transacties met onroerend goed. Aan de hand van bovenstaande genoemde kaders faciliteert, ontwikkelt mede en ondersteunt het cluster Grond en Vastgoed gewenste ruimtelijke ontwikkelingen in de Provincie Limburg. De nota “Zo werken wij” wordt jaarlijks geëvalueerd en indien noodzakelijk, herzien;
- In het verantwoordingskader is onder andere vastgelegd op welke wijze Provinciale Staten hun controlerende en kaderstellende rol kunnen uitvoeren. Dit middels het opstellen van duidelijke en transparante P&C cyclus documenten en wij zijn voornemens om (vanaf 2022/2023) een rapportage Meerjaren Prognose Grond- en vastgoedbeleid in te voeren. Zo wordt in dit verantwoordingskader geregeld dat zowel het financieel resultaat als provinciale doelstellingen die worden bereikt, kunnen worden gemonitord en verantwoord.



Figuur 2: Schematisch overzicht (beleids-) kaders grond- en vastgoedbeleid Provincie Limburg

Wettelijke kaders Grond- en vastgoedbeleid

De Provincie Limburg heeft de mogelijkheid om als publiekrechtelijk rechtspersoon privaatrechtelijk te handelen op de grond- en vastgoedmarkt. Het verwerven, beheren en uitgeven van grond en vastgoed is een privaatrechtelijke aangelegenheid. Dit betekent dat twee partijen op een basis van gelijkwaardigheid, vrijwillig een overeenkomst kunnen aangaan. Binnen deze privaatrechtelijke handelingsfeer, is men gebonden aan geldende wet- en regelgeving. De voor het grond- en vastgoedbeleid relevante wet- en regelgeving (publiek- en privaatrechtelijk) wordt in bijlage 1 toegelicht.

De Provincie handelt bij grond- en vastgoedtransacties (aan- en verkopen) binnen de kaders van de Europese en nationale wet- en regelgeving. Twee belangrijke handelingsprincipes zijn gebaseerd op de Europese wetgeving, namelijk: het marktconformiteitsbeginsel en het beginsel van rechtmatigheid. De marktconformiteit bepaalt dat de Provincie bij transacties van grond en vastgoed marktconforme prijzen hanteert. Rechtmatigheid heeft betrekking op het feit dat de Provincie zich houdt aan de wet- en regelgeving.

1.2. Gebruikte bronnen

- Wet- en regelgeving zoals onder andere: Omgevingswet, Besluit Begroting en Verantwoording (BBV), Wet op de vennootschapsbelasting (VPB) etc.;
- Sturing in Samenwerking 3.0, Provincie Limburg;
- Omgevingsvisie Limburg;
- Limburg Agenda 2030;
- Collegeprogramma 2019-2023, Vernieuwend verbinden.

2. Landelijke ontwikkelingen gerelateerd aan grond- en vastgoedbeleid

2.1. Tendens ontwikkelbeleid- en strategieën overheden

Het Nederlandse ruimtelijk ordeningsbeleid wordt al decennia lang sterk gereguleerd vanuit de overheidsinstanties. Daarbij geldt dat provincies veelal verschillend hebben geacteerd op de grond- en vastgoedmarkt.

In het verleden voerden met name veel Nederlandse gemeenten een zogenaamde vorm van actief grondbeleid. Zij kochten (landbouw)grond aan om vervolgens, na het wijzigen van het bestemmingsplan en het bouwrijp maken van de grond, te profiteren van de waardeontwikkeling van deze grond. In de nasleep van de economische crisis zijn veel grondwaardes gedaald, waardoor grote verliezen zijn geleden. Gemeenten hebben de jaren na de economische crisis daarom vaak conservatiever (zogenaamd passief / faciliterend) opgetreden op de grond- en vastgoedmarkt. Ondertussen is een trend te zien dat dit langzamerhand weer wordt teruggedraaid om zodoende meer regie te krijgen op complexe vraagstukken in het ruimtelijke domein. Uit de Benchmark Gemeentelijke Grondprijzen 2021-2022, uitgevoerd door Stec Groep (14 december 2021) blijkt dat 64% van de gemeenten vooral een actief, danwel situationeel (lees: passend) grondbeleid voeren.

Het Rijk heeft ook onderkend dat een rol voor de overheid is weggelegd om complexe vraagstukken in het ruimtelijk domein op te lossen. Daarom is zij gestart met een pilot voor (pro)actief grondbeleid. Hierover is in de zomer van 2021 een Kamerbrief¹ opgesteld waarin is aangegeven dat actief grondbeleid een meerwaarde kan hebben om de nodige uitvoeringskracht te bereiken voor het realiseren van grote veranderopgaven. Dit betekent dat overheden die actief grondbeleid voeren, zich actief in het private domein begeven maar daarbij ook kaderstellend kunnen zijn. Actieve publieke betrokkenheid in de grondmarkt vergt daarom altijd een zorgvuldige afweging. Verder wordt in de Kamerbrief gesteld dat gemeenten en provincies in voorkomende gevallen terughoudender zijn geworden op het gebied van grondbeleid vanwege de beperkte financiële armslag alsook onvoldoende kennis en capaciteit. Hierdoor zijn sommige overheden niet altijd goed in staat om (meerdere) grote gebiedsontwikkelingen te kunnen realiseren. Uit de verkenning blijkt dat om meer uitvoeringskracht te genereren, hiervoor bestaande instrumenten beter en intensiever moeten worden ingezet. Hierbij moet tegelijk ook een oplossing worden gevonden om de financiële armslag en capaciteit bij sommige overheden te vergroten.

Het Rijk kijkt daarom ook naar oplossingen om de medeoverheden te helpen om complexe opgaven te realiseren. Hiervoor wordt onder andere gedacht aan het oprichten van een landelijke grondbank. De Provincie zal deze ontwikkelingen goed blijven volgen.

Enkele grote en complexe opgaven in het ruimtelijk-fysieke domein zijn onderstaand nader beschreven.

2.2. De drie transities

Landelijk is geconstateerd dat grondbeleid van belang kan zijn voor drie majeure transities in de (fysieke) leefomgeving: de landbouwtransitie, de energietransitie en de woningbouwopgave. Doelen voor de landbouwtransitie zijn enerzijds gericht op het beperken van stikstofdepositie (zie verderop in dit hoofdstuk en paragraaf 3.4.3), en anderzijds gericht op de algehele verduurzaming van de landbouw, het stimuleren van kringlooplandbouw, het beperken van (diverse) uitstoot en het tegengaan van bodemdaling (enkele thema's nader uitgewerkt in het Provinciale Landbouwkader Koers naar de toekomst ook in de uitvoeringsnota pacht is aandacht voor het onderwerp natuur-inclusieve landbouw). De doelen voor de energietransitie volgen uit het Klimaatakkoord waarvoor het decentrale proces met de regionale energie strategieën (RES) is ingericht (zie ook paragraaf 3.4.4.). Relevante doelen in het kader van de woningbouwopgave is het verder opschroeven van de woningbouwproductie naar 100.000 woningen per jaar en daarbij een kwaliteits- / verduurzamingslag te realiseren op vele terreinen.

¹ Kamerbrief Verkenning actief grondbeleid d.d. 9 juli 2021 (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, kenmerk 2021-0000345843)

Schaarse grond en meervoudig ruimtegebruik

De schaarste in grond én de beschreven transitieën leiden tot druk op de beschikbare ruimte. Een grondbuffer vanuit de overheid kan van belang zijn om de 'schuifpuzzel' op gebiedsniveau (beter) te kunnen leggen nu (delen van) het landelijk gebied mogelijk geconfronteerd wordt met een majeure transitie². In het landelijk gebied kan herverkaveling van de grond ook worden bereikt door grond te ruilen. In de Wet inrichting landelijk gebied (Wilg) is geregeld dat de provincies een herverkaveling kunnen organiseren. Eigenaren kunnen grond ook op vrijwillige basis ruilen via een zogenaamde kavelruil.

Vanwege de schaarser wordende ruimte wordt tevens steeds meer ingezet op duurzaam gebruik van de ruimte (onder andere door meervoudig ruimtegebruik). Verder leiden strengere duurzaamheidseisen tot hogere initiële investeringen (stichtingskosten), maar in veel gevallen tot lagere exploitatielasten.

2.2.1. Stikstof:

Op 29 mei 2019 deed de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State twee belangrijke uitspraken over het Programma Aanpak Stikstof (PAS). De uitspraken hebben invloed op vele beleidsterreinen en ruimtelijke ontwikkelingen en zijn daardoor onlosmakelijk verbonden met grond- en vastgoed(beleid).

De Afdeling bestuursrechtspraak oordeelde dat het PAS niet als basis mag worden gebruikt voor toestemming voor activiteiten die extra stikstofuitstoot veroorzaken. Het oordeel heeft dan ook invloed op onder andere de realisatie van nieuwe projecten zoals woonwijken, infrastructuur of energie(landschappen).

In een notitie van het Planbureau voor Leefomgeving (PBL) "Stikstof: Ruimte voor perspectief" wordt op hoofdlijnen beschreven hoe ruimtelijke beleidsstrategieën in potentie kunnen bijdragen aan het vergroten van de natuurkwaliteit en daarmee een bijdrage kunnen leveren aan een uitweg uit het stikstofvraagstuk. Hiervoor zijn drie strategieën opgesteld door het PBL:

- het verbeteren van de natuurkwaliteit door het leefgebied voor planten- en diersoorten te vergroten;
- verplaatsen of beëindigen van stikstof uitstotende bronnen om gebiedsspecifieke depositieknelpunten op te lossen;
- mee koppelen van maatschappelijke opgaven zoals klimaatadaptatie en -mitigatie, woningbouw, bodemdaling, duurzame energieopwekking en landschap.

De strategieën hebben allen direct raakvlak met de wijze waarop schaarse grond in Nederland wordt ingezet. Alle drie de strategieën zorgen ervoor dat de grond- en vastgoedmarkt (in bepaalde gebieden) in beweging is en complexer wordt.

2.2.2. Energie

Het doel van het Klimaatakkoord is een vermindering van broeikasgassen met 49% in 2030 en met 95-100% in 2050. De maatregelen in het Klimaatakkoord kunnen, door het verdwijnen van de fossiele bronnen, winst opleveren voor gezondheid, veiligheid en natuur.

De omslag naar een samenleving waarin geen fossiele brandstoffen worden gebruiken, betekent dat er de komende 30 jaar veel moet gaan veranderen. Sommige technieken zijn er al en worden steeds meer toegepast zoals wind- en zonne-energie. Andere moeten nog verder worden ontwikkeld, zoals de

² Grond voor transitieën Verkenning grondbeleid ten behoeve van landbouw, energie en wonen 10 juni 2021

grootschalige productie van groene waterstof en de opslag van energie. Het maakt Nederland ook minder afhankelijk van energie-import.

2.2.3. Woningbouw

De complexiteit van opgaven blijkt bijvoorbeeld uit de forse woningbouwopgave voor de komende jaren. Het woningtekort loopt de komende jaren verder op en is structureel van aard. Door het woningtekort, de gestegen woningprijzen en stijging van de woonlasten (gasprijzen, tekorten materialen, afbouwen van hypotheekrenteaftrek) is betaalbare huisvesting steeds hoger op de maatschappelijke agenda gekomen. De invloed van de Coronacrisis lijkt op basis van de cijfers beperkt te zijn voor de woningmarkt. Op de lange termijn zijn de gevolgen lastig te voorspellen.

De grondprijsⁱ is afhankelijk van de waarde van de woningen. De stichtingskostenⁱⁱ zijn van invloed op de grondwaarde: naarmate de stichtingskosten hoger zijn, drukken zij de residuele waardeⁱⁱⁱ van de grond. Zo zorgt bijvoorbeeld de stapeling van overheidswensen en eisen aan nieuwbouw, voor een verhoging van de stichtingskosten. Dit kan zorgen voor een lagere grondwaarde, mits de hogere kwaliteit niet bijdraagt aan een hogere prijs van de woning.

Tot en met 2030, moeten er in Nederland volgens de prognoses circa 900.000 woningen bijgebouwd worden. Enerzijds om de huidige krapte op de woningmarkt op te lossen en anderzijds om aan de toenemende vraag naar woningen te voldoen die ontstaat door bevolkingsgroei in combinatie met kleinere huishoudens. Voor de realisatie van deze landelijke opgave wordt met name naar het stedelijk gebied gekeken. Tegelijkertijd staat het stedelijke systeem onder druk, op gebied van leefbaarheid en bereikbaarheid. Het is daarom essentieel verstedelijking te koppelen aan investeringen in duurzame stedelijkheid en goede OV-systemen en OV Knooppunten. Deze gecombineerde doelstelling maakt steden sterker, voegt waarde toe aan onderbenutte locaties, voorkomt verdere overbelasting van onze wegen en behoudt zoveel mogelijk groene open ruimte rondom onze steden. Doel is realisatie van aantrekkelijke gebieden voor wonen, leven en werken, met een duurzame energie- en warmtevoorziening en klimaatbestendige inrichting. De focus van investeerders ligt in verstedelijkte gebieden en vanwege de directe en indirecte rendementen, met name in het westen van het land. In Limburg worden Maastricht en de regio rondom Venlo als kansrijke regio's beoordeeld.

2.3. Overige landelijke grond- en vastgoedontwikkelingen

Complexe (her-)ontwikkelopgaven:

Gebiedsontwikkelingen worden, onder andere door een toenemend aantal actoren en schaarse grondvoorraad, steeds complexer. Het landelijk gebied wordt steeds multifunctioneler, waardoor het beoogd wordt voor diverse functies zoals recreatie, energie, voedsel, wonen, natuur, etc.. Daarmee neemt het aantal actoren binnen het landelijk gebied toe met ieder hun eigen belangen en opgaven. In stedelijk gebied spelen weer ander soortige vraagstukken zoals bijvoorbeeld leegstand in combinatie met versnipperde vastgoedeigendommen. De complexiteit kan dan wenselijke of noodzakelijke ontwikkelingen in de weg staan, met ongewenste effecten tot gevolg. Bijvoorbeeld verloedering of verslechtering van de leefbaarheid doordat hinderlijke activiteiten in of aan de rand van stedelijke gebieden gevestigd (kunnen) blijven. Een gevolg hiervan kan zijn dat gewenste ontwikkelingen zich verplaatsen naar minder geschikte locaties. De schaarse beschikbare ruimte en veel verschillende eigenaren kunnen daarbij voor een prijsopdrijvend effect zorgen.

Bedrijfsruimten:

De markt voor bedrijfsruimten bevindt zich mogelijk op een kantelpunt. Dit wordt mede veroorzaakt door de coronasituatie, maar ook door bijvoorbeeld digitalisering en robotisering. Dit heeft effect op het productieproces en orderportefeuilles, waardoor de oppervlaktebehoefte van bedrijven verandert. Hierbij geldt dat de ontwikkelingen in deze sector divers zijn. De maakindustrie kent een andere ontwikkeling en behoefte dan bijvoorbeeld detailhandel, e-commerce en logistiek. Met name in de industrie geldt dat een omschakeling naar circulair noodzakelijk is, niet alleen vanwege klimaat- en energietransitie om uitstoot (CO₂/Stikstof) te beperken. Maar ook vanuit schaarste, verwaarding en duurzame omgang met grondstoffen. De weg naar een circulaire economie vereist dat energie, grondstoffen, materialen en componenten (halffabricaten) zo lang mogelijk en weloverwogen van waarde blijven voor productie en consumptie. Idealiter zou er geen afval meer bestaan, enkel als een tussenfase naar een nieuwe grondstof.

Ook dit leidt tot een andersoortige vraag naar bedrijfsgrond –en ruimten. Aangezien grond een schaars goed is, is een duurzame omgang met bestaande bedrijfsgronden nodig. Niet alleen meervoudig ruimtegebruik op bestaande bedrijventerreinen is nodig, maar ook het ‘circulair’ beschikbaar houden van die bedrijfsgronden via herontwikkeling van ‘brownfields’. Nieuwe terreinen ontwikkelen via zogenaamde ‘greenfields’ wordt niet alleen vanuit ruimtedruk lastiger, maar ook vanuit maatschappelijke optiek. In de provinciale omgevingsvisie (POVI 2020) ligt dan ook de nadruk op bestaande terreinen en eventuele uitbreidingsmogelijkheden aangrenzend.

Kantorenmarkt:

In de Nederlandse kantorenmarkt is sprake van een grote vraag naar hoogwaardige kantoorruimten op toplocaties nabij OV-knooppunten of in stadscentra. Bedrijven zijn echter vanwege de onzekerheid met betrekking tot corona terughoudend in het betrekken van nieuwe kantoren. Er zijn grote regionale verschillen in de impact van de Coronacrisis op de kantorenmarkt. Op de kantorenmarkt wordt, buiten de toplocaties nabij OV-knooppunten of in stadscentra, in toenemende mate leegstand verwacht en zichtbaar. Hoewel er wel vraag is naar andersoortige kantoorruimte, is de afgelopen jaren op veel locaties slecht ‘beperkte’ nieuwbouw gepleegd.

Detailhandel:

Door de positieve economische ontwikkelingen van de afgelopen jaren hebben supermarkten en detailhandel op de beter gesitueerde locaties goede tijden achter de rug. Op matig gesitueerde winkellocaties was echter al sprake van leegstand. De Coronacrisis heeft veel invloed op de omzet van winkels. De verwachting is dat dit structurele gevolgen gaat hebben. De leegstand van winkelvastgoed is de afgelopen jaren toegenomen. Hierbij moet onderscheid gemaakt worden gemaakt tussen verschillende sectoren. Bouwmarkten, woonwinkels en supermarkten hebben in 2020 ondanks de Coronamaatregelen goede jaarresultaten geboekt. Modewinkels en horeca worden daarentegen hard geraakt. Daarnaast ondervinden fysieke winkels dat de Coronacrisis e-commerce (versneld) in de hand werkt. Hierdoor ontstaat verdere leegstand van winkelvastgoed.

3. Grondbezit en ruimtegebruik - opgaven en ontwikkelingen binnen Limburg

Grond- en vastgoedbeleid staat ten dienste aan de verplichte provinciale taken en autonome beleidsdoelstellingen en de daaruit voortvloeiende opgaven. Provinciale opgaven en ontwikkelingen op langere termijn zijn onder andere beschreven in de Limburg Agenda 2030 en de Omgevingsvisie. Een aantal hierin beschreven thema's kunnen, afhankelijk van de projectfase, claims leggen op de beschikbare ruimte. Daarom is het goed om een beeld te hebben van de grotere actoren die grondposities binnen provincie Limburg bezitten (zie bijlage 2) en hoe de ruimte in Limburg globaal wordt benut (zie onderstaande tabel 1). Relevante thema's worden verderop in deze nota nader omschreven.

3.1. Ruimtegebruik en grondbezit binnen Provincie Limburg

De oppervlakte van Provincie Limburg bedraagt ca. 2.210 km² en is qua ruimtegebruik per 01-01-2021 globaal als volgt op te delen:

Ruimtegebruik in Limburg	Km ²	percentage
Agrarisch	972,8	44,1 %
Stedelijke bebouwing en landelijke kernen, bedrijventerreinen, infrastructuur	611,8	27,7 %
Natuur incl. Natuur Netwerk Nederland (NNN), voorheen EHS (excl. Stedelijk groen)	577,7	26,1%
Water (buiten NNN)	44,2	2,0 %
Overig	3,1	0,1%
Totaal (afgerond)	2.210	100%

Tabel 1: Ruimtegebruik Limburg – algemeen, op basis van kadastergegevens geraadpleegd medio 2021 en status natuurbeheerplan 2021

Regionaal zijn er verschillen. Limburg is hertoe opgesplitst in een zestal regio's (zie bijlage 3, ook voor de in tabel 2 genoemde afkortingen). De regio's met de meeste natuur betreffen de Oostelijke zijden van Noord- en Midden Limburg (mede vanwege de Maasduinen en de Meinweg). In Zuid-Limburg is het aandeel natuur aanzienlijk lager dan in de rest van de Provincie (veel versnippering). Waar in Zuid-Limburg zuid (Maastricht-Heuvelland) het aandeel agrarisch hoger is dan gemiddeld, is in Zuid-Limburg noord (Westelijke en Oostelijke mijnstreek), het gebied meer dan gemiddeld verstedelijkt. Het spreekt voor zich dat er in deze regio's ook sprake is van lokale verschillen.

Ruimtegebruik in Limburg	percentage	NLW	NLO	MLW	MLO	ZLN	ZLZ
Agrarisch	44,1 %	52,3%	31,7%	49,3%	40,6%	28,9%	51,7%
Stedelijke bebouwing	27,7 %	22,9%	26,7%	21,2%	24,1%	50,7%	25,9%
Natuur	26,1%	23,3%	37,9%	27,8%	31,0%	19,0%	21,1%
Water (buiten NNN)	2,0 %	1,4%	3,7%	1,6%	4,1%	1,3%	1,1%
Overig	0,1%	0,2%	0,0%	0,1%	0,2%	0,1%	0,2%
Totaal (afgerond)	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

In rood, significant lager dan gemiddeld

In groen, significant hoger dan gemiddeld

Tabel 2: Ruimtegebruik Limburg – detail, op basis van kadastergegevens geraadpleegd medio 2021 en status natuurbeheerplan 2021 (voor een overzicht van de regio's en afkortingen, zie bijlage 3)

In het agrarisch areaal valt op dat met name in het oostelijke deel van Noord-Limburg bijna de helft van het agrarisch areaal in bezit is van niet-agrariërs (analyse van de onderliggende gegevens). In het

westelijke deel van Noord-Limburg hebben vastgoedpartijen, ontwikkelaars en bedrijven die agrariërs van een financieringsconstructie voorzien, veel agrarische gronden in bezit.

Speculatie met gronden:

Grondspeculatie^{iv} leidt er niet per definitie toe dat toekomstige ontwikkelingen niet op de juiste locatie komen, maar in bepaalde gebieden is dit een aandachtspunt. Grondspeculatie gebeurt bijvoorbeeld bij agrarische gronden naast bedrijventerreinen of aan de randen van steden en dorpen. Met een voorkeursrecht of (anticiperende) aankopen kan eventueel voorkomen worden dat bij geplande ontwikkelingen de grond door derden als speculatiemiddel wordt ingezet. Hierbij geldt dat dan ook een sterk vermoeden moet zijn op grondspeculatie op een bepaalde locatie.

Daarbij geldt bovendien dat er initiatieven en ontwikkelingen die vanuit de markt worden ontwikkeld, waar de marktpartijen reeds grondposities hebben.

3.1.1. Grond- en vastgoedportefeuille Provincie Limburg

De Provincie Limburg heeft - mede vanuit de uitvoering van haar verplichte Provinciale taken - een grond- en vastgoedportefeuille van ruim 3.500 hectare en 33 gebouwen (peildatum 1-1-2022). Van de 3.500 hectare grond bestaat 1.800 hectare uit provinciale wegen. De resterende gronden (1.700 hectare) zijn projectgebonden gronden of gronden die strategisch in bezit zijn. De projecten waar de grondportefeuille aan gelieerd zijn bevinden zich in verschillende stadia (initiatiefase, ontwerpfase, voorbereidingsfase, realisatiefase, beheerfase).³

3.2. Verplichte taken Provincie

De provinciale opgaven wordt de komende jaren (decennium) beïnvloed door allerlei trends, conjunctuurontwikkelingen en maatschappelijke vraagstukken. Een robuust grond- en vastgoedbeleid dat kan anticiperen op deze situaties is noodzakelijk. Grond- en vastgoedbeleid staat ten dienste van de uitvoering van provinciale taken en van de realisatie van autonome provinciale opgaven/beleid.

In deze nota Grond- en vastgoedbeleid zijn de meest relevante langjarige ontwikkelingen, taken en opgaven omschreven waarvoor de provinciale grond- en vastgoedbeleidsinstrumenten kunnen worden ingezet. Deze opgaven en ontwikkelingen liggen in lijn met de landelijke trends en opgaven (zie Hoofdstuk 2).

De Provincie Limburg heeft een aantal wettelijke taken. De Provincie geeft hier zelfstandig uitvoering aan, maar werkt daarin ook samen met onder anderen gemeenten, Rijksoverheid, waterschap, bedrijven en onderwijsinstellingen.

De verplichte taken van Provincie Limburg zijn ⁴:

- Duurzame ruimtelijke ontwikkeling, waaronder waterbeheer;
- Milieu, energie en klimaat;
- Vitaal platteland, natuurbeheer & ontwikkeling natuurgebieden;
- Regionale bereikbaarheid en regionaal openbaar vervoer;
- Regionale economie;
- Culturele infrastructuur en monumentenzorg;
- Toezichthouder op de gemeenten.

Veel van deze taken hebben direct te maken met ruimtelijke ontwikkelingen en daarmee met grond en vastgoed. Provincie Limburg heeft eveneens bevoegdheden vanuit de Wet ruimtelijke ordening (Wro) als er ruimtelijke ontwikkelingen en vraagstukken spelen op regionaal/ bovenregionaal niveau. Naar

³ Provinciale doelen, belangen en bezit zijn niet statisch, dus het betreft nadrukkelijk een beeld van de situatie per 01-01-2021.

⁴ <https://www.limburg.nl/over/organisatie/verplichte-taken/>

verwachting treedt op 1 juli 2022 de Omgevingswet in werking en vervangt deze vele wetten (26) op het gebied van de fysieke leefomgeving. Provincie Limburg bepaalt, via de omgevingsvisie en omgevingsverordening, waar gemeenten bedrijventerreinen en kantoorparken mogen aanleggen. Deze ontwikkelingen vragen om (boven-)regionale afstemming.

In artikel 2.3 lid 2 van de Omgevingswet is bepaald dat een bestuursorgaan van een provincie zijn taken en bevoegdheden, als dat bij de regeling daarvan is bepaald, slechts uitoefent als dat nodig is:

- a. met het oog op een provinciaal belang en dat belang niet op een doelmatige en doeltreffende wijze door het gemeentebestuur kan worden behartigd, of
- b. voor een doelmatige en doeltreffende uitoefening van de taken en bevoegdheden op grond van de Omgevingswet of de uitvoering van een internationaalrechtelijke verplichting.

Hiermee is het subsidiariteitsbeginsel wettelijk verankerd in de Omgevingswet.

Uitvoering Provinciale taken in relatie tot grond- en vastgoed:

Limburg kent een aantal verstedelijkte gebieden alsook veel landelijke gebieden. Ieder gebied en iedere regio kent zijn eigen vraagstukken. Zoals gemeld worden gebiedsontwikkelingen, onder andere door een toenemend aantal actoren, steeds complexer.

Voor de Provincie ligt er een uitdaging om op regionaal niveau ruimtelijke richting te geven en keuzes te maken. Op lokaal niveau moet een dialoog worden aangegaan en moet gezocht worden naar wederzijds voordeel, flexibiliteit en maatwerk.

De maatschappelijke opgaven op de langere en middellange termijn zijn onder andere vastgelegd in de Omgevingsvisie Limburg (POVI) en Limburg Agenda. Ambities, doelstellingen en opgaven op het gebied van de hierin genoemde thema's staan geformuleerd in het collegeprogramma, provinciale beleidsnota's en uitvoeringskaders.

3.3. Omgevingsvisie Limburg (POVI)

In de omgevingsvisie worden drie hoofdopgaven onderscheiden. De hoofdopgaven zijn:

- Een aantrekkelijke, sociale, gezonde en veilige leefomgeving in stedelijk c.q. bebouwd gebied in landelijk gebied;
- Een toekomstbestendige, innovatieve en duurzame economie (inclusief landbouwtransitie);
- Klimaatadaptatie en energietransitie.

“Deze opgaven spelen Limburg-breed, de accenten verschillen echter per gebied en per sector”
Dit vraagt om passende inzet van het beschikbare instrumentarium.

In de omgevingsvisie komen een aantal thema's aan de orde die qua uitvoering en ruimtelijke context (nauw) samenhangen met het grond- en vastgoedbeleid, zoals bijvoorbeeld: Wonen en Leefomgeving, economie, werklocaties, mobiliteit (weg, spoor, water, lucht en buis), energie, landbouw, water, natuur.

3.4. Opgaven en taken van Provincie Limburg gerelateerd aan grond- en vastgoedbeleid

Enkele lange termijnontwikkelingen die vanuit de Provinciale taken, dan wel Limburg Agenda en omgevingsvisie een grote samenhang met het grond- en vastgoedbeleid hebben worden onderstaand beschreven. Een aantal andere thema's uit de omgevingsvisie kunnen indirect samenhang vormen met grond- en vastgoedbeleid, deze thema's (o.a. bodem en ondergrond, landschap, cultuur-sport-erfgoed) worden verder niet beschreven in de voorliggende nota, maar worden wel meegenomen en meegewogen in het afwegingskader (paragraaf 5.2 en verder).

3.4.1. Economie

De stimulering van de regionale economie behoort tot de provinciale taken.

In het economisch beleid zijn twee missies ('Limburg maakt Energiek!' en 'Limburg maakt gezond!') gebaseerd op vijf transitieën die van invloed zijn op de ontwikkeling van de regionale economie: de energietransitie, gezondheidstransitie, duurzaamheidstransitie, voedingstransitie en de digitaliseringstransitie.

