

gemeente
Goeree-Overflakkee

ValidSigned door Bert Brand
op 16-04-2026

Nota Grondbeleid

Grip op gebiedsontwikkeling

geactualiseerd 01-01-2024

Versie	december 2021
Actualisatie	per 1 januari 2024 (inwerkingtreding Omgevingswet)
Opdrachtgever	Gemeente Goeree-Overflakkee
Adviseurs	Guido Mertens Advies
	Urban Reality

Inhoud

1. Inleiding 4
2. De uitgangspunten 5
2.1 Integrale aanpak 5
2.2 Flexibele aanpak binnen duidelijke kaders 5
3. De praktijk 7
3.1 Het model maatschappelijk grondbeleid 7
3.2 Op welk moment krijgen we te maken met de integrale afweging en de rolkeuze? 9
4. Integraal impact-afwegingsmodel 10
4.1 Maatschappelijk rendement 10
4.2 Financiële impact 13
4.3 Integrale beoordeling 15
5. Rolkeuze 17
5.1 De verschillende rollen toegelicht 17
5.2 Afwegingskader rolkeuze 19
6. De juridische en financiële kaders in het grondbeleid 22
6.1 Juridisch instrumentarium 22
6.2 Inzet financieel instrumentarium 26
6.3 Informatievoorziening 27

1. Inleiding

Deze nota geeft een overzicht van de uitgangspunten en de afwegingen rond het grondbeleid van de gemeente Goeree-Overflakkee. Daarnaast bevat zij de standpuntbepaling ten aanzien van de actualisering van de wettelijke, financiële en juridische kaders van het grondbeleid.

Goeree-Overflakkee is een prachtig gebied om te wonen, te werken en te bezoeken. De aantrekkelijkheid ervan willen wij verder versterken. Het eiland heeft net als de rest van het land te maken met enkele grote maatschappelijke uitdagingen. Denk bijvoorbeeld aan vraagstukken rond duurzaamheid, leefbaarheid, mobiliteit, financiën, vergrijzing en wonen. In de omgevingsvisie is daarom door college en raad een aantal thema's benoemd, waarop zij beleid inzetten om ambities te realiseren. Het gaat daarbij om de volgende drie:



Figuur 1: Maatschappelijke thema's uit de omgevingsvisie

Binnen deze drie thema's komen sociaaleconomische doelen en ruimtelijk-fysieke doelen samen. Centraal staat de balans tussen welvaart en welzijn. Daarvoor gaan we gebieden (her)ontwikkelen: gebieden die kansen bieden om een ambitie mogelijk te maken, zoals nieuwe woon-, werk- en/of recreatiegebieden en gebieden die een (her)ontwikkeling juist nodig hebben om een huidige ongewenste situatie te keren.

Bij het nemen van besluiten rond al deze zaken speelt grondbeleid een rol. Grondbeleid bepaalt in algemene zin de kaders waarbinnen de gemeente opereert in een ruimtelijke ontwikkeling. Het is daarom belangrijk vast te leggen welke ambities we bij ruimtelijke ontwikkelingen nastreven, hoe we daar keuzes in maken, hoe we onze rol daarin bepalen en binnen welke financiële kaders we daarbij opereren.

Actualisatie per 1 januari 2024

Als gevolg van de inwerkingtreding van de Omgevingswet is de Nota Grondbeleid 2021 op onderdelen geactualiseerd. De wijzigingen zijn op 11 juli 2024 door de gemeenteraad vastgesteld, gelijktijdig met de vaststelling van het Meerjarenperspectief Grondbeleid (MPG) De wijzigingen zijn integraal verwerkt in deze versie van de Nota Grondbeleid.

2. De uitgangspunten

Gebieden veranderen en dat biedt kansen om de ontwikkelingen die dan plaatsvinden te combineren met het verwezenlijken van onze ambities, zoals het realiseren van een duurzaam, aantrekkelijk en vitaal Goeree-Overflakkee. Een verandering gaat vaak gepaard met de realisatie van ruimtelijke elementen zoals bebouwing, beplanting en verharding. Daarvoor is een locatie nodig waar we een aanleiding zien om te ontwikkelen. In de zoektocht naar de meest geschikte locatie om een ontwikkeling te realiseren, maken we een aantal zaken inzichtelijk. Zo willen we weten wie de huidige eigenaar is, of we te maken hebben met bouwgrond of dat er nog opstallen aanwezig zijn en of we die eventuele opstallen willen behouden of niet. Via het grondbeleid bepalen we vervolgens hoe we onder de gegeven omstandigheden het beste tot een ontwikkeling komen en welke rol we daarin als gemeente kunnen en willen nemen.

Grondbeleid is zo een belangrijk instrument om maatschappelijke doelstellingen te realiseren. Zo kunnen we bijvoorbeeld met de herontwikkeling van een leegstaand gebouw verloedering van de omgeving tegengaan en tegelijk invulling geven aan behoeftes die er bestaan op het gebied van wonen, recreatie en economische bedrijvigheid.

2.1 Integrale aanpak

In een gebiedsontwikkeling komen diverse zaken samen. De transformatie van een gebied is nooit een eenzijdige, sectorale aangelegenheid. Er is altijd sprake van impact op meerdere beleidsterreinen. We zijn gewend om per beleidsterrein doelen (vast) te stellen. We willen echter een niet-realistische stapeling van sectorale ambities voorkomen. Ook willen we verhinderen dat we met onderling strijdige ambities aan een ontwikkeling werken. Een integrale aanpak is daarom noodzakelijk. Het gewenste maatschappelijk rendement van een ontwikkeling moet daartoe eerst zo helder mogelijk zijn. We streven een aanpak na die ambities verbindt zodat ze elkaar versterken.

Bij een integrale aanpak hoort ook een brede financiële afweging. De beoordeling van de ontwikkeling van een gebied op basis van alleen de grondexploitatie geeft daarbij onvoldoende een beeld van de financiële gevolgen. De grondexploitatie heeft alleen betrekking op de directe financiële gevolgen van de realisatie en de uitgifte van grond. Andere wijzigingen die in de gemeentebegroting door een ontwikkeling ontstaan, blijven buiten beschouwing. Dat geeft een onvolledig beeld wanneer een oordeel gevraagd wordt over het al of niet doorgaan van een ontwikkeling of wanneer een keuze uit verschillende scenario's gemaakt moet worden. We gaan daarom ook andere belangrijke financiële gevolgen van een ontwikkeling onderzoeken en inzichtelijk maken.

Door zowel de integrale maatschappelijke impact als de brede financiële impact van een ontwikkeling samen in kaart te brengen, kunnen we weloverwogen keuzes maken. Dit draagt ertoe bij dat we onze middelen doelmatig inzetten. In ons grondbeleid nemen we de gewenste impact die we via een ontwikkeling willen realiseren als uitgangspunt. Dit hoeft niet perse het hoogst haalbare financiële resultaat te zijn. Ook de maatschappelijke impact is belangrijk.

In de actualisatie van het grondbeleid nemen we een integrale afweging van gebiedsontwikkelingen als uitgangspunt. We gaan de kaders en de uitgangspunten daarvoor formeel vastleggen, zodat wij ze niet bij iedere ontwikkeling opnieuw hoeven te bepalen. Ons grondbeleid wordt zo ook transparanter voor eventuele partners.

2.2 Flexibele aanpak binnen duidelijke kaders

Om een gewenste gebiedsontwikkeling te kunnen realiseren is een locatie nodig. In paragraaf 3.1 van deze nota beschrijven we de verschillende aanleidingen die er zijn voor een gebiedsontwikkeling. Om de maatschappelijke doelstellingen via een ontwikkeling te kunnen realiseren is de beschikbaarheid van een locatie essentieel. Die locatie kan in eigendom zijn van de gemeente of van andere eigenaren. Dat kunnen commerciële ontwikkelende partijen zijn, woningbouwcorporaties of andere private of publieke partijen die grond in eigendom hebben. Dat betekent dat de genoemde doelstellingen vaak (gedeeltelijk) op grond van andere eigenaren dan de gemeente moeten worden gerealiseerd. Daarbij is het zelfrealisatierecht belangrijk. Dit houdt in dat eigenaren in principe het eerste recht hebben om tot realisering van deze doelstellingen over te gaan.

De invloed die we op die ontwikkeling als gemeente willen en kunnen uitoefenen regelen we onder andere via het grondbeleid. Dat doen we door enerzijds duidelijk te maken hoe we als gemeente gebiedsontwikkelingen

beoordelen indien medewerking van ons nodig is om de ontwikkeling planologisch mogelijk te maken. Anderzijds legt de raad met deze nota vast of en onder welke voorwaarden er in het kader van gebiedsontwikkelingen grond kan worden aangekocht of locaties in eigendom van de gemeente kunnen worden ingezet. Binnen deze kaders heeft het college mogelijkheden om te handelen. Er wordt geen (jaarlijks) budget beschikbaar gesteld om eventueel direct nieuwe aankopen te doen. Het benodigde budget voor aankopen en/of ontwikkelingen van locaties wordt bepaald bij het vaststellen van toekomstvisies, het maken van investeringsagenda's en/of bij het beoordelen van concrete locaties en plannen. Indien het nodig is dat we snel handelen om een (strategische) aankoop te doen, dan zullen we de raad een kredietvoorstel voorleggen. Ook kunnen we gebruik maken van het vestigen van een voorlopig voorkeursrecht (zie ook paragraaf 6.1), waarna we de raad vragen dit te bevestigen.

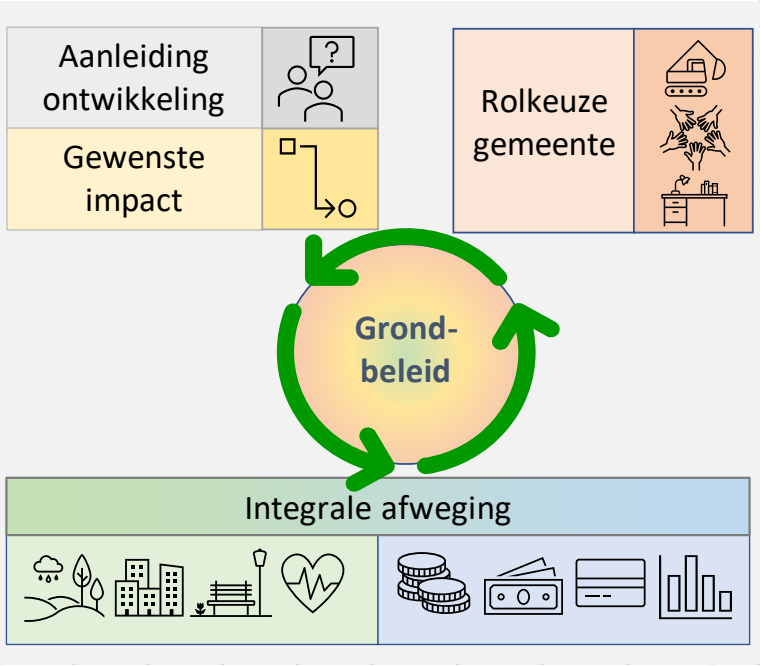
We willen met dit grondbeleid beter kunnen inspelen op de complexiteit en de diversiteit van gebiedsontwikkelingen. Iedere locatie op zichzelf is uniek. De urgentie om te ontwikkelen varieert, net zo als de factoren die bepalen of een ontwikkeling (goed) mogelijk is. Waar op de ene locatie een gewenste ontwikkeling heel goed mogelijk is door derde partijen te faciliteren, is het op een andere locatie noodzakelijk dat de gemeente zelf nadrukkelijk de regie voert, mogelijk door eigendom te verwerven. We zien daarom de noodzaak om op verschillende manieren te kunnen inspelen op de lokale omstandigheden en behoeften. Om die reden kiezen we voor een grondbeleid dat niet primair actief of primair faciliterend is, maar kiezen we voor een situationeel grondbeleid. Dat bevat een afwegingskader om te komen tot een passende rolkeuze bij ruimtelijke ontwikkelingen. Het geeft per ontwikkeling antwoord op vragen als: welke ambities streven we na, welke resultaten willen we bereiken, gaan we dit zelf doen of zoeken we de samenwerking met eigenaren op? Hier gaat hoofdstuk 4 van deze nota verder op in.