Het verder versterken van de vier Brightlands campuslocaties (Provincie participeert hierin middels deelnemingen) staat centraal in het Limburgse economisch beleid. Het is belangrijk dat deze locaties aantrekkelijk en passend geoutilleerd zijn, met huisvesting voor kennis en onderzoek, voor starters en doorgroeiers en voor experimenteerterruimte, bijvoorbeeld in de vorm van 'field labs'. Het streven ligt dan ook op de realisatie van een excellent vestigingsklimaat. Zo is onlangs de Brightlands Chemelot Campus gestart met een uitbreiding (Grondexploitatie Noord oftewel 'GREX Noord'). In Maastricht is een gebiedsontwikkeling voorzien die een belangrijke randvoorwaarde vormt voor het tot volle wasdom laten komen van de Brightlands Maastricht Health Campus. Ook voor de campussen in Venlo ('Werklandschap Greenport Venlo') en Heerlen (Smart Services Campus) zijn er mogelijkheden voor verdere verbetering van (de aansluiting op) hun fysieke omgeving.

Voor de toekomst zien we een ontwikkeling waarin, naast de huidige campussen, meerdere typen van innovatie-milieus ontstaan, bijvoorbeeld in de binnenstedelijke omgeving ('innovation quarters'). Dergelijke ontwikkelingen kunnen vanuit hun bijdrage aan innovatie en de dynamiek die ze met zich meebrengen, van toegevoegde waarde zijn voor de structuurversterking in en rond de stad en daarmee het vestigingsklimaat en de werkgelegenheid van Limburg.

Vanuit de provinciale missies wordt primair ingezet op het versterken van de innovatieve logistieke bedrijvigheid, waarbij verduurzaming, digitalisering en circulariteit vooraanstaande thema's zijn. Deze aspecten vormen een belangrijk element in de afweging of logistieke bedrijvigheid voldoende toegevoegde waarde heeft om in dergelijke ruimtebehoefte te voorzien. Daarbij zoeken we de balans tussen het innovatieve niveau, koppeling met reeds gevestigde productie, de benodigde arbeidskrachten (passend bij hetgeen voorhanden is), het ruimtebeslag en de ruimtelijke inpassing.

3.4.2. Mobiliteit / Infrastructuur:

Een andere opgave is gekoppeld aan de verbetering en instandhouding van de (provinciale) infrastructuur en een goede aansluiting op (inter)nationale en (eu)regionale netwerken (weg, spoor, water, lucht, buis). Provincie Limburg heeft een wettelijke taak voor de ontwikkeling en het beheer van het regionaal mobiliteitsnetwerk. Binnen deze taak worden projecten conform een vastgesteld beleidskader gewogen langs vier criteria: veiligheid, doorstroming, leefbaarheid en duurzaamheid. Projecten die voldoen aan deze criteria worden toegevoegd aan het Integraal Programma Mobiliteitsopgaven Limburg (IPML) en tot ontwikkeling gebracht met Provincie Limburg als initiatiefnemer. De concrete mobiliteitsopgave in IPML is voor Provincie Limburg de onderlegger om indien nodig over te gaan tot grondverwerving om de opgave te realiseren.

3.4.3. Natuurontwikkelopgave en stikstofaanpak

Het natuurbeleid is in 2013-2014 gedecentraliseerd en sindsdien is Provincie verantwoordelijk voor de ontwikkeling van nieuwe natuur en het behoud en beheer van bestaande natuur. Het doel is het realiseren van een robuust grensoverschrijdend natuur- en waternetwerk van goede kwaliteit.

Door het Rijk zijn met provincies bestuursovereenkomsten ondertekend (natuurontwikkelopgave). Voor Provincie Limburg is vastgelegd dat zij de kwalitatieve verplichting vervult om de natuur in stand te houden (bijvoorbeeld instandhouding Natura-2000 gebieden) en een kwantitatieve inspanningsverplichting om 2.600 hectare nieuwe natuur te realiseren over de periode 2011-2027.

Via vrijwillige verwerving is er in de afgelopen jaren al 1.500 hectare natuurgronden gerealiseerd (stand van zaken eind 2020). Dit waren de minst complexe dossiers in relatie tot de eigendomssituatie en verwerving. In de periode tot 2027 moet daar nog ongeveer 1.100 hectare aan worden toegevoegd. Hoewel de natuurontwikkeling conform 'planning' lijkt te lopen, is de realisatie van de resterende 1.100 hectare een complexere opgave dan de reeds gerealiseerde 1.500 hectare.

Net als voor (grote) infrastructurele projecten, verwerft Provincie Limburg ook gronden ter aanleg van natuurcompensatie. Deze natuurcompensatie is een wettelijke verplichting in het kader van de Wet Natuurbescherming. Deze gronden worden na ontwikkeling primair aan gemeenten en natuurbeheerders overgedragen (bijvoorbeeld gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum). De wijze waarop gronden worden overgedragen wordt vastgelegd in de uitvoeringsnota beheer, waar ook aandacht is voor een uitspraak van de Hoge Raad van 26 november 2021 met een verstrekend arrest op het gebied van uitgifte van onroerend goed door overheden.

Daarnaast is sinds juli 2021 de Wet stikstofreductie en natuurverbetering in werk getreden. In deze wet is een taakstelling voor het Rijk opgenomen (omgevingswaarden) om stikstofemissies omlaag te brengen. Provincies werken samen met het Rijk aan generieke maatregelen en bronmaatregelen die de uitstoot omlaag brengen. Verwerving/opkoop is één van de mogelijke maatregelen om emissies te reduceren. Zo is er in Limburg in 2021 bijvoorbeeld gestart met de uitvoering van de eerste tranche van de 'Regeling provinciale aankoop veehouderijen nabij natuurgebieden'. Met deze regeling kunnen ondernemers die een bepaald niveau stikstofdepositie op stikstofgevoelige natuur veroorzaken zichzelf aanmelden voor vrijwillige opkoop door de Provincie. De verwachting is dat het aantal opkoopregelingen in het kader van stikstof de komende jaren verder toe zal nemen. Het Provinciaal Stikstofbeleid is nog in uitwerking.

3.4.4. Energie

Energie en klimaat behoren tot de Provinciale taken. In de omgevingsvisie is opgenomen dat de focus ligt op de transformatie van het huidige energiesysteem, waarbij zonne-energie – met de Limburgse zonneladder als afwegingskader – en windturbines voorlopig de meest voor de hand liggende energiebronnen zijn.

De Regionale Energie Strategie (RES, vastgesteld door PS op 18 juni 2021, G-21-017) is het uitgangspunt voor de ontwikkeling van energievraagstukken. Provincie Limburg is hiertoe opgedeeld in twee regio's, de regio Zuid-Limburg en de regio Noord/Midden Limburg. In de Regionale Energie Strategie wordt inzichtelijk gemaakt waar en hoe het best met behulp van wind en zon duurzame energie op land kan worden opgewekt en welke gebieden hiervoor kansrijk zijn. Overige gebieden zijn in beginsel uitgesloten voor opwekking van duurzame energie.

Opgave energie:

Landelijk is afgesproken dat in 2030 35 TWh per jaar aan duurzame energie moet worden opgewekt. Tevens is afgesproken dat alle projecten hiertoe in 2025 vergund moeten zijn. De Limburgse ambitie voor het opwekken van duurzame energie betreft 1,2 TWh duurzame energie voor de regio Noord/Midden Limburg en 1,3 TWh voor de regio Zuid-Limburg.

Zonne-energie:

Voor de ruimtelijke inpassing van zonne-energie wordt in de omgevingsvisie de Limburgse zonneladder gehanteerd. Het gaat zowel om de juiste locatie als om de juiste ruimtelijke inpassing op die locatie. De Limburgse zonneladder kent een motiveringsplicht (conform motie 2685). Voor trede 4 '*gronden in gebruik voor landbouw en gronden gelegen binnen de groenblauwe mantel*' geldt een nee-tenzij

principe. Uitsluitingsgebieden zijn: Natuurnetwerk Limburg, Waterwingebieden, bestaande bos- en natuurgebieden gelegen in de groenblauwe mantel.

3.4.5. Water

Het provinciale waterbeleid is gericht op bescherming tegen hoogwater, aanpak van regionale wateroverlast en watertekort, behoud en herstel van waterrijke natuurgebieden, beschikbaarheid van voldoende water van goede kwaliteit, drinkwatervoorziening en grondwaterbeheer. De opgave is te komen tot een ecologisch, veilig, gezond en klimaatrobuust watersysteem met een toekomstbestendige ruimtelijke ordening voor zowel het hoofdwatersysteem (de Maas) als voor het regionaal watersysteem (beken en zijrivieren van de Maas). Uitvoering van het waterbeleid krijgt vorm via allerlei concrete maatregelen in verschillende uitvoeringsprogramma's.

In juli 2021 werd de Limburgse Euregio geconfronteerd met hoogwater als gevolg van hevige regenval. Hierdoor traden beken en geultjes op diverse plekken buiten hun oevers en richtten enorme schade aan. Ook langs de Maas was de situatie op een aantal plekken penibel, maar zijn geen grote overstromingen geweest. Een resultaatgerichte aanpak voor robuuste watersystemen én een klimaatbestendige ruimtelijke ordening is van wezenlijk belang, om ook in de toekomst beter gesteld te staan voor extreme regenval, zoals zich afgelopen zomer voordeed. Een versterkte en geïntensiveerde uitvoering van het bestaande waterbeleid, als uitvloeisel van het zomerhoogwater van 2021, moet hieraan bijdragen.

3.4.6. Woningmarkt

Met betrekking tot de woningmarkt bepaalt het Rijk de randvoorwaarden, gemeenten dragen (samen) zorg voor de planologische (rand)voorwaarden en proberen sturing te geven aan de behoefte. Marktpartijen, corporaties en investeerders gaan over de daadwerkelijke bouw van woningen. De Provincie fungeert als belangenbehartiger van de regionale woningmarkt, kent de bijzonderheden van de regionale opgaven, monitort deze en stimuleert (momenteel) ontwikkelingen met bijzondere kwaliteiten en voor specifieke doelgroepen.

Het woonbeleid van de Provincie Limburg ambieert voor iedereen een juiste woning op de juiste plaats op het juiste moment beschikbaar en betaalbaar. De huidige provinciale rol op het gebied van wonen is middels het woonbeleid te omschrijven als: agenderend, stimulerend, meesturend en verbindend, via samenwerking met partners en met inzet van richtinggevend en financieel instrumentarium. Op deze manier wil de Provincie bereiken dat partijen meer mogelijkheden (instrumenten en eigen kracht) inzetten om gezamenlijk de woonopgave vorm te geven.

De Limburgse bouwopgave tot 2030 bedraagt 15.800 woningen (bestuurlijke afspraken najaar 2020). Het woningtekort in Limburg is meer kwalitatief dan kwantitatief van aard⁵. Met enkel en alleen nieuwbouw voorzien we weliswaar in de kwantitatieve behoefte aan woningen van dit moment, maar voorzien we tevens een overschot op termijn. Nieuwbouw (in hoeveelheid, maar vooral ook in kwaliteit) zal daarom nog meer gezien moeten worden in combinatie met de opgave in de bestaande woningvoorraad. De Limburgse woonopgave is echter complex. Op basis van de huishoudensprognose wordt (vanwege het groeiende aantal van 1- en 2-persoons huishoudens) vooralsnog uitgegaan van een extra woningbehoefte van 9.000 tot circa 11.000 woningen. Aanvullend hierop zijn 3.000 extra reguliere woningen nodig voor internationale werknemers.

⁵ Woononderzoek - Provincie Limburg Woonmonitor 2021 en bijlagenboek woonmonitor 2021

4. Grond en vastgoedbeleid - De Praktijk en de Theorie

4.1. De praktijk

Provincie Limburg heeft de afgelopen jaren het geheel zelfstandig tot uitvoering brengen van een ontwikkelingsplan, het opstellen van een grondexploitatie en het voeren van onderhandelingen over het verkopen en exploiteren van de grond niet of nauwelijks uitgevoerd. Wel heeft Provincie Limburg deze ontwikkelingen vaak samen met partners opgepakt, mede om gebruik te maken van kennis en kunde in de markt. Bij de ontwikkelingen rondom VDL Nedcar bijvoorbeeld werkt Provincie Limburg nauw samen met het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (hierna EZK) waarbij EZK risicodragend participeert.

In de afgelopen jaren is de Provincie Limburg middels haar deelnemingen nauw betrokken geweest bij diverse majeure ontwikkelingen, zoals de ontwikkeling rondom de campussen, Maastricht Aachen Airport en Ruimte voor Ruimte. Middels het oprichten van deelnemingen heeft de verdere uitwerking van diverse ontwikkelingen, extern c.q. op afstand plaatsgevonden. De opgerichte deelnemingen dragen zorg voor het dagelijks reilen en zeilen van de ontwikkeling en leggen verantwoording af aan de aandeelhouders waaronder Provincie Limburg.

De manier waarop Provincie Limburg in de praktijk heeft gehandeld is mede gebaseerd (geweest) op het beleidskader SIS (Sturing in Samenwerking) waar dit grond- en vastgoedbeleid een addendum op is.⁶ Middels het vaststellen van deze nota grond- en vastgoedbeleid wordt deze nota leidend in relatie tot de huidige versie van SIS 3.0. (inzake de rolkeuze en samenwerking bij ruimtelijke doelstellingen). De samenhang met SIS blijft, waarbij deze beleidsstukken elkaar aanvullen.

4.2. De theorie en achtergronden

4.2.1. Doel grondbeleid

Als eerder aangegeven wordt in deze nota Grond- en vastgoedbeleid vastgelegd welke grondbeleidsinstrumenten de Provincie kan (en wil) inzetten om beleid met een ruimtelijk(-fysieke) component tot uitvoering te brengen. Het grondbeleid en haar instrumenten staan ten dienste van de realisatie van diverse provinciale opgaven.

Het zorgvuldig omgaan met de beschikbare ruimte en vastgoed, in combinatie met het realiseren van provinciale ambities, vraagt om een passend en weloverwogen grond- en vastgoedbeleid, met hierbij als randvoorwaarde het behoud van welvaart en welzijn voor de Limburgers. Zorgvuldig omgaan met beschikbare ruimte houdt in dat ruimtelijke ontwikkelingen afgewogen moeten worden aan een breed spectrum van criteria.

4.3. Vormen van grondbeleid

De mate waarin een overheid zich beweegt op de grond- en vastgoedmarkt bepaalt de vorm van het grondbeleid. Er is een aantal vormen van grondbeleid te onderscheiden, namelijk actief en faciliterend, waarbij ook tussenvormen goed mogelijk zijn.

Actief grondbeleid houdt in dat de Provincie zelf regie houdt bij de ontwikkeling. Door gronden in eigendom te hebben of te verwerven, deze vervolgens in te brengen en opdracht te geven om de gronden met een bepaald doel bouwrijp te maken en vervolgens de gronden uit te geven/verkopen aan derden, bijvoorbeeld ontwikkelaars. Hiervoor wordt een grondexploitatie opgesteld en vindt de aanpak projectmatig plaats conform de projectfases zoals in onderstaand schema weergegeven. Dit alles volledig voor rekening en risico van de Provincie. De risico's zijn mede afhankelijk van de projectfase waarin een ontwikkeling zich bevindt.

⁶ Feitelijk vervangt deze nota hoofdstuk 6 van SIS 3.0.



Figuur 3: Projectfases van een ontwikkeling

Bij *faciliterend grondbeleid* stelt de Provincie de kaders (bijvoorbeeld in de vorm van een Provinciaal Inpassingsplan^{vi} (nu PIP, na inwerkingtreding Omgevingswet: projectbesluit) voor de ontwikkeling vast, maar zijn derden (zoals ontwikkelaars of woningcorporaties) verantwoordelijk voor de realisatie.

Bij *faciliterend grondbeleid* zijn de provinciale investeringen en risico's beperkter. Dit kan aanleiding zijn om voor deze vorm te kiezen. Hiermee kan er echter minder goed gestuurd worden op een ruimtelijke ontwikkeling, bijvoorbeeld qua programma of (ruimtelijke) kwaliteit. De rol in de diverse projectfasen is dan ook heel anders.

Bij *faciliterend grondbeleid* geldt dat in het geval van uitzonderlijke/complexere ontwikkelingen meer gebruik wordt gemaakt van de beschikbare expertise en creativiteit in de markt. Echter, in enkele gevallen kan de keuze tot *faciliterend grondbeleid* ook noodgedwongen zijn, door bijvoorbeeld de afwezigheid van (voldoende) grondposities en het ontbreken van medewerking van de eigenaren om gronden aan de Provincie te verkopen.

Overheden kunnen ook een tussenvorm tussen actief en *faciliterend grondbeleid* uitvoeren. In deze tussenvorm maken overheden en marktpartijen afspraken over de rolverdeling binnen een project. Iedere vorm heeft zijn eigen voor- en nadelen.

4.3.1. Provinciale rollen en instrumenten uit SIS 3.0

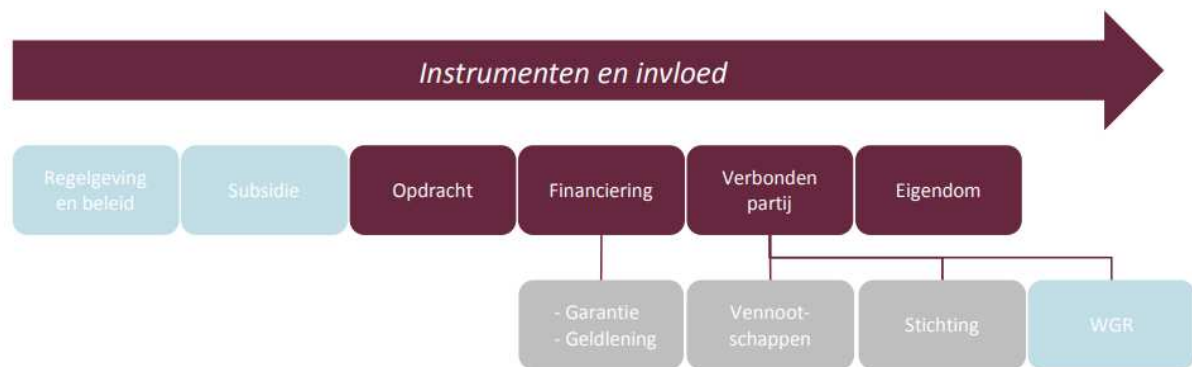
Grond- en vastgoedontwikkelingen kunnen dus ook worden uitgewerkt door middel van samenwerkingen en samenwerkingsverbanden. Het beleid omtrent samenwerkingen is vormgegeven in SIS 3.0.

In onderstaande afbeelding staan de beschikbare provinciale rollen (benoemd in SIS 3.0) afgebeeld in relatie tot de mate van invloed van passief tot actief.



Figuur 4: Provinciale rollen conform SIS 3.0.

Conform SIS 3.0 kunnen verschillende rollen worden aangenomen. Ook worden in SIS 3.0 enkele provinciale instrumenten genoemd (zie figuur 4). Het spreekt voor zich dat hoe actiever grond- en vastgoedbeleid gevoerd wordt, des te meer wettelijke instrumenten er tot beschikking staan. De stapeling van meerdere provinciale instrumenten is mogelijk, conform de richtlijnen die gelden en benoemd zijn in SIS 3.0. Genoemde onderstaande instrumenten dienen niet te worden verward met de ruimtelijke- en grondbeleid instrumenten (excl. eigendom), zie paragraaf 5.3.2.



Blauw betreffen bestuursrechtelijke instrumenten, rood betreffen privaatrechtelijke instrumenten

Figuur 5: Provinciale instrumenten conform SIS 3.0.

Naast de genoemde instrumenten in SIS 3.0, kan Provincie Limburg ook grondbeleid voeren door:

- Het inbrengen van kennis (juridisch, plan economisch, ruimtelijk, etc.) binnen projecten en ontwikkelingen. De laatste jaren is er voor gemeenten, onder andere door diverse decentralisaties, een toenemend aantal gemeentelijke taken bijgekomen. Dit stelt forse eisen aan de uitvoeringskracht van gemeenten. Verder vereisen grote ruimtelijke ontwikkelingen bestuurlijke, ambtelijke en financiële slagkracht. Door in bepaalde gevallen extra capaciteit en expertise beschikbaar te stellen, zowel voor de ontwikkeling van projecten alsook voor de beheersbaarheid van de financiën en risico-inschattingen, kan de Provincie gemeenten hierin ondersteunen.
- De Provincie kan haar bezit strategisch inzetten, bijvoorbeeld door het opleggen van verplichtingen of het uitzetten van een tender^{vii}, marktinschrijving of openbare inschrijving (met voorwaarden).

Provinciale deelnemingen

De nota grond- en vastgoedbeleid is van toepassing op (toekomstige) provinciale eigendommen en de grondbeleidsinstrumenten die de provincie in het kader van grond en vastgoedactiviteiten tot haar beschikking heeft. Deze nota is niet per definitie van toepassing op de deelnemingen van de provincie. Dit is alleen mogelijk als daartoe binnen een provinciale deelneming, middels de procedures zoals die conform de statuten van de betreffende deelneming gelden, wordt besloten.

5. Passend Grond- en vastgoedbeleid en beschikbare grondbeleidsinstrumenten

Uit de voorgaande hoofdstukken resulteert dat grond en vastgoed gerelateerd is aan een breed spectrum van ontwikkelingen, regelgeving en beleidskeuzes. De Provincie Limburg acteert binnen dat speelveld. Zij richt daar haar te voeren Grond- en vastgoedbeleid op in, rekening houdende met de locatie specifieke omstandigheden.

Overheden kunnen een dubbelrol vervullen wanneer ze zowel “marktspeler” als “marktmeester” zijn (o.a. Segeren 2007): *“meedoen aan een spel waarvan je zelf de regels bepaalt is niet zonder bezwaren.”* Als risico wordt benoemd dat er een prikkel kan zijn om grond die de overheid zelf bezit sneller en commercieel aantrekkelijker te bestemmen – ‘eigen grond eerst’ – dan die van private partijen elders in het gebied. Met andere woorden publieke betrokkenheid in de grond- en vastgoedmarkt vergt een zorgvuldige en transparante afweging.

5.1. Thematische en situationele aanpak Grond- en vastgoedbeleid

Binnen de Provincie Limburg spelen (de komende jaren) diverse opgaven en iedere opgave kent hierbij zijn eigen uitdagingen, actoren en (locatie-specifieke) omstandigheden. Voor de realisatie van de provinciale taken, opgaven en ambities moet de Provincie Limburg zorgvuldig omgaan met de schaarse beschikbare ruimte.

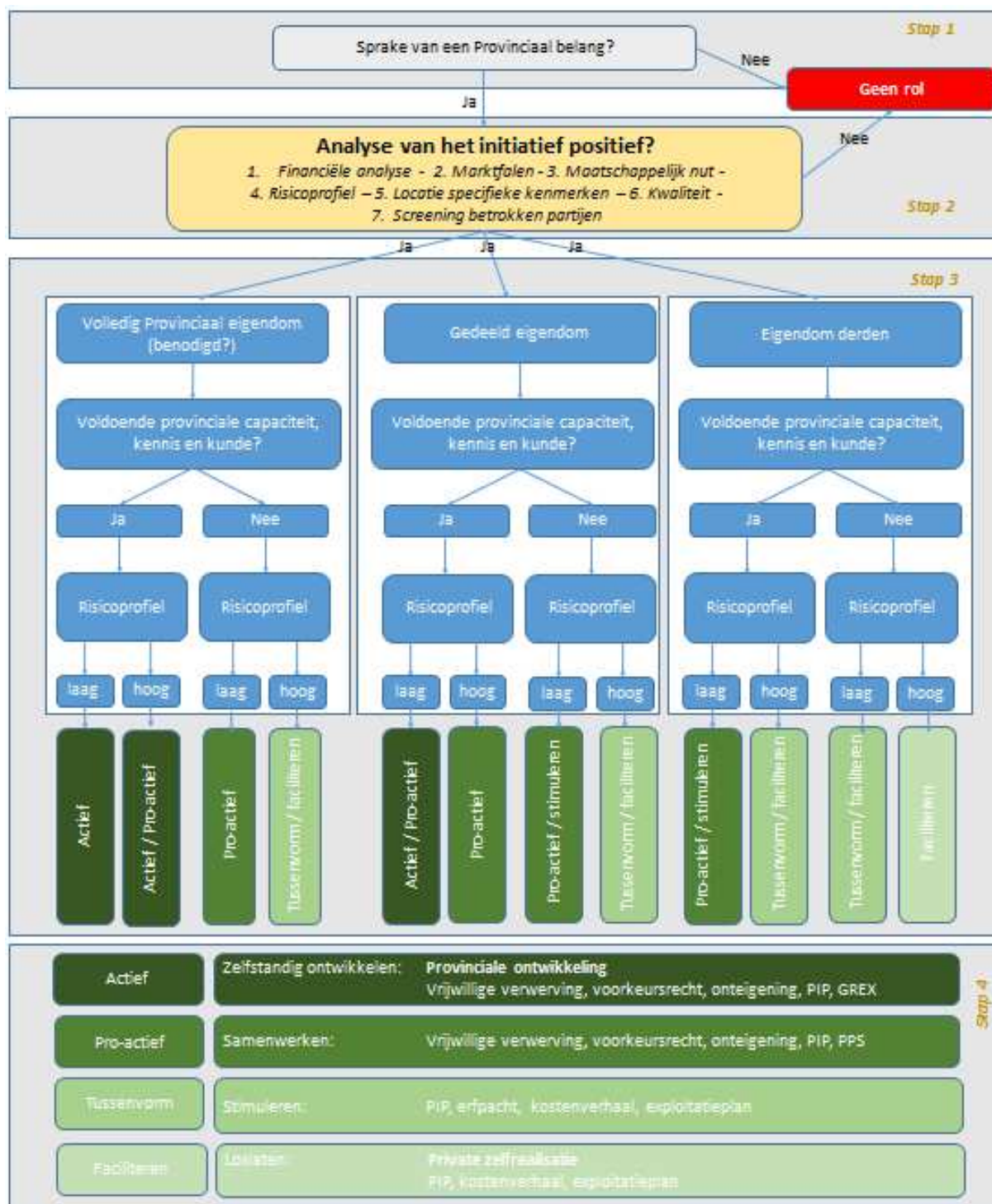
Op basis van de context in voorgaande hoofdstukken kiest de Provincie Limburg voor een passend grond- en vastgoedbeleid. Een beleid dat kan inspelen op de actualiteit en omstandigheden en de daarbij behorende provinciale opgaven. Het passend grond- en vastgoedbeleid dat wordt voorgesteld biedt de ruimte om de juiste rol te pakken en een goede afweging te maken over de in te zetten instrumenten. De Provincie onderkent daarmee, net als het Rijk dat op onderdelen een rol voor overheden is weggelegd in het realiseren van complexe opgaven in het ruimtelijk-fysieke domein. Tegelijkertijd wordt ook onderkend dat we dit niet alleen kunnen en dat dit samenwerking vergt met zowel de medeoverheden als marktpartijen.

Dit houdt in dat per project een afweging wordt gemaakt óf en welke provinciale (grond- en vastgoedbeleid) instrumenten worden ingezet, welke rol Provincie neemt en worden de mogelijkheden tot samenwerking onderzocht. Het afwegingskader voor dit Passend Grond- en vastgoedbeleid wordt nader toegelicht in paragraaf 5.2. De beschikbare instrumenten komen in hoofdstuk 5.3 aan de orde.

Bezit van grond- en vastgoed is voor de Provincie geen doel op zich. De Provincie Limburg streeft naar het beheer van een evenwichtige, behapbare en courante grond- en vastgoedportefeuille. Dit wordt gedaan middels het voeren van strategisch portfoliomanagement (zie paragraaf 5.4 en voor nadere details de uitvoeringsnota beheer Grond en vastgoed 2022). Middels deze portefeuille moeten voor Limburg relevante ontwikkelingen mogelijk gemaakt kunnen worden. Provincie Limburg heeft, een relatief goed gevulde grond- en vastgoedportefeuille die kansen biedt voor gewenste ontwikkelingen. Vanuit haar eigen grond- en vastgoedportefeuille zal Provincie Limburg bezien welke wenselijke ontwikkelingen ter plaatse mogelijk zijn. Indien er tevens vanuit het huidige bezit kansen liggen om het verdien- en weerstandsvermogen minimaal op peil te houden, dan worden die kansen onderzocht en overwogen, onder voorwaarde dat het beoogde gebruik ook het provinciale beleid versterkt. Door het toepassen van strategisch portfoliomanagement volgt dat eigendom zo optimaal mogelijk wordt benut voor de Limburgse taken en opgaven en zo optimaal mogelijk wordt beheerd, zie hiervoor ook paragraaf 5.4.

5.2. Stroomschema afwegingskader

Om deze vorm van grond- en vastgoedbeleid uit te kunnen voeren en transparant te maken hoe keuzes en afwegingen tot stand komen is een afwegingskader opgesteld. Alle opgaven, projecten en initiatieven (projectplannen en businesscases) worden beoordeeld langs dit onderstaande afwegingskader. Uit de analyse van het project kan volgen dat het nodig is om gronden te verwerven (bijvoorbeeld ten behoeve van provinciale wegen). Deze keuze is van belang voor de beoordeling van de definitieve rol- en instrumentkeuze van de provincie die volgt uit het afwegingskader.