3. De praktijk

In het vorige hoofdstuk hebben we aangegeven wat we onder grondbeleid verstaan en wat we ermee willen bereiken. Hieronder is beschreven hoe we dit in de praktijk vormgeven. Daarbij besteden we achtereenvolgens aandacht aan de doelen van het grondbeleid en aan de stappen die we bij de uitvoering ervan zetten.

Een integrale benadering van gebiedsontwikkeling betekent het in onderlinge samenhang bekijken van de sociale, maatschappelijke, fysieke en financiële vraagstukken die bij zo'n ontwikkeling optreden. Op die manier wordt duidelijk waarom een (her)ontwikkeling gewenst of noodzakelijk is en welke maatschappelijke impact we met die ontwikkeling willen realiseren. Op basis daarvan kunnen we de afwegingen maken die nodig zijn om al dan niet tot een ontwikkeling te komen en om de rol te bepalen die de gemeente daarin wil nemen.

Om de juiste strategie te bepalen, gebruiken we het onderstaande model.



Figuur 2: Model maatschappelijk grondbeleid

3.1 Het model maatschappelijk grondbeleid

Stap 1: Aanleiding ontwikkeling

Allereerst geven we antwoord op de vraag wat de aanleiding is voor de ontwikkeling van een locatie. Of eenvoudiger: waarom is een bepaalde gebiedsontwikkeling eigenlijk nodig? De verschillende mogelijke aanleidingen zijn te verdelen in vier hoofdgroepen:

1. Er is sprake van een situatie in een gebied waarbij een verandering gewenst is Denk bijvoorbeeld aan een niet-veilige milieusituatie of een steeds verdere achteruitgang van de leefbaarheid. Er is dan een ontwikkeling gewenst om daar een einde aan te maken. Deze locaties worden in toekomstvisies en/of beleidsvisies aangemerkt als urgent om te verbeteren.
2. Er is een maatschappelijke behoefte zoals een grote vraag naar woningen, werkgelegenheid of voorzieningen. Of we hebben ruimte nodig voor een van de transitie-opgavenrond energie, duurzaamheid, mobiliteit. Het is dan nodig om een locatie te vinden om dit te realiseren.
3. Er is een kans voor een ontwikkeling op een locatie die in eigendom is van de gemeente. Dat kunnen braakliggende gronden zijn maar ook locaties waar (maatschappelijk) vastgoed op staat dat niet meer benodigd is voor de huidige functie. De aanleiding heeft dan betrekking op het beschikbaar zijn of komen van een locatie.
4. Er is een plan van derden. Zij benaderen de gemeente met een voorstel om een locatie te ontwikkelen. We hebben het hierbij over ontwikkelingen die niet passen binnen de huidige planologische kaders, waardoor medewerking van de gemeente nodig is.

Stap 2: Gewenste impact

Wanneer we benoemen waarom een ontwikkeling nodig is, kunnen we ook bepalen welke maatschappelijke waarden we terug willen zien in de impact ervan. We formuleren een streefbeeld voor de ontwikkeling van de locatie. Door dit expliciet te benoemen zorgen we ervoor dat alle ontwikkelingen in de basis eenzelfde uitgangspunt kennen om zo een integrale afweging mogelijk te maken.

We benoemen de maatschappelijke doelen die bij de ontwikkeling belangrijk zijn en we geven aan in welke mate we daarop resultaat willen bereiken. Er is natuurlijk een direct verband tussen de gewenste impact en de aanleiding om de locatie te ontwikkelen.

Stap 3 (afweging 1): Integrale afweging

Op basis van de zo verworven inzichten kunnen we een integrale afweging ten aanzien van de ontwikkeling maken. We gebruiken daarbij een model (zie hoofdstuk 4) dat inzicht geeft in:

a. Het gewenste maatschappelijk rendement. Het gaat dan om de vraag welke doelstellingen wil de gemeente behalen op welke maatschappelijke thema's?

b. De brede financiële businesscase. Het gaat dan om de vraag op welke geldstromen binnen de gemeente de ontwikkeling invloed heeft?

Wij kunnen dit inzicht gebruiken om keuzes te maken voor een ontwikkeling, tussen verschillende ontwikkelingen en in een ontwikkeling.

- Met een keuze voor een ontwikkeling bedoelen we dat het inzicht helpt om te bepalen of een bepaalde ontwikkeling met het inzichtelijk gemaakte rendement gewenst is; levert het voldoende maatschappelijk rendement op en is de uitkomst van de financiële businesscase acceptabel bij dit maatschappelijk rendement?
- Met een keuze tussen ontwikkelingen kunnen we op basis van het inzicht eventueel prioriteren en/of keuzes maken indien er meer locaties of varianten voor ontwikkelingen zijn.
- Met een keuze in de ontwikkeling kunnen we op basis van het inzicht beoordelen of de verschillende afzonderlijke maatschappelijke rendementen en het totaal daarvan optimaal zijn of dat een andere afstemming tot een beter, meer gewenst resultaat leidt.

Eventuele ontwikkelpartners kunnen aan de hand van het model zien wat van hen verwacht wordt bij de ontwikkeling van een locatie. Dit wordt in hoofdstuk 4 verder uitgewerkt.

Stap 4 (afweging 2): Rolkeuze grondbeleid

Het inzicht dat we door het maken van de integrale afweging krijgen, helpt ons dus ook om te bepalen aan welke ontwikkelingen we geen medewerking willen verlenen. Ideeën voor plannen die negatief scoren op de maatschappelijke thema's, bijvoorbeeld omdat ze strijdig zijn met ons beleid, kunnen we gefundeerd afwijzen of we kunnen de initiatiefnemers de kans geven om het plan dusdanig te wijzigen dat er minimaal gewenste scores door ontstaan.

Als we wel medewerking willen verlenen aan een plan dan bepalen we vervolgens welke rol de gemeente in de ontwikkeling idealiter inneemt. Of we deze rol ook daadwerkelijk kunnen innemen zal mede afhankelijk zijn van de lokale omstandigheden zoals de huidige eigenaren en hun wensen en (ontwikkel)mogelijkheden.

In de praktijk zullen de twee afwegingen (integrale afweging en rolkeuze grondbeleid) vaak tegelijkertijd plaatsvinden en elkaar ook beïnvloeden. De keuze is mede afhankelijk van de gewenste impact van de ontwikkeling. De verschillende mogelijke rollen van de gemeente worden verder toegelicht in hoofdstuk 5.

3.2 Op welk moment krijgen we te maken met de integrale afweging en de rolkeuze?

De integrale afweging en de afweging voor de rolkeuze zijn geen eenmalige actie in een gebiedsontwikkeling. Als gemeente zijn we op verschillende manieren en momenten betrokken bij een ontwikkeling. In grote lijnen kunnen we de volgende momenten onderscheiden waarop het nodig is om een integrale afweging en de afweging voor de rolkeuze te maken.

1. We hebben een toekomstvisie/beleidsambities die we willen realiseren
2. Er zijn wijk-/ of gebiedsplannen die wij willen realiseren
3. Er is sprake van een locatieontwikkeling op initiatief van de gemeente
4. Er is sprake van een initiatief van derden

1. Bij het beschrijven van onze toekomstvisies/beleidsvisies

Allereerst kunnen wij bij het beschrijven van onze ambities een eerste grove schets bepalen voor onze rolkeuze. Bij het formuleren van ambities denken wij al na over welke rol nodig is om deze ambities te realiseren. Dat betekent dat we bij het ontwikkelen van een toekomstvisie of beleidsvisie een link moeten leggen naar ons grondbeleid. We moeten dan al nadenken over waar ontwikkelingen plaats gaan vinden en welke rol we nodig hebben. We hebben daarvoor ook verschillende juridische instrumenten beschikbaar. We lichten dat verder toe in paragraaf 6.1.

2. Bij het uitwerken van wijk- en/of gebiedsplannen

Bij het uitwerken van ideeën/plannen voor een bepaalde wijk of gebied benoemen we al meer specifieke plannen die nodig zijn om de ambities te realiseren. We pakken de potloodschets vanuit de beleidsambities erbij en kijken welke rol daarbij het meest geschikt en gewenst is. De afweging voor de juiste rol vindt vaak tegelijkertijd met het integrale afwegingsmodel plaats. Beide worden ook door elkaar beïnvloed.

3. Bij het uitwerken van een locatieontwikkeling/ initiatief gemeente

In deze fase zijn wij bezig met de uitwerking van een locatie. We gaan beoordelen of we de rol die we eerder hadden bedacht nog kunnen en willen innemen. We bekijken ook nog eens of we derden nodig hebben om de ontwikkeling te realiseren. We kunnen ervoor kiezen om zelf te ontwikkelen waarbij we zelf alle kaders stellen en de eindverantwoordelijkheid dragen of we laten de ontwikkeling over aan de markt en sturen faciliterend in de plannen. Uiteraard zijn er ook mengvormen mogelijk.

4. Initiatief van derden

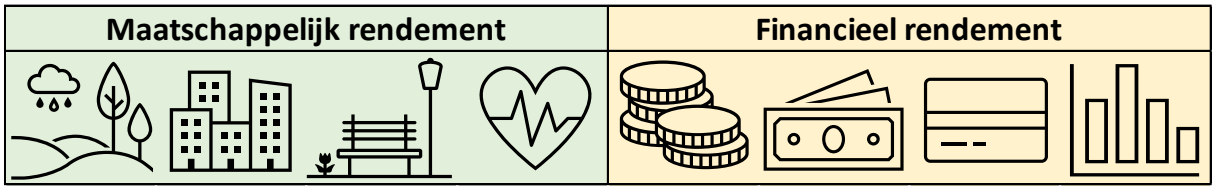
Het is ook mogelijk dat wij een initiatief van derden voorgelegd krijgen voor een ontwikkeling van een locatie. Wij bekijken dan, al dan niet samen met de initiatiefnemer, of onze betrokkenheid nodig of gewenst is. De ontwikkeling moet minimaal voldoen aan onze belangrijkste beleidsambities.

4. Integraal impact-afwegingsmodel

Om een weloverwogen beslissing te kunnen nemen over gebiedsontwikkelingen is het nodig dat we vooraf een goed inzicht hebben in het integrale rendement ervan. (zie ook hoofdstuk 3, stap 3, “de integrale afweging”). We gebruiken hiervoor een **impact-afwegingsmodel**. Daarin maken we inzichtelijk wat het maatschappelijk en het integraal financieel rendement van een ontwikkeling is. We geven antwoord op twee vragen:

1. Wat is het maatschappelijk en het financieel resultaat van deze gebiedsontwikkeling voor de gemeente?
2. Is deze gebiedsontwikkeling gezien het integraal resultaat een gewenste ontwikkeling voor de gemeente?

Deze vragen kunnen we in meerdere stadia beantwoorden. Dat doen we bijvoorbeeld op hoofdlijnen bij het opstellen van een nieuwe strategische- of beleidsvisie. Vervolgens kan een meer gedetailleerde opzet worden gemaakt, waarin we in de planfase van de ontwikkelingen tot de uiteindelijke detailraming komen die als basis dient om vervolgens in de initiatief- en uitvoeringsfase keuzes te maken en te gebruiken om plannen te toetsen.



Figuur 3: basis van impact-afwegingsmodel

4.1 Maatschappelijk rendement

Het maatschappelijk rendement van een gebiedsontwikkeling is het totaal aan mogelijke maatschappelijke effecten die veroorzaakt worden door een ruimtelijke ontwikkeling. We nemen daarvoor de huidige situatie als startpunt en maken een inschatting van de veranderingen ten opzichte van dat startpunt. Dit kunnen maatschappelijke effecten zijn voor de hele gemeente of voor verschillende gebieden, wijken of dorpen.

Uit de aanleiding om tot een gebiedsontwikkeling te komen worden randvoorwaarden, wensen en vragen afgeleid, waarmee we nieuwe plannen ontwerpen en/of die we meegeven aan de partijen die in een gebied willen gaan ontwikkelen. Op deze manier is voor iedereen duidelijk op welke maatschappelijke waarden de gemeente zich richt en waarom deze thema’s in een bepaald gebied van belang zijn. Zo sturen we op het creëren van waarde in gebiedsontwikkelingen.

In ons grondbeleid gaat we uit van bestaande beleids- en toekomstvisies en de daarin opgenomen maatschappelijke doelen. In de Richtinggevende startnotitie Omgevingsvisie (gemeenteraad, 28-11-2019) zijn maatschappelijke thema’s voor onze gemeente geformuleerd waarop we beleid inzetten om onze ambities op dat gebied te realiseren. Het gaat erbij om de thema’s “duurzaam innovatief eiland”, “aantrekkelijk eiland” en “vitaal eiland”.

Brede welvaart als basis voor de maatschappelijke thema’s in het grondbeleid

Onze gemeente omarmt het principe van de brede welvaart. We zien dit als een goede manier om niet alleen naar materiële welvaart te kijken, maar ook naar zaken als gezondheid, persoonlijke ontplooiing, onderwijs, veiligheid, inclusiviteit, milieu en leefomgeving. Brede welvaart kijkt bovendien ook naar andere effecten dan alleen de kwaliteit van leven in het hier en nu. Ook de effecten van onze manier van leven op het welzijn buiten onze regio en voor toekomstige generaties hebben hierin een plek. Al naar gelang bepaalde aspecten van brede welvaart achterblijven en we de ambitie hebben dit te veranderen zal dit een focus van ons beleid en onze inzet vergen. In dit grondbeleid werken we daarom vanuit het principe van de brede welvaart. We zien het als een goede manier om het maatschappelijk rendement inzichtelijk te maken dat we willen realiseren via onze gebiedsontwikkelingen. De methode van het CBS, de monitor “Brede Welvaart & de Sustainable Development Goals”, is een van de methodes die worden gehanteerd om Brede Welvaart te meten. Omdat die methode de meest meetbare en tastbare is, hebben we daarvoor gekozen.
Brede welvaart wordt in de Monitor gedefinieerd als onze huidige kwaliteit van leven en de mate waarin deze ten koste gaat van die van generaties na ons of van mensen uit andere delen van de wereld. Vanuit deze drie dimensies van brede welvaart zijn in de monitor drie dashboards ontwikkeld:

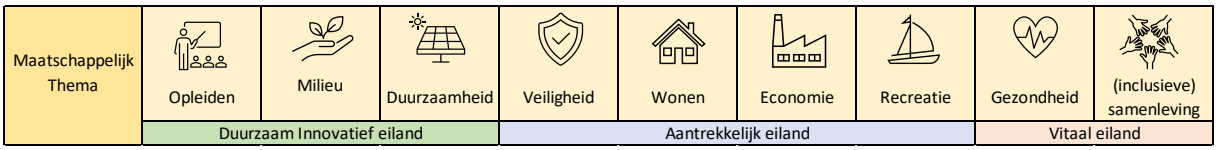
- Brede welvaart “hier en nu”. Dit betreft de persoonlijke kenmerken van mensen en de kwaliteit van de omgeving waarin zij leven. Meer in het algemeen gesteld, gaat het om hun materiële welvaart en welzijn en hun beleving daarvan.
- Brede welvaart “later”. Dit betreft de hulpbronnen die volgende generaties nodig hebben om een zelfde niveau van welvaart te kunnen bereiken als de huidige generaties.
- Brede welvaart “elders”. Dit betreft de effecten van Nederlandse keuzes op banen, inkomens, (niet-hernieuwbare) hulpbronnen en het milieu in andere landen.

Per dashboard benoemt het CBS thema’s en vervolgens indicatoren waarmee een beeld geschetst kan worden van de ontwikkelingen binnen het thema. Echter niet al deze thema’s zijn ook door een gebiedsontwikkeling direct te beïnvloeden. Om die reden maken we gebruik van een aangepast overzicht van maatschappelijke thema’s uit de monitor Brede Welvaart. Dit gemodificeerd overzicht nemen we op in waardenmatrix die we in ons grondbeleid gebruiken om de maatschappelijke impact van een gebiedsontwikkeling inzichtelijk te maken.

Hieronder is te zien hoe we maatschappelijke thema’s uit de monitor Brede Welvaart meenemen in het grondbeleid.

Dashboard Brede Welvaart	Hoofdthema Brede Welvaart	Waardenmatrix Grondbeleid
Hier en nu	Subjectief welzijn: de waardering voor het eigen leven	-
Hier en nu	Materiële welvaart: het inkomen/koopkracht van mensen.	Onderdeel van economie
Hier en nu	Gezondheid: daadwerkelijke en ervaren gezondheid	Gezondheid
Hier en nu	Arbeid en vrije tijd: balans tussen goed werk en vrije tijd	Onderdeel van economie, opleiden en recreatie
Hier en nu	Wonen: goede en betaalbare woning	Wonen
Hier en nu	Samenleving: iedereen kan deelnemen	(inclusieve) Samenleving
Hier en nu	Veiligheid: misdaad en ervaren (on)veiligheid	Veiligheid
Hier en nu	Milieu: schone lucht, schoon water, natuur en biodiversiteit, schone bodem.	Milieu
Later	Economisch kapitaal: de kennis en de activa die nodig zijn om materiële welvaart en economische groei mogelijk te maken.	Onderdeel van opleiden en economie
Later	Natuurlijk kapitaal: grondstoffenvoorraad en kwaliteit natuur en milieu	Duurzaamheid
Later	Menselijk kapitaal: kwaliteit arbeidspotentieel afgemeten aan gezondheid en opleidingsniveau	Onderdeel van opleiden en gezondheid
Later	Sociaal kapitaal: kwaliteit van sociale verbanden in de samenleving	Onderdeel van (inclusieve) samenleving
Elders	Handel en hulp: mogelijkheden om de welvaart in andere landen vergroten	Economie
Elders	Milieu en grondstoffen: voorkomen van uitputting van niet-hernieuwbare hulpbronnen uit het buitenland	Duurzaamheid

We maken daarom in het grondbeleid onderscheid tussen de volgende maatschappelijke thema’s waarop we via gebiedsontwikkelingen impact willen realiseren:



Figuur 4: de maatschappelijke thema’s waar we via grondbeleid in gebiedsontwikkelingen impact willen realiseren.

Gezondheid	De bijdragen die zorgen voor verbeteringen in de daadwerkelijke en de ervaren gezondheid van inwoners.
(Inclusieve) Samenleving	De bijdragen die ervoor zorgen dat iedereen kan deelnemen en die voor sociale verbanden in de samenleving zorgen.
Veiligheid	De bijdragen die zorgen voor minder misdaad en voor meer ervaren veiligheid.
Wonen	De bijdragen die leiden tot goede en betaalbare woningen.
Opleiden	De bijdragen die zorgen voor goed onderwijs en goede leer-werktrajecten om zo te komen tot hogere en beter passende arbeidsparticipatie.
Economie	De bijdragen die zorgen voor werkgelegenheid en het genereren van inkomen.
Milieu	De bijdragen die zorgen voor schone lucht, schoon water, schone bodem en/of grotere biodiversiteit.
Duurzaamheid	De bijdragen die zorgen voor het voorkomen van uitputting van de grondstoffenvoorraad en voor verbetering van de kwaliteit van natuur en milieu
Recreatie	De bijdragen die zorgen voor meer en/of betere mogelijkheden voor vrijetijdsbesteding.

Tabel 1: toelichting maatschappelijke thema's

Welke ambities we als gemeente hebben, staat in de bestaande beleidsnota's. Daarnaast wordt de Omgevingsvisie voorbereid waarin het sectoraal beleid integraal wordt benaderd. Het instrument uit de nota grondbeleid om het maatschappelijk rendement te meten toetst dus aan dit gemeentelijk beleid. De thema's uit de omgevingsvisie gebruiken we daarbij als een extra referentiepunt zodat we onze doelen op verschillende manieren kunnen benaderen en bespreekbaar houden.

De waardenmatrix

Om het maatschappelijk rendement inzichtelijk te maken en om zaken tegen elkaar af te wegen gebruiken we in het impact-afwegingsmodel een **waardenmatrix**. We benoemen daarin onze prioritaire maatschappelijke thema's. Ook definiëren we erin aan welke voorwaarden een ontwikkeling moet voldoen om een bepaald niveau te behalen met betrekking tot de door ons gewenste maatschappelijke waarden. Als een ontwikkeling eenmaal gestart is, gebruiken we de waardenmatrix om te toetsen of de maatschappelijke impact daadwerkelijk bereikt wordt.