Figuur 6: Stroomschema afwegingskader rol en instrumenten – Provinciaal grond- en vastgoedbeleid

Recente en lopende projecten en rol van Provincie Limburg hierin:

Faciliterend

Actief

Project	Windpark Greenport Venlo	VDL Nedcar (IPS/Yard)	Maaspark Ooijen-Wanssum	Provinciale wegen BPL
Rol	Faciliterend	Pro-actief (mede-initiatiefnemer)	Pro-actief (mede-initiatiefnemer)	Actief (initiatiefnemer)
Instrumenten	- PIP	- PIP - Grondverwerving	- PIP - grondverwerving	- PIP - grondverwerving
Partijen	- Windpark BV (BV Ontwikkelbedrijf Greenport Venlo is een van de aandeelhouders)	- Gemeenten - VDL Nedcar - Ministerie EZK - Ministerie I&M	- Gemeenten - Waterschap - Ministerie I&M - Rijkswaterstaat - Provincie Limburg	- Provincie Limburg - Gemeenten?
Risico	Windpark BV	- Ministerie EZK - Provincie Limburg voor de planontwikkeling overige deel	- Betrokken partijen - Provincie Limburg verantwoordelijk voor de uitvoering	- Provincie
Betrokken vanaf	- Initiatieffase (als aandeelhouder van BV ontwikkelbedrijf Greenport Venlo)	- Haalbaarheidsfase	- Initiatieffase	- Initiatieffase

Windpark Greenport Venlo

Een voorbeeld van faciliteren betreft het Windpark Greenport Venlo. Tegen de achtergrond van het tijdig halen van de provinciale energieopgave en ter voorkoming van onnodige vertraging in de realisering van de energietransitie hebben Provinciale Staten op 28 september 2018 het provinciaal inpassingsplan voor het windpark vastgesteld. In het Windpark BV zitten diverse aandeelhouders (o.a. Ontwikkelbedrijf Greenport Venlo BV, Firan, Arcadis, Windunie, Greenchoice, ABN Amro). Naast het vaststellen van het PIP is Provincie Limburg indirect betrokken middels aandeelhouderschap in het Ontwikkelbedrijf Greenport Venlo.

Grondexploitatie IPS-Yard (VDL Nedcar)

In 2016 hebben Provinciale Staten ingestemd om de gronden, de grondexploitatie IPS/Yard en de achtergestelde lening van Ministerie van EZK over te nemen van LIOF. LIOF was al in 1999 gestart met de planvorming en aankopen. VDL Nedcar heeft de Provincie Limburg gevraagd om uitbreiding van het fabrieksterrein mogelijk te maken. De in deze GREX opgenomen gronden worden waar nodig gesaneerd en grotendeels door VDL aangekocht ten behoeve van de uitbreiding het overige deel van de gronden wordt gebruikt voor de aanleg van de infrastructuur. De uitbreiding is cruciaal voor de autofabriek om nieuwe klanten te kunnen werven. VDL Nedcar zorgt voor werkgelegenheid in de fabriek zelf, maar ook bij toeleveranciers. Het planologisch kader is door middel van het PIP geregeld.

Maaspark Ooijen-Wanssum

Na het hoogwater van 1993 en 1995 is na de realisatie van een aantal noodvoorzieningen en nadere uitwerkingen in 2008 een intentieverklaring en samenwerkingsovereenkomst getekend. Provincie Limburg was mede namens andere partijen (Gemeente Venray, Gemeente Horst aan de Maas, Waterschap Limburg, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat) opdrachtgever. De spanning die in het project zat was het credo 'sober en doelmatig' versus de wens uit de regio voor het ontwikkelen van een integraal gebiedsplan. Dit resulteerde in een initiërende rol van de provincie die verschillende doelstellingen samen heeft gebracht. In 2012 is een bestuursovereenkomst tussen Rijk en regio gesloten over de verdere planuitwerking. In 2016 is de bestuursovereenkomst voor de realisatiefase Ooijen-Wanssum ondertekend.

De uitvoering van het project was in handen van 'Moeder Maas', een aannemerscombinatie van de bedrijven Dura Vermeer en Ploegam. Provincie Limburg heeft er voor gekozen een inpassingsplan op te stellen om de Gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum planologisch mogelijk te maken, omdat er in dit geval sprake is van een provinciaal belang. De belangen in de gebiedsontwikkeling ontstijgen het gemeentelijk niveau. Door Provincie Limburg zijn gronden verworven. De doelen van het project waren gericht op waterveiligheid (o.a. dijkenaanleg, reactivering van een oude Maasarm en realisatie van hoogwatergeulen) in combinatie met natuurontwikkeling met eveneens als doel het vergroten van de leefbaarheid van de kern Wanssum (reguleren verkeersdrukte) alsook ruimte voor economische ontwikkelingen (door benutting van de ontstane ruimte van de riviervverbreding voor economische ontwikkelingen).

Provinciale wegen - BPL

Ten behoeve van de realisatie van provinciale wegen wordt door Provincie Limburg actief grondbeleid uitgevoerd, bijvoorbeeld het project Buitenring Parkstad Limburg. In opdracht van Gedeputeerde Staten is een startnotitie opgesteld welke in een later stadium ondertekend is door de gemeenten alwaar de randweg gepland stond. Ten behoeve van de realisatie zijn actief gronden verworven door Provincie. Vaak spelen er bij dergelijke projecten meerdere onderwerpen een rol, in het kader van de Buitenring onder andere ook stikstofreductie en natuurontwikkeling. In totaliteit zijn van ongeveer 350 eigenaren, circa 1100 kadastrale percelen (globaal 30 ha gemeentelijke weg, 75 ha natuur en 150 ha restperceel), soms met opstallen en woningen, gekocht. Met vijf gemeenten, Rijkswaterstaat, Waterschap en diverse burgers en bedrijven zijn overeenkomsten gesloten.

Het infrastructurele project Buitenring Parkstad Limburg is sinds 2019 gereed en in 2019 en opengesteld voor het verkeer.

Spelregels

Het grond- en vastgoedbeleid van Provincie Limburg heeft als uitgangspunt dat er - voordat de Provincie een rol overweegt - sprake moet zijn van een provinciaal belang (**Stap 1 afwegingskader**).

Wat is provinciaal belang?

In SIS 3.0 is Strategisch Provinciaal belang geduid als *“investeringen, die passen binnen de strategie van de Provincie. Je zou kunnen zeggen: de inhoudelijke kaders van de Limburg agenda, gebaseerd op een brede analyse van gegevens over het Limburgse vestigingsklimaat voor burgers en bedrijven en de politiek-bestuurlijke uitwerking daarvan in een vierjarig Collegeprogramma bepalen samen “het strategisch provinciaal belang”.*

Hierbij geldt dat SIS 3.0. uitsluitend toe ziet op de inzet van de instrumenten financieringen, verbonden partijen en eigendom. Het grond- en vastgoedbeleid van de Provincie Limburg maakt inzichtelijk welke grondbeleidsinstrumenten de Provincie kan (en wil) inzetten om beleid met een ruimtelijk(-fysieke) component tot uitvoering te brengen. De component “het tot uitvoering brengen van ruimtelijke ontwikkelingen” is een verdieping ten opzichte van SIS 3.0. Vandaar de wenselijkheid om het begrip Provinciaal belang verder te verdiepen.

In de Memorie van Toelichting op de Omgevingswet is het volgende opgenomen ten aanzien van de term “Provinciaal belang”:

“Of een bepaald onderwerp als een provinciaal of nationaal belang kan worden aangemerkt is afhankelijk van de bestuurlijke context op een bepaald moment. Dit betekent dat hetgeen als provinciaal of nationaal belang wordt aangemerkt naar tijd en plaats uiteen kan lopen.”

Onderstaande opsomming geeft aan wanneer er sprake kan zijn van een provinciaal belang:

- Er is sprake van de uitvoering van één of meerdere verplichte taken van de Provincie (overheidsprerogatief), of;
- Er is sprake van een gemeentegrensoverschrijdende/(boven)regionale opgave, of;
- Er is sprake van een algemeen belang voor de bevolking, de omgevingskwaliteit of het bedrijfsleven in de Provincie Limburg.

Bij de beoordeling van een project/initiatief dient minimaal aan één van de bovenstaande criteria te worden voldaan. Indien er geen sprake is van een provinciaal belang wordt het initiatief/het project/de ontwikkeling niet verder beoordeeld en neemt Provincie Limburg geen rol.

Indien er wel sprake is van een provinciaal belang dan wordt het project inhoudelijk verder beoordeeld (**Stap 2 afwegingskader**), waarbij onderstaande zeven criteria in samenhang worden beoordeeld:

1. **Financiële analyse:** Een analyse waarbij onder andere wordt gezien of het projectvoorstel financieel gedekt is (of uit beleidsmiddelen kostendekkend wordt gemaakt), de kosten en opbrengsten marktconform zijn, of het financieel resultaat van het grond- en vastgoedvraagstuk in verhouding staat met de te lopen risico's c.q. of het verantwoord is om als Provincie te participeren op basis van de business case;
2. **Marktfalen:** Als het functioneren van de markt niet of te weinig bijdraagt aan de maatschappelijke welvaart/opgaven kunnen er publieke belangen in het geding zijn. Dan is sprake van marktfalen en dit kan verschillende vormen hebben:
3. **Maatschappelijk nut:** Een analyse van het maatschappelijk nut van een potentieel project én betreft het een provinciale taak of niet.
4. **Risicoprofiel:** Een analyse van het risicoprofiel (omgevingsrisico's, organisatierisico's, projectrisico's, financiële en fiscale risico's, en portefeuillerisico's) van de ontwikkeling vanuit

ontwikkelperspectief. Uitgangspunt hierbij is dat risico's daar belegd worden waar ze het beste beheerst kunnen worden.

5. **Locatie-specifieke kenmerken:** Een analyse van de locatie-specifieke kenmerken van het grond- en vastgoedvraagstuk. Hierbij gaat het om de ligging, het beoogde doel/de visie op deze locatie, de staat van de locatie en hoe een initiatief zich verhoudt tot de omgeving;
6. **Kwaliteit:** Een analyse of de optimale kwaliteit van een ontwikkeling wordt bereikt, of op welke manier dit kan worden bereikt. Er wordt nadrukkelijk gekeken of de potentiële koppelkansen zijn meegenomen. Hierbij kan worden gedacht aan hoe de elementen zoals bijvoorbeeld hergebruik, circulariteit, zorgvuldig en of/ meervoudig ruimtegebruik zijn meegenomen. Maar ook hoe de projecten scoren op het gebied van gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde.
7. **Screening betrokken partijen:** Een analyse van de betrokken partijen, waarbij er tevens een screening wordt uitgevoerd op deze partijen. De Provincie Limburg wil voorkomen dat er samenwerking plaatsvindt met een partij waarmee de Provincie achteraf gezien niet mee had willen samenwerken. De Provincie Limburg wil weten met wie ze 'in zee gaat'. De screening wordt uitgevoerd als beschreven in Bijlage 14 van SIS 3.0 - Know your customer. Op onderdelen wordt deze procedure aangescherpt en verdiept.

De zeven criteria worden nader toegelicht in paragraaf 5.2.1 van deze nota.

Initiatieven zonder provinciaal belang vallen in Stap 1 van het afwegingskader af.

De Provincie ziet sowieso geen rol voor zich weggelegd bij initiatieven:

- die niet kostendekkend zijn (te maken);
- waarvan de risico's onaanvaardbaar zijn;
- wanneer de locatie niet geschikt is, danwel een bepaalde kwaliteitsambitie ontbreekt;
- waarbij uit de screening van de betrokken partijen een negatief advies volgt.

De zeven criteria worden ook in samenhang beoordeeld. Het afwegingskader wordt bij Stap 2 toegepast in een dynamische context. Een initiatief ontwikkelt zich op basis van planuitwerking. Hierdoor is het mogelijk dat een initiatief wordt aangepast of verbeterd. Een criterium waar eerst niet aan werd voldaan kan op basis van planaanpassingen e.d. in een later stadium alsnog voldoen. Een initiatief wordt op basis van nieuwe informatie of inzichten opnieuw beoordeeld, bijvoorbeeld als risico's zijn gemitigeerd of er ondertussen sprake is van een sluitende dekking. De rol- en instrumentkeuze wordt in deze stap op hoofdlijnen meegenomen en in deze dynamische context toegepast. Daarbij geldt dat dit ook medebepalend is voor het risicoprofiel dat onderdeel is van deze Stap 2.

Belangrijk onderdeel van deze stap is ook om inzichtelijk te maken of grond van de provincie benodigd is. Dit kan doordat er een wettelijke taak c.q. provinciaal belang aan ten grondslag ligt, én dat de projectinhoud op basis van de 7 bovenstaande criteria in orde is.

Het daadwerkelijk formaliseren van de rol- en instrumentkeuze kan pas nadat Stap 2 in zijn volledigheid (met een positief oordeel) is afgerond. In **Stap 3** van het **afwegingskader** wordt de ontwikkelstrategie bepaald en dus ook de rolbepaling van de Provincie. Dit is afhankelijk van:

- de mate waarin de Provincie Limburg eigendommen (benodigd) heeft;
- de bij de Provincie Limburg aanwezige kennis, kunde en capaciteit;
- de mate van risico's van het initiatief en de bereidheid en noodzakelijkheid (bijvoorbeeld i.r.t. wettelijke taak) om in het project te participeren.

In gevallen waarbij de Provincie reeds eigendom heeft, over de gewenste kennis, kunde en capaciteit beschikt en het risicoprofiel aanvaardbaar is, zal de Provincie bereid zijn een actievere rol te pakken

dan wanneer dit niet het geval is. De rolbepaling en ontwikkelstrategie op basis van deze criteria is uitgewerkt in de schematische weergave van het afwegingskader (figuur 5).

De ontwikkelstrategie varieert van actief (veel regie), tot faciliterend (weinig regie). Daarbij zijn er ook nog tussenvormen mogelijk. Met een provinciale ontwikkeling wordt bedoeld dat de provincie zelf het initiatief neemt om een project tot ontwikkeling te brengen door bijvoorbeeld zelf een Grondexploitatie op te starten en gronden te ontwikkelen en te verkopen.

Met private zelfrealisatie wordt bedoeld dat de Provincie enkel faciliteert bij ontwikkelingen die voor rekening en risico van private partijen worden ontwikkeld.

Aan de hand van stap 1 t/m 3 wordt bij **Stap 4** van het **afwegingskader** de rol van de Provincie formeel ingericht. Indien samenwerking de uitkomst is wordt een (samenwerkings-) instrument definitief uitgewerkt. Dit aan de hand van:

- de potentie van het project en bij de diverse actoren tot samenwerken en co-creëren. Dit kan als er sprake is van een grote mate waarin (meerdere) partijen een gezamenlijk en gedeeld gevoel van urgentie hebben. Hierbij draait het niet alleen om economische inspanningen, maar om creatieve interactie en openheid tussen de verschillende partners op basis van een gezamenlijk gevoelde urgentie. Op deze manier wordt er ook optimaal gebruik gemaakt van kennis en kunde uit de markt;
- de mate van complexiteit van een ontwikkeling in relatie tot looptijd. Langlopende complexe gebiedsontwikkelingen waar de Provincie zich langjarig in financieel-economisch zin aan bindt zorgt voor continuïteit/zekerheid en vereffend eventuele dynamieken die plannen en eisen plotseling kunnen doen veranderen. Marktpartijen zullen bij complexe, langlopende gebiedsontwikkelingen financiële betrokkenheid van de Provincie - in een samenwerkingsconstructie - verwelkomen. Het betekent namelijk voor deze partijen een reductie van het (politieke) procesrisico.

Op een project wordt gedurende de verschillende projectfases grip gehouden op de risico's door projectmatig, transparant en eenduidig te opereren waarbij wordt gewerkt conform de Nota Uitvoering Grond- en vastgoedbeleid (Zo werken wij!). In deze nota zal ook worden aangegeven hoe de Provincie per project/planfase opereert. Daar wordt ook ingegaan op de wijze van samenwerking bij een ontwikkeling met meerdere partijen. In geval van samenwerking met meerdere partijen (publiek en/of privaat) werkt de Provincie, om de projectfasering te ondersteunen, met overeenkomsten passend bij de project/planfase:

- intentieovereenkomst: waarin partijen hun belang in het project uitspreken en gezamenlijk de haalbaarheid en maatschappelijke impact van het project onderzoeken.⁷
- samenwerkingsovereenkomst: waarin partijen bij positieve haalbaarheid de projectvoorbereiding ter hand nemen (onderzoeken, planuitwerking).
- realisatieovereenkomst: waarin partijen op basis van de uitgewerkte plannen afspraken maken over de daadwerkelijke realisatie en kosten- en risicoverdeling.
- exploitatieovereenkomst: waarin afspraken over het aanleggen van openbare voorzieningen zijn neergelegd.
- beheersovereenkomst: waarin afspraken zijn gemaakt met betrekking tot de taken en bevoegdheden bij de uit te voeren beheertaken van het vastgoedmanagement-proces van het betreffende object, of portefeuille.

⁷ Bij het opstellen van een intentieovereenkomst, zal het project kritisch worden beoordeeld.

5.2.1. Afwegingskader (Stap 2) nader geduid

Ad. 1. – Financiële analyse

Een positief financieel resultaat is voor de Provincie geen doel op zich. Wij verwachten ook niet dat grondbeleid winstgevend zal zijn, immers veelal is dure grond een oorzaak van stagnerende maatschappelijke ontwikkelingen. Provinciale Staten beogen wel het Provinciaal vermogen in stand te houden.

Financieel resultaat speelt daarmee een rol bij (provinciale) ontwikkelingen. Uitgangspunt is dat de totale vermogenspositie van Provincie Limburg er niet op achteruit mag gaan en dat er een evenwichtige verdeling is van de risico's in de portefeuille die in voldoende mate zijn afgedekt.

Daarom geldt dat de business-case van een project sluitend dient te zijn, danwel (uit bijvoorbeeld subsidies van derden of provinciale beleidsmiddelen) sluitend te maken is. Een mogelijke onrendabele top dient financieel afgedekt te zijn waardoor dit project voldoende bijdraagt aan de instandhouding van het provinciale vermogen tegen redelijke risico's. Tevens wordt getoetst of de kosten en opbrengsten marktconform zijn.

Idealiter is de Provincie betrokken bij projecten waarbij sprake is van veel maatschappelijk nut, zonder dat dit veel financiële inzet van provincie vergt. Projecten waarbij er wel financieel resultaat is maar geen maatschappelijk nut, worden per definitie niet ondersteund (of ontwikkeld).

Ad. 2. - Marktfalen

Als het functioneren van de markt niet of te weinig bijdraagt aan de maatschappelijke welvaart/opgaven kunnen er publieke belangen in het geding zijn. Dan is sprake van marktfalen en dit kan verschillende vormen hebben:

- Externe effecten die de markt niet (voldoende) kan corrigeren. Dit zijn effecten waaraan kosten zijn verbonden waarvoor geen markt bestaat (bijvoorbeeld milieuverontreiniging). Hierdoor is de prijs van goederen of diensten zonder interventie te laag.
- Publieke (collectieve) goederen. Bij collectieve goederen is voortbrenging via de markt uitgesloten, omdat de opbrengsten aan iedereen te goede komen en het gebruik door de een het gebruik door de ander niet uitsluit (bijv. dijken, defensie).
- Informatiescheefheid tussen vrager en aanbieder. Informatiescheefheid aan de kant van vrager of aanbieder leidt tot opportunistisch gedrag of suboptimaal keuzegedrag, waardoor de markt niet goed kan functioneren.
- Oneerlijke concurrentieverhoudingen (monopolie vorming). Dit is een situatie waarin één aanbieder zoveel macht verwerft dat het prijsmechanisme van de markt niet meer goed functioneert.
- Te hoge transactiekosten. Als de transactiekosten te hoog zijn, komt er geen markt tot stand.

Bij projecten en initiatieven waarbij er sprake is van een grote mate van maatschappelijk nut én marktfalen zal Provincie Limburg in beginsel actiever opereren.

Ad. 3. – Maatschappelijk nut

Indien er sprake is van het uitvoeren van een provinciale taak, of bij een project worden provinciale beleidsmiddelen ingezet dan is er, bij deze ruimtelijke ontwikkeling, automatisch sprake van maatschappelijk nut.

Het maatschappelijk nut, niet zijnde provinciale taken, dienen inzichtelijk te worden gemaakt. Dat wil zeggen dat de (maatschappelijke) doelen van een project helder moeten zijn. Om het maatschappelijk nut te bepalen van een mogelijke ontwikkeling, worden de volgende stappen ondernomen:

1. De doelstellingen van de beoogde ontwikkeling worden zo concreet mogelijk vastgesteld (Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch; Tijdgebonden, bijvoorbeeld in aantallen FTE werkgelegenheid, hectare natuurgebied, woningen etc.);
2. Het nul-alternatief wordt bepaald.
3. De effecten van de ontwikkeling worden vastgesteld.

Indien het project grote impact kan hebben, dan is het uitvoeren van een Maatschappelijke Kosten Baten Analyse (MKBA) een mogelijkheid. SIS 3.0. geeft hierover het volgende aan: *“Bij het bepalen van de impact van een investering wordt ook het maatschappelijk rendement meegewogen welke bijvoorbeeld door middel van een Maatschappelijk Kosten-Baten analyse (MKBA-analyse) in beeld kan worden gebracht, als dit past bij de aard en omvang van het project. Dit kan betekenen dat een investering qua financieel rendement niet aantrekkelijk is, maar dat er een groot maatschappelijk rendement daartegenover staat.”*

Ad. 4. – Risicoprofiel

De risico's van een ontwikkeling zijn mede afhankelijk van de fase waarin een project zich bevind.



Figuur 7: Risico-focus gedurende de verschillende fases van een ontwikkeling

De volgende risico's worden in het risicoprofiel meegenomen:

- Omgevingsrisico's zoals claims van derden die leiden tot planaanpassingen of vertraging, veranderende regelgeving;
- Organisatie risico's zoals het ontbreken van voldoende commitment bij eventuele samenwerkingspartners;
- Projectrisico's zoals ruimtelijke afhankelijkheden en technische zaken zoals bodemgesteldheid;
- Financiële risico's zoals bijvoorbeeld de fiscale risico's (vennootschapsbelasting, omzetbelasting, overdrachtsbelasting), staatssteun (bijlage 10);
- Portefeuille risico's zoals de impact van de ontwikkeling op de totale grond- en vastgoed portefeuille

Alle risico's worden waar mogelijk financieel afgeprijsd. Ze worden zo nauwkeurig mogelijk begroot en er wordt een kans van optreden geprognostiseerd. Daarmee is het mogelijk om een financiële vertaling te maken van de risico's door middel van een kans maal impact berekening. Ditzelfde kan voor de kansen worden gedaan. De optelsom van alle kansen en risico's van alle provinciale ontwikkelingen geeft dan het beoogde weerstandsvermogen weer.

Hierbij wordt opgemerkt dat het risicoprofiel van een initiatief/project/ontwikkeling een belangrijk onderdeel is van de uiteindelijke ontwikkelstrategie en rolbepaling. Daarbij moet de verhouding financieel / maatschappelijk nut óók in verhouding staan tot de risico's die worden genomen.

Voor een overzicht van de totale beoordeling van het risicoprofiel, wordt verwezen naar de in bijlage 4 bijgevoegde checklist van het afwegingskader.

Ad. 5. – Locatie-specifieke kenmerken

Er wordt een afweging gemaakt of een ontwikkeling of project past op een bepaalde locatie, dit conform het adagium “de juiste ontwikkeling op de juiste plek”. Belangrijke criteria ter beoordeling van de locatie specifieke kenmerken:

- Ligging in relatie tot zoneringstype benoemd in de omgevingsvisie. In de POVI is Limburg ook in gebieden ingedeeld. Grof gezegd zijn er drie hoofdtypen in ieder gebied gedefinieerd (Landelijke gebieden, bebouwde gebieden en infrastructuur (zie tabel in bijlage 5). In deze gebieden valt nog onderscheid te maken in enkele categorieën. Op basis van de categorie waarin een locatie valt wordt beoordeeld of een bepaalde rol aangenomen kan worden en/of welk grondbeleid instrument gewenst is;
- Ligging in relatie tot de gemeentelijke structuurvisie (na inwerkingtreding omgevingswet: Omgevingsvisie). Op basis van de structuurvisie zal bepaald worden of een project / ontwikkeling haalbaar wordt geacht;
- Ligging ten opzichte van infrastructuur (wegen, water, spoor, elektra etc.);
- Technische en economische staat van het eigendom;
- Sociale omgevingsfactoren.

Ad. 6. – Kwaliteit

Een initiatief / project of ontwikkeling wordt tevens op basis van de andere vigerende provinciale afwegingskaders beoordeeld op kwaliteit vanuit economisch, sociaal, ecologisch en cultureel perspectief voor zowel de gebruikswaarde, de belevingswaarde en de toekomstwaarde.

- De gebruikswaarde gaat om de doelmatigheid en functionele samenhang van de inrichting;
- De belevingswaarde gaat om de diversiteit, de identiteit en schoonheid van een ontwikkeling op het omliggende gebied op basis van zorgvuldig en meervoudig ruimtegebruik, alsmede het realiseren van hoogwaardige uitstraling van de openbare ruimte en de (circulaire) gebouwen;
- De toekomstwaarde heeft betrekking op de duurzaamheid, aanpasbaarheid en beheersbaarheid van het gebied. De toekomstwaarde betreft bijvoorbeeld de verbetering van de economische structuurversterking, hergebruikswaarde en verbeterde bereikbaarheid/infrastructuur maar ook de mate waarin circulaire, klimaat- en energietransities zijn te incorporeren.
- De mate waarin een ontwikkeling diverse beleidskaders van de Provincie kan combineren en hoe het daar zo goed als mogelijk in kan scoren. Een voorbeeld: De ontwikkeling van een bedrijfslocatie kan passen in het economische beleid van de Provincie om werkgelegenheid te creëren. Als dit plan ook goede ambities heeft / kan hebben in relatie tot (landschappelijke) inrichting, circulariteit, meervoudig ruimtegebruik, stikstofreductie, duurzaamheid, etc. kan Provincie Limburg een prominentere rol op zich nemen.

Ad. 7. – Screening betrokken partijen.

De achtergronden van de betrokken partijen worden gescreend. De Provincie Limburg wil voorkomen dat er samenwerking plaatsvindt met een partij waarmee de Provincie achteraf gezien niet mee had willen samenwerken. De Provincie Limburg wil weten met wie ze ‘in zee gaat’. De screening wordt

uitgevoerd als beschreven in Bijlage 14 SIS 3.0 - Know your customer. Enkele onderdelen worden vanuit Grond- en vastgoed optiek nader gescreend.

Indien er aanleiding toe is, dan wordt een Bibob toets uitgevoerd. Op basis van deze screening wordt bekeken of de gewenste partner aan tafel zit, wat de meerwaarde van een partij is en of het ethisch verantwoord is met deze partij samen te werken.

Het afwegingskader wordt doorlopen middels het invullen en rapporteren in een beoordelingsformat, in bijlage 4 is de checklist opgenomen waar het beoordelingsformat op gebaseerd is.

5.3. Instrumenten

Naast de in paragraaf 4.3.1 genoemde provinciale instrumenten (uit SIS 3.0), zoals bijvoorbeeld een financiering of subsidie, zijn er ook Ruimtelijke en Grondbeleidsinstrumenten (paragraaf 5.3.2).

5.3.1. Publiek Private Samenwerking (PPS-instrument)

Publiek Private Samenwerking kan van meerwaarde zijn voor een project / ontwikkeling zowel procesmatig (efficiënter en effectiever), financieel (breder gedragen investeringen en risico's) alsook inhoudelijk (verbeterde plannen en resultaten).

De invloed van de Provincie bij PPS constructies is groter dan bij "Financiering" vanwege de actievere en meer sturende betrokkenheid. De invloed is geringer dan bij deelname middels een "Verbonden partij". Bij PPS constructies is immers de looptijd van het construct korter. De PPS eindigt bij oplevering van het project terwijl het instrument "Verbonden partij" in voorkomende gevallen een duurzamere relatie kan beogen.

De PPS kan overigens uitsluitend contractueel vorm gegeven worden (in de vorm van samenwerkings- en realisatieovereenkomsten), maar ook in de vorm van een zogenaamd SPV, een Special Purpose Vehicle. Er wordt dan een aparte rechtspersoon opgericht voor de duur van het project uitsluitend gericht op het vooraf vastgestelde doel of de transactie. Strikt formeel is dit dan een "Verbonden Partij".

Risico's kunnen vooraf goed worden 'afgehecht' en verdeeld tussen partijen. Dit geeft overzicht en zekerheid. Enkele voordelen van PPS constructies zijn het delen van de risico's en eventuele negatieve grondexploitatie resultaten met partners. Daarbij heeft Provincie sturingsmogelijkheden en kan zij regie voeren. Ook kan er op deze manier gebruik worden gemaakt van elkaars expertise. Nadeel kan zijn dat het kan leiden tot langere en complexe besluitvormingstrajecten met de nodige terugkoppelingen tussen directies en besturen. Daarbij leidt samenwerken tot het zoeken naar en sluiten van compromissen.

Het is van belang om bij het aangaan van een samenwerkingsverband op voorhand invulling te geven aan een exit-strategie door middel van een exit-regeling. De term 'exit-regeling' wordt gebruikt als verzamelnaam voor regelingen waarbij partijen van elkaar af willen en daarover op voorhand nadere afspraken maken.

Bouwclaimmodel:

Het bouwclaimmodel wordt vooral toegepast indien (meerdere) private partijen grond in een gebied hebben. Hierbij verkopen de private partijen de grond aan de Provincie in ruil voor het recht of de plicht op afname van bouwrijpe kavels. De Provincie draagt dan vrijwel volledig alle risico's van de grondexploitatie, hetgeen enigszins te beperken is door de afname van bouwrijpe kavels contractueel te verplichten. De sturingsmogelijkheden voor de Provincie zijn dan ook maximaal. In feite is er slechts beperkt sprake van "samenwerking": het bouwclaimmodel zit dicht tegen actief grondbeleid aan. Aandachtspunten bij het bouwclaim-model zijn de aankoop- en verkoopprijs van de gronden, moment

van betalingen en toets van de aanbestedingsregels. Het bouwclaim-model is het meest gebruikte PPS-model.