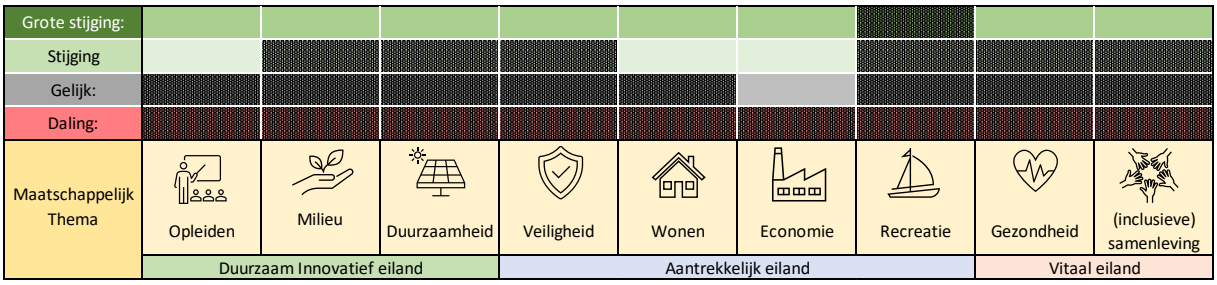
De mate van de realisatie van het maatschappelijk rendement dat we met een gebiedsontwikkeling willen realiseren, maken we inzichtelijk via een aantal ontwikkeltrends. We beoordelen in hoeverre een ontwikkeling bijdraagt aan de ambities die we hebben op de verschillende maatschappelijke thema's. We vergelijken daartoe de situatie voordat de ontwikkeling plaats heeft gevonden (de huidige situatie) met de situatie erna.

We onderscheiden vier impactniveaus in de waardenmatrix:



- **Grote stijging**: De ontwikkeling zorgt voor een beweging die wordt geassocieerd met een significante stijging van de brede welvaart op het maatschappelijk thema
- **Stijging**: De ontwikkeling zorgt voor een stijging van de brede welvaart op het maatschappelijk thema.
- **Gelijk**: De ontwikkeling zorgt niet voor een duidelijke stijging of daling van de brede welvaart op het maatschappelijk thema.
- **Daling**: De ontwikkeling zorgt voor een beweging die wordt geassocieerd met een daling van de brede welvaart op het maatschappelijk thema.

Wanneer we de maatschappelijke thema's beoordelen op de impact die een ontwikkeling veroorzaakt dan kunnen we het resultaat daarvan visueel in beeld brengen in een waardenmatrix. De onderstaande figuur laat zien hoe in zo'n waardenmatrix inzichtelijk wordt welke toegevoegde waarde met een ontwikkeling beoogd wordt. De onderstaande invulling is fictief en alleen bedoeld als illustratie.



Figuur 5: de waardenmatrix

In dit fictieve voorbeeld zien we dat bijna alle maatschappelijke thema's door deze ontwikkeling bijdragen aan een stijging van de brede welvaart. Een thema (milieu) draagt zelfs significant bij aan. Twee maatschappelijke thema's (gezondheid en opleiden) laten geen dusdanig maatschappelijk rendement zien dat ze voor een stijging in de brede welvaart zorgen. Zij blijven dus gelijk. Het thema economie laat zelfs een daling zien. Daarmee hoeft de ontwikkeling niet direct slecht of onwenselijk te zijn. Die afweging moet bij de integrale beoordeling gemaakt worden. Zie hierover verder paragraaf 4.3 "de integrale beoordeling". Daarbij wordt bepaald of een plan bijdraagt aan de gewenste maatschappelijke impact. Plannen die dat niet doen kunnen we afwijzen of (laten) wijzigen. Hetzelfde geldt voor plannen die weliswaar de gewenste maatschappelijke impactniveaus behalen, maar die een dusdanig negatieve financiële uitkomst hebben dat de investering die het plan zou vragen niet opweegt tegen de maatschappelijke impact ervan. Deze plannen zullen ofwel zo bijgesteld moeten worden dat ze wel gaan voldoen of geen medewerking van ons krijgen.

4.2 Financiële impact

Een gebiedsontwikkeling heeft naast maatschappelijke ook financiële gevolgen voor de gemeente. Om zo volledig mogelijk in beeld te brengen welke impact de ontwikkeling van een locatie heeft, gaan we daarom ook inventariseren welke financiële effecten er direct en indirect zijn.

Directe financiële gevolgen van een gebiedsontwikkeling

De gevolgen die direct verband houden met de gebiedsontwikkeling hebben te maken met de voorbereiding en de uitvoering ervan. Als we de ontwikkeling zelf actief uitvoeren, kijken we vooral naar de grondexploitatie en, indien relevant, ook naar het gemeentelijk vastgoed dat in het plan zit.

- De grondexploitatie is een belangrijk instrument bij de financiële sturing van een gebiedsontwikkeling. Het proces omvat de inkoop, het bouw- en woonrijp maken, de bepaling van de (ambtelijke) proceskosten en de verkoop van de voor een ontwikkeling uitgeefbare grond. De grondexploitatie bij een gebiedsontwikkeling kan zowel met een financieel voordelig als nadelig resultaat afgesloten worden.
- Als er ook gemeentelijk vastgoed in een ontwikkeling is opgenomen dan hoort de ontwikkeling hiervan eveneens tot de directe financiële gevolgen die uit een gebiedsontwikkeling voortkomen. Afhankelijk van wat met het vastgoed gebeurt, moeten we kijken naar de boekwaarde, de verkoopopbrengst, de (verbouw- of sloop-)kosten en de invloed op de kapitaal- en exploitatielasten.

Als we de ontwikkeling door andere ontwikkelende partijen laten uitvoeren, dan zullen de hierboven genoemde financiële gevolgen voor hun rekening komen. De kosten die wij als gemeente maken om het plan te beoordelen en om planologisch medewerking te verlenen gaan wij, conform wettelijke voorschriften, verhalen op de ontwikkelende partijen. Voor de gemeente zijn de directe financiële gevolgen van de ontwikkeling dan ook gelijk aan het resultaat van het kostenverhaal. Dit resultaat kan maximaal budgettair neutraal zijn, maar het is ook mogelijk dat we niet alle kosten kunnen verhalen of zelfs een financiële bijdrage moeten leveren als we de ontwikkeling goedkeuren.

Indirecte financiële gevolgen van een gebiedsontwikkeling

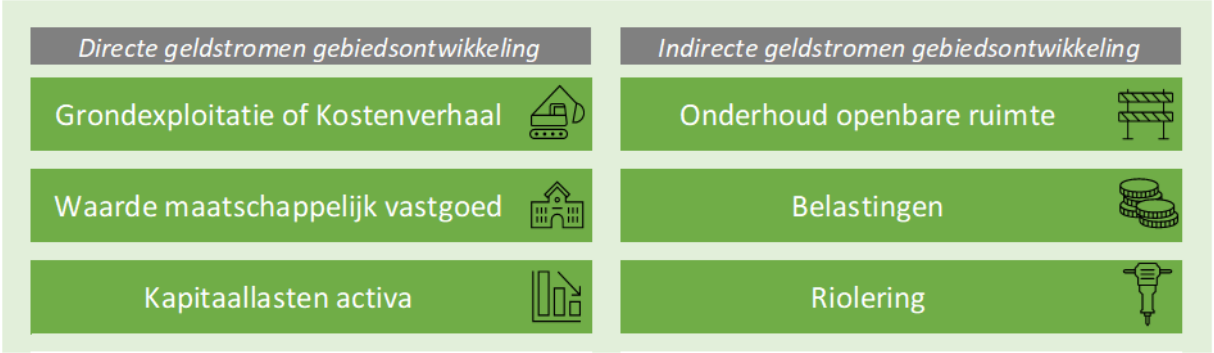
De grondexploitatie beschrijft alleen geldstromen die optreden tijdens de looptijd van een gebiedsontwikkeling. Er zijn echter ook financiële gevolgen op de langere termijn. Er ontstaat als het ware een hele nieuwe gebiedseconomie. Dat is zeker het geval als het een grote ontwikkeling betreft. Om ook in dit opzicht een goede

integrale afweging te maken, wordt de invloed van de ontwikkeling op de belangrijkste financiële geldstromen in de gemeentebegroting bekeken. De situatie voor de gebiedsontwikkeling vergelijken we met de ramingen voor de situatie erna. Dit zijn de indirecte financiële gevolgen van de gebiedsontwikkeling. Wanneer we gaan beoordelen welke geldstromen uit de gemeentebegroting beïnvloed worden door een gebiedsontwikkeling dan zullen we zien dat dit een lange lijst is. Gezien de complexiteit van de materie concentreren we ons bij de bepaling van de financiële impact echter op een paar geldstromen die nauw verbonden zijn met de ontwikkeling. Daarbij zullen we in ieder geval in de beoordeling een plek geven aan:

- De wijziging in de kosten van beheer en onderhoud van de openbare ruimte. Hiervoor vergelijken we de kosten voor de ontwikkeling met de kosten na de ontwikkeling.
- De wijziging in de relevante belastingopbrengsten die eventueel ontstaan door de realisatie van de ontwikkeling. In principe zijn alle belastingen daarbij mogelijk. Afhankelijk van de realisatie zullen we moeten bepalen welke daadwerkelijk een plek krijgen in het overzicht. Als in de ontwikkeling bijvoorbeeld ook een hotel gerealiseerd wordt, dan gaan we ook de wijziging in de toeristenbelasting inzichtelijk maken.
- De kosten voor de aanleg van riolering. Indien we een gebiedsontwikkeling doen in een bestaand deel van onze stad dan hebben we niet met een eerste aanleg van riolering te maken, maar met een vervangingsinvestering van riolering. Via de rioolheffing sparen we voor dit soort voorzieningen. De spaargelden die niet nodig zijn vanwege een gebiedsontwikkeling maken we inzichtelijk.

We bouwen zo een financiële businesscase die meerdere onderdelen binnen de gemeentelijke begroting omvat. Daardoor krijgen we in combinatie met de directe geldstromen inzicht in de financiële consequenties van de gebiedsontwikkeling over langere tijd.

Schematisch ziet dit als volgt uit:



Figuur 6: geldstromen in de financiële businesscase

Dit is geen limitatieve lijst. Er kunnen nog meer geldstromen zijn die beïnvloed worden door een gebiedsontwikkeling. Per ontwikkeling bekijken we daarom welke erbij relevant zijn en op basis van welke onderbouwingen we ramingen daarover kunnen maken.

Wanneer we een besluit nemen over het starten of actualiseren van een gebiedsontwikkeling moeten we inzichtelijk maken hoe de financiële dekking geregeld is. Deze dekking verloopt niet alleen via de grondexploitatie. Een grondexploitatie met een voorzien financieel tekort is dus mogelijk. Dekking van dit tekort kan uit subsidies of bijdragen uit andere budgetten van de gemeente komen. Daarbij kan ook gedacht worden aan bestemmingsreserves vanuit een bepaald beleidsdoel.

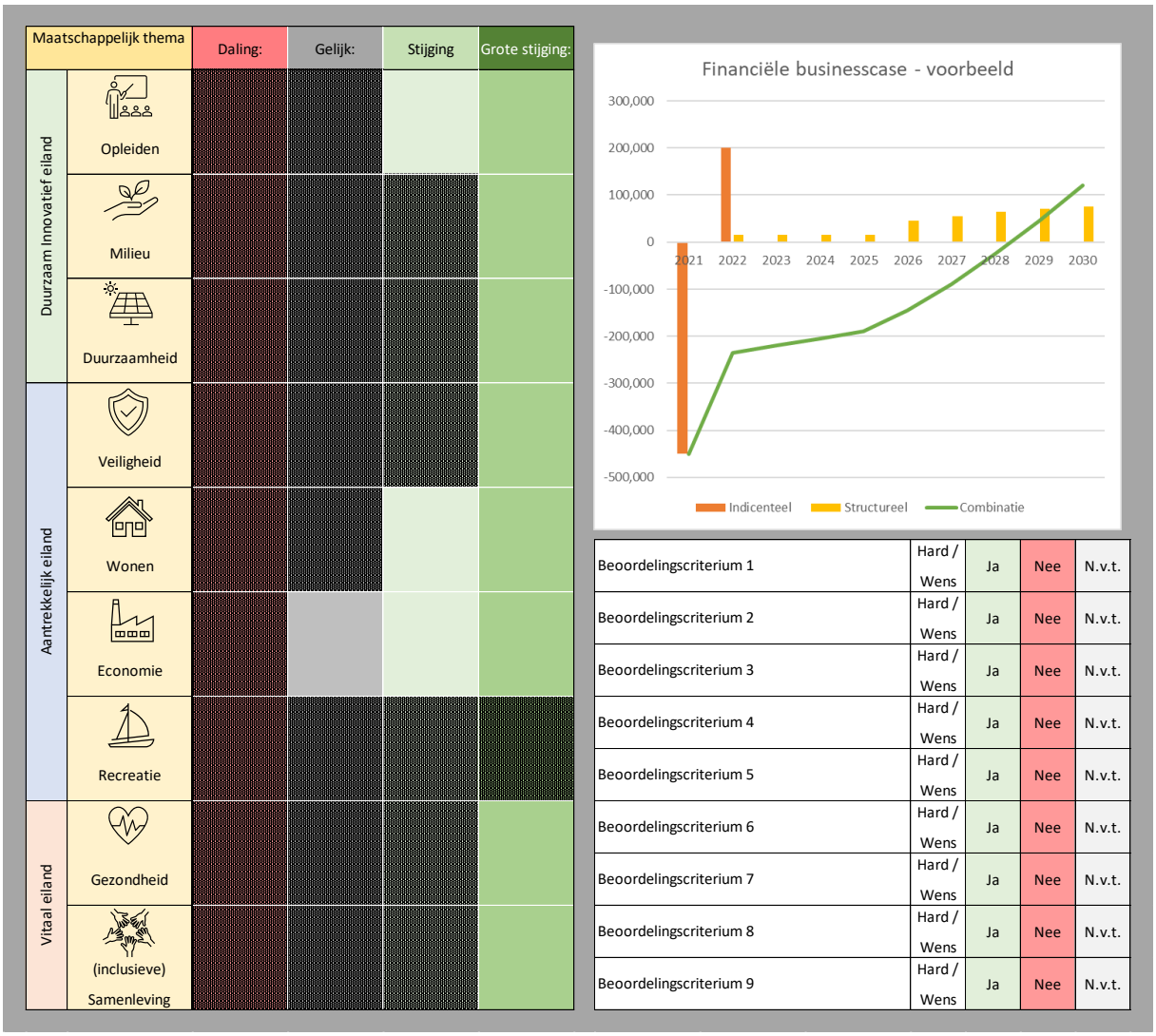
4.3 Integrale beoordeling

Nadat het maatschappelijk en het financieel rendement in beeld zijn gebracht worden deze met elkaar gewogen. Daarbij maken we wel onderscheid tussen complexe en kleinschalige gebiedsontwikkelingen.

Bij complexe gebiedsontwikkelingen gaan we het maatschappelijk rendement en het integraal financieel rendement volledig in beeld brengen zoals onder paragraaf 3.1 en 3.2 is beschreven. Deze volledige integrale afweging vraagt extra ambtelijke inzet en extra voorbereidingstijd. We gaan dat daarom alleen doen bij grootschalige, complexe gebiedsontwikkelingen.

Voor de ontwikkelingen die kleinschaliger of minder complex zijn, passen we een “light” variant toe: er vindt alleen een integrale afweging plaats op die maatschappelijke en financiële thema’s die voor de specifieke ontwikkeling het belangrijkst en het meest relevant zijn.

Hieronder staat een fictief voorbeeld van de integrale beoordeling van een gebiedsontwikkeling.



Beoordelingscriterium 1	Hard / Wens	Ja	Nee	N.v.t.
Beoordelingscriterium 2	Hard / Wens	Ja	Nee	N.v.t.
Beoordelingscriterium 3	Hard / Wens	Ja	Nee	N.v.t.
Beoordelingscriterium 4	Hard / Wens	Ja	Nee	N.v.t.
Beoordelingscriterium 5	Hard / Wens	Ja	Nee	N.v.t.
Beoordelingscriterium 6	Hard / Wens	Ja	Nee	N.v.t.
Beoordelingscriterium 7	Hard / Wens	Ja	Nee	N.v.t.
Beoordelingscriterium 8	Hard / Wens	Ja	Nee	N.v.t.
Beoordelingscriterium 9	Hard / Wens	Ja	Nee	N.v.t.

Figuur 7: fictief voorbeeld van de integrale beoordeling

Zowel bij de maatschappelijke als bij de financiële criteria nemen we, als dat noodzakelijk of gewenst is, een harde ondergrens op. Een score die de ondergrens niet haalt, komt in de integrale beoordeling op “rood” te staan. Er wordt dan negatief geadviseerd over het desbetreffende plan, wat afwijzen of in ieder geval aanpassen van het plan betekent.

In vorenstaand voorbeeld van de integrale beoordeling is opgenomen:

- **Maatschappelijke rendement**: dat gebeurt met behulp van de waardenmatrix in figuur 5.
- **Financiële rendement**: dat wordt inzichtelijk gemaakt door een afbeelding van de financiële businesscase, waarin de volgende zaken zijn opgenomen:
    - Het saldo van twee incidentele geldstromen (bijvoorbeeld verlies uit de grondexploitatie in 2021 en winst uit de vastgoedverkoop in 2022).
    - Het verloop van het saldo uit de structurele geldstromen (bijvoorbeeld extra belastinginkomsten en besparingen op onderhoud in de jaren 2022 tot en met 2030).
    - Het cumulatief verloop van de incidentele en structurele geldstomen (de groene lijn). Te zien is dat in dit voorbeeld de financiële businesscase vanaf het jaar 2028 een positief saldo kent.
- **Beoordelingscriteria**: Er zijn vragen die per ontwikkeling gesteld kunnen worden. Dit kunnen de criteria zijn op basis waarvan de integrale beoordeling tot een eindoordeel en een advies/besluit komt. We nemen hiervoor in deze nota geen standaardcriteria op. De criteria worden opgesteld gedurende de stappen van het model Maatschappelijk Grondbeleid. Zo wordt in stap 2 bepaald welke maatschappelijke thema's prioritair zijn en wordt in stap 3 de rest van de criteria ingevuld. We kunnen hierbij denken aan:
    - Een criterium dat bepaalt of maatschappelijke thema's minimaal een stijging of zelfs een grote stijging in de brede welvaart moeten behalen (uitgaande van aangewezen thema's en/of een minimum aantal vrije thema's).
    - Een criterium over een minimum vereist incidenteel/direct financieel rendement en/of een criterium over een minimum vereist gecumuleerd (direct en indirect) financieel rendement binnen een bepaalde looptijd.
    - Een criterium dat een financieel onrendabele integrale businesscase wordt gerechtvaardigd door een positief maatschappelijk rendement.
    - Harde criteria die minimaal behaald moeten worden. Anders kan het plan niet doorgaan of moet het herzien worden)
    - Wenscriteria die een streven aangeven maar die geen harde voorwaarde voor doorgang van het plan zijn.
    - Een groen/rood signaal: groen voldoet aan het criterium en rood voldoet er niet aan.

Het inzicht dat we krijgen doordat we deze integrale beoordeling maken, zorgt ervoor dat we een aantal keuzes kunnen maken. In paragraaf 3.1 van deze nota beschreven we deze keuzes al bij de afwegingen (stap 3 en 4 in het model maatschappelijk grondbeleid). Hieronder is een samenvatting te vinden van mogelijke uitkomsten van de integrale beoordeling.

- De integrale beoordeling laat zien dat de maatschappelijk impact **niet het vereiste rendement** haalt, bijvoorbeeld omdat die strijdig is met ons beleid. Een andere mogelijkheid is dat het maatschappelijk rendement dat behaald kan worden te beperkt is om een eventueel negatieve financiële businesscase (als geheel of in de grondexploitatie/kostenverhaal afzonderlijk) te rechtvaardigen. In dit soort gevallen zal **het plan herzien** moeten worden **of zal het (definitief) afgewezen** worden.
- De integrale beoordeling stelt ons in staat om het resultaat van een beoogde ontwikkeling verder te **optimaliseren**. Stel dat de integrale beoordeling laat zien dat een belangrijk maatschappelijk thema in het plan meer impact zou moeten hebben. Dat is zeker zo als juist dat thema de aanleiding was om tot de ontwikkeling te komen. We kunnen dan zoeken naar mogelijkheden het **plan bij te stellen**, zodat de gewenste impact wel gerealiseerd wordt. Een andere mogelijkheid tot optimalisatie is het verbeteren van de balans tussen maatschappelijk en financieel rendement.
- De integrale beoordeling stelt ons in staat om eventueel **prioriteringen en/of keuzes te maken** indien er meer locaties zijn die ontwikkeld moeten worden of als er meer varianten voor een plan zijn.

5. Rolkeuze

In gebiedsontwikkelingen kunnen wij als gemeente op verschillende manieren betrokken zijn. In dit hoofdstuk wordt toegelicht welke verschillende rollen er zijn en wanneer wij welke rol kiezen. De rolkeuze vindt plaats met behulp van een afwegingsmodel. We gaan hierbij uit van situationeel grondbeleid. Dat wil zeggen dat we per ontwikkeling bekijken in hoeverre wij betrokken willen zijn. Uitgangspunt hierbij is dat we kijken naar hoe de rol bijdraagt aan de realisatie van onze gemeentelijke ambities.

Situationeel grondbeleid
Situationeel grondbeleid houdt in dat we niet voor één voorkeursrol kiezen maar alle opties open houden. Aan de hand van een afwegingskader maken we een keuze voor de meest geschikte rol per ontwikkeling. Afhankelijk van de fase waarin de ontwikkeling zich bevindt, kunnen wij onze rol aanpassen. Dat kan ook nog als we in de voorbereiding van een ontwikkeling zien dat de initiële rol niet tot (het gewenste) resultaat leidt.

We gaan uit van de 'waarom'-vraag van gebiedsontwikkeling
In het nieuwe grondbeleid gaan we uit van de 'waarom'-vraag van gebiedsontwikkeling: waarom is de gebiedsontwikkeling gewenst? Zoals eerder in deze nota is beschreven kijken we hierbij naar maatschappelijke doelstellingen die we willen behalen. Dat kan bijvoorbeeld de behoefte aan meer woningen of voorzieningen zijn of de wens om een wijk waar we een bepaalde ongewenste situatie zien te verbeteren. De aanleiding bepaalt de **urgentie** van de ontwikkeling. Hoe belangrijker de aanleiding is, hoe belangrijker het is dat er een ontwikkeling plaatsvindt en dat de goede (gewenste) ontwikkeling vorm krijgt.