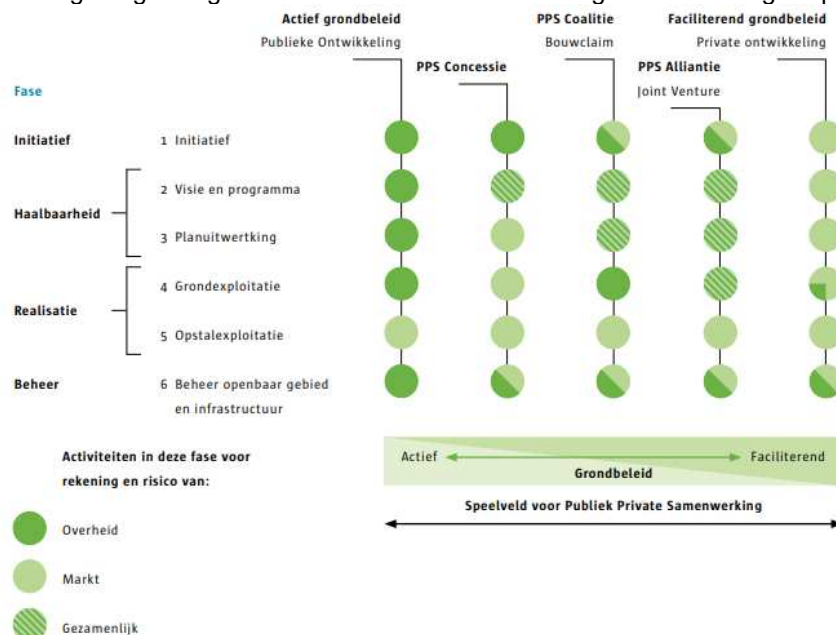
Joint venture:

Bij het Joint Venture model richten de Provincie alsmede de private partners een gemeenschappelijke GrondExploitatieMaatschappij (GEM) op. De GEM is het uitvoerend orgaan. Private partner(s) investeren kapitaal naar rato van hun aandeel in de GEM en participeren op deze wijze risicodragend. De private partner krijgt in ruil daarvoor het recht op de opstalontwikkeling van een deel van het gebied. De Provincie kan middels participatie in een dergelijke deelneming haar risico op de grondexploitatie op deze wijze met bijvoorbeeld 50% reduceren. Er wordt vaak gestuurd op projectsaldo en het is vaak geen doel dat er winst wordt gemaakt. In dit model zijn de sturingsmogelijkheden van de Provincie minder groot.

Concessiemodel

Bij de ontwikkeling van een plangebied kan de Provincie er ook voor kiezen zich te beperken tot het vooraf stellen van een aantal randvoorwaarden. Binnen deze randvoorwaarden wordt vervolgens de gehele planontwikkeling, zowel wat betreft de grondexploitatie als wat betreft de opstalexplotatie, overgelaten aan een private partij. De Provincie heeft aanvankelijk het initiatief en vraagt projectontwikkelaars om hun plannen voor de ontwikkeling van het plangebied in te brengen. Na selectie verkoopt de Provincie de grond. Vervolgens ontwikkelt en realiseert de geselecteerde ontwikkelaar het plangebied. De Provincie houdt daarbij toezicht op de kwaliteit op basis van vooraf opgestelde randvoorwaarden en op basis van het plan waarmee de ontwikkelaar is gecontracteerd. Tijdens de realisatiefase draagt de Provincie haar taken en bevoegdheden met betrekking tot de aanleg van de openbare voorzieningen over aan de private ontwikkelaars. Dit model is bijvoorbeeld interessant voor uitbreidingslocaties op agrarisch grondgebied, kleinschalige ontwikkelingen of ontwikkelingen op deelplanniveau. In dat geval is de kans op onvoorziene ontwikkelingen, die mogelijk om provinciale bijsturing vragen, relatief klein.

De risico's zijn per PPS constructie en per projectfase verschillend, zie onderstaand figuur. De wijze waarop risico's worden geïnventariseerd en beheerst is vermeld in bijlage 6. Hierbij zijn de diverse PPS-constructies ook afgewogen tegen een actieve en faciliterende grond- en vastgoedpolitiek.



Figuur 8: Risicoverdeling van PPS constructies afhankelijk van de projectfase van een ontwikkeling

5.3.2. Ruimtelijke en grondbeleidsinstrumenten

De Provincie heeft meerdere Ruimtelijke en grondbeleidsinstrumenten tot haar beschikking, zie de volgende paragrafen. Ook na inwerkingtreding van de Omgevingswet staan de verschillende instrumenten de overheid nog ter beschikking, al dan niet onder een andere naamgeving. Of deze instrumenten worden ingezet is afhankelijk van het project en de noodzaak ertoe. In deze paragraaf worden de instrumenten beknopt toegelicht en wanneer ze eventueel kunnen worden ingezet.

5.3.2.1 Provinciaal Inpassingsplan

Een instrument uit de Wet ruimtelijke ordening (Wro) is het inpassingsplan. Een inpassingsplan is eenzelfde instrument als het bestemmingsplan, maar dan opgesteld door de Provincie of het Rijk. Met een inpassingsplan kan de Provincie zelf ruimtelijke ontwikkelingen planologisch mogelijk maken en daarbij de ruimtelijke kaders stellen waaraan het project moet voldoen. Uitgangspunt is dat ruimtelijke ontwikkeling via een gemeentelijk bestemmingsplan planologisch mogelijk gemaakt worden.

5.3.3. Eigendom ontwikkelen

Uit het afwegingskader, zoals beschreven in hoofdstuk 5.2., vloeit voort dat de provincie de optie heeft om eigendom te ontwikkelen. Dit kan zelfstandig, middels participatie in een deelneming of samen met een of meerdere partners. Een ontwikkeling van grond of een gebied wordt vormgegeven middels een project- of gebiedsplan. Ondersteunend aan een dergelijke ontwikkeling wordt een grondexploitatie opgesteld. Zo'n grondexploitatie wordt conform de BBV een Bouwgrond in Exploitatie (BIE) genoemd. Vanuit de BBV liggen hier ook diverse (financieel-administratieve) spelregels aan ten grondslag. Een beknopt overzicht is opgenomen in bijlage 8.

Eén van de spelregels die is opgenomen in de BBV is dat er tussentijds winstgenomen wordt bij dergelijke projecten. Dit kan alleen onder bepaalde voorwaarden, maar is tegelijkertijd ook verplicht als het mogelijk is. Winstneming vindt plaats middels de zogenaamde POC-methode (Percentage of Completion). Een nadere toelichting is opgenomen in bijlage 9.

Indien een ontwikkeling (alleen) betrekking heeft op (de transformatie van) vastgoed dan wordt een vastgoedexploitatie (VEX) opgesteld. Dit is een begroting die qua systematiek veel lijkt op de grondexploitatie, maar zich kenmerkt door andere kosten- en opbrengsten. Ook heeft een vastgoedexploitatie over het algemeen een kortere looptijd dan een grondexploitatie. De provincie hanteert bij VEX'en zo veel als mogelijk dezelfde spelregels als bij grondexploitaties.

5.3.4. Grond- en vastgoedaankopen

Minnelijke verwerving

De Provincie tracht in overleg met grondeigenaren tot minnelijke overeenstemming te komen over de aankoop van grond en handelt hierbij marktconform. Als er overeenstemming wordt bereikt over de aankoopvoorwaarden (waaronder de koopprijs) vindt aankoop op vrijwillige basis plaats. Vrijwillige verwerving is het uitgangspunt voor alle te verwerven grond en vastgoed door de Provincie.

Onteigening

De Provincie kan kiezen voor onteigening als minnelijke verwerving niet mogelijk is én eigendomsverwerving noodzakelijk is. De verwerving vindt dan onder dwang plaats. Het onteigeningstraject is gebonden aan regels die zijn omschreven in de Onteigeningswet. Voordat tot onteigening kan worden overgegaan moeten serieuze pogingen zijn gedaan om gronden minnelijk te verwerven. Het instrument wordt met name ingezet bij de wettelijke taken van Provincie. In de nota 'Zo werken wij' wordt het uitgangspunt gehanteerd dat respectvol wordt

omgegaan met het eigendomsbezit van derden. Daarom wordt slechts in het uiterste geval waar nodig gebruik gemaakt van de wettelijke mogelijkheden die onteigening biedt. Een verzoekbesluit tot onteigening wordt onder de Onteiningswet genomen door Provinciale Staten.

Wet Voorkeursrecht gemeenten (WvG)

De wet bepaalt dat provincies (en gemeenten) een voorkeursrecht kunnen vestigen voor het verwerven van bepaalde gronden in relatie tot een inpassingsplan. Het vestigen van een voorkeursrecht betekent dat eigenaren, bij een voorgenomen verkoop, eerst de overheid in staat moeten stellen om de grond aan te kopen. Een voorkeursrecht dwingt de eigenaar of rechthebbende niet tot verkoop. Met een voorkeursrecht voorkomt de overheid dat bij geplande ontwikkelingen de grond als speculatiemiddel wordt ingezet naarmate zich nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen voordoen. Indien het project wordt uitgevoerd in samenwerking met het lokale bevoegd gezag, dan is het streven dat het lokale bevoegde gezag de WvG toepast.

Anticiperende aankopen

Anticiperend verwerven van vastgoed is het op een vroeger tijdstip dan bij toepassing van reguliere procedures verwerven en beheren van vastgoed ten behoeve van de realisatie van een publiek doel (aanleg infrastructuur, natuurontwikkeling, beschikbaar stellen Rijkshuisvesting, etc.) teneinde naar redelijke verwachting een doelmatiger resultaat te bereiken dan in de reguliere situaties. Het anticiperend aankopen van eigendom kan in gevallen ook leiden tot een beperking van grondspeculatie door derden.

Het anticiperend aankopen van grond en vastgoed is mogelijk als dit een bijdrage levert aan de (maatschappelijke) courantheid van de portefeuille en als er sprake is van ontwikkelingsgericht handelen. Hier kan het budget anticiperende aankopen worden ingezet (revolverend krediet PS 2014).

Redenen om over te gaan tot de anticiperende aankoop van grond en vastgoed kunnen zijn:

- om in een vroegtijdig stadium een (grond-)positie te verwerven om initiator te zijn voor toekomstige planontwikkelingen;
- dat aankopen van onroerende zaken, waarvan de huidige functie geen toekomst heeft, noodzakelijk is, waardoor een nieuwe ontwikkeling of herontwikkeling van een provinciale opgave mogelijk wordt;
- dat aankopen van onroerende zaken fungeren als ruilobject met als doel deze strategisch te kunnen inzetten voor mogelijke verplaatsingsgevallen vanuit ruimtelijke ontwikkelingsprojecten;
- dat aankopen van een (grond-)positie gebruikt worden om negatieve effecten op toekomstige planontwikkelingen i.r.t. een provinciale opgave tegen te gaan.
- aankopen die voortkomen uit het voeren van strategisch portfoliomanagement; dat wil zeggen aankopen die voortvloeien vanuit de strategische afwegingen die gemaakt worden. Bijvoorbeeld omdat voor een bepaald provinciale opgave, of in een bepaald gebied (te) weinig eigendom is om doelen te kunnen realiseren.

De voorwaarden en spelregels omtrent anticiperende aankopen zijn te vinden in de Uitvoeringsnota Beheer Grond en Vastgoed 2020.

Erfpachtkader (vastgesteld door Provinciale Staten op 14-15 december 2017):

Erfpacht^{viii} wordt ingezet om een bijdrage te leveren aan de economische structuurversterking van Limburg, in het bijzonder in de sectoren waar Limburg van nature reeds in excelleert zoals de agro-food- en logistieke sector. De specifieke juridische kenmerken van het instrument maken geschikt om het sluitstuk te vormen in een financieringsvraagstuk of om langjarig te sturen op strategische grondposities.

Vanuit de Provinciale visie op het instrument erfpacht dient het bij voorkeur als stimuleringsinstrument ingezet te worden, waarbij beoogd wordt middels het revolverende karakter van het krediet een zo groot mogelijke investeringsimpuls (multipliereffect) te bewerkstelligen. Dit kan enkel indien er sprake is van voldoende doorstroom van erfpachtprojecten en het vrijgekomen krediet opnieuw ingezet kan worden. Derhalve zal primair worden ingezet op een tijdelijke impuls die ook als zodanig wordt vertaald in de contracten. Secundair zal een gedeelte van de projecten desalniettemin een langdurig karakter behouden. De reden hiervoor kan gevonden worden in de wens tot sturing op strategische positie en/of waarbij een (infra)structureel publiek en provinciaal belang aan de orde is.

Ruilgrond

Grondeigenaren hebben vaak meer behoefte aan grond dan aan een vergoeding in geld. Dit speelt met name bij de landbouw. De hoeveelheid ruilgrond die gewenst is hangt samen met de opgaven in het gebied en de gewenste snelheid waarmee de benodigde gronden hiervoor via ruilen vrijwillig tot stand gebracht kan worden. Hoe meer grond, hoe makkelijker een ruilproces. Dit ruilproces kan omschreven worden als een schuifpuzzel. Des te meer lege vakken, des te sneller er kan worden geschoven. Expliciet geldt dat als er geen vrije grond is om mee te schuiven er überhaupt geen ruilproces mogelijk is.

5.3.5. Kostenverhaal

De Grondexploitatie (GreX) maakt deel uit van de Wet ruimtelijke ordening (Wro). De GreX behelst het inventariseren, begroten en beheersen van kosten, opbrengsten en waardeveranderingen, die betrekking hebben op het geschikt of beter geschikt maken van gronden voor de toekomstige bestemmingen binnen een als zodanig gedefinieerd exploitatiegebied. Dit is nodig voor het kostenverhaal, verevening en het stellen van locatie-eisen bij locatieontwikkeling. De Provincie hanteert dit instrument ook bij eigenstandige ontwikkelingen om zodoende efficiënt te kunnen sturen op het project. De bevoegdheid tot het openen en sluiten van een grondexploitatie ligt bij Provinciale Staten.

Conform de grondexploitatiewet dient de Provincie Limburg een keuze te maken hoe zij kosten gaat verhalen. Bij gebiedsontwikkeling worden door de Provincie kosten gemaakt voor de aanleg van bijvoorbeeld openbare voorzieningen, plankosten, et cetera. Het verhalen van deze kosten is een wettelijke verplichting. Bij het vaststellen van het ruimtelijk besluit moet de Provincie de economische uitvoerbaarheid van het plan kunnen aantonen, waarbij alle kosten zijn verzekerd. De kosten die verhaald worden staan in de kostensoortenlijst (art. 6.2.3 t/m 6.2.6 Bro).

Het verhalen van deze kosten kan op hoofdlijnen als volgt worden verdeeld:

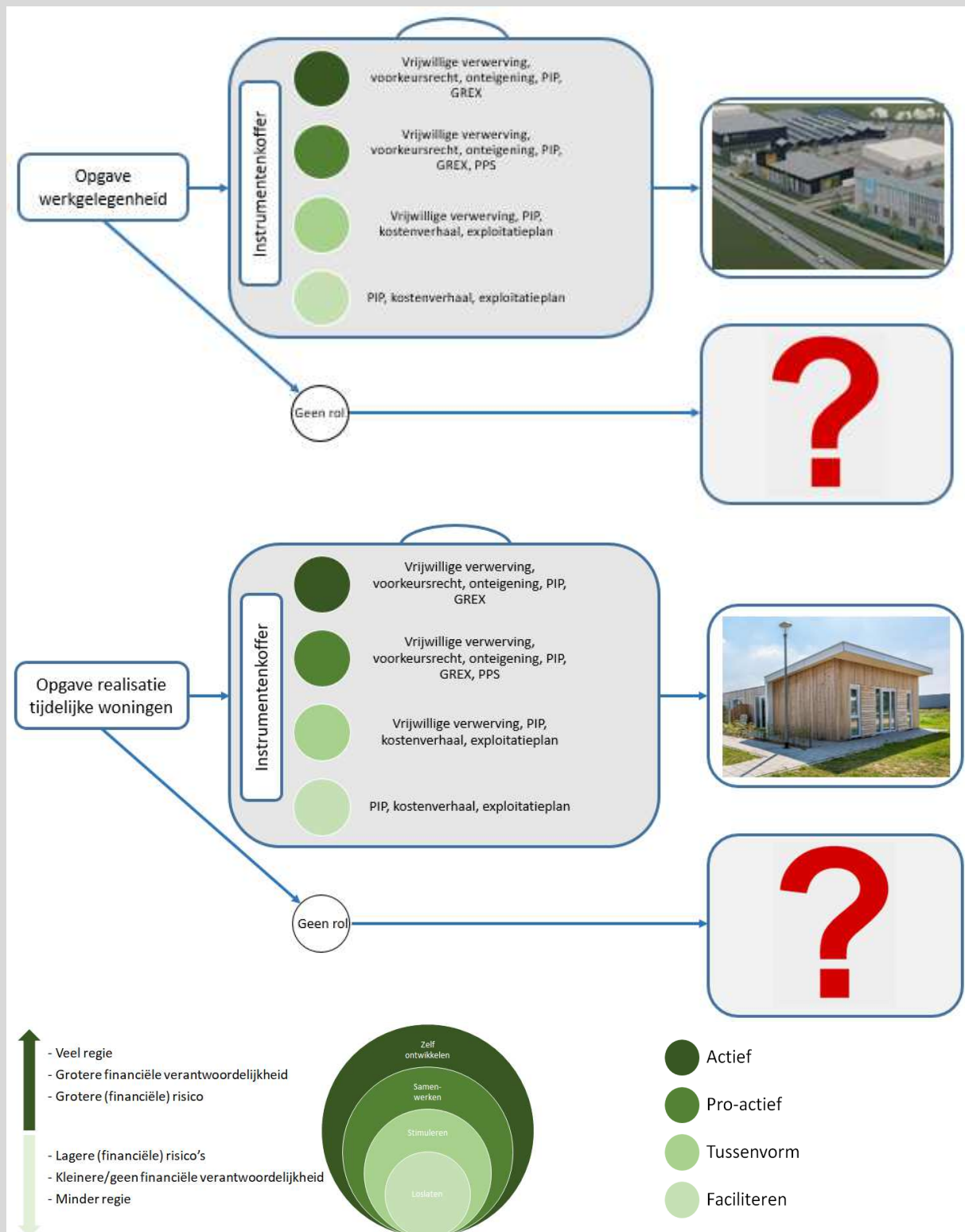
- Dekking provinciale kosten uit grondverkoop; Uit de verkoopopbrengst van provinciale kavels worden de kosten die door de Provincie worden gemaakt om de ruwe bouwgrond te transformeren naar bouwrijpe kavels en verdere inrichting van het betreffende exploitatiegebied (aankoop gronden/ inbrengwaarde, tijdelijk beheer, sloop, sanering, bouw en woonrijp maken, plankosten, kapitaalslasten) in principe gedekt. Deze methode wordt toegepast bij een ruimtelijke ontwikkeling onder 100% regie van de Provincie met actieve grondexploitatie als uitvloeisel van actief grondbeleid. Indien er meerdere eigenaren in een gebied betrokken zijn, worden kosten verdeeld conform de grondexploitatiewet. Dat wil zeggen middels een anterieure of posterieure overeenkomst en anders via een exploitatieplan^{xi}, waarbij wordt gewerkt met de macro-aftopping^{xii}.
- Provinciale kosten verhaal op initiatiefnemer; Indien geen sprake is van actief grondbeleid en de Provincie geen (of gedeeltelijk) grondeigendom heeft, verhaalt de Provincie de door haar te maken kosten op een andere manier. Het kostenverhaal loopt dan via een privaatrechtelijke minnelijke overeenkomst (ook wel anterieure overeenkomst) of via het publiekrechtelijke exploitatieplan, met als mogelijkheid alsnog een publiekrechtelijke posterieure overeenkomst te sluiten.

Het verdient de voorkeur van de Provincie om van tevoren met alle grondeigenaren een vrijwillige overeenkomst te sluiten (een 'anterieure overeenkomst'). Hierin kunnen alle partijen over alle mogelijke onderwerpen afspraken met elkaar maken. In ieder geval moeten afspraken gemaakt worden over de te verhalen kosten en indien nodig ook over de fasering en de eisen en regels die de Provincie stelt aan de ontwikkeling. Indien het niet lukt om met alle grondeigenaren in het gebied een anterieure overeenkomst af te sluiten, dan moet de Provincie een "exploitatieplan" opstellen en deze tegelijk met de wijziging van het ruimtelijk besluit kenbaar maken (art 6.12 Wro). Het exploitatieplan vormt daarmee een stok achter de deur. In de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet blijft het systeem van het kostenverhaal in de basis ongewijzigd.

Plankostenscan

Voor de berekening van de provinciale plankosten (onderzoek, inzet projectmanagement, toetsing planproducten, etcetera) die zullen worden verhaald op de ontwikkelende partij, maakt de Provincie gebruik van de zogenaamde plankostenscan, zowel in de anterieure fase als bij het exploitatieplan. De plankostenscan is een rekenmodel waarbij de plankosten van een overheid conform een eenduidige systematiek, gecalculeerd kunnen worden. Omdat deze bij een exploitatieplan verplicht van toepassing is, wordt deze ook bij anterieure overeenkomsten gebruikt als vertrekpunt.

Fictieve voorbeelden hoe Provincie kan opereren:



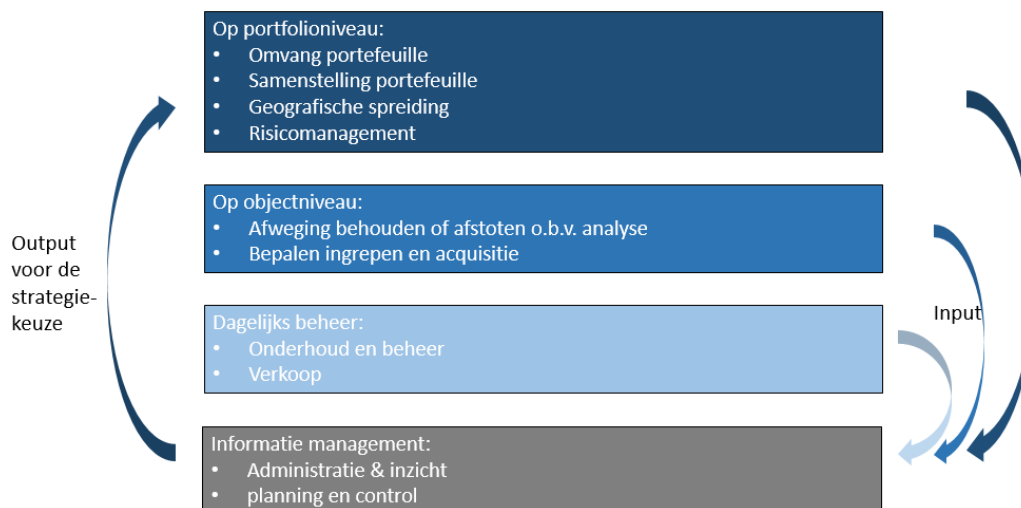
5.4. Strategisch portfoliomanagement

De grond- en vastgoedportefeuille dient op een gezond niveau te worden gebracht en te blijven. Het huidige bezit, wordt mede gezien de restgronden van een aantal grote projecten (o.a. Buitenring), als omvangrijk bestempeld. Daarom zal proactief worden bekeken of (huidig) eigendom dat in bezit is, kan bijdragen aan het realiseren van provinciale belangen. Hiertoe wordt bezit ingedeeld in de categorie 'Strategisch' of 'Niet-strategisch'.



Figuur 9: Strategisch portfoliomanagement op de diverse niveaus

De werkwijze waar de totale grond- en vastgoedportefeuille op wordt gestuurd is weergegeven in bovenstaande afbeelding. Dat houdt in dat op diverse niveaus afwegingen worden gemaakt om de grond- en vastgoed portefeuille te beheren en de informatie goed te ontsluiten, oftewel Strategisch portfoliomanagement.



Figuur 10: Schematische weergave Strategisch portfoliomanagement

Strategisch / niet strategisch grond- en vastgoedbezit

Strategisch eigendom wordt behouden met het oog op toekomstige projecten / ontwikkelingen.

Niet-strategisch eigendom kan voor marktwaarde worden afgestoten. Wanneer een bezitting in aanmerking komt om onderdeel uit te gaan maken van de strategische voorraad, wordt nader geconcretiseerd in de uitvoeringsnota Beheer.

Streven naar duurzame instandhouding waarde grond- en vastgoedportefeuille

Met de introductie van portfoliomanagement wordt inzicht verschaft in de waarde van de grond- en vastgoedportefeuille. Hierbij is het streven een duurzame instandhouding van de waarde van de portefeuille. In de praktijk betekent dit de inkomende (aankopen) en uitgaande (verkopen) eigendommen marktconform dienen plaats te vinden, ook als deze ingebracht worden in projecten. Indien er door transformatie een waardevermindering, of waardevermeerdering ontstaat dan komt dit ten laste of ten gunste van het bijbehorende project. Tekorten op een project dienen daarbij aan de voorkant gedekt te worden (met beleidsmiddelen), ook als dit wordt veroorzaakt door een waardevermindering van het ingebrachte eigendom.

De bijbehorende financiële speregels zullen worden opgenomen in de uitvoeringsnota grond- en vastgoedbeleid (Zo Werken Wij!)

Beheer

Het hebben van bezittingen vraagt ook om een duidelijke visie op het beheer ervan. Daartoe werkt de provincie met de uitvoeringsnota beheer. Daarin staan ook uitgangspunten beschreven over hoe het beheer van provinciaal eigendom plaatsvindt. Van belang is voor de provincie dat er wordt gestreefd naar een duurzame instandhouding van de portefeuille, waarbij benodigde (onderhouds-) investeringen in verhouding dienen te staan tot het (toekomstig) maatschappelijk nut van een locatie.

Pacht en verhuur

Gronden en vastgoed in bezit van de provincie worden zo veel als mogelijk ingezet voor een bepaald doel. Dit betreffen strategische gronden. Daarbij geldt dat deze ook tijdelijk in bezit kunnen zijn om later te worden ontwikkeld / ingebracht in een project.

Doel van de provincie is om daar waar eigendom in bezit is deze ook zo veel al mogelijk te (laten) gebruiken. Dit ook om een goede verhouding in relatie tot de bijkomende beheerkosten te kunnen verantwoorden. Daartoe zet de provincie in op verpachting van haar agrarische gronden en de verhuur van overige (tijdelijke) bezittingen.

Met betrekking tot het verpachten werkt cluster grond- en vastgoed met een uitvoeringsnota pacht. Deze uitvoeringsnota heeft betrekking op de verpachting van agrarische gronden en beschrijft o.a. een afwegingssysteem over hoe gronden worden toebedeeld. De meest recente versie van deze uitvoeringsnota is de Nota pacht 2022. Kernprincipe van deze Nota Pacht 2022 is een zodanige inzet dat provinciale gronden een maximaal maatschappelijk rendement (=inhoud) opleveren. Daarnaast is vanuit de exploitatie financieel rendement (= euro's) van belang.

Met betrekking tot de verhuur van overige bezittingen zijn er eveneens kaders en richtlijnen die zijn vastgelegd in de uitvoeringsnota grond en vastgoedbeleid (Zo werken wij!). Marktconformiteit is daarbij een van de belangrijkste pijlers. In de uitvoeringsnota beheer staat hieromtrent meer opgenomen.

6. Kaders voor de uitvoering

6.1. Financiën

Om in de praktijk uitvoering te kunnen geven aan het grond- en vastgoedbeleid zoals beschreven in deze nota is de beschikbaarheid van voldoende financiële middelen noodzakelijk. Dit betekent enerzijds de inzet van middelen om aankopen te financieren. Anderzijds om eventuele risico's af te dekken. Ook dienen er procesmiddelen ter beschikking te zijn om projecten te ontwikkelen danwel te realiseren. Met het in het kader van strategisch portfoliomanagement meer inzetten op het strategisch aankopen van gronden zal het revolverend krediet ad € 22,1 miljoen dat Provinciale Staten in 2014 voor anticiperende aankopen beschikbaar heeft gesteld intensiever worden ingezet. Afhankelijk van de ontwikkelingen kan het ook betekenen dat het nodig is om dit krediet te zijner tijd te verruimen hetgeen in een brede afweging voorgelegd wordt aan Provinciale staten. In de implementatie en evaluatie(s) op deze nota wordt daartoe ook gereflecteerd op het beschikbare budget en of dit omvangrijk genoeg is om uitvoering te kunnen geven aan het beleid.

Gezien de complexiteit en diversiteit van grond- en vastgoedvraagstukken werkt cluster grond- en vastgoed aan de hand van spelregels. Deze spelregels zijn gebaseerd op de eerder beschreven relevante wettelijke- kaders, beleidskaders en het projectmatig werken. Deze spelregels zijn deels vastgelegd in paragraaf 5.2 van deze nota. De meer uitvoeringsgerichte regels worden in "Zo werken wij" beschreven. Spelregels zijn benodigd omdat het van belang is om op een transparante wijze, onafhankelijke afwegingen te maken waarbij vaak sprake is van grote financiële implicaties en risico's. De spelregels hebben dus ook grotendeels betrekking op de financieel administratieve aspecten die van belang zijn bij grond- en vastgoedprojecten. Met de implementatie van deze nota grondbeleid zal ook gewerkt worden aan het verdiepen op deze spelregels. Dit zal gebeuren middels het vaststellen van een geactualiseerde versie van de uitvoeringsnota grond- en vastgoedbeleid. Zo Werken Wij!. Specifieke aandacht zal daarbij zijn voor de verdieping die benodigd blijkt op de financiële inrichting van grond- en vastgoed binnen de provinciale organisatie.