In paragraaf 3.2 van deze nota beschreven we dat het maken van de rolkeuze geen eenmalige activiteit voor een ontwikkeling is. Afhankelijk van de concreetheid van een mogelijke nieuwe ontwikkeling maken we een nieuwe beoordeling. Hierna wordt verder toegelicht welke verschillende rollen we onderscheiden, wat die rollen inhouden en hoe we onze rol bepalen door middel van een afwegingskader.

5.1 De verschillende rollen toegelicht

Afhankelijk van de urgentie, de integrale beoordeling en de betrokkenheid van de huidige eigenaar is een bepaalde rol het meest geschikt voor een bepaalde ontwikkeling. De verschillende rollen lopen uiteen van het zelf ontwikkelen van (bouwrijpe) gronden waarbij de rekening en het risico volledig bij de gemeente ligt tot het alleen maar stellen van kaders waarbinnen de markt het plan voor eigen rekening en risico realiseert.

We onderscheiden de volgende vier mogelijke rollen voor de gemeente in een ontwikkeling.

Regisseur 	Een rol als regisseur houdt in dat wij de regie hebben op de ontwikkeling en hierbij ook de verantwoordelijk en risico's van de ontwikkeling dragen. Als regisseur verwerven we grond (als die nog niet in ons bezit is) en gaan we deze voor eigen rekening en risico ontwikkelen. Dit doen we bij voorkeur en zoveel mogelijk alleen. De rol van regisseur is dan ook een vorm van grondbeleid waarbij we een actieve grondproductierol door middel van eigen grondexploitatie voeren en we veel regie voeren op de ontwikkeling. In deze rol hebben we veel invloed op het resultaat van de ontwikkeling. We kunnen maximaal onze kaders voor deze ontwikkeling scheppen en wijzigen. Wij kiezen voor een rol als regisseur als de ontwikkeling in belangrijke mate bijdraagt aan het realiseren van onze beleidsambities of als het een ontwikkeling is waar we veel financieel rendement kunnen behalen.
Verbinder 	Als verbinder zijn wij actief en betrokken bij de ontwikkeling. We geven duidelijk aan wat het gewenste resultaat is. Als verbinder helpen wij ontwikkelingen op gang door partijen actief te verbinden met elkaar. We stimuleren de markt om de gebiedsontwikkeling op te pakken maar nemen zelf geen trekkersrol in de grondproductie met eigen grondexploitaties in. Toch gaan we indien nodig of gewenst wel deels risicodragend deelnemen. We kunnen bijvoorbeeld een deel van het plangebied met een eigen grondexploitatie zelf actief ontwikkelen en de overige delen in het plangebied door andere partijen laten ontwikkelen. Een andere mogelijkheid is dat we een samenwerking aangaan met andere partijen om het plangebied te ontwikkelen. We kiezen voor een rol als verbinder als de ontwikkeling bijdraagt aan het realiseren van onze beleidsambities, de betrokkenheid van derden hoog is en we samen met derden tot het beste resultaat kunnen komen.
Motivator 	In de rol van motivator stimuleren wij partijen om ontwikkelingen op te pakken. Wij leggen de kaders voor de ontwikkeling vast in beleidsdocumenten en maken deze kenbaar aan de markt. We schetsen en toetsen de kaders waarbinnen de ontwikkeling plaats kan vinden. Daarmee houden we zoveel mogelijk nog de regie op een ontwikkeling. We laten de grondproductie van de ontwikkeling echter zoveel als mogelijk bij derde partijen. Indien we zelf eigendom hebben binnen het plangebied dan verkopen we dat bij voorkeur in de huidige staat aan andere partijen. Toch sluiten we een beperkte actieve grondproductierol met een eigen grondexploitatie niet helemaal uit. We kiezen voor een rol als motivator als de ontwikkeling beperkt bijdraagt aan onze belangrijkste gemeentelijke ambities maar we te weinig potentie zien om de ontwikkeling voor eigen rekening en risico op te pakken en we er vertrouwen in hebben dat derde partijen dit wel kunnen en willen doen.
Facilitator 	Als we de rol van facilitator nemen, komt het initiatief voor een ontwikkeling vanuit de markt. Wij scheppen en toetsen de kaders waarbinnen het een en ander plaats kan vinden. Wij wegen hierin af in hoeverre de ontwikkeling bijdraagt aan onze beleidsdoelstellingen. Waar nodig brengen wij gronden in en maken wij afspraken over het (bestaand en nieuwe) openbaar gebied. Wij kiezen voor een rol als facilitator als er voor ons geen urgentie of potentie is om te ontwikkelen maar er wel een hoge betrokkenheid van de eigenaren is om tot een ontwikkeling te komen.

Figuur 8 toelichting per rol

Voor het uitvoeren van deze rol hebben we een aantal juridische instrumenten (toelichting in paragraaf 6.1) tot onze beschikking. In onderstaand overzicht hebben we aangegeven welke instrumenten normaal gesproken ingezet kunnen worden bij iedere rol.

Aankoop van grond	**Samenwerken**
Minnelijke grondverwerving	Joint venture in aparte entiteit
Gemeentelijk voorkeursrecht	Bouwclaimmodel
Onteigening	Joint venture bij overeenkomst
Kavelruil	Concessiemodel
Uitgifte van grond	**Kostenverhaal**
Uitgifte in huidige bestemming of na bestemmingswijziging	Kostenverhaal bij overeenkomst
Uitgifte als ruwe bouwgrond of als bouwrijpe grond	Kostenverhaal via exploitatieplan
Traditionele gronduitgifte	**Publiekrechtelijke regie bestemming**
Gronduitgifte in prijsvraag/tender	Bestemming van de locatie
Gronduitgifte in erfpacht	Voorbereidingsbesluit
Kavelruil	

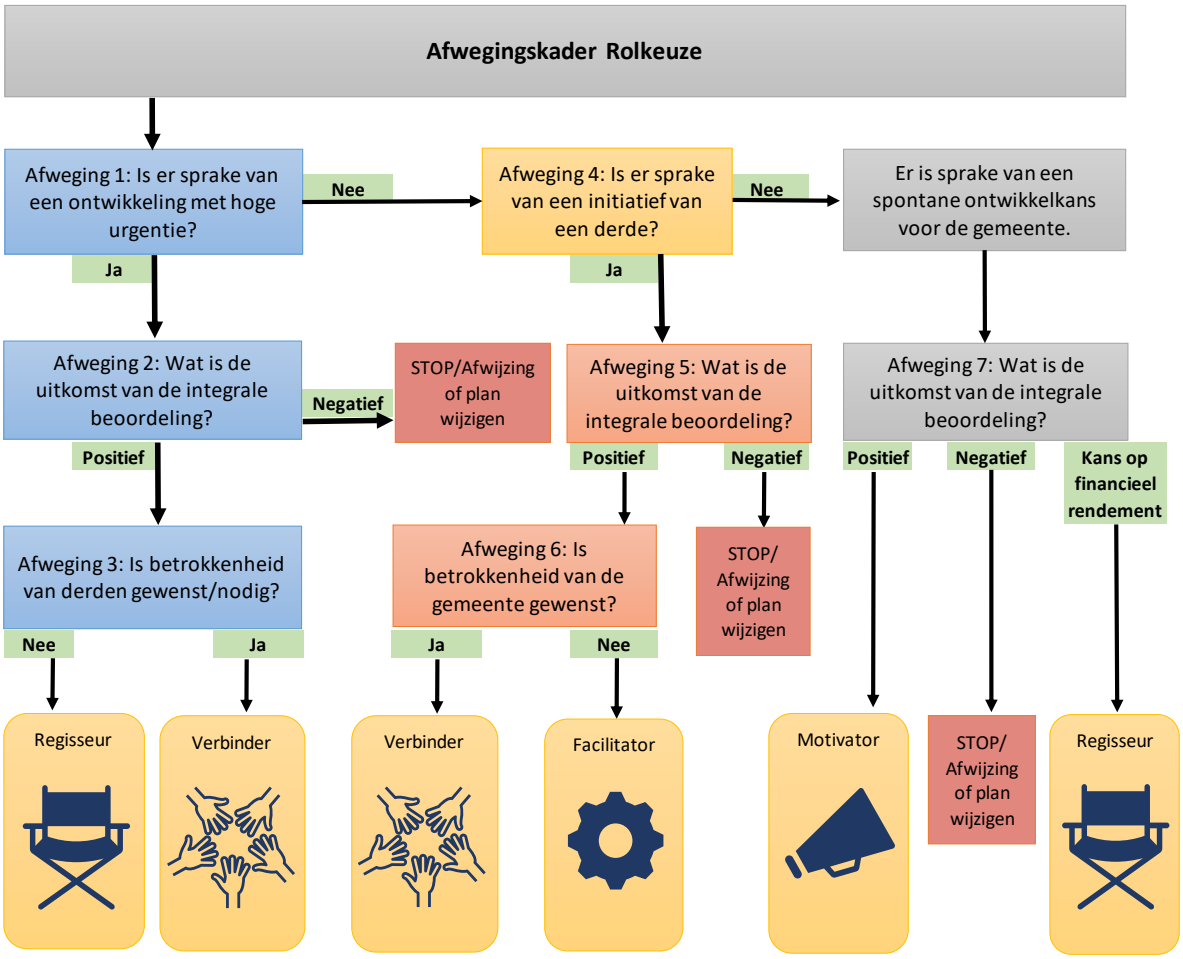
Figuur 9 juridische instrumenten per rol

5.2 Afwegingskader rolkeuze

Om onze rolkeuze te maken, gebruiken we een afwegingskader. De mate van betrokkenheid is afhankelijk van de situatie per ontwikkeling. We beoordelen verschillende aspecten om zo tot de meest geschikte rolkeuze te komen.

Zoals in hoofdstuk 3.1 al is toegelicht, beginnen we altijd vanuit de **aanleiding** van een ontwikkeling (stap 1). De aanleiding van een ontwikkeling zegt iets over hoe urgent de ontwikkeling is. Het bepalen van de **urgentie** is de eerste afweging om tot een rolkeuze te komen. Bij een hoge urgentie maken we een andere afweging voor de rolkeuze dan bij een beperkte urgentie.

Hieronder is het afwegingkader in beeld gebracht waarna iedere stap verder wordt toegelicht.



Figuur 10 afwegingskader rolkeuze

Afweging 1: Hoe urgent is de ontwikkeling?

Urgentie gaat over de noodzaak om tot een ontwikkeling te komen. Een hoge urgentie wil zeggen dat er een dringende behoefte is om te ontwikkelen. Bij een lage urgentie is de noodzaak om te ontwikkelen veel minder aanwezig. Vaak wordt de urgentie bepaald door onze maatschappelijke doelstellingen en uitdagingen. Daarnaast kunnen er ook (omgevings-) factoren aanwezig zijn die een ontwikkeling urgent maken. Bij urgente ontwikkelingen willen we in ieder geval zelf zoveel mogelijk regie houden op de ontwikkeling.

Om te beoordelen of er sprake is van hoge urgentie beantwoorden wij de volgende vragen:

- Draagt de ontwikkeling bij aan het realiseren van prioritaire ambities?
- Zijn er (omgevings-)factoren aanwezig die de ontwikkeling urgent maken? (Denk aan leegstand, leefbaarheid, een verkeersonveilige situatie en dergelijke)

Indien er sprake is van een hoge urfgentie gaan we door naar afweging 2. Indien er sprake is van een beperkte urgentie gaan we door naar afweging 4.

Afweging 2: Wat is de uitkomst van de integrale beoordeling?

Als de urgentie hoog is, wegen we af in hoeverre een ontwikkeling haalbaar is. We beoordelen het plan daarvoor integraal (zie hoofdstuk 4.3). Zoals in het vorige hoofdstuk al is toegelicht, gaat het hier niet alleen om de financiële haalbaarheid maar vindt een afweging plaats waar we het maatschappelijk rendement en het financieel rendement beide inzichtelijk maken.
Als het oordeel over het integraal resultaat positief is, gaan we verder naar de volgende stap. Als uit de integrale beoordeling blijkt dat de ontwikkeling niet haalbaar is, gaan we niet verder en wordt het initiatief afgewezen of

bijgesteld. In dat laatste geval zullen de ontwikkelplannen zodanig aangepast moeten worden dat de uitkomst van de integrale beoordeling positief wordt.

Afweging 3: Is betrokkenheid van derden gewenst en of nodig?

We willen zelf een actieve ontwikkelrol hebben waar het nodig is of waar de markt een gewenste ontwikkeling niet oppakt. Als wij geen eigenaar zijn van de locatie, dan onderzoeken we of de huidige grondeigenaar bereid is om mee te werken. Als er bij de huidige eigenaar geen wens is om zelf de locatie te ontwikkelen of als we vermoeden dat de door ons gewenste ontwikkeling voor de huidige eigenaar geen optie is, dan overwegen wij om een actieve(re) ontwikkelrol met eigen gemeentelijke grondexploitatie in te nemen. Wij hebben daarvoor verschillende instrumenten ter beschikking (zie figuur 9). Ook kunnen we bekijken of er mogelijk andere derden zijn die geïnteresseerd zijn in betrokkenheid bij de ontwikkeling, eventueel in een samenwerking met ons.

In figuur 10 is opgenomen hoe we de bovengenoemde drie afwegingen in het afwegingskader doorlopen en hoe dat tot een voorkeursrol leidt die het beste past bij de betreffende situatie. Dat zal de rol van Regisseur of van Verbinder zijn. Ook kan een conclusie zijn dat het plan moet worden afgewezen of gewijzigd. Na wijziging van het plan kan dan opnieuw het afwegingskader worden gevolgd.

Afweging 4: Is er sprake van een initiatief van een derde?

Als bij afweging 1 beoordeeld is dat de urgentie van de ontwikkeling beperkt is, gaan wij in principe niet actief op zoek om een ontwikkeling te starten. Wel bestaat de mogelijkheid dat zich spontaan kansen voordoen die wij verder afwegen. Als er een initiatief binnenkomt vanuit derden dan maken we een integrale beoordeling hiervan. Als er geen sprake is van een initiatief van een derde dan resteert de mogelijkheid dat er sprake is van een spontane ontwikkelkans voor de gemeente. Dat beschrijven we na afweging 6.

Afweging 5: Wat is de uitkomst van de integrale beoordeling?

Als de integrale beoordeling positief is dan kiezen we in afweging 6 de voorkeursrol. Als uit de integrale businesscase blijkt dat de ontwikkeling niet haalbaar is, gaan we niet verder en wordt het initiatief afgewezen aangepast.

Afweging 6: Is betrokkenheid van de gemeente nodig om tot een ontwikkeling te komen?

Afhankelijk van de gewenste betrokkenheid van de gemeente in de ontwikkeling komen we tot de voorkeursrol van Verbinder of van Facilitator. Bij een initiatief van derden stellen we ons voornamelijk faciliterend op, maar het is mogelijk dat we samen met de initiatiefnemer tot de conclusie komen dat een samenwerking tot een beter resultaat voor de ontwikkeling leidt.

De laatste mogelijkheid die we hebben om tot een ontwikkeling te komen, is de situatie dat er sprake is van een spontane kans voor de gemeente om een locatie te ontwikkelen. Daarvan is bijvoorbeeld sprake als een locatie die we al in bezit hebben zijn oorspronkelijke functie verliest (bijvoorbeeld een leegstaande school of buurthuis) of als we een locatie te koop aangeboden krijgen door een derde partij. Ook in deze situaties zullen we het maatschappelijk rendement en het integraal financieel rendement tegen elkaar afwegen.

Afweging 7: Wat is de uitkomst van de integrale beoordeling?

We stellen een integrale beoordeling van de mogelijke ontwikkeling op. Indien deze laat zien dat niet alleen de integrale beoordeling maar ook de integrale financiële businesscase tot een positief financieel rendement kan komen, dan wil de gemeente liefst voor de rol van Regisseur gaan. Indien de integrale beoordeling wel positief is, maar de integrale financiële businesscase daarbinnen niet tot een positief financieel rendement leidt, dan nemen we liefst de rol van Motivator in.

6. De juridische en financiële kaders in het grondbeleid

Zoals eerder in deze nota grondbeleid is aangegeven, is grondbeleid vooral een middel om via de inzet van locaties te sturen op een zo goed mogelijk integraal resultaat in een gebiedsontwikkeling.
Strategie en aanpak van planontwikkeling hebben een directe relatie met de gemeentelijke begroting en het weerstandsvermogen. Projecten hebben een looptijd van meerdere jaren waarbij de complexiteit van de opgave per project verschilt. De investeringen zijn veelal groot. Het investeringsvolume, de looptijd en de complexiteit bepalen voor een deel welk risico er wordt gelopen.
De aanpak in ons grondbeleid is gericht op een integrale benadering waarbij we zowel naar de maatschappelijke als de financiële impact kijken. We streven dan ook een aanpak na die ambities op verschillende beleidsterreinen verbindt zodat ze elkaar versterken. Een integrale beoordeling maak je niet vanuit één persoon, één beleidsveld of één afdeling. De input en kennis vanuit meerdere maatschappelijke ambities is nodig. Hetzelfde geldt voor de verschillende geldstromen die in beeld worden gebracht. Deze nota grondbeleid beschrijft de kaders waarbinnen we dat doen. De verdere proces- en organisatiebeschrijving met handleidingen en benodigde werkinstructies en werkformats is geen onderdeel van de nota. Die zaken worden in een Uitvoeringsagenda Grondbeleid uitgewerkt.

6.1 Juridisch instrumentarium

Zoals in figuur 9 al is weergegeven, hebben wij als gemeente verschillende instrumenten tot onze beschikking voor de uitvoering van ons grondbeleid. De meest voorkomende instrumenten worden hieronder toegelicht.
Een deel van deze instrumenten zal in de toekomst onder de Omgevingswet worden uitgebreid en/of aangepast. In deze nota gaan wij uit van de huidige wetgeving. Gezien de Omgevingswet en met name de instrumenten daarin nog niet volledig zijn beschreven, wordt dit pas geactualiseerd op het moment dat de omgevingswet in werking treedt.

Voor de aankoop van grond

Als we grond willen aankopen voor een gebiedsontwikkeling, dan beschikken we over de volgende instrumenten:

Minnelijke grondverwerving
We gaan eerst met de eigenaar van gronden in gesprek om de mogelijkheden en voorwaarden tot aankoop daarvan door de gemeente te bespreken. Het gaat hier dus om een vrijwillige en ongedwongen verkoop van grond waarbij de gemeente als private partij concurrerend aan de markt deelneemt. Parallel aan de minnelijke verwerving kunnen ook de hierna beschreven instrumenten worden ingezet.

Voorkeursrecht
De wet geeft gemeenten de mogelijkheid om een voorkeursrecht te vestigen. Dit is geregeld in de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg). Op deze manier kunnen gemeenten, provincies en Rijk eigendomsverhoudingen in een plangebied bevriezen. Indien de gemeente een voorkeursrecht heeft gevestigd op grond, kunnen eigenaren de grond alleen verkopen als zij deze eerst aanbieden aan de overheid die het voorkeursrecht heeft gevestigd. Dit instrument gaat grondspeculatie (oververhitting van de markt) tegen en is functioneel in het bereiken van de gemeentelijke ruimtelijke ambities. Het geeft gemeenten vanwege het publiek belang de kans om een betere positie in te nemen ten opzichte van private ontwikkelende partijen.

Onteigening
Onteigenen is één van de zwaarste instrumenten die een gemeente heeft. Het is het recht dat gemeenten hebben om grond op te kopen en op deze manier dwingend een grondpositie in te nemen. De onteigende ontvangt hiervoor een vergoeding op basis van volledige schadeloosstelling. Onteigenen is alleen mogelijk indien dit echt noodzakelijk is. Vooraf moet worden aangetoond dat dit het algemeen belang dient en dat de schadeloosstelling is verzekerd. Onteigening is alleen mogelijk als er een bestemmingsplan voor het beoogde gebied is vastgesteld of als er een concreet bouwplan ligt.
De onteigeningsprocedure start met een administratieve procedure waaruit een onteigeningsbesluit volgt. De rechter doet een uitspraak over de onteigening en over de door de gemeente te betalen schadevergoeding. Onteigening is op dit moment nog geregeld in de Onteigeningswet. Met de Omgevingswet wordt onteigening ondergebracht in de Aanvullingswet grondeigendom.

Kavelruil
In de Wet inrichting landelijk gebied (Wilg) is herverkaveling in het landelijk gebied geborgd. Bij herverkaveling landelijk gebied is er sprake van herindeling van het grondgebruik. Dit gebeurt onder meer door het inbrengen en opnieuw toedelen van gronden aan eigenaren en gebruikers.
Onder de omgevingswet zal het ook mogelijk worden om aan stedelijke kavelruil te doen. Kavelruil biedt de mogelijkheid om grond (al dan niet met compensatie) te ruilen tussen partijen en dit notarieel vast te leggen.

Voor de verkoop van grond

Als we over de grond beschikken dan komt een moment waarop we de grond willen uitgeven. Dit is een belangrijk moment omdat we hierbij de ontwikkelvoorwaarden over wat we willen bereiken via de gebiedsontwikkeling bepalen en een daarbij marktconforme verkoopprijs afspreken. Voor een gebiedsontwikkeling met een optimaal resultaat is dat zoeken naar het evenwicht tussen onze eigen wensen, de visie van de ontwikkelende private partijen en de marktsituatie. De uitgifte van grond is dan ook altijd maatwerk.

We maken bij de uitgifte van grond de volgende afwegingen om tot een uitgiftevorm te komen:

Uitgifte in huidige bestemming of na bestemmingswijziging
We kunnen grond in de huidige bestemming uitgeven. De private ontwikkelende partijen moeten dan het ontwikkelrisico op (willen) pakken om met een gebiedsontwikkeling te komen waarvoor de gemeente de bestemming wil wijzigen. We kunnen echter ook zelf de wijziging van de bestemming al verzorgen op basis van de beoogde maatschappelijke doelen en de bijbehorende ruimtelijke programmering. We nemen hierover een besluit na zorgvuldig doelen en ontwikkelmogelijkheden te hebben afgewogen.