Voorbereidingskrediet

Eén van de aspecten die van belang is op financieel-administratief gebied betreft het concept van een voorbereidingskrediet. Middels een voorbereidingskrediet is het mogelijk om vooruitlopend op een vastgesteld project (met begroting) kosten te maken. Dit wordt relevant in sommige casussen om de juiste rol- en instrumentkeuze te kunnen maken in het afwegingskader. Soms is aanvullend (extra) onderzoek benodigd om hierin een juiste afweging te maken.

Als de rol- en instrumentkeuze nog niet definitief is vastgesteld kan ook nog geen project zijn vastgesteld met een vastgesteld projectbudget. Om toch enkele kosten te kunnen maken (ten behoeve van de rol- en instrumentkeuze) kan dan een voorbereidingskrediet ter beschikking worden gesteld.

De hoogte van het voorbereidingskrediet wordt per project separaat begroot. Gedeputeerde Staten dient het benodigde voorbereidingskrediet goed te keuren. Dit doen zij middels het vaststellen van een zogenaamd projectinitiatiedocument waarin een voorstel, inclusief onderbouwing is opgenomen voor een voorbereidingskrediet, of middels een separaat voorstel.

De nadere spelregels omtrent het voorbereidingskrediet zijn opgenomen in bijlage 7.

6.2. Organisatie

Grond- en vastgoed vraagt om specifieke expertise en kennis. Werkzaamheden gerelateerd aan aankoop, beheer en ontwikkeling zijn divers en lopen uiteen. Het op basis van de onderhavige nota voeren van een passend grond- en vastgoedbeleid zorgt voor een dynamisch werkveld, waarbij de Provincie diverse rollen en verantwoordelijkheden kan hebben in diverse grond- en vastgoedprojecten (ontwikkelaar, grondeigenaar, beheerder, adviseur, etc.). Om deze rollen goed tot uitvoering te brengen

is specialistische kennis benodigd op het gebied van o.a. gebiedsontwikkeling, fiscaliteit, contractvorming en risicomanagement. Versterking van de organisatie in termen van kwantiteit en kwaliteit kan daarbij aan de orde zijn (voor specifieke expertise en projecten). Daarnaast vraagt dit om een goede inrichting van de governance-structuur. Het mogelijk maken van de Provinciale ruimtelijke ambities vraagt capaciteit, danwel een prioritering van werkzaamheden in combinatie met een evaluatie van de huidige werkzaamheden. Mocht uit deze evaluatie blijken dat aanvullende capaciteit benodigd is dan zal dit separaat voorgelegd worden.

Binnen de provincie wordt conform de “Limburg Standaard” projectmatig gewerkt. Ook op het gebied van grond- en vastgoed wordt dit toegepast. Door voorliggend grond- en vastgoedbeleid, met daarin een afwegingskader opgenomen inzake rol- en instrumentkeuze zullen de bijbehorende projectstandaarden ook geactualiseerd worden. Zo zal het projectinitiatiedocument geïnitieerd en geactualiseerd worden. Ook zullen de aanpassingen en actualisaties worden doorgevoerd in de nieuwe versie van uitvoeringsnota grond- en vastgoedbeleid (Zo Werken Wij!). In deze nota zal ook worden opgenomen welke positie grond- en vastgoed heeft binnen de provinciale organisatie, welke verantwoordelijkheden waar zijn belegd en dus nadrukkelijke spelregels worden opgenomen inzake financieel-administratieve aspecten, te (doorlopen) procedures, inclusief het projectmatig werken en meer.

6.3. Samenwerking

In tal van projecten in de Provincie Limburg die (gaan) spelen is grondverwerving een belangrijk onderdeel. Voorkomen dient te worden dat de diverse overheden (zoals gemeenten, Waterschap Limburg, Rijkswaterstaat en ProRail) die hierbij een rol spelen met elkaar concurreren om gronden in bezit te krijgen. Als ‘de overheid’ in verschillende hoedanigheden meerdere keren achtereenvolgend bij een grondeigenaar langskomt om eigendom te verwerven gaan de hakken in het zand en/of is er kans op een prijsopdrijvend effect. Beiden werken nadelig op een proces om te komen tot overeenstemming. Het streven is om met de diverse overheden structureel afstemming te hebben over de verwervingsopgaven die binnen de Provincie Limburg (gaan) spelen en zo nodig opgaven gezamenlijk op te pakken. De Provincie zal hier een initiërende rol in pakken (waar nodig).

7. Verantwoording

De provincie Limburg werkt conform wet- en regelgeving (zoals het BBV) met een planning en control-cyclus (P&C-cyclus). Het primaire doel hiervan is om beheersing te krijgen over het (gevoerde) beleid en de bedrijfsvoering. De P&C-cyclus geeft inzicht in hoeverre de provincie haar doelstellingen bereikt en welke (financiële) middelen daarbij nodig zijn.

Een deel van de P&C-cyclus, zoals de begroting en de jaarrekening zijn wettelijk voorgeschreven. Ook de inhoud van deze documenten is wettelijk voorgeschreven. Onderdeel daarvan is de verplichte paragraaf grondbeleid.

Paragraaf grondbeleid

In zowel de begroting als in de jaarrekening is een paragraaf Grondbeleid verplicht voorgeschreven. Conform het BBV bevat de betreffende paragraaf ten minste de volgende informatie:

- een visie op het grondbeleid in relatie tot de realisatie van de doelstellingen van de programma's die zijn opgenomen in de begroting;
- een aanduiding van de wijze waarop de provincie het grondbeleid uitvoert;
- een actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie;
- een onderbouwing van de geraamde winstneming;
- de beleidsuitgangspunten omtrent de reserves voor grondzaken in relatie tot de risico's van de grondzaken.

In zowel de begroting als de jaarrekening worden de prognoses/resultaten in relatie tot cluster grond en vastgoed weergegeven. In de begroting staan de (voorcalculatorische) verwachtingen voor het begrotingsjaar(en de volgende jaren) opgenomen. In de jaarrekening wordt inzicht gegeven in de financiële positie op het eind van het begrotingsjaar (per 31-12). Daarnaast wordt ook tijdens de voorjaarsnota gereflecteerd op het provinciaal grond- en vastgoed. Dit doormiddel van een voortgangs- en afwijkingenrapportage.

7.1. Rapportage Meerjaren Prognose Grond- en vastgoedbeleid Provincie Limburg

Naast de verplichte documenten uit de P&C-cyclus, waarin zaken omtrent grond- en vastgoed veelal op hoofdlijnen beschreven worden kiest de provincie Limburg er vanaf 01-01-2023 ook voor om een aanvullende rapportage te maken en voor te leggen aan de Staten. Dit betreft de *Rapportage Meerjaren Prognose Grond- en vastgoedbeleid Provincie Limburg (MPGV)*. Doel is om inzicht te geven in de stand van zaken van het brede spectrum waarin het cluster grond en vastgoed actief is. Hierbij zal verantwoording worden afgelegd en inzicht worden gegeven in lopende projecten alsmede de eigendomssituatie van de provincie Limburg (de portfolio) en het gevoerde beleid hieromtrent. Ook worden de belangrijkste mutaties beschreven.

De Meerjaren Prognose Grond- en vastgoedbeleid Provincie Limburg (MPGV) dient gelijktijdig, of uiterlijk de Statenvergadering na, de behandeling van de begroting te worden voorgelegd aan de Staten. Het betreft dus een jaarlijks stuk waarin de resultaten over het vorige kalenderjaar (over de periode 01-01 tot en met 31-12 van het voorgaande jaar) worden beschreven. Specifieke aandacht hierbij is voor de wijzigingen die er gedurende het boekjaar zijn geweest binnen lopende projecten alsmede binnen de gehele grond- en vastgoedportfolio. Daarnaast wordt op onderdelen een vooruitblik gegeven op de komende jaren. Bij deze rapportage wordt qua eigendom en verantwoording onderscheid gemaakt in de volgende zaken:

- Ontwikkelen (BIE's)
- Ontwikkelen (Vastgoedexploitaties)
- Strategisch portfoliomanagement

Tevens wordt in deze rapportage een analyse en vooruitblik gemaakt op de Limburgse grond- en vastgoedmarkt. Daarbij zullen belangrijke ontwikkelingen in perspectief worden geplaatst en wordt er een outlook gegeven op de belangrijkste parameters die van invloed zijn op projecten en het beheer van grond- en vastgoed.

Verantwoording over deelnemingen die actief zijn op het gebied van grond- en vastgoed wordt separaat gefaciliteerd, middels de paragraaf 6 verbonden partijen. Over gronden c.q. grondexploitaties die zijn ondergebracht bij verbonden partijen wordt tevens gerapporteerd in paragraaf 6 Verbonden partijen. Cluster Grond- en Vastgoed adviseert hierbij.

In 2022 zal worden gewerkt aan een standaardopzet voor deze rapportage. De staten hebben ook gevraagd om een dergelijke rapportage middels de motie “Graven naar inzicht” (Motie 2789). Van een nul-versie hebben de Staten reeds kennis kunnen nemen. In het voorjaar van 2023 zal de eerste MPGV worden opgeleverd. Deze heeft dan als uitgangspunt de cijfers en prognoses per 01-01-2023. In de geactualiseerde versie van de uitvoeringsnota grond- en vastgoedbeleid (Zo Werken Wij!) zullen ook richtlijnen worden opgenomen over de werkprocessen en inhoud van de MPGV.

Verantwoording en sturing op projecten

Verantwoording over projecten wordt middels de MPGV uitgebreider vorm gegeven. Dit zal gebeuren aan de hand van een drietal factsheets om zo veel als mogelijk in één opslag de stand van zaken in een project te kunnen zien. De factsheets behandelen:

- De projectkenmerken; hierbij wordt inzicht geboden in de geformuleerde doelen (en de stand van zaken daaromtrent), de belangrijkste projectpartners en het programma.
- De projectbeheersing; hierbij wordt inzicht geboden in zaken als de genomen en voorziene besluiten alsmede de risicobeheersing
- De financiële cijfers; hierbij wordt inzicht geboden in de financiële stand van zaken en prognoses behorende bij het project.

Naast deze factsheets wordt tekstueel toegelicht wat de belangrijkste wijzigingen zijn in het project en waardoor deze zijn ontstaan. Hierbij zal, ten op zichte van de factsheets, ook verdiepend stil worden gestaan bij zaken als risicobeheersing, financiën en geformuleerde doelen en de haalbaarheid daaromtrent.

7.2. Besluitvormingsdocumenten

Besluitvorming inzake grond- en vastgoed gerelateerde dossiers vindt plaats conform de daarvoor vastgelegde mandaten en verantwoordelijkheden. In de uitvoeringsnota grond- en vastgoedbeleid (Zo Werken Wij!) staan richtlijnen opgenomen over de inhoud van de besluitvormingsdocumenten. Dit geldt bijvoorbeeld voor de opzet van de RO-nota's (Routine-overleg), alsmede onderliggende documenten zoals een aankoopplan.

Grond- en vastgoed heeft relatie tot diverse te nemen besluiten binnen de organisatie. Om er zorg voor te dragen dat risico's beheersbaar blijven is middels de vaststelling van deze nota grond- en vastgoedbeleid ook een wijziging aangebracht in de besluitvormingsdocumenten binnen de provincie. Deze dient, indien van toepassing, te worden ingevuld door de adviseurs in het cluster grond- en vastgoed. Deze paragraaf is van toepassing op vraagstukken waarbij provinciaal eigendom een rol speelt, alsmede vraagstukken waarbij dit niet van toepassing is, maar waarbij wel degelijk een grond- of vastgoedcomponent betrokken is. Daarbij valt te denken aan besluitvorming omtrent subsidies, leningen en beleidskaders in het ruimtelijk-fysieke domein.

7.3. Rollen en taken GS en PS

Conform de provinciewet is vastgelegd hoe de besluitvorming binnen provincies wordt genomen. Daarbij liggen belangrijke bevoegdheden voor Gedeputeerde Staten (GS) en Provinciale Staten (PS). De kerntaak van PS is het controleren van het bestuur, zijnde GS. Tevens zijn zij kaderstellend. GS vormt het dagelijks bestuur van de provincie.

Conform deze verhoudingen is er in grote lijnen een onderverdeling te maken in de bevoegdheden van GS en PS omtrent grond- en vastgoed gerelateerde besluitvorming. In de tabel in bijlage 12 is dit globaal weergegeven.

BIJLAGE 1: Wettelijke kaders

De belangrijkste Europese wetgeving voor het grond- en vastgoedbeleid:

- Europese staatssteunregels: deze regels zien toe op het voorkomen van verstoring van de mededinging op de Europese markt; steunmaatregelen van overheidswege die concurrentievervalsing uitpakken zijn in principe verboden. Bij verhuur, pacht, schenking, koop / verkoop en leaseconstructies gelden twee procedures waarmee de overheid transacties kan uitvoeren zonder dat een vermoeden van staatssteun kan optreden: koop/verkoop middels een openbare biedprocedure of de prijs bij koop/verkoop onderbouwen met een onafhankelijke taxatie. De staatssteunregels vormen een belangrijk kader voor uitvoering van het provinciale grondbeleid.
- De Europese aanbestedingsrichtlijnen en daaruit voortvloeiend de Aanbestedingswet schrijven voor dat de Provincie uitvoerende werkzaamheden zoveel mogelijk in zijn opgesteld om binnen de EU een interne markt te creëren en vrije en eerlijke concurrentie te stimuleren. Decentrale overheden die overheidsopdrachten vergeven, dienen dat te doen met inachtneming van deze regelgeving.

Naast de Europese wetgeving is diverse nationale wet – en regelgeving van belang voor het grondbeleid. Onderstaand een (niet limitatief) overzicht van nationale wet- en regelgeving, die van toepassing is op het provinciaal grond- en vastgoedbeleid:

- De Onteigeningswet, waarin wordt aangegeven op welke gronden en op welke wijze de overheid eigendomsrechten kan verkrijgen als benodigde gronden niet op minnelijke wijze verworven kunnen worden;
- Kaderrichtlijn Water (KRW) voor behoud van lucht- en waterkwaliteit;
- De Wet inrichting landelijk gebied (Wilg) met regels voor landinrichting om herverkaveling van landelijk gebied mogelijk te maken;
- De Wet Natuurbescherming voor behoud van biodiversiteit / natuurkwaliteit / landschappelijke kwaliteit;
- De Wet ruimtelijke ordening (Wro) omvat de rechten en verplichtingen van de ruimtelijke ordening;
- De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (WABO) regelt de omgevingsvergunning.
- De Aanbestedingswet (Aw) geeft inzicht in de procedures waarbinnen een overheidsorgaan leveringen, diensten en werken aanbesteedt;
- Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvrg) geeft de Provincie een eerste recht van koop en geeft voorrang bij aankoop van gronden en vastgoed, die nodig zijn voor toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen;
- Het Besluit begroting en verantwoording (BBV), waarin is opgenomen op welke manier de verantwoording over de provinciale en gemeentelijke gronden moet plaatsvinden. De uitvoeringsverantwoordelijkheid voor grondbeleid in provinciale projecten berust bij GS. Bij het vaststellen van de begroting en jaarrekening stellen de PS jaarlijks de verplichte paragraaf grondbeleid vast. Hierin is de verantwoording over het grondbeleid opgenomen.
- De Wet op de vennootschapsbelasting 1969 (Wet vpb), welke in januari 2016 is uitgebreid met een vennootschapsbelastingplicht voor overheidsondernemingen om een gelijk speelveld te creëren tussen overheidsondernemingen en private ondernemingen. Voor alle activiteiten van overheden, waaronder omtrent grond en vastgoed, dient te worden getoetst in hoeverre er in fiscale zin sprake is van het drijven van een onderneming (vpb-toets). Indien dit het geval is, ontstaat belastingplicht. Over de fiscale resultaten van de activiteit (welke resultaatbepaling afwijkt van de regels van het BBV) dient vervolgens tot 25% (tarief 2021) vennootschapsbelasting afgedragen te worden;

- De Crisis- en herstelwet (Chw) is tijdens de economische crisis vormgegeven om procedures in de ruimtelijke ontwikkeling soepeler te laten verlopen. Wanneer de Provincie initiatieven ondersteunt middels grondbeleid, kan deze wet worden gebruikt om proceduredtijd te verkorten.
- Het Burgerlijk Wetboek (BW), waarin huurrecht, contractenrecht, goederenrecht en het pachtrecht zijn opgenomen, geeft inzicht in de kaders waarbinnen een privaatrechtelijke overeenkomst tot stand kan komen.
- Wet Bibob, de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur is een Nederlandse wet die in 2003 is ingesteld. De Wet Bibob is een (preventief) bestuursrechtelijk instrument. Als er een ernstig gevaar dreigt dat bijvoorbeeld een vergunning wordt misbruikt, kan de bevoegde overheidsinstantie de aanvraag weigeren of de afgegeven vergunning intrekken. Zo wordt voorkomen dat de overheid criminele activiteiten faciliteert en wordt bovendien de concurrentiepositie van bonafide ondernemers beschermd. Om de mate van gevaar te bepalen, kan de overheidsinstantie een advies aanvragen bij het Landelijk Bureau Bibob (LBB). De Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Bibob) om uit te sluiten dat de overheid onbedoeld criminele activiteiten faciliteert. Aangezien vastgoedtransacties regelmatig onder een vergrootglas liggen, is dit relevant voor het provinciaal grond- en vastgoedbeleid;
- De Algemene wet bestuursrecht (Awb) omvat de regels voor het zorgvuldig handelen van de overheid met burgers, het bedrijfsleven en overige organisaties.
- De algemene beginselen van behoorlijk bestuur (ongeschreven recht) zijn de beginselen waaraan de overheid zich in de basis houdt. Deze beginselen binden de overheid om zorgvuldig, duidelijk en op basis van de wet te handelen.
- Wet openbaarheid Bestuur: De overheid vervult bij de uitvoering van haar taak openbaarheid. Dit is bepaald in artikel 110 van de Grondwet. Met andere woorden: de overheid neemt openbaarheid in acht bij de uitoefening van haar taken. Ook bepaalt dat artikel dat in een wet moet zijn neergelegd hoe de overheid dat doet. Dit is gebeurd in de Wob. Zo bepaalt de Wob welke informatie openbaar is en wanneer deze verstrekt moet worden aan een verzoeker om informatie. Het kerndoel van de Wob is het reguleren van de openbaarheid van het bestuur en de informatievoorziening hiervan. Dit is ten behoeve van een goede en democratische bestuursvoering.

Toekomstige wet- en regelgeving

- Naast de reeds geldende wet- en regelgeving wordt de komende jaren relevante wet- en regelgeving aangepast of ingevoerd. Veruit de belangrijkste hiervan is de Omgevingswet. De Omgevingswet beoogt het huidige wetstelsel voor ontwikkeling en beheer van de (ruimtelijke) fysieke leefomgeving te vereenvoudigen. Met de inwerkingtreding van deze wet worden verschillende wetten, Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB's) en regelingen gebundeld in één wet, vier AMvB's en één regeling. De Omgevingswet is nog niet in werking getreden. De huidige planning gaat uit van inwerkingtreding per 1 juli 2022. Het doel van de wet is het omgevingsrecht inzichtelijker en voorspelbaarder ('eenvoudig beter') te maken. Het beleid en de bijbehorende besluitvoering worden hiermee integraal en in samenhang vormgegeven, waarmee er ruimte ontstaat voor een actieve en flexibele aanpak. Deze ambitieuze en omvangrijke wijziging in wetgeving heeft direct effect op de Provincie en haar grond- en vastgoedbeleid. De Provincie is reeds enige jaren bezig met het voorbereiden van de inwerkingtreding van de Omgevingswet.
- De Wet open overheid (Woo) heeft als doel overheden en semi-overheden transparanter te maken. De wet moet ervoor zorgen dat overheidsinformatie beter vindbaar, uitwisselbaar, eenvoudig te ontsluiten en goed te archiveren is. De Woo treedt naar verwachting op 1 mei 2022 in werking. Daarmee komt de huidige Wet openbaarheid van bestuur (Wob) te vervallen.

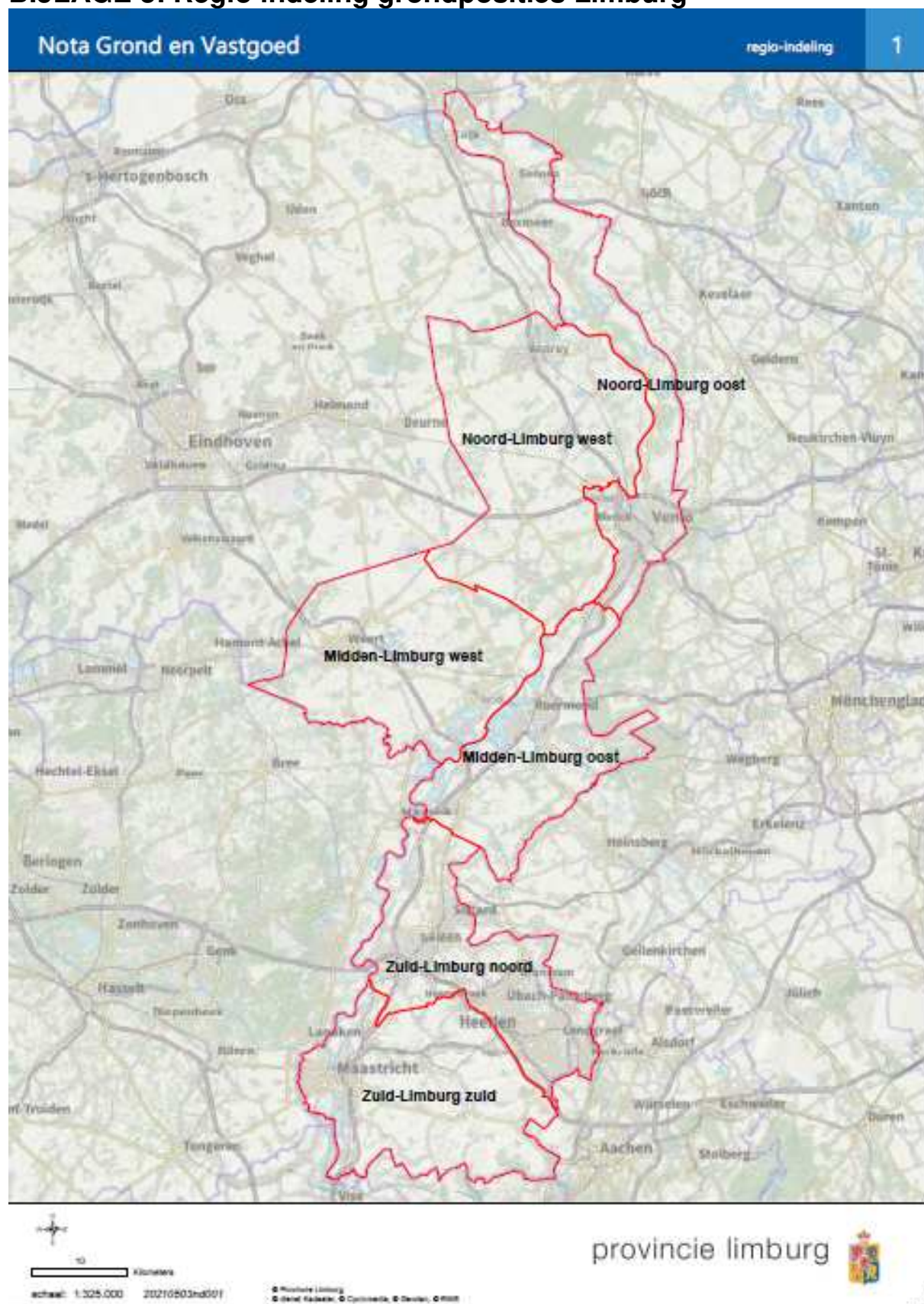
BIJLAGE 2: Grondbezit op hoofdlijnen in Limburg

Enkele grote partijen (> 25 km²) binnen Limburg met veel grondbezit incl. alle (semi-) overheden:

Grondbezit	Vierkante kilometer	percentage
Particulieren met meer dan 25 hectare in bezit (m.n. agrariërs)	340,1	15,4 %
Gemeenten	314,6	14,2 %
Terrein beherende organisaties (natuurmonumenten etc.)	278,9	12,6 %
Nederlandse Staat	75,1	3,4 %
Provincie Limburg	38,9	1,7 %
Waterschap	34,6	1,6 %
Delfstoffenwinning	31,9	1,4 %
Industrie	28,4	1,3 %
Totaal (afgerond)	1.152,5	51,6 %

Tabel 3: grotere partijen met veel grondbezit binnen Provincie Limburg

BIJLAGE 3: Regio indeling grondposities Limburg



Figuur 11: Regio-indeling grondposities

BIJLAGE 4: Checklist afwegingskader

Onderdeel				
Stap 1	Provinciaal belang?	Algemeen		Vraag:
				Is er sprake van een verplichte taak voor Provincie?
				Is er sprake van een gemeentegrens overschrijdende opgave?
				Is er sprake van een algemeen belang voor de bevolking?
				Is er sprake van een algemeen belang voor de omgevingskwaliteit?
				Is er sprake van een algemeen belang voor het bedrijfsleven?
Stap 2	Is de analyse van het project positief?	1. Financieel		Is het project financieel gedekt (geen tekorten voorzien in de verschillende projectfasen)?
				Zijn de kosten en opbrengsten marktconform?
				Wat is het financieel resultaat van de ontwikkeling?
				Gaat de vermogenspositie van Provincie Limburg er op achteruit?
				Wordt het weerstandsvermogen van Provincie verhoogd?
		2. Marktfalen		Is er sprake van externe effecten die de markt niet voldoende kan corrigeren?
				Is er sprake van publieke (collectieve) goederen?
				Is er sprake van informatiescheefheid tussen vrager en aanbieder?
				Is er sprake van oneerlijke concurrentieverhoudingen?
				Is er sprake van te hoge transactiekosten
		3. Maatschappelijk nut		Benoem de resultaten (SMART):
				Beschrijf wat er gebeurt als Provincie Limburg geen actie onderneemt? (0-alternatief)
				Wordt vanuit provinciale beleidskaders financieel bijgedragen aan de ontwikkeling?
		4. Risicoprofiel	Omgeving	Sprake van politieke, bestuurlijke en maatschappelijke risico's?
				Kunnen belanghebbende claims indienen tegen de ontwikkeling?
				Sprake van economische risico's?
				Sprake van risico's ten aanzien van wet- en regelgeving?
				Sprake van risico's in verband met financiële parameters?
				Sprake van risico's met betrekking tot samenwerking?
			Organisatie	Levert de structuur van de organisatie risico's op?
				Beschrijf in een regeling een duidelijke exit-strategie (te denken valt aan een einddatum of voorwaarden waar aan voldaan moet zijn).
				Leveren de interne processen van een organisatie binnen de projectorganisatie risico's op?
				Levert de cultuur van een organisatie binnen de projectorganisatie, risico's op?
				Vormt het personeel een potentieel risico?

			Project	Sprake van risico's met betrekking tot PPS constructie?
				Sprake van risico's ten aanzien van de plankwaliteit?
				Sprake van ruimtelijk en technisch risico?
			Financieel	Sprake van fiscale risico's (omzetbelasting, vennootschapsbelasting, overdrachtsbelasting)?
				Is er sprake van Staatssteun?
				Door welke partij kunnen de risico's het beste worden beheerst?
				De totale financiële risico's vermenigvuldigd met kans x impact bedragen:
				De totale financiële kansen vermenigvuldigd met kans x impact bedragen:
				De financiële risico's vermenigvuldigd met kans x impact bedragen:
				De financiële kansen vermenigvuldigd met kans x impact bedragen:
				Totale optelsom van kansen en risico's bedraagt:
				Optelsom van Provinciale kansen en risico's bedraagt:
			Portefeuille	Draagt het project bij aan een evenwichtige verdeling van de risico's in de portefeuille als geheel?
				Wat is het effect op de omvang van de provinciale grond- en vastgoedportefeuille?
				Leverd het uitvoeren van het project een groot risico op, de totale ontwikkelportefeuille Grond- en vastgoed in ogenschouw nemend?
		5. Locatie		Voldoet de bestemming van de voorgenomen ontwikkeling tot het zoneringstype genoemd in omgevingsvisie?
				Voldoet de bestemming van de voorgenomen ontwikkeling tot de gemeentelijke structuurvisie?
				Is de beoogde locatie gunstig gelegen ten opzichte van de bestaande infrastructuur?
				Is de technische staat van het eigendom geschikt voor de beoogde ontwikkeling?
				Is de economische staat van het eigendom geschikt voor de beoogde ontwikkeling?
				Zijn de sociale omgevingsfactoren gunstig voor de beoogde ontwikkeling?
		6. Kwaliteit	Gebruikswaarde	
				De beoogde ontwikkeling en inrichting zijn doelmatig en functioneel?
			Belevingswaarde	De ontwikkeling heeft een positieve impact op het omliggende gebied?
				De ontwikkeling heeft een hoogwaardige uitstraling?
				Er is sprake van zorgvuldig ruimtegebruik?
			Toekomstwaarde	Bij de realisatie van de ontwikkeling wordt rekening gehouden met circulariteit?
				Minimaal de gangbare regels van de duurzaamheidsprincipes worden gehanteerd?
				Het plan omvat hoge ambities op het gebied van duurzaamheid?
				Leverd de ontwikkeling een bijdrage aan de economische structuurversterking?
				Leverd de ontwikkeling een bijdrage aan de maatschappelijke structuurversterking?

			Algemeen	Zitten de elementen circulariteit, klimaat en energie voldoende geïncorporeerd?
				Levert het project een bijdrage op het gebied van landschappelijke inrichting, circulariteit, meervoudig ruimtegebruik, stikstof reductie, duurzaamheid?
				Levert de ontwikkeling de best mogelijke bijdrage aan zoveel mogelijk provinciale beleidsdoelen?
		7. Screening partijen	KYC	Het uitvoeren van de check conform de stappen "Know your Customer" levert de classificatie risicovol op?
				Het uitvoeren van de check conform de stappen "Know your Customer" levert een beperkt risico op?
		Aanvullend		Hebben er in het beoogde gebied van de ontwikkeling recentelijk verdachte transacties plaatsgevonden?
				Een screening van de in een gebied aanwezige partijen levert een risico op?
				Het nader onderzoek (o.a. BiBob, RIEC VOG) levert een risico op?
				De "Know your customer" check en eventueel aanvullende onderzoeken leveren geen risico's op?
Stap 3	Rol en instrumentkeuze	Grondeigendom		Heeft de Provincie alle gronden reeds in eigendom?
				Het is wenselijk dat Provincie alle gronden gaat verwerven?
				De Provincie heeft deels gronden in eigendom?
				De Provincie heeft geen gronden in eigendom?
		Kennis, kunde en capaciteit		Bij Provincie Limburg is voldoende kennis en kunde aanwezig?
				Het is wenselijk om de kennis en kunde te verwerven?
				Bij Provincie Limburg is voldoende capaciteit aanwezig?
				Het is wenselijk om extra capaciteit te verkrijgen?
Stap 4	Formalisatie	Samenwerking		Het project bevat de potentie tot samenwerken en co-creëren?
				Er is een gezamenlijk beeld en gevoel van urgentie bij de partijen?
				Er is sprake van een gezamenlijk belang?
				Iedere partij heeft zijn eigen belang om deel te nemen?
				Sprake van openheid tussen de partijen?
		Complexiteit		Betreft een langlopende ontwikkeling (> 5 jaar)?
				Hoge mate van complexiteit?

BIJLAGE 5: Zoneringstype POVI

Hoofdtype	Categorie
Landelijke gebieden	Groenblauwe mantel ^[9]
	Natuurnetwerk Limburg (inclusief Natura 2000-gebied) ^[10]
Bebouwde gebieden	Buitengebied
	Stedelijk gebied
	Stedelijk centrum
	Landelijke kern
	Werklocaties
Infrastructuren	(Inter)nationale weg
	Provinciale weg
	(Inter)nationale spoorweg
	(Inter)nationale waterweg
	(Lucht)haven
	(Inter)nationale leidingstrook

Figuur 12: Zoneringstype POVI

BIJLAGE 6: Analysemethoden risico's diverse projectfasen PPS

De verschillende analysemethoden voor de identificatie van de risico's in de verschillende projectfasen.

Fase	analysemethoden	Risicosoorten	Functie van de analyse
Initiatiefase	- SWOT- analyse - Risico-matrix - Opportunity-planning	- Omgevingsrisico's (maatschappelijke, politieke, bestuurlijke en samenwerking) - Projectrisico's (ruimtelijke)	- Strategiebepaling voor de wijze van samenwerking tussen de belanghebbenden. - De input voor het opstellen van de ruwe contouren voor het ruimtelijk plan, met bijbehorende beleidsmatige en financiële randvoorwaarden.
Haalbaarheidsfase	- Scenario-analyse - Risk-mapping - Gevoeligheidsanalyse - Risico-matrix	- Omgevingsrisico's (maatschappelijke, politieke, bestuurlijke en samenwerking) - Organisatierisico's (structuur, kwaliteit en kwantiteit van personeel) - Projectrisico's (plankwaliteit, ruimtelijk, beoogde PPS constructie)	- Waarborgen van kwaliteit van de projectorganisatie; - Beoordelen haalbaarheid van het plan; - Identificatie van de belangrijkste risico's; - Realiseren evenwichtige risicoverdeling van PPS partners. - De input voor het opstellen van de ruwe contouren voor het ruimtelijk plan, met bijbehorende beleidsmatige en financiële randvoorwaarden.
Realisatie- / exploitatie- / beheerfase	- Scenario-analyse - Risk-mapping - Gevoeligheidsanalyse - Risico-matrix - Monte Carlo analyse	- Organisatie-risico's zoals cultuur, structuur en processen; - Projectrisico's (PPS constructie, plankwaliteit, ruimtelijk) - Omgevingsrisico's (economische ontwikkelingen, risico's t.a.v. financiële parameters)	- Waarborgen van kwaliteit van de projectorganisatie; - Beoordelen kwaliteit en actualiteit van het plan en exploitatie; - Beheersen van de doelstellingen en randvoorwaarden.

Tabel 4: Analyse van de risico's van PPS constructies afhankelijk van de projectfase van een ontwikkeling

BIJLAGE 7: Voorbereidingskrediet:

Nieuwe projecten en potentiële ontwikkelingen komen (in)direct voort uit het afwegingskaders zoals opgenomen in hoofdstuk 5.2. van deze nota. Conform de projectmatige aanpak wordt gewerkt aan een projectinitiatiedocument en wordt conform het afwegingskader een rol- en instrumentkeuze voorbereid. Daarbij kan ook de uitkomst zijn dat er geen rol is voor de provincie. Uiteindelijk kan dit proces resulteren in een projectplan.

Indien er voorafgaand aan het vaststellen van een projectplan al financiële dekking nodig is dan vindt dit plaats door het vaststellen van een voorbereidingskrediet.

Voorbereidingskrediet

Het kan zijn dat er voorafgaand aan een projectplan, maar zeker ook in de periode dat het projectplan wordt uitgewerkt tot een definitieve aankoop / ontwikkeling, etc. er onderzoeken of extern advies benodigd is. Dit bijvoorbeeld om de (financiële) haalbaarheid te toetsen.

De hoogte van het voorbereidingskrediet wordt per project separaat begroot. Gedeputeerde Staten dient het benodigde voorbereidingskrediet goed te keuren. Dit doen zij middels het vaststellen van een bijvoorbeeld het projectinitiatiedocument of een separaat besluit. In dit document of besluit dient minimaal een onderbouwing te zijn opgenomen voor de hoogte van het voorbereidingskrediet.

Het voorbereidingskrediet dient ter beschikking te worden gesteld vanuit beleidsmiddelen. Dat wil zeggen dat de kaders die raakvlakken hebben met, of initiator zijn van, het beoogde project aan de voorkant zorgdragen voor het budget dat benodigd is voor het beoogde project. GS of diegene die gemachtigd is om hierover besluiten te nemen stelt het budget hiervoor ter beschikking. Indien het een project betreft dat wordt geïnitieerd vanuit het cluster grond- en vastgoed (in het kader van bijvoorbeeld strategisch portfoliomanagement) dan kan zij zelf ook in het benodigde voorbereidingskrediet voorzien. Ook dit onder goedkeuring van GS of de gemandateerde persoon hiervoor.

Indien een projectplan vervolgens wordt vastgesteld worden de reeds gemaakte kosten automatisch onderdeel van dit nieuwe project en vloeien gebruikte middelen (eventueel) terug naar de initiële dekkingsbron.

Gronden waarvoor een voorbereidingskrediet benodigd is zijn nog geen BIE. Het activeren van kosten op deze gronden vindt plaats onder de volgende voorwaarden;

- Het onderliggende PID of projectplan dient te zijn goedgekeurd alvorens er voorbereidingskosten worden gemaakt.
- De kosten die worden gemaakt dienen te passen binnen de kostensoortenlijst van het BBV / Wro.
- Kosten mogen maximaal 5 jaar geactiveerd worden. Indien er dan nog geen ontwikkeling (of eventueel een uiteindelijke verkoop) heeft plaatsgevonden dienen deze kosten ten laste te worden gebracht van de beleidsmiddelen die daarvoor zijn gebruikt of de algemene reserve.

Voorbereidingskrediet i.r.t. Vastgoed

Ook voor vastgoedontwikkelingen streeft de provincie naar transparantie en heldere richtlijnen. Het vastgoed dat onder het cluster grond en vastgoed valt wordt daarom zo veel als mogelijk gelijk behandeld als gronden. Zo worden investerings- en of transformatieplannen middels een project / aankoopplan voorgelegd en wordt een vast te stellen exploitatie voorgelegd aan PS. Ook omtrent het voorbereidingskrediet gelden dezelfde richtlijnen.

BIJLAGE 8: Regels omtrent BIE's en VEX

Gronden die in eigendom zijn of nog worden aangekocht met het doel om deze te transformeren voor nieuw gebruik, zijnde bouwgrond, worden gekwalificeerd als BIE. Indien transformatie van grond niet aan de orde is dan betreft het geen BIE, maar een investeringsbesluit of een Vastgoedexploitatie.

Aan de hand van het afwegingskader zoals opgenomen in paragraaf 5.2. vloeit dus indirect voort of er een BIE wordt opgesteld. Hiermee wordt immers de rol van de provincie bepaald en dus ook welke rol het cluster grond en vastgoed aanneemt. Deze afweging vindt plaats in samenspraak tussen cluster grond- en vastgoed en enkele overige adviseurs binnen de provinciale organisatie (juridisch / financieel / etc.).

Openen BIE

Het openen van een BIE werkt daarbij als volgt:

1. Op basis van het afwegingskader wordt een rol voorgesteld voor de provincie (of specifiek het cluster grond en vastgoed) i.r.t. een project dat betrekking heeft op een ruimtelijke ontwikkeling. Deze rol is onderdeel van het projectvoorstel dat aan GS wordt voorgesteld.
2. Indien het voorstel is om gronden die in bezit zijn, of op termijn aangekocht c.q. ingebracht worden, te transformeren dan wordt aan GS voorgelegd om een BIE op te stellen. In het projectvoorstel hoort minstens al in grove lijnen een begroting te zijn opgenomen, die vervolgens nader uitgewerkt kan worden tot een BIE.
3. Ter afronding van de initiatiefhaalbaarheid- en planvormingsfase wordt een PS-besluit voorbereid, waarbij de BIE specifiek wordt voorgelegd aan Provinciale Staten, inclusief de zekerheid omtrent de beschikbare dekkingsmiddelen waarbij ook rekening is gehouden met de financiële dekking die voortvloeit uit de risicoanalyse. Deze BIE, inclusief risicoanalyse wordt opgesteld door de planeconoom in samenwerking met de projectleider en het projectcluster.
4. De BIE wordt geopend nadat PS het benodigde krediet voor een project beschikbaar heeft gesteld. Naast het dekkingsvoorstel dient een PS-besluit ook ten minste te worden voorzien van een toelichting op de vooraf gestelde doelen van de ontwikkeling, een overzicht van de exploitatiegrens en het grond- en ruimtegebruik, een begroting, inclusief fasering en specificatie van de gehanteerde uitgangspunten en parameters. Ook dient er een financiële kansen- en risicoanalyse te worden voorgelegd, net als een scenarioanalyse op de gehanteerde parameters (rente, index, looptijd). Het dekkingsvoorstel is gebaseerd op de eindwaarde van de begroting (kosten en opbrengsten, inclusief rente en indexatie). Voor de te hanteren parameters worden de richtlijnen van de BBV gevolgd.
5. Het resultaat van een BIE wordt dus berekend met behulp van de eindwaardesystematiek; eventueel benodigde voorzieningen van verliesgevende BIE's worden ingesteld op netto contante waarde. Deze voorzieningen, worden conform de door de BBV voorgeschreven disconteringsvoet netto contant gemaakt en jaarlijks geactualiseerd. Daarmee is de voorziening dan op het eind van de looptijd gelijk aan de eindwaarde van de grondexploitatie.
6. Het BBV en de Wro schrijven middels de kostensoortenlijst voor welke kosten kunnen worden toegerekend aan een BIE. Tevens van belang is de wijze waarop kosten mogen worden toegerekend. Dit staat tevens in de WRO en is afhankelijk van drie factoren, namelijk:
 - a. Toerekenbaarheid: Zijn de voorzieningen zijn nodig als gevolg van de ontwikkeling(en).
 - b. Profijt: de voorziening moet van nut zijn voor de ontwikkeling(en).
 - c. Proportionaliteit: De bekostiging van de voorziening dient naar rato verdeeld te worden.
7. Indien een BIE / complex wordt geopend moet er voorafgaand aan het PS besluit én in het PS voorstel zijn opgenomen wat de fiscale consequenties hiervan zijn.

Actualisatie BIE

Indien een BIE is geopend dan dient deze jaarlijks (binnen de P&C-cyclus) te worden geactualiseerd. Voor deze jaarlijkse actualisatie geldt:

1. De jaarlijkse herziening heeft betrekking op de begrotingen, kredieten, parameters, risico- en kansanalyses en toelichting op de voorgenomen doelen en voortgang hieromtrent. PS stelt jaarlijks, uiterlijk tegelijkertijd met de vaststelling van de jaarrekening de geactualiseerde BIE's vast.
2. De jaarlijks geactualiseerde BIE's zijn onderdeel van de paragraaf grondbeleid die conform de BBV dient te worden opgesteld. Hierin worden de geactualiseerde cijfers dus meegenomen.
3. Indien er een substantiële afwijking optreedt in de begroting van de BIE, danwel het benodigde krediet, dan wordt dit specifiek verantwoord aan PS. Dit dient plaats te vinden bij een afwijking van het resultaat groter of kleiner dan 10% van de laatst herziene en dus vastgestelde BIE. Een dergelijke afwijking kan op elk moment aan PS worden voorgelegd en kan dus los staan van de jaarlijkse herziening. Deze jaarlijkse herziening gebeurt per 01-01-2023 ook middels de MPGV.
4. Indien na vaststelling van een BIE blijkt dat een herziening nodig is van het plan dat ten grondslag ligt aan de BIE (bijvoorbeeld anders invullen van de ruimtelijke kaders van het plan) heeft dit (potentieel) grote gevolgen voor de grondexploitatie. Een herzien projectplan inclusief grondexploitatie dienen op dat moment ter besluitvorming aan PS voorgelegd. Hierbij geldt dat de dekking van de exploitatie geregeld dient te zijn.
5. Nadere informatie over de actualisatie en verantwoording is opgenomen onder paragraaf 7.1:
Rapportage Meerjaren Prognose Grond- en vastgoedbeleid Provincie Limburg

Afsluiten BIE

Bij het afsluiten van een BIE geldt het volgende:

1. De nacalculatie en het afsluiten vinden plaats op het zelfde moment als dat de andere lopende BIE's worden geactualiseerd. Dit is rondom de jaarrekening. Tevens wordt er gereflecteerd op de voorgenomen doelen en het behaalde saldo van de ontwikkeling.

Regels rondom VEX

Een vastgoedexploitatie kent op inhoud verschillen met een BIE. Het gaat hier immers om een transformatie of ontwikkeling van vastgoed. De grond die daarvoor benodigd is, is reeds bouwrijpgemaakt. Hierdoor komen er andere kosten, en investeringen kijken bij een VEX dan bij een BIE. Ook is de looptijd van een VEX vaak korter dan bij een BIE.

Desalniettemin werkt een vastgoedontwikkeling veelal op een zelfde manier als een BIE. Het financiële sturingselement is dan wel een vastgoedexploitatie, in plaats van een grondexploitatie, maar beiden prognosticeren een eindwaarde op basis van begrotingen, overeenkomsten, looptijd / planning en parameters.

BIJLAGE 9: Winstneming BIE's

Winsten komen ten gunste via de beschikbare budgetten (op de eerste plaats) ten gunste van de algemene reserve. Hierbij is het streven dat winst wordt genomen op het moment dat het gerealiseerd wordt. Omtrent BIE's hanteert het BBV strikte kaders over tussentijds winstnemen. De provincie hanteert deze daarmee ook.

Het BBV stelt dat vanuit het voorzichtigheidsbeginsel geldt dat winstneming moet worden uitgesteld tot daarover voldoende zekerheid bestaat. Dit betekent echter niet dat pas winst moet worden genomen bij het afsluiten van het grondexploitatiecomplex. Volgens het realisatiebeginsel dient in de situatie dat voldoende zekerheid is over de winst, de winst te worden genomen. Hierbij dient de percentage of completion (POC) methode te worden gevolgd. Indien aan de volgende voorwaarden is voldaan, bestaat er voldoende zekerheid om winst te kunnen nemen:

1. het resultaat op de grondexploitatie kan betrouwbaar worden ingeschat; én
2. de grond (of het deelperceel) moet zijn verkocht; én
3. de kosten zijn gerealiseerd (winst wordt naar rato van de realisatie genomen).

De POC-methode ziet in formule-vorm als volgt uit:

$$\% \text{ kostenrealisatie} * \% \text{ opbrengstrealisatie} = \% \text{ POC}$$

Indien zowel de kosten als de opbrengsten dus voor 50% gerealiseerd zijn betekent dit dus dat er een POC is van 25% (50% * 50%).

Winstneming vindt plaats bij het vaststellen van de jaarrekening c.q. het vaststellen van de Meerjarenprognose grond en vastgoedbeleid Provincie Limburg.

BIJLAGE 10: Aanbesteding en staatssteun

Aanbesteding en Staatssteun

Inkoop, aanbesteding en staatssteun zijn begrippen die veel te maken hebben met ruimtelijke ontwikkelingen en aan- en verkoop van grond- en vastgoed. Daartoe onderstaand kort de relevantie van deze thema's.

Aanbesteding

Door de Europese Unie zijn richtlijnen vastgesteld voor het verstrekken van overheidsopdrachten voor leveringen, diensten en werken door aanbestedende diensten. De provincie geldt als een aanbestedende dienst. De lidstaten zijn verplicht de in deze richtlijnen neergelegde regels op te nemen in nationale wet- en regelgeving. In Nederland heeft deze implementatie plaatsgevonden in het Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten (Bao).

Zowel de Europese Richtlijnen als het Bao kent drempelwaarden voor overheidsopdrachten. Indien de waarde van een levering, dienst of werk boven die drempelwaarde ligt dan zijn de daarin opgenomen (procedure) regels voor aanbesteding van toepassing. Indien de waarde van een overheidsopdracht onder de drempelwaarde ligt, is de betreffende Europese Richtlijn of het Bao niet van toepassing.

Op basis van de richtlijnen en het Bao heeft de provincie ook haar eigen inkoop- en aanbestedingsbeleid vastgesteld. De provincie Limburg handelt hiernaar en dus ook cluster grond- en vastgoed. Dat betekent dat met betrekking tot ontwikkelingen, aanbestedingen en adviesklussen voor grond- en vastgoed gerelateerde projecten het aanbestedingsbeleid wordt gerespecteerd en uitgedragen.

Staatssteun

Van staatssteun is sprake wanneer de begunstigde onderneming een economisch voordeel ontvangt dat zij onder normale marktvoorwaarden niet zou hebben gekregen. Hiervoor gelden de volgende criteria:

- Het voordeel komt slechts ten goede aan bepaalde ondernemingen (selectief).
- Het voordeel leidt tot (dreigende) vervalsing van de mededinging en heeft mogelijk invloed op de handel tussen de lidstaten.

Dit houdt onder meer in dat overheden gronden en gebouwen niet mogen verkopen voordat er een openbare biedprocedure heeft plaatsgevonden of nadat een onafhankelijke deskundige de waarde heeft bepaald en vervolgens de grond tegen tenminste het getaxeerde bedrag wordt verkocht. Indien geen van beide voorschriften wordt opgevolgd, is er sprake van een steunvermoeden. De transactie zou dan vooraf moeten worden aangemeld bij de Europese Commissie. Indien een dergelijke transactie niet wordt aangemeld, bestaat het risico dat er een klacht wordt ingediend bij de Europese Commissie. Het risico van staatssteun is niet beperkt tot gronduitgifte. Ook bij verwerving van gronden, bouw- en woonrijp maken et cetera geldt dat er marktconform gewerkt moet worden.

Of er sprake is van eventuele strijd met aanbestedingsrecht (aanbestedende dienst: i.c. provincie, overheidsopdracht boven drempelbedrag) en/of staatssteunbepalingen is afhankelijk van de feitelijke situatie. De provincie dient per geval te onderzoeken of er een risico van staatssteun bestaat en welke maatregelen genomen moeten worden om conform de geldende regelgeving te handelen.

Met betrekking tot het te voeren grond- en vastgoedbeleid van de provincie zijn met name de volgende twee onderwerpen in relatie tot staatssteun van belang:

- De verstrekking van financiële bijdragen aan realisatoren, ingeval er sprake is van een tekortlocatie.
- De aan- en verkoop van gronden/opstallen.

BIJLAGE 11: Gebruikte bronnen:

“Hoe ruimtelijke beleidsstrategieën kunnen bijdragen aan natuurkwaliteit, vergemakkelijking van vergunningverlening inzake de Habitatrichtlijn, en oplossingen voor andere maatschappelijke opgaven”, Planbureau voor Leefomgeving (PBL) “Stikstof: Ruimte voor perspectief”, 24 april 2020

“Business case aanpak 14 grootschalige gebieden”, In opdracht van: Ministerie van Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties, 21 april 2021

“Verkenning onrendabele toppen woningbouwprojecten”, Analyse op hoofdlijnen publieke tekorten landelijke woningbouwplannen 2021-2030, 23 april 2021

*De Nederlandse woningmarkt - Syntrus Achmea (2019). Outlook 2020- 2022:
De Nederlandse kantorenmarkt, Outlook 2021-2023. Syntrus Achmea*

Outlook grondexploitatie, Intelligente lockdown: gebiedsontwikkeling gaat door! Metafoor Ruimtelijke ontwikkeling, december 2020.

Publiek Private Samenwerking bij gebiedsontwikkelingen: sneller, beter en goedkoper. Positieve prikkels tot samenwerking, Deloitte Real Estate Advisory & Partnerships, 2017

Segeren, A. (2007), De grondmarkt voor woningbouwlocaties. Den Haag/Rotterdam: Ruimtelijk Planbureau/NAi Uitgevers.

*DE WERKING VAN DE GRONDMARKT EN DE ROL VAN DE OVERHEID Verkenning en reflectie
Notitie Edwin Buitelaar 23 juni 2021*

Kamerbrief Verkenning actief grondbeleid d.d. 9 juli 2021 (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, kenmerk 2021-0000345843)

Grond voor transitie Verkenning grondbeleid ten behoeve van landbouw, energie en wonen 10 juni 2021

BIJLAGE 12: Rol- en taakoverzicht GS - PS:

	Onderwerp	Gedeputeerde Staten	Provinciale Staten
P&C cyclus	Paragraaf grondbeleid in begroting/jaarrekening	Uitvoeringsregels vaststellen, uitvoering beleid	Vaststellen beleid
	Kostenverhaal	Voorstel winst- of verliesneming, voorstel risicoreserves, voorstel voorzieningstreffing/ -vrijval, vaststellen herziening	Vaststelling winst- of verliesneming, vaststelling risicoreserve, vaststelling voorzieningstreffing/ -vrijval
	BIE	Besluitvorming opstellen BIE	Vaststelling kredieten BIE
	PIP	Principebesluit	Principebesluit, instemmen startnotitie voor opstellen PIP, besluit vaststelling PIP
Ruimtelijk	Verwerving of verkopen van grond en vastgoed	Verwervings-/ aankoopstrategie, anticiperende aankopen, besluiten verkoop onder boekwaarde, aankopen binnen exploitatieopzet	Vaststelling kredieten en financiële begroting, aankopen buiten exploitatieopzet
	Projectplan	Vorbereidingskrediet goedkeuren uit beleidsmiddelen	
	BIE	Besluitvorming opstellen BIE	Vaststelling kredieten BIE
	<i>bij tekort</i>	Dekking uit beleidsmiddelen	Vaststellen sluitende exploitatie
Dossiers/projecten	Onteigening	Bevoegdheid afhankelijk van titel (zie Handreiking Onteigening Rijkswaterstaat)	Bevoegdheid afhankelijk van titel (zie Handreiking Onteigening Rijkswaterstaat)
	Evt. 6.1 spelregels toevoegen		
	Bouw- en woonrijp maken	Aanbesteding en uitvoering werken en diensten	Vaststellen aanbestedingsbeleid
	Uitgifte en beheer	In eigendom en erfpacht/verhuur geven/nemen van gronden/onroerende zaken	Vaststellen beleid voor verkoop, beheer en uitgifte
		Uitvoeren selectieproces	Vaststellen beleid voor selectiemethode
		Vaststellen grondprijzen	
		Keuze selectiemethode projectniveau	
	Kostenverhaal	Voorstellen opening exploitatieplan/antérieur kostenverhaal, vaststelling uitgangspunten, voorstellen budgetten, voorstel voorbereidingskrediet	Opening exploitatieplan/antérieur kostenverhaal, vaststelling budgetten, vaststelling voorbereidingskrediet
	Samenwerking	Sluiten intentieovereenkomst	
		Sluiten samenwerkingsovereenkomst	
		Besluit tot oprichting of deelname in privaatrechtelijke rechtspersonen	

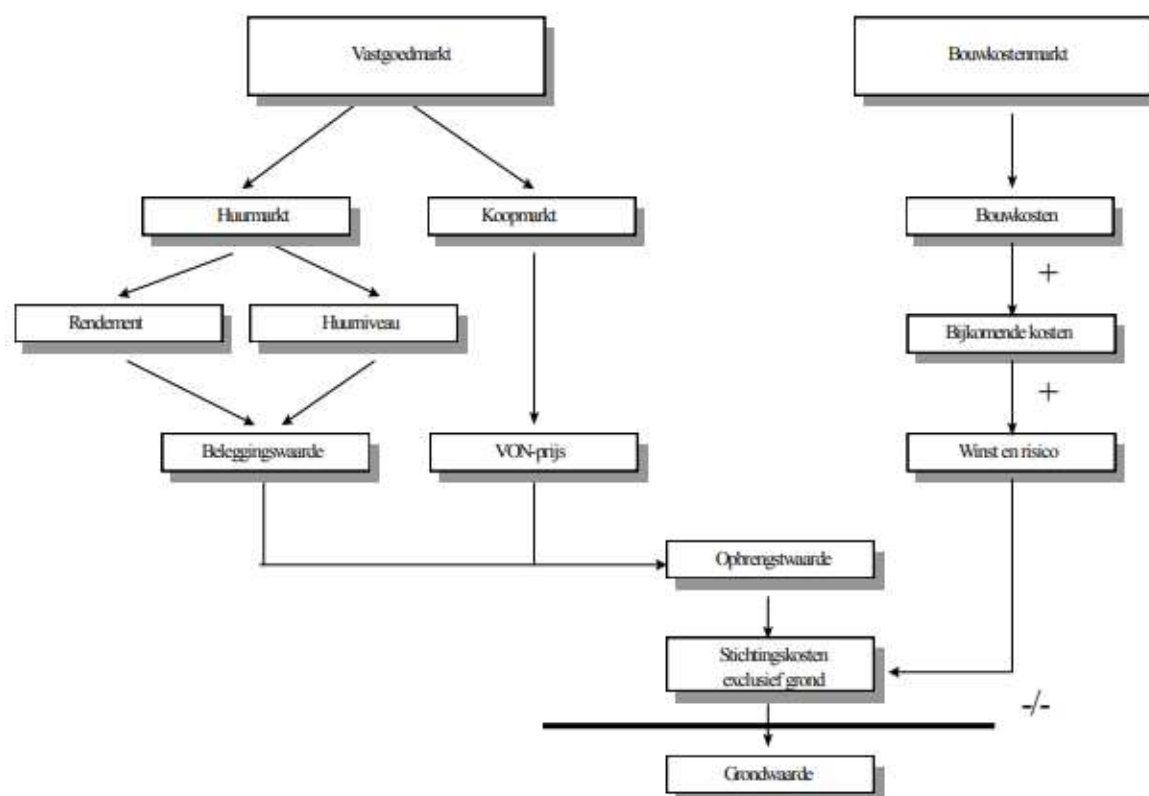
BIJLAGE 13: Begrippenlijst:

i Grondprijs

De grondprijs kan aan de hand van een aantal methoden worden bepaald:

Residuele grondwaardemethode

Bij deze methode leidt de fictieve marktwaarde (= verkoopwaarde of beleggingswaarde) van het onroerend goed verminderd met genormeerde stichtingskosten tot de grondprijs. De grondprijs komt bij deze methode tot stand door het verschil tussen de commerciële waarde van het vastgoedobject en de investeringslasten. De commerciële waarde is de verkoop- of beleggingswaarde van het object. De beleggingswaarde wordt doorgaans berekend op basis van de markthuur en de rendementseis. De rendementseis wordt meestal uitgedrukt in Bruto Aanvangs Rendement (BAR). De investeringslasten zijn alle kosten die betrekking hebben op het vervaardigen van het object, zoals de bouwkosten en bijkomende kosten, algemene kosten en winst en risico. In onderstaande verbeelding is dit schematisch weergegeven. Aangezien de grondprijs exclusief BTW wordt berekend, wordt de BTW-component aan de opbrengsten- (VON-prijs) en kostenkant (stichtingskosten) van de berekening gecorrigeerd.



Figuur 12: schematische weergave grondwaardebepaling

Grondquotemethode

De grondprijs per woning wordt bepaald door een percentage te nemen van de (verwachte) Vrij Op Naam-prijs (VON-prijs). De grondquote geeft het aandeel van de grond binnen de VON-prijs van het vastgoed aan. Deze methode is relatief eenvoudig te hanteren en garandeert bij benadering een marktconforme grondprijs. Het voorkomt discussie over details. Ook is direct duidelijk wat het effect op de grondprijs is van aanpassing van de VON-prijs. Een afweging over de toevoeging van kwaliteit aan een woning (en dus prijs) valt goed te maken. Deze methode is relatief snel en eenvoudig, maar ook indicatief en grof. Deze methode heeft als nadeel dat de toevoeging van extra kwaliteit aan de nieuwbouwwoning ook direct leidt tot een hogere grondprijs. Door de extra kosten van de kwaliteitstoevoeging komt de VON-prijs namelijk hoger te liggen. Bij een gelijkblijvende grondquote

betekent dat er een hogere grondprijs ontstaat. Dat kan voor de ontwikkelaar een belemmering zijn om de extra kwaliteit toe te voegen. Wel valt een eventuele autonome waardevermeerdering van de grond -bij verder gelijkblijvende omstandigheden- voor een relatief groot deel ten gunste van de ontwikkelaar.

Tender

Meerdere marktpartijen worden uitgenodigd om in concurrentie een bod te doen op bouwgrond. Het hoogste bod bepaalt in principe de grondprijs. Vaak wordt de tender gecombineerd met een ontwerprijstvraag met een stedenbouwkundig kader als basis. In dat geval wordt het grondbod met een bepaalde wegingsfactor onderdeel van de einduitslag. Bij een tender is het gebruikelijk via een selectieprocedure de geschiktste partijen te vinden, die worden uitgenodigd om in te schrijven. Om een realistisch grondbod te kunnen vragen, is het nodig om vooraf een marktconforme grondprijs te berekenen.

Comparatieve methode

De grondprijs wordt vastgesteld aan de hand van de waarde van vergelijkbare stukken grond. De comparatieve methode is een prijsbepaling die gebaseerd is op vergelijking. De te verkopen grond wordt vergeleken met gerealiseerde transacties van gronden met (enigszins) vergelijkbare kenmerken, zoals functie en programma. Ook kan worden vergeleken met tarieven van vergelijkbare gronden in omliggende gemeenten of gemeenten met een enigszins vergelijkbare markt. Deze methode wordt vaak toegepast bij de prijsbepaling van bedrijfskavels en particuliere woningbouwkavels.

Vaste kavelprijs of vaste prijs per vierkante meter

Er is een vaste grondprijs voor een bepaalde kavel of een vastgelegde prijs per vierkante meter. De vaste grondprijzen zijn veelal gekoppeld aan een bepaalde bestemming. Denk hierbij aan de kavelprijzen voor sociale woningbouw. Ook voor bijvoorbeeld maatschappelijk vastgoed kan een vaste prijs worden vastgelegd.

Kostprijsmethode

De uitgifteprijs wordt vastgesteld op basis van het totaal aan kosten. Binnen de vigerende wettelijke kaders is dit geen logische benadering meer. Indien de kostprijs lager ligt dan de waarde, dan kan er sprake zijn van staatssteun. Indien de kostprijs echter hoger ligt dan de waarde van de grond, dan zullen weinig kopers zich melden. Indien het gaat om een sociaal-maatschappelijke ontwikkeling kan de initiatiefnemer mogelijk aankloppen bij de (gemeentelijke) overheid om een subsidie te verkrijgen. Vanzelfsprekend kan een subsidie niet gesaldeerd worden via de grondprijs.

Lump sum

De grondprijs voor een bepaalde locatie wordt vastgesteld, waarbij nadien aan te brengen wijzigingen van het bouwprogramma geen invloed meer hebben op de prijs. Deze methode geeft geen garantie op een marktconforme grondprijs. Er is dan ook een risico op staatssteun

" Stichtingskosten

Stichtingskosten worden ook wel investeringskosten genoemd en is een verzamelnaam van de totale som aan kosten die betaald moeten worden voor het oprichten oftewel het stichten van een woning, utiliteitscomplex of andere bouwproject. Daarbij wordt niet alleen gekeken naar het gebouw zelf maar ook naar de aanschaf van de grond oftewel het bouwkegel. Onder stichtingskosten wordt wat anders verstaan dan de bouwkosten. Bouwkosten zijn alle kosten die nodig zijn om een gebouw daadwerkelijk te bouwen. De kosten van het bouwkegel hoeven hier dus niet bij in te zitten evenals de leges, de rentekosten enzovoort. De stichtingskosten vormen daardoor een totaalbeeld van de kosten van een bouwproject. Onder de stichtingskosten vallen ook de bouwkosten.

iii Residueel

Zie onder kopje grondprijs.

iv Grondspeculatie

Partijen (particulieren of private partijen) die verwachten dat een stuk grond in de toekomst veel waard zal worden, kopen het voordelig aan en wachten vervolgens op een goede prijs als een gebied tot ontwikkeling komt.

v Grondexploitatie (GREX)

De GREX behelst het inventariseren, begroten en beheersen van kosten, opbrengsten en waardeveranderingen, die betrekking hebben op het geschikt of beter geschikt maken van gronden voor de toekomstige bestemmingen binnen een als zodanig gedefinieerd exploitatiegebied. Dit is nodig voor het kostenverhaal, verevening en het stellen van locatie-eisen bij locatieontwikkeling. De Provincie hanteert dit instrument ook bij eigenstandige ontwikkelingen om zodoende efficiënt te kunnen sturen op het project. De bevoegdheid tot het openen en sluiten van een grondexploitatie ligt bij Provinciale Staten.

vi Provinciaal Inpassingsplan (PIP)

Een instrument uit de Wet ruimtelijke ordening (Wro) is het inpassingsplan. Een inpassingsplan is eenzelfde instrument als het bestemmingsplan, maar dan opgesteld door de Provincie of het Rijk. Met een inpassingsplan kan de Provincie zelf ruimtelijke ontwikkelingen planologisch mogelijk maken en daarbij de ruimtelijke kaders stellen waaraan het project moet voldoen. Uitgangspunt is dat ruimtelijke ontwikkeling via een gemeentelijk bestemmingsplan planologisch mogelijk gemaakt worden.

vii Tender

Zie onder kopje grondprijs.

viii Erfpacht

Erfpacht is een zakelijk recht dat de erfpachter de bevoegdheid geeft een anders onroerende zaak te houden en te gebruiken. Erfpachtrecht is na eigendom het meest omvattende gebruiks- of genotsrecht wat onroerende zaken betreft.

ix Anterieure overeenkomst

Een overeenkomst over de ontwikkeling van een locatie met marktpartijen voorafgaand aan de vaststelling van het bestemmingsplan en het exploitatieplan.

x Posterieure overeenkomst

Een overeenkomst met afspraken over onder andere kostenverhaal, gesloten tussen overheid en particuliere initiatiefnemer nadat het exploitatieplan is vastgesteld.

xi Exploitatieplan

Het exploitatieplan (artikel 6.12 Wro) wordt door de Staten tegelijkertijd vastgesteld met het bijbehorende ruimtelijk besluit, indien de Provincie niet met alle partijen in de gebied een anterieure overeenkomst heeft gesloten. In het exploitatieplan staat een berekening van de exploitatiebijdrage die de grondeigenaar dient te betalen. Daarnaast kunnen er zaken worden geregeld ten aanzien van de locatie-eisen.

xii Macro-aftopping

Het exploitatieplan is erop gericht de meest voorkomende kosten die met de locatieontwikkeling verband houden te verhalen. Deze zijn vastgelegd in een kostensoortenlijst. Als criterium geldt dat de totaal aan te verhalen kosten het totaal aan baten van de ontwikkeling niet mag overschrijden, de zogenaamde 'macro-aftopping'.

Van belang is eveneens de wijze waarop kosten mogen worden toegerekend, dit is opgenomen in de Wro en is afhankelijk van drie criteria:

1. Profijt: de voorziening moet van nut zijn voor de ontwikkeling.
2. Proportionaliteit: de bekostiging van de voorziening dient naar rato verdeeld te worden.
3. Toerekenbaarheid: de voorzieningen is noodzakelijk als gevolg van de ontwikkeling.

Meerjarenperspectief Grond en Vastgoed

Provincie Limburg

Per 01-01-2023

NUL-VERSIE

provincie limburg



1. Inleiding

De provincie Limburg is middels haar eigendom een belangrijke speler op het gebied van ruimtelijke vraagstukken.

In het voorjaar van 2022 is de nieuwe nota grond- en vastgoedbeleid opgesteld. Dit beleid gaat uit van een passend grond- en vastgoedbeleid waarbij per project of initiatief bekeken wordt welke rol en welk instrumentarium het beste ingezet kan worden. Tevens zal binnen de provincie strategisch portfoliomanagement worden toegepast. Dit om grip te houden op de portfolio en om het eigendom effectief en efficiënt in te zetten en te beheren.

Onderdeel van dit grond- en vastgoedbeleid is ook het transparant inzicht bieden aan de Staten inzake de lopende projecten en het huidige eigendom (in de portfolio). Uw Staten hebben middels Motie 2789, genoemd "*Graven naar inzicht - overzicht grond vastgoed en overige kapitalen*", ook gevraagd om dergelijk inzicht. Voorliggende rapportage heeft als doel om op een transparante manier verantwoording af te leggen over de lopende projecten en de portfolio. Het betreft een aanvulling op de documenten zoals u die kent in de P&C cyclus.

Lopende projecten

Projecten waarin Provincie Limburg investeert kenmerken zich vaak door een lange looptijd. Tal van factoren (beïnvloedbaar en niet-beïnvloedbaar) kunnen de vooraf gecalculeerde projectresultaten (financieel en inhoudelijk) gedurende de looptijd beïnvloeden. Enerzijds vraagt dit om adequaat risicomanagement en om periodieke bijstelling van projectbegrotingen en de verwachte resultaten waarin enerzijds de gerealiseerde kosten en opbrengsten zijn verwerkt en anderzijds de nog te maken kosten en nog te realiseren opbrengsten worden geactualiseerd. Dit op basis van voortschrijdend inzicht in het betreffende project, alsmede de marktomstandigheden. Overzicht in dergelijke wijzigingen zijn van belang om sturing te kunnen geven, tussentijds beslissingen te nemen en verantwoording af te leggen. Hiermee zijn deze overzichten van belang voor zowel Gedeputeerde Staten alsook Provinciale Staten.

Portfolio

Naast de lopende projecten heeft de provincie tevens eigendom in bezit dat (nog) niet onderdeel is van projecten. Dit eigendom kan strategisch worden gereserveerd, of is gekwalificeerd als niet-strategisch. In deze rapportage wordt er onderbouwd welke bezittingen geen provinciale doelstelling dienen (niet-strategisch bezit) en wordt er inzicht verschaft in de aard, de omvang en de waarde van de niet-strategische grond- en vastgoedposities. Daarnaast wordt geëvalueerd in hoeverre Provincie Limburg in staat is geweest om deze niet-strategische grond- en vastgoedposities van de hand te doen.

Mutaties in de portfolio ontstaan, naast de verkoop van niet-strategische eigendommen, ook doordat er anticiperend wordt aangekocht. Hiervoor is tevens het budget anticiperende aankopen in 2014 beschikbaar gesteld door de Staten. Ook hieromtrent, net als om zaken omtrent beheer zoals pacht wordt in deze rapportage geëvalueerd.

Vertrouwelijkheid rapportage

Deze rapportage wordt vertrouwelijk aangeboden aan de Staten. De reden hiervoor is dat er op onderdelen (bedrijfs-) gevoelige informatie wordt gedeeld. Informatie waar derden ook hun voordeel mee zouden kunnen doen. Bijvoorbeeld in onderhandelingen over contracten, bij inschrijvingen omtrent aanbestedingen of in het kader van aan- of verkopen die de provincie voornemens is te doen.

In de P&C-cyclus wordt omtrent het grond (en vastgoed)beleid reeds gereflecteerd in paragraaf 7 van de jaarstukken en de begroting.

Deze stukken zijn openbaar waarmee de informatie op hoofdlijnen voor iedereen toegankelijk is. Deze rapportage is verdiepend en kan daardoor op onderdelen de (concurrentie)positie van de provincie op de grond- en vastgoedmarkt of binnen projecten raken. Dat is de reden waarom deze rapportage vertrouwelijk aan u wordt aangeboden en fysiek ter inzage wordt gelegd.

Leeswijzer

Dit wordt nog uitgewerkt

In voorliggende nul-versie van deze rapportage worden op onderdelen tekstvakjes weergegeven. Dit om een nadere toelichting te geven op de inhoud zoals deze per 01-01-2023 vorm zal zijn gegeven

2. Scope grond- en vastgoed provincie Limburg

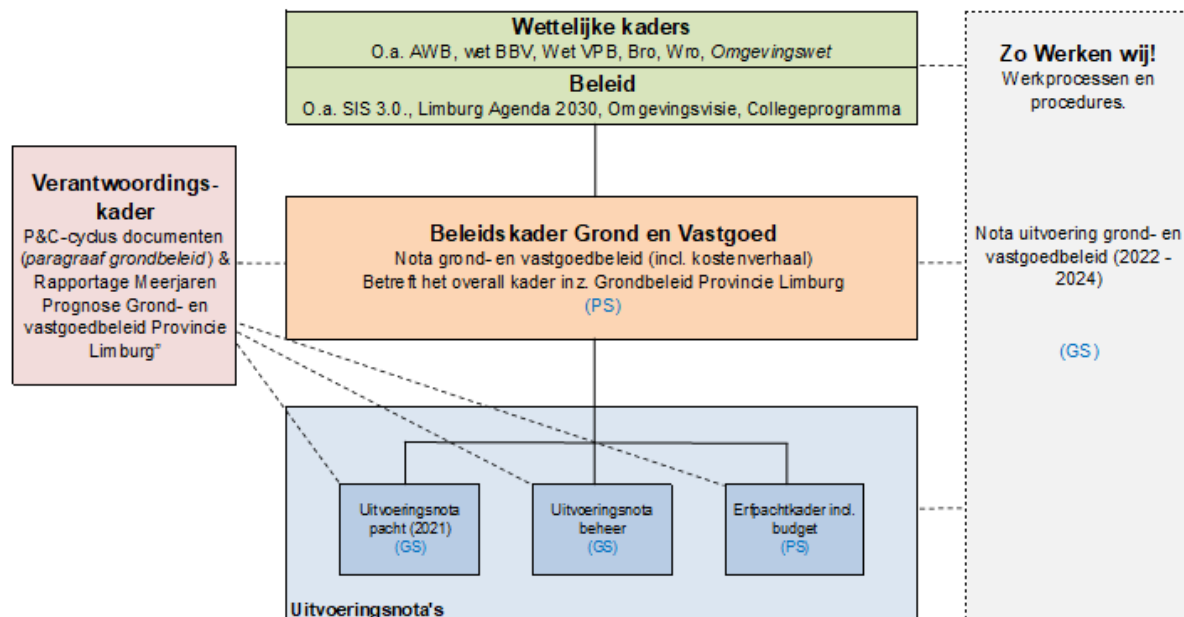
Het provinciaal grond- en vastgoedbeleid staat ten dienste van de uitvoering van verplichte provinciale taken, zoals bijvoorbeeld het stimuleren van de regionale economie, bereikbaarheid of de realisatie van natuur. Daarnaast is het ook een middel dat ten dienste staat van het autonome beleid. De voorliggende rapportage “Meerjaren Perspectief Grond- en vastgoed” (MPGV) zal onderdeel vormen van het verantwoordingskader voor het gevoerde Grond- en vastgoedbeleid en de hiertoe opgestelde uitvoeringsnota's. Op het gebied van grond- en vastgoedbeleid wordt Provinciale Staten jaarlijks geïnformeerd middels paragraaf 7 van de jaarstukken en de begroting. Deze rapportage betreft een verdieping hierop waarbij inzicht wordt geboden in de wijze waarop is besloten om eigendom in te zetten voor het realiseren van maatschappelijke opgaven en inzicht wordt geboden in de financiële stand van zaken en risico's binnen projecten en de Limburgse portefeuille. Middels dit MPGV wordt de Staten inzicht gegeven in de ontwikkelingen van het afgelopen jaar en wordt een doorkijk gegeven richting de toekomst.

In onderstaande afbeelding is in een schematisch overzicht weergegeven hoe voorliggende nota te plaatsen ten opzichte van de overige documenten rondom grond- en vastgoed binnen de provinciale organisatie. Een beknopte uitleg:

- De nota Grond- en vastgoedbeleid (oranje blok) vormt de basis op strategisch en tactisch niveau voor de drie uitvoeringsnota's op operationeel niveau. Tweejaarlijks wordt de nota geëvalueerd en indien nodig geactualiseerd. Iedere vier jaar vindt een herziening plaats.
- De nota Grond- en vastgoedbeleid is gebaseerd op diverse (wettelijke) kaders en uitgangspunten (groene blok). Dit betreft onder andere de Wet ruimtelijke ontwikkeling (Wro) c.q. de omgevingswet (na invoering), maar ook relevante provinciale beleidsstukken.
- In de nota “Uitvoeringsnota pacht” (vastgesteld door GS op 29-09-2020), jaarlijks geëvalueerd en indien noodzakelijk, herzien) wordt de wijze beschreven waarop wordt omgegaan met de uitgifte van de in bezit zijnde gronden. Deze nota wordt door GS jaarlijks herijkt.
- In de “Uitvoeringsnota beheer” wordt de werkwijze omtrent het beheer van vastgoed geconcretiseerd. Hierin is tevens opgenomen op welke wijze de Provincie beoordeelt of eigendom wordt afgestoten of in beheer blijft. Ook is hierin een grondprijzenbrief opgenomen, waarin in ieder geval de voorgenomen (reken)methodiek staat beschreven om tot marktconforme transacties te komen. Deze nota wordt tweejaarlijks geëvalueerd en indien noodzakelijk, herzien.
- Het “Erfpachtkader” is een instrument dat de Provincie Limburg heeft ontwikkeld ten behoeve van het aantrekken van bedrijvigheid en het aanjagen en faciliteren van de Limburgse economie. Dit kader is in 2017 in de vergaderingen van 14 en 15 december door Provinciale Staten vastgesteld.
- In de nota “Zo werken wij!” (grijze blok, ook bekend als Nota uitvoering grond- en vastgoedbeleid, vastgesteld door GS op 19 mei 2020) is de werkwijze beschreven van alle werkzaamheden en werkprocessen gerelateerd aan grond- en vastgoed, zoals bijvoorbeeld de wijze waarop transacties met gronden en vastgoed plaatsvinden. Deze uitvoeringsregels borgen een uniforme handelswijze en beheersing van risico's in de uitvoering. Het geeft aan hoe moet worden gehandeld bij transacties met onroerend goed. Aan de hand van bovenstaande genoemde kaders faciliteert, ontwikkelt mede en ondersteunt het cluster Grond en Vastgoed gewenste ruimtelijke ontwikkelingen in de Provincie Limburg. De nota “Zo werken wij” wordt jaarlijks geëvalueerd en indien noodzakelijk, herzien.

In het rode blok staat het verantwoordingskader opgenomen. Dit verantwoordingskader reflecteert op het vastgestelde en gevoerde beleid alsmede de projecten die daaruit voort zijn gekomen. Daarnaast wordt gereflecteerd op de eigendomssituatie van de provincie. Voorliggende rapportage is een belangrijk onderdeel van het verantwoordingskader net als de documenten in de reguliere P&C-cyclus, zoals de jaarrekening en de begroting.

Aan de hand van bovenstaande genoemde kaders faciliteert, ontwikkelt mede en ondersteunt het cluster Grond en Vastgoed gewenste ruimtelijke ontwikkelingen in de Provincie Limburg.



Figuur 1: Schematisch overzicht (beleids-) kaders grond- en vastgoedbeleid Provincie Limburg

2.1. Scope meerjarenperspectief

In deze rapportage wordt inzicht geboden in de eigendomssituatie van de provincie Limburg (de zogenaamde portfolio) en wordt gereflecteerd op de financiële en maatschappelijke waarde van deze portfolio. Hierbij is een duidelijk onderscheid te maken tussen de eigendommen die worden ingezet voor de realisatie van projecten, eigendom dat reeds een bepaald doel dient en beheert en geëxploiteerd wordt, eigendom dat strategisch worden gereserveerd en eigendom dat niet-strategisch is en daarmee kan worden afgestoten.

In deze rapportage is aandacht voor bovenstaande categorieën. Er zijn daarbij ook een aantal zaken die buiten de scope van deze rapportage vallen. Dat betreft:

- De eigendommen die toebehoren aan de bedrijfsvoering van de provincie Limburg. Deze vallen onder facilitaire zaken en worden niet in deze rapportage vermeld.
- Eigendommen van deelnemingen van de provincie worden niet in deze rapportage opgenomen (ook al hebben deze een belangrijke grond- of vastgoedcomponent). Hierover wordt verantwoord in de P&C-cyclus documenten in de paragraaf “verbonden partijen”.
-
-

Looptijd

Deze rapportage biedt een meerjarig perspectief. Er wordt teruggeblikt op de voortgang en behaalde resultaten van het afgelopen jaar, maar er wordt tevens gereflecteerd op verwachtingen en (begrote prognoses). Hierbij geldt dat er per jaarschijf inzichtelijk wordt gemaakt hoe deze prognoses eruit zien. Als richtlijn voor projecten wordt daarbij aangehouden dat grondexploitaties, zijnde BIE's (Bouwgrond in Exploitatie) maximaal een looptijd mogen hebben van 10 jaar. Hier zijn uitzonderingen op, maar deze richtlijn wordt ook als indicatie gehanteerd voor de maximale termijn waarop het meerjarenperspectief prognosticeert. Wanneer er geen projecten zijn vastgesteld die nog een

beoogde looptijd hebben van 10 jaar wordt het meerjarenperspectief opgesteld voor de lengte van het nog langstlopende project.

Voor het strategisch portfoliomanagement en de reflectie op de portfolio wordt een tijdspanne van ten minste 4 jaar genomen.

3. Marktanalyse

De grond- en vastgoedmarkt is voortdurend in beweging. Om de ontwikkelingen en voortgang binnen projecten, de inhoud van de portfolio en prognoses in perspectief te kunnen plaatsen wordt middels dit hoofdstuk een marktanalyse gemaakt op de Limburgse grond- en vastgoedmarkt. Hierbij wordt rekening gehouden met landelijke ontwikkelingen en wordt waar nodig gespecificeerd op de Limburgse effecten. In deze marktanalyse worden achtereenvolgens gereflecteerd op:

- Diverse (algemene) marktonwikkelingen op de grond- en vastgoedmarkt.
- Gewijzigde en / of belangrijke wet- en regelgeving en de effecten op de grond- en vastgoedmarkt.
- De belangrijkste parameters die van invloed zijn op de grond- en vastgoedmarkt, zoals rente en indexcijfers (bijvoorbeeld bouwkosten index en GWW (grond- weg en waterbouw) index).

3.1. Marktonwikkelingen

In deze paragraaf zal een reflectie worden gegeven op de belangrijkste marktonwikkelingen; onderstaand is als voorbeeld de agrarische grondmarkt nader verklaard qua marktomstandigheden. Hierbij geldt dat in de nadere uitwerking zal worden gezien welk detailniveau gehanteerd zal worden.

Agrarische grondprijzen Zuid Nederland (bron Kadaster)

Over heel 2020 bedroeg de gemiddelde agrarische grondprijs € 72.400 per ha (vrij van pacht), dit was bijna 2% hoger dan in 2019 (€ 71.100 per ha).

In landsdeel Zuid nam de gemiddelde agrarische grondprijs in het 3e kwartaal van 2021 met 10% toe ten opzichte van het 2e kwartaal: van € 73.000 naar € 80.100 per ha.

Het verhandeld areaal landbouwgrond is in landsdeel Zuid met 12% gestegen. De relatieve grondmobiliteit over de laatste 4 kwartalen is uitgekomen op 2,1%, tegen 1,9% in dezelfde periode het jaar daarvoor. De agrarische grondmobiliteit – het verhandelde areaal landbouwgrond – geeft aan hoeveel agrarische grond is verhandeld op de vrije markt. De agrarische grondprijzen zijn in het zuiden van het land, de hoogste van Nederland, zie bijlage 1 voor een overzicht.

Potentieel zal het stikstofbeleid naar verwachting de prijs van landbouwgrond beïnvloeden. De mate waarin dit gebeurt is volgens specialisten afhankelijk van de regio en bedrijfsdoel van de grond. Het stikstofbeleid zal waarschijnlijk een drukkend effect hebben op grond die alleen geschikt is voor grasland, met andere woorden betreft het grond welke niet geploegd kan worden. De grootste veranderingen worden verwacht in de randzone van Natura 2000-gebieden.¹ Door landbouwgronden te schrappen zal de grondprijs in andere gebieden weer toenemen, als de bedrijfsmiddelen voor boeren duurder worden is de verwachting dat hij eerder zal intensiveren dan extensiveren.²

Door de verschillende grote opgaven en transities (de landbouwtransitie, de energietransitie en de woningbouwopgave) die de komende jaren geconcretiseerd worden, neemt naar verwachting de grondbehoefte voor diverse sectoren en verschillende partijen toe. Los van deze ontwikkelingen is in Nederland de ruimte voor ontwikkelingen in de afgelopen decennia reeds als “schaars” bestempeld. Normaliter leidt een grotere vraag en schaarste tot een stijging van de prijs. De mate waarin de vraag naar grond concreet wordt en de investeringscapaciteit van belanghebbenden bepaalt hoe sterk de stijging zal zijn.

¹ <https://www.akkervijzer.nl/artikel/233115-vooral-effect-op-grondprijzen-rond-natura-2000-gebieden/>

² <https://www.akkervijzer.nl/artikel/412499-overheid-stuwt-met-stikstofbeleid-grondprijzen-op/>

3.2. Parameters

Parameters die van belang zijn en van invloed zijn op de financiële ontwikkeling van projecten zijn onder andere enkele indexcijfers en de rente.

Het resultaat van een grondexploitatie kan worden gewaardeerd op een nominale, contante- of eindwaarde. Voor de berekening op nominale waarde geldt dat geen rekening is gehouden met de tijdsfactor, dit in tegenstelling tot een berekening op eindwaarde waarbij uitgegaan wordt van het exploitatiesaldo bij het afsluiten van de grondexploitatie. Bij een eindwaardeberekening geldt dat deze contant kan worden gemaakt om deze uit te drukken in het huidige prijspeil. Dit vindt plaats via de netto contante waarde (NCW)-systematiek tegen de discontovoet. Het percentage van de discontovoet wordt idealiter gelijkgesteld aan het meerjarig streefpercentage van de Europese Centrale Bank voor de inflatie binnen de Eurozone.³

De inflatieontwikkeling wordt ook door het CBS bijgehouden door middel van de consumentenprijsindex (CPI). Deze is ook voor de grond- en vastgoedmarkt relevant aangezien in contracten vaak de CPI wordt gehanteerd als indexatie om te corrigeren voor prijsstijgingen. De inflatie is in 2021 fors toegenomen. De hoge inflatie lijkt echter tijdelijk van aard. Voor 2022 wordt uitgegaan van een bandbreedte tussen de 3% en 5%. Op de middellange termijn is de verwachting dat het inflatiepercentage langzaam zal stabiliseren en wordt uitgegaan van een bandbreedte tussen de 2% en 4%. Voor de lange termijn wordt uitgegaan van een percentage van 2%. Dit is in lijn met de doelstelling van de ECB.⁴

De oorzaak van de inflatiestijging is vooral de prijsontwikkeling van energie (elektriciteit, gas en overige brandstoffen). Energie was in september 19,4% duurder dan een jaar eerder. In grond- en vastgoedontwikkelingen zijn materialen, brandstoffen en energiebehoefte ook van belang. Dat is ook een belangrijke reden voor de oplopende bouw- en productiekosten. De coronacrisis heeft ook implicaties voor de berekening van de inflatie. Door de overheidsmaatregelen zijn sommige diensten na maart 2020 niet of beperkt beschikbaar geweest. Hierdoor zijn van deze diensten geen transacties geweest waarvan de prijzen gemeten konden worden (bijvoorbeeld intercontinentale vluchten). Ook is het uitgavenpatroon van consumenten sterk gewijzigd. Dit heeft invloed op de inflatie.⁵

	2022		2023-2024		2025
	Min	Max	Min	Max	
Rente kortlopend	0,6 %	0,8 %	0,0 %	0,8 %	0,0 %
Rente langlopend	-0,3%	-0,1 %	-0,5 %	0,3 %	0,0 %
Inflatie CPI	3,0 %	5,0 %	2,0 %	4,0 %	2,0 %
Bouwkostenindex	... %	... %	Etc.	Etc.	Etc.
Aanbestedingsindex	Etc.	Etc.	Etc.	Etc.	Etc.
GWW-kosten (GREX)	3,0 %	5,0 %	2,0 %	4,0 %	2,0 %

Bouwkosten

Sommige bouwkostenprijzen zijn afgelopen jaar onder andere vanwege leveringsproblemen, sterk gestegen. Sommige bouwmaterialen stegen tussen de 25%-50%.⁶ Bouwkosten kunnen gedurende de

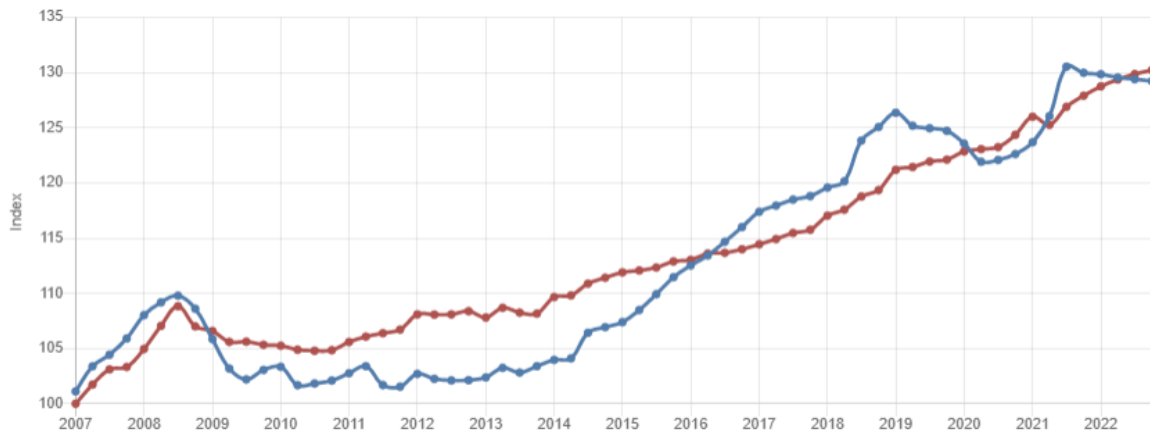
³ Notitie Grondexploitaties, 3 september 2019

⁴ Outlook grondexploitaties, Metafoor, december 2021

⁵ Outlook grondexploitaties, Metafoor, december 2021

⁶ <https://www.bouwendnederland.nl/media/10629/notitie-prijsontwikkelingen-en-bouwkosten-02062021.pdf>

tijd variëren los van de inflatie-index. Over de tijd veranderen de prijzen en marktomstandigheden. In de onderstaande grafiek worden de algemene indexen van de Bouwkostenindex en Aanbestedingsindex weergegeven. De rode lijn betreft de bouwkostenindex en de blauwe lijn de aanbestedingsindex.



Figuur 2: Woningprijzen in relatie tot loonontwikkeling en hypotheekrentepercentage (index, 2015=100)



Bron: CBS, 2011-2019, Nederlandse Bank 2011-2020 (gemiddelde hypotheekrente nieuw afgesloten), bewerking door Stec Groep 2020

7

3.3. Wet- en regelgeving

In deze paragraaf zal een reflectie worden gegeven op de belangrijkste regelgeving die het afgelopen jaar gewijzigd is en effect heeft op de grond- en vastgoedmarkt. Ook zal er waar nodig vooruit worden gekeken naar relevante wet- en regelgeving die in voorbereiding is.

Als voorbeeld is het Didam-arrest onderstaand opgenomen

Didam-arrest

Van invloed op de verkoop van gronden is 26 november 2021, de uitspraak van de Hoge Raad, inzake het zogenaamde Didam-arrest. Overheden zijn hiermee, niet zonder meer vrij om grond te verkopen aan een partij naar keuze. Overheden moeten gelijke kansen bieden bij uitgifte van de

⁷ <https://vng.nl/sites/default/files/2020-08/19.430-stec-groep-wat-is-grond-waard.pdf>

grond. Dit heeft ook een effect op lopende projecten en verkopen waar de provincie bij betrokken is. Hierdoor kan potentieel vertraging ontstaan in projecten en kunnen verkopen wellicht niet meer, of met vertraging tot stand komen.

4. Verantwoording

4.1. Toelichting

In deze rapportage wordt onderscheid gemaakt tussen verantwoording omtrent lopende projecten, al dan niet zijnde een grondexploitatie (vanuit BBV bekend als een BIE), en het eigendom van de provincie, zijnde de portfolio. Projecten en grondexploitaties kennen ieder hun eigen dynamiek en kunnen zich bevinden in verschillende planstadia. Grond en vastgoed is bij de projecten in deze rapportage een middel om dit tot stand te brengen. Binnen een project is het van belang om te (blijven) sturen op vooraf geformuleerde doelen, het programma, het financiële resultaat en het risicomangement. Eigendom uit de portfolio kan ingezet worden (of reeds ingezet zijn) voor projecten. Daarnaast bestaat de portfolio uit eigendommen die voor diverse doeleinden worden ingezet en beheerd. Dit geldt bijvoorbeeld voor gronden die (later) ingezet kunnen worden als ruilgrond, voor eigendommen die ingezet worden voor het erfpachtkader en er zijn gronden die vanuit wettelijke taken (zoals wegen) in eigendom zijn.

Op de projecten en de portfolio wordt in de volgende hoofdstukken gereflecteerd. Onderstaand volgt een overzicht van de projectenlijst en volgt voor de projecten en de portfolio een beknopte toelichting hoe de reflectie in deze rapportage vorm is gegeven.

Verder wordt hier de opbouw van de volgende hoofdstukken uitgelegd als soort van leeswijzer

Daarbij aandacht voor de 3-tal factsheets per project als verantwoordingskader in één oogopslag. Daarnaast wordt in beschrijvende vorm aandacht besteed aan het project (de status en voortgang), om vervolgens in te zoomen op de actualisatie. Dat betreft name een verschillenanalyse t.o.v. de laatst vastgestelde versie van het project

4.2. Projecten en portfolio per 01-01-2023

Onderstaand staan de lopende projecten beschreven die worden verantwoord in deze rapportage. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen BIE's en overige projecten. Aanvullend wordt gereflecteerd op de portfolio.

De projecten- en portfoliolijst per 01-01-2023 bestaat uit:

BIE's (grondexploitaties) en overige projecten

- IPS Yard
- Laerbroeck
- Buitenring
- Californië
- Natuuropgave
- Wegprojecten
- Ooijen-Wansum
-

- Inclusief totaaloptelling BIE's.

Dit betreft een voorlopige lijst die nog niet definitief is. Hier kunnen nog projecten bij komen of anderszins inzichtelijk worden gemaakt. Deze indeling is ter indicatie

Portfolio (MvA)

- Overzicht portfolio (bezit)
- Budget anticiperende aankopen
- Inkomsten en uitgaven pacht en beheer

4.3. Opbouw verantwoording

In deze paragraaf wordt toegelicht hoe de verantwoording over de projecten en portfolio gestalte wordt gegeven. Voor grondexploitatie en overige projecten wordt dit gedaan middels een drietal factsheets, en een beschrijving van de laatste actualisatie van de grondexploitatie c.q. het project. De factsheets hebben ieder hun eigen thema en dienen ervoor om in één oogopslag een duidelijk beeld te krijgen van de status van het project. De beschrijving van de laatste actualisatie dient om inzicht te bieden in de ontwikkelingen binnen een project. Minimaal een keer per jaar wordt een project geactualiseerd. Dat wil zeggen dat de financiële begroting wordt geactualiseerd en reeds gedane uitgaven en opbrengsten opnieuw inzichtelijk worden gemaakt. Ook wordt bekeken of doelen nog steeds gehaald kunnen worden en of er verbetering is ontstaan omtrent de risicoanalyse. Elk project wordt sowieso per 01-01 van elk jaar geactualiseerd. Hierbij wordt de status van het project vergeleken met de situatie van het jaar ervoor. Hierbij worden verklaringen gegeven voor de belangrijkste verschillen.

Projecten en grondexploitatie

De factsheets bestaan uit een projectbeschrijving, de projectbeheersing en een financieel overzicht. Onderstaand wordt toegelicht welke componenten op de factsheets terugkomen.

- Factsheet Projectbeschrijving
 - Aanleiding en huidige stand van zaken
 - (Beoogd) Programma
 - Planning en beoogde mijlpalen
 - Projectkenmerken
 - Vastgestelde doelen
 - Statusoverzicht (in de vorm van stoplicht); in onderstaande tabel wordt de legenda van dit statusoverzicht toegelicht.

STATUSOVERZICHT			
	Rood	Oranje	Groen
Planning	Oplevering niet meer mogelijk conform plan; de planning is daarom naar achteren geschoven	Oplevering kan nog volgens plan als er specifieke acties worden ondernomen	Oplevering conform plan
Financieel resultaat	Prognose gaat over budget heen	n.v.t.	Prognose ligt onder budget
Vastgestelde doelen	Een of meerdere doelen worden niet behaald (en/of zijn hier afgelopen jaar op aangepast)	Het is onzeker of een of meerdere doelen behaald worden	Doelen worden gehaald
Vastgestelde mijlpalen	Een of meerdere mijlpalen worden niet behaald (en/of zijn hier afgelopen jaar op aangepast)	Het is onzeker of een of meerdere mijlpalen behaald worden	Mijlpalen worden gehaald
Programma	Het programma dient aangepast te worden (en/of is afgelopen jaar inmiddels aangepast)	Het is onzeker of het programma gerealiseerd wordt / het programma kan gerealiseerd worden als er actie wordt ondernomen	Het programma wordt gerealiseerd
Risico's	Het risicoprofiel (in €) is erop achteruit gegaan	Het risicoprofiel (in €) is nagenoeg gelijk gebleven	Het risicoprofiel (in €) is beter geworden

- Factsheet Projectbeheersing
 - Besluitvorming
 - Organisatie
 - Communicatie
 - Risicoanalyse
- Factsheet Het project in (financiële cijfers)
 - Overzicht financieel resultaat
 - Plankaart
 - Ruimtegebruik
 - Programma (optioneel)
- Achtergrondinformatie project
 - Actualisatie met aandacht voor boekwaarde, fasering en programma, resultaat en de risicoanalyse
 - Duiding van de belangrijkste verschillen
- Totaaloverzicht BIE's (alleen voor BIE's; niet voor overige projecten)
 - Duiding van totaalcijfers alle BIE's
 - Duiding van belangrijkste verschillen t.o.v. jaar eerder

Voor portfolio:

Portfolio

Voor de portfolio wordt, conform het strategisch portfoliomanagement de omvang en status van de portfolio inzichtelijk gemaakt per 01-01. Ook hier worden de belangrijkste wijzigingen ten opzichte van een jaar eerder geduid en verklaard.

BIE's (grondexploitaties) en overige projecten



1. Voorbeeldproject

Locatie

1. PROJECTBESCHRIJVING

Aanleiding & huidige stand van zaken

Hier zal worden aangegeven wanneer het project formeel gestart is (en met welk besluit).
Beknopt wordt weergegeven wat de huidige stand van zaken is en welke stappen nog genomen moeten worden

Programma

Hier wordt het programma beschreven behorende bij de ontwikkeling. Te denken valt aan het aantal m² natuur, m² bedrijven, aantal woningen (per type) of strekkende meters weg. Bij voorkeur wordt dit weergegeven in een tabelvorm.

Planning en beoogde mijlpalen

Hier wordt beknopt beschreven hoe de planning eruit ziet van het project voor de komende jaren. Specifiek worden daarbij de belangrijkste mijlpalen benoemd

De belangrijkste mijlpalen voor dit project zijn:

- ..
- ..

Projectkenmerken

Status	In voorbereiding
Projectfase	Initiatieffase
Verwacht eindjaar	2031
Resultaat per 1-1-23	+ € x,x mln. NCW 01-01-2023
Betrokken partijen	Gemeente X, Gemeente Y, Rijk, Waterschap, Bouwbedrijf Z,

Vastgestelde doelen

Hier komen de doelen te staan die bij vaststelling van het project zijn geformuleerd, dan wel bij de laatst vastgestelde versie van het projectbesluit zijn opgenomen. Te denken valt daarbij aan meerdere doelen per project, zoals:

- Creëren van x m² bvo bedrijventerrein t.b.v. de realisatie van x-aantal werkplaatsen
- Het realiseren van m² natuurcompensatie
- Het realiseren van x hectare nieuwe natuur
- Het terugbrengen van het overstromingsrisico in het gebied naar 1 maal per honderd jaar
- Het realiseren van x –MwH aan duurzame energie middels zonnepanelen
- Het verbeteren van verbindingen waardoor de reistijd afneemt / veiligheid toeneemt

Statusoverzicht

	Rood	Oranje	Groen
Planning			
Financieel resultaat			
Vastgestelde doelen			
Vastgestelde mijlpalen			
Programma			
Risico's			

1. Voorbeeldproject

Locatie

2. PROJECTBEHEERSING

Besluitvorming

Hier worden de (belangrijkste) reeds genomen besluiten benoemd. Dit betreft in ieder geval het besluit waarop het project gestart is en het laatst vastgestelde projectplan. Tevens worden hier andere relevante besluiten genomen. Indien het te verwachten is dat er besluitvorming nodig is (op korte termijn) in de toekomst wordt dit ook vermeld.

Organisatie

Hier wordt beschreven hoe de uitvoering van het project vorm wordt gegeven. Wie de partners en belanghebbenden zijn in dit project en wie daarin verantwoordelijkheid draagt

Communicatie

Hier wordt beknopt beschreven hoe de communicatie omtrent het project vorm is gegeven en wie daarin de verantwoordelijkheid draagt en welke belangrijke momenten er zijn geweest en aankomen op het gebied van communicatie.

Risicobeheersing

Hier wordt beschreven wat de belangrijkste kansen en risico's van het project zijn. Ook wordt beschreven hoe de kansen te beheersen en hoe de kansen te benutten.

Als compact overzicht worden onderaan deze pagina de top 3 risico's en kansen en de beheersmaatregelen benoemd

Top 3 kansen & risico's:

	Potentieel gevolg	Gevolg uitgedrukt in €	Kans van optreden (%)	Financieel effect risico (€)	Beheersmaatregel(en)
Risico 1					
Risico 2					
Kans 1					

1. Voorbeeldproject

Locatie

3. HET PROJECT IN (FINANCIËLE) CIJFERS

Resultaat per 01-01-2023

SALDO		Voorbeeldproject		
	%	Boekwaarde 1-1-2023	Prognose	TOTAAL
Kosten		€ 2.748.863	€ 257.333	€ 3.006.196
Opbrengsten		€ 1.755.155	€ 1.204.365	€ 2.959.520
Nominaal saldo		€ -993.708	€ 947.032	€ -46.676
Kostenindex				€ 8.439
Opbrengstenindex				€ -
Geïndexeerd saldo (reële waarde)				€ 55.115
Rente				€ 75.086
Saldo op eindwaarde (cummulatief)	31-12-2026			€ 130.202
Netto-contant saldo	1-1-2023			€ 122.692

- Het resultaat op eindwaarde bedraagt: € ...
- Het resultaat op NCW waarde (01-01-2023) bedraagt: €

Programma (optioneel – als aanvulling op pag. 1)

Het bouwprogramma bestaat uit:

PROGRAMMA		Voorbeeldproject	
	Omschrijving	Aantal	Type
Commerciële functies			
	Bedrijven	4.723	m² bvo
	Kantoren	0	m² bvo
	Winkels	0	m² bvo
Totaal commerciële functies		4.723	st.
Woningbouw			
Sociaal		0	won.
	Eensgezinswoningen	0	won.
	Meergezinswoningen	0	won.
Vrije sector		0	won.
	Eensgezinswoningen	0	won.
	Meergezinswoningen	0	won.
Totaal woningbouw		0	won.
Overige functies			
	Weginfrastructuur	0	m¹
	Natuur	0	m²
	Energie	0	m²
	Meergezinswoningen	0	m²

Plankaart



Ruimtegebruik

Het ontwikkelingsgebied is in totaal ongeveer 1,7 ha groot. Het gebied was grotendeels ingericht als Het toekomstig ruimtegebruik bestaat uit..... In onderstaande tabel staan de belangrijkste kenmerken van het ruimtegebruik binnen het plangebied beschreven:

RUIMTEGEBRUIK		Voorbeeldproject			
		bestaand ruimtegebruik		nieuw ruimtegebruik	
		hoeveelheid	%	hoeveelheid	%
Bebouwd/uitgeefbaar		12.000 m²	60,0%	4.000 m²	25,0%
Verharding		0 m²	0,0%	8.000 m²	50,0%
Groen		8.000 m²	40,0%	4.000 m²	25,0%
Water		0 m²	0,0%	0 m²	0,0%
Totaal ruimtegebruik		20.000 m²	100,0%	16.000 m²	100,0%

4. PROJECTBESCHRIJVING EN ACTUALISATIE

1. Achtergrond

In december 2015 is voor dit project een samenwerkingsovereenkomst gesloten met projectontwikkelaar xx. Voor beide plandelen is de samenwerking met ontwikkelaar xx inmiddels opgezegd dan wel ontbonden. De wensen, eisen en voorgestelde vergoedingen dan wel grondwaarde sloten niet meer aan bij de marktsituatie. In december 2020 is door de bewoners een nieuw plan voor beide deelgebieden ingediend. Er is besloten dit plan te omarmen en momenteel wordt een ontwikkelaar dan wel bouwer gezocht. Het plan van de bewoners is de onderlegger van deze GREX.

De locatie is reeds gesloopt en vrijgemaakt ten behoeve van een nieuwe functie. De verder werkzaamheden omtrent het bouwrijp maken zijn stil gelegd. Dit omdat deze afhankelijk zijn van het toekomst plan en het project momenteel probeert een ontwikkelaar of bouwer te committeren. Pas dan is de haalbaarheid van het plan van de bewoners aangetoond en is het verstandig om dergelijke ingrepen te doen.

Momenteel worden voornamelijk plankosten en kosten gemaakt omtrent het tijdelijk beheer. In de actualisatie van de grondexploitatie is rekening gehouden met een budget voor dergelijke posten tot medio 2022. Dan is het uitgangspunt dat er zicht moet zijn op een bouwer / ontwikkelaar en is voorzien dat de realisatiefase kan worden opgepakt.

2. Actualisatie

Voorliggend project is geactualiseerd per 01-01-2023. De belangrijkste wijzigingen worden toegelicht.

2.1 Boekwaarde

In de onderstaande tabel is de boekwaarde samengevat. In totaal neemt de boekwaarde toe met circa € x,xx mln. Dit wordt veroorzaakt door:

-
-
-

BOEKWAARDE		Voorbeeldproject		
	Boekwaarde 31-12-2020	Boekwaarde 31-12-2021	Mutatie boekwaarde	
Boekwaarde kosten	€ 34.146.506	€ 34.828.401	€ 681.598	
Boekwaarde opbrengsten	€ 18.308.983	€ 18.832.560	€ 532.250	
Totale boekwaarde	€ -15.837.523	€ -15.995.841	€ -149.348	

2.2. Fasering en programma

In onderstaande tabel wordt aangegeven hoeveel kosten reeds gemaakt zijn, hoeveel opbrengsten reeds ontvangen zijn en welke kosten en opbrengsten de komende jaren nog verwacht worden.

FASERING PROGRAMMA			Voorbeeldproject		
	Boekwaarde	2023	2024	2025	2026
	%	%	%	%	%
....					
Sloop	75%	25%			
Bouwrijp maken	10%	30%	40%	20%	
Woonrijp maken	0%			50%	50%
VTP	25%	20%	20%	20%	20%
...					
Totale kosten	15%	25%	25%	25%	10%
Grondopbrengsten commerciële functies				50%	50%
Grondopbrengsten woningbouw					
Grondopbrengsten overige functies				100%	
....					
Totale opbrengsten				55%	45%

Uit bovenstaande tabel blijkt dat:

- Gronden nog verkocht moeten worden
- De bouw van plaatsvindt per
- De kosten grotendeels gemaakt zijn. Dit komt omdat de provincie bouwrijp maakt en dit reeds gebeurt is.
- Etc.

2.3. Resultaat

Het resultaat per 01-01-2023 is opgenomen in onderstaande tabel:

SALDO		Voorbeeldproject				
	Boekwaarde 1-1-2023	Prognose	TOTAAL	Grex 2022	Verschil	
Kosten	€ 2.748.863	€ 257.333	€ 3.006.196	€ 3.500.256	€ 494.060	
Opbrengsten	€ 1.755.155	€ 1.204.365	€ 2.959.520	€ 3.450.652	€ 491.132	
Nominaal saldo	€ -993.708	€ 947.032	€ -46.676	€ -49.604	€ -2.928	
Netto-contant saldo 1-1-2023			€ 122.692			

Het resultaat op netto contante waarde per 01/01/2023 is circa € x,xx mln. De belangrijkste mutaties ten opzichte van vorig jaar zijn:

-
-
-

2.4. Risicoanalyse

De belangrijkste wijzigingen die zijn doorgevoerd ten behoeve van de risicovoorziening zijn:

-
-
-

2.5. Doelen

De vooraf gestelde doelen worden conform planning gehaald. Er zijn het afgelopen jaar geen substantiële wijzigingen gekomen in het programma. Het verwachte financiële resultaat loopt in lijn met de projectbudgetten. Hierdoor is een bijstelling van het project niet aan de orde en kunnen doelen worden gehaald. De vooraf gespecificeerde doelen zijn als volgt geformuleerd:

-
-
-

Overzicht portfolio (bezit)

Inzicht in het vastgoedportfolio

Onderstaande tabel “portfolio grond en vastgoed” geeft inzicht in het totale vastgoedportfolio van de provincie Limburg. Het portfolio daarbij in overeenstemming met de p&- cyclus te onderscheiden en te categoriseren naar de materiele vaste activa, projecten en grondexploitaties. Per (sub)categorie is de omvang in ha., de boekwaarde alsook de mutaties voor wat betreft het voorafgaande boekjaar beschreven.

PORTFOLIO GROND EN VASTGOED												
Portfolio	Stand van zaken 1 januari 2022		Mutaties - Aankopen 2022			Mutaties - Verkopen 2022			Stand van zaken 1 januari 2023			
	Aantal ha.	Boekwaarde (in €)	Aantal	Aantal ha.	Boekwaarde (in €)	Aantal	Aantal ha.	Boekwaarde (in €)	Aantal ha.	Boekwaarde (in €)	Restant (in €)	Totale krediet (in €)
Materiele vaste activa												
...												
Projecten												
Ooyen - Wanssum												
BPL												
Herinrichting N595												
Via Venray												
N280 Leudal												
A2 verbreding												
Herinrichting N598												
Herinrichting N271 Plasmoen - Mook												
Maaslijn												
...												
Grondexploitaties												
Anticiperende aankopen												
IPS Yard												
Laerbroeck												
Ontw ikkelopgave												
Californie												
Erfpacht												
...												
TOTAAL												

Op basis van de tabel volgt er een korte algemene beschouwing op het voorgaande boekjaar, waarbij het aantal transacties, in absolute aantallen / € 's en ha's worden beschreven. Daarbij onderscheid te maken naar koop, verkoop, kwalitatieve verplichtingen en de vestiging van andere beperkte rechten. Tevens worden relevante ontwikkelingen en prioriteiten aangaande het afgelopen boekjaar geduid. De ontwikkelingen aangaande het portfolio anticiperende aankopen worden eveneens beschreven en uitgewerkt.

Strategisch portfoliomanagement

Het in bezit zijnde vastgoed wordt op objectniveau beoordeeld aangaande de wijze waarop er een bijdrage geleverd kan worden aan het maatschappelijk nut, volgende uit de provinciale beleidskaders, programma's, projecten en wettelijke taken. Het is overigens aan de orde van de dag dat objecten vanuit meerdere (conflicterende) invalshoeken een bijdrage kunnen leveren aan de realisatie van het maatschappelijk nut. Ook kunnen vastgoedobjecten geen bijdrage leveren aan de huidige doelstellingen noch aan toekomstige doelstellingen, in deze gevallen worden gronden gelabeld als niet strategisch.

Het strategisch portfoliomanagement wordt medio 2022 op objectniveau uitgevoerd. Uit deze analyse zal eveneens een strategiekeuze worden bepaald, daarbij gebaseerd op hetgeen beschreven in de uitvoeringsnota beheer grond en vastgoed 2022.

Onderstaande tabel geeft een beeld over de wijze waarop verantwoording wordt afgelegd over het strategisch portfoliomanagement.

STRATEGISCH PORTFOLIOMANAGEMENT		
		Oppervlakte (in ha.)
Strategisch	Ontwikkelopgave natuur	xxx
	Infrastructuur	xxx
	Huisvestingsdoeleinden	xxx
	Ruilgrond	xxx
	Miljoenbomenplan	xxx
	Energietransitie	xxx
	Huisvesting statushouders	xxx
	Flex wonen	xxx
	Knarrenhofjes	xxx
	Erpachtkader / bedrijvigheid	xxx
	Waterdoelen	xxx
	Vrachtwagen parkeren	xxx
	Bijdrage toekomstige beleidsdoelen	xxx
Niet strategisch	Geen maatschappelijk nut	xxx
STRATEGIEKEUZE		
		Oppervlakte (in ha.)
Strategie	Consolideren	xxx
	Renderen	xxx
	Optimaliseren	xxx
	Afstoten	xxx

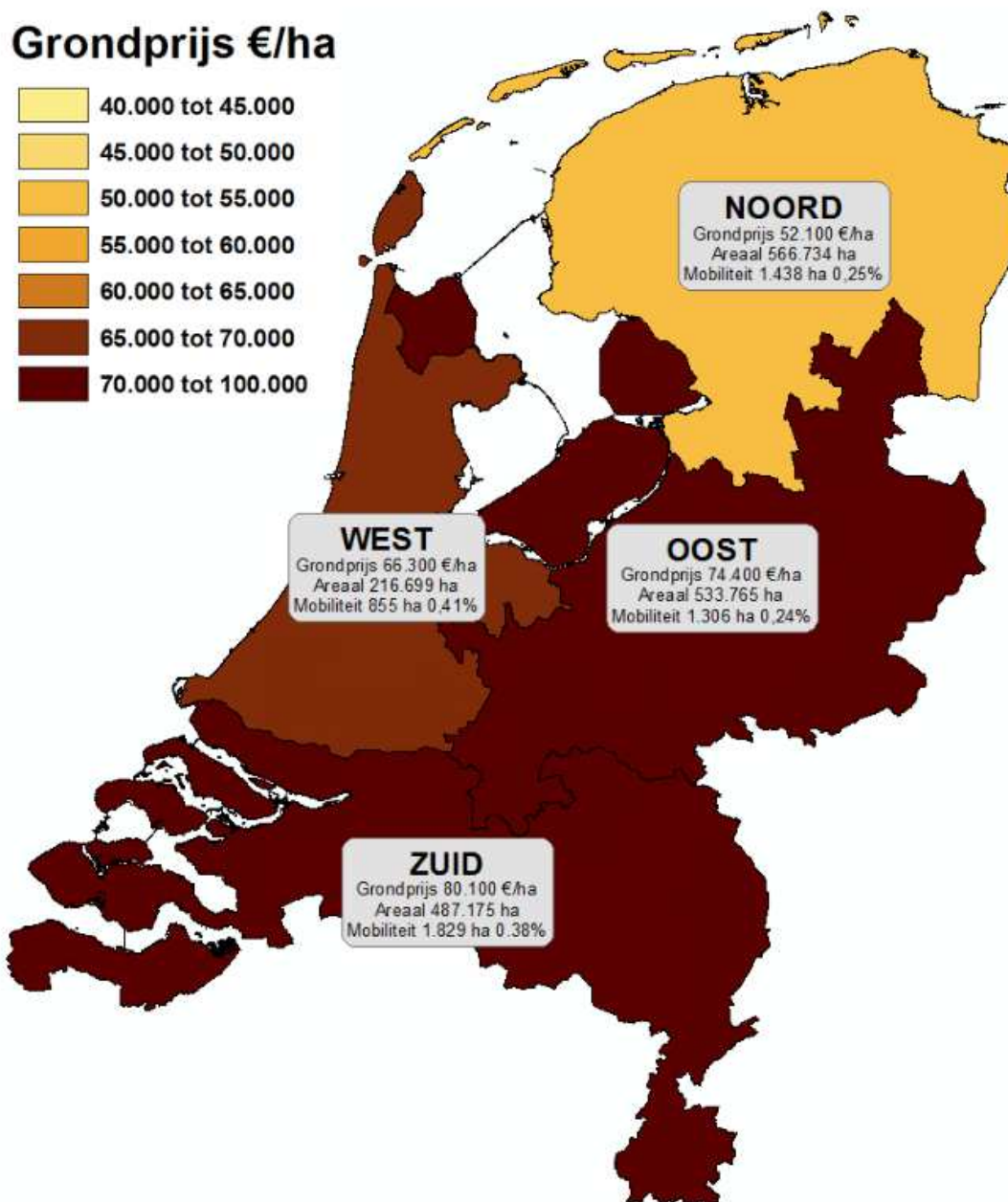
Beheer

De financiële exploitatie van het vastgoedportfolio wordt verantwoord, waarbij inzichtelijk wordt gemaakt welke opbrengsten en lasten volgen uit de exploitatie. Daarbij de relevante ontwikkelingen te beschrijven als ook de relatie te leggen naar de exploitatie van het voorafgaande boekjaar en daarbij de eventuele verschillen te nuanceren en of te duiden.

FINANCIELE EXPLOITATIE BEHEER					
Exploitatielasten	Lasten	Boekjaar 2022 (in €)	Bezit per 1-1-'22 (in ha.)	Boekjaar 2023 (in €)	Bezit per 1-1-'23 (in ha.)
	Zakelijke lasten	xxx		xxx	
	Gebruikerslasten	xxx		xxx	
	Onderhoud	xxx		xxx	
	Energie	xxx		xxx	
	Overige	xxx		xxx	
	TOTAAL	xxx	xxx	xxx	xxx
Exploitatieopbrengsten	Opbrengsten	Boekjaar 2022 (in €)	Bezit per 1-1-'22 (in ha.)	Boekjaar 2023 (in €)	Bezit per 1-1-'23 (in ha.)
	Huur	xxx		xxx	
	Pacht	xxx		xxx	

	Retributies	xxx		xxx	
	Canon	xxx		xxx	
	Overige	xxx		xxx	
	TOTAAL	xxx	xxx	xxx	xxx

Bijlage 1: Agrarische Grondprijzen Q3 2021, bron kadaster:



Kaart 1 Agrarische grondprijs (€/ha) en mobiliteit (ha) per landsdeel vergeleken met het totale areaal