Uitgifte als ruwe bouwgrond of als bouwrijpe grond
We kunnen de grond in de huidige staat uitgeven. Dat noemen we ruwe bouwgrond. De private ontwikkelpartij die de grond van ons afneemt moet die dan zelf bouw- en woonrijp maken. We kunnen dit ook zelf al doen. Uiteraard hangt de opbrengstpotentie van de grond nauw met deze keuze samen en worden de kosten die de markt maakt als zij zelf de grond nog bouw- en woonrijp moeten maken, verrekend met de gronduitgifteprijs.

Wanneer we tot uitgifte van de grond over gaan, dan kunnen we dat op verschillende manieren doen. Vanwege de nadruk die we in ons ontwikkelbeleid leggen op gebiedsontwikkelingen die voldoen aan de maatschappelijke behoeften en die passen bij ons streven naar het optimale integrale resultaat, bestaande uit maatschappelijk en breed financieel rendement, beperken we ons tot de volgende uitgiftevormen van gronden:

Traditionele gronduitgifte
We onderhandelen met één private partij (1) op grond van marktconforme uitgangspunten over alle voorwaarden voor de verkoop van de grond. Deze vorm is vooral geschikt bij kleinere, minder complexe locaties en/of minder courante locaties die een nauwe samenwerking vereisen.

[1] Volgens een arrest van de Hoge Raad van 26 november 2021 moet, vanwege het gelijkheidsbeginsel, een overheidslichaam dat het voornemen heeft om een onroerende zaak te verkopen, via een selectieprocedure ruimte bieden aan (potentiële) gegadigden om mee te dingen naar de verkoop, als er meerdere gegadigden zijn of redelijkerwijs te verwachten is dat er meerdere gegadigden zullen zijn. Deze mededingingsruimte hoeft niet geboden te worden als bij voorbaat vaststaat of redelijkerwijs mag worden aangenomen dat op grond van objectieve, toetsbare en redelijke criteria slechts één serieuze gegadigde in aanmerking komt voor de aankoop. In dat geval moet het voornemen tot de een-op-een verkoop wel (gemotiveerd) bekend worden gemaakt, zodat iedereen daar kennis van kan nemen.

Gronduitgifte in prijsvraag/tender
We nodigen hierbij een aantal ontwikkelende partijen uit om met een goed ruimtelijk plan te komen. Daarvoor kunnen we vooraf voorwaarden stellen met betrekking tot de invulling, de programmering en de maatschappelijke doelen die we willen bereiken. De ontwikkelende partijen doen daarbij ook een financieel bod voor de koop van de grond van de gemeente. Deze vorm is vooral geschikt bij grotere locaties en/of locaties waar we meerdere maatschappelijke doelen willen realiseren en waar we gebruik willen maken van de creativiteit van de ontwikkelende partijen om tot het beste plan te komen.

Uitgifte in erfpacht
Een specifieke vorm van uitgifte van grond is erfpacht. De erfpachter krijgt dan het recht om de grond gedurende een tijdelijke, voortdurende of eeuwige periode te gebruiken en betaalt daarvoor jaarlijks een vergoeding (erfpachtcanon). Situationeel kan de gemeente erfpacht aanbieden als mogelijke stimuleringsmaatregel bij woningbouw of bij het op gang brengen van nieuwe ontwikkelingen op bedrijventerreinen, tankstations, maatschappelijke (gemeenschaps-)voorzieningen en horecagelegenheden.

In figuur 9 hebben we ook kavelruil opgenomen bij de uitgifte van grond. Dit instrument is bij de aankoop van grond al toegelicht en kan dus zowel voor het verkrijgen of uitgeven van grond gebruikt worden.

Instrumenten om samen te werken
Wanneer we gaan samenwerken met een private ontwikkelpartner om samen de grondproductie voor een gebiedsontwikkeling op te pakken, dan kan dat in vele vormen. Deze samenwerkingsvormen worden Publiek Private Samenwerkingen (PPS) genoemd. In deze paragraaf beschrijven we kort de vormen waarin zo'n samenwerking juridisch mogelijk is. Daarbij maken we onderscheid tussen het oprichten van een aparte entiteit en een samenwerking via een privaatrechtelijke overeenkomst.

Samenwerken in een aparte entiteit
We kunnen samen met private ontwikkelpartners een aparte juridische entiteit oprichten. De gebiedsontwikkeling is dan als het ware buiten de gemeente geplaatst en ook de grondexploitatie wordt dan gevoerd door die entiteit. Binnen die entiteit, waar de gemeente als aandeelhouder wel nog steeds risico over draagt, wordt heel nauw tussen gemeente en de marktpartijen samengewerkt. We gaan zeer terughoudend om met deze vorm van samenwerken.

Samenwerken via een privaatrechtelijke overeenkomst
In de verschillende type overeenkomsten die we voor een samenwerking kunnen sluiten met private ontwikkelpartners delen we de invloed op de planrealisatie, de ontwikkelkennis, het financiële resultaat en de risico's. Per situatie bepalen we welke samenwerkingsvorm we in willen zetten. We bespreken dat met de ontwikkelende partners. De keuze wordt met name bepaald door een afweging te maken over:

- De mogelijkheden op een positief financieel resultaat;
- De mogelijkheden tot kostenverhaal;
- De financiële risico's (direct en indirect);
- Het verwachte maatschappelijk rendement en de urgentie van de realisatie daarvan;
- De gewenste mate van sturing in de gemeentelijke ruimtelijke doelstellingen.

We maken gebruik van de onderstaande type overeenkomsten voor PPS:

Bouwclaimmodel
De private ontwikkelpartner draagt alle gronden in huidige staat over aan de gemeente. In ruil daarvoor krijgt die partner een bouwclaim; het recht om te bouwen. De gemeente heeft de regie op de gebiedsontwikkeling en maakt het gebied bouw- en woonrijp. We geven de grond uit aan de partij die de bouwclaim heeft.

Joint venture bij overeenkomst
We voeren samen met de private ontwikkelpartner(s) gezamenlijk de grondexploitatie. In de overeenkomst regelen we wie de grond bouwrijp en woonrijp maakt en hoe we de kosten verdelen. Verder regelen we de fasering van de bouwkavels, een eventuele grondruil en invulling van de openbare ruimte gebeurt.

Concessiemodel
In deze samenwerkingsvorm verkopen we al onze gronden aan de private ontwikkelpartner(s). Zij maken het gebied bouw- en woonrijp en zorgen voor de realisatie van het vastgoed. De invloed die we kunnen uitoefenen op het plan is dan uiteraard kleiner dan in de hierboven genoemde vormen.

Instrumenten om kosten te verhalen

Wanneer zowel de initiatiefnemer als de gemeente achter de haalbaarheid van de locatieontwikkeling staan, gaan we de planologische maatregelen treffen om de locatieontwikkeling mogelijk te maken. We regelen dan ook het verplichte kostenverhaal. Dat doen we in lijn met Afdeling 13.6 van de Omgevingswet en Afdeling 8.4 van het Omgevingsbesluit. De kostensoorten zijn op basis van artikel 8.15, Omgevingsbesluit aangewezen in bijlage IV van het Omgevingsbesluit.

Het kostenverhaal wordt volgens de wetgever bij voorkeur privaatrechtelijk geregeld. In dat geval wordt er onderhandeld over de voorwaarden van kostenverhaal. We sluiten bij overeenstemming een **anterieure overeenkomst**, mogelijk vooraf gegaan door een **intentieovereenkomst** met kostenverhaal. In een dergelijke overeenkomst worden niet alleen afspraken gemaakt over de financiële bijdragen aan de kosten die we maken, maar ook over zaken als woningcategorieën, archeologie, planschade, ambtelijke capaciteit en inrichting en oplevering van de eventuele openbare ruimte. In de anterieure overeenkomst ligt ook vast wanneer de ontwikkelende partij de bijdrage betaalt. Wij geven er nadrukkelijk de voorkeur aan om het kostenverhaal op deze wijze te regelen. Een voorwaarde voor het sluiten van een overeenkomst is wel dat de andere partij daar ook toe bereid is. Een anterieure overeenkomst is gebaseerd op vrijwilligheid. Bij de anterieure overeenkomst is sprake van een actieve informatieplicht naar de raad. Het aangaan van de overeenkomst is een bevoegdheid van de burgemeester, na een besluit van het college van B&W.

Alleen wanneer dat niet mogelijk is en we toch per se de planologische procedure willen starten, gaan we op de andere manier van kostenverhaal over. Daarvoor geldt het publiekrechtelijk kostenverhaal met of zonder tijdvak. Kostenverhaal met tijdvak is mogelijk bij een omgevingsplan, omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit of projectbesluit. Kostenverhaal zonder tijdvak kan alleen via het omgevingsplan plaatsvinden. We passen het publiekrechtelijk kostenverhaal alleen in grote uitzondering toe aangezien het publiekrechtelijk kostenverhaal allerlei nadelen, zoals een lange, arbeidsintensieve doorlooptijd kent ten opzichte van de anterieure overeenkomst. Ook kunnen anterieur meer afspraken over het kostenverhaal en de ontwikkeling zelf opgenomen worden.

Ter zekerstelling van de te verhalen plankosten vereisen we directe betaling, concerngarantie of een bankgarantie. Als geen concern- of bankgarantie wordt verstrekt dan stelt de gemeente een exploitatieplan vast, zodat kostenverhaal publiekrechtelijk verzekerd is. Bankgaranties zijn niet noodzakelijk bij ontwikkelingen waar geen openbaar gebied bij betrokken is.

Publiekrechtelijke instrumenten voor regie over de bestemming

Bestemming c.q. gebruik van grond

We hebben als gemeente de bevoegdheid om het gebruik van grond (voorheen “de bestemming”) te veranderen en dat vast te leggen in een wijziging van het omgevingsplan. We nemen daarin op hoe de grond gebruikt mag worden, of erop gebouwd mag worden en voor welke functies er dan gebouwd mag worden. Als we bereid zijn om mee te werken met een initiatief dat niet past binnen de huidige functie van de locatie, kunnen wij kwalitatieve en financiële voorwaarden verbinden aan deze medewerking. Zo kunnen we sturen op onze maatschappelijke ambities en voorwaarden op een locatie, ook als wij die niet zelf in bezit hebben. Het is daarbij van belang om een aantal zaken te onderkennen. We kunnen in een omgevingsplan zeker niet alles regelen wat we wellicht zouden willen. We kunnen wel bepalingen in het omgevingsplan opnemen die betrekking hebben op sociale huur, sociale koop, geliberaliseerde woningen voor middenhuur en particulier opdrachtgeverschap. Verder is het belangrijk dat we beseffen dat we de realisatie van een omgevingsplan niet kunnen afdwingen. We kunnen een plan en de bouw wel toetsen aan het omgevingsplan maar we kunnen een derde partij niet dwingen daadwerkelijk te gaan ontwikkelen als deze dat niet wenst te doen.

6.2 Inzet financieel instrumentarium

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

Instrument / maatregel	**Wet- en regelgeving**
Kostenverhaal	Afdeling 13.6 Omgevingswet en afdeling 8.4 Omgevingsbesluit
Grondexploitatie	Het BBV en de Notitie Grondbeleid in begroting en jaarstukken (2023), cie. BBV
Risicomanagement	Kadernota Risicomanagement 2021-2024, Goeree-Overflakkee
Reserve Grondbeleid	Nota Reserves en Voorzieningen 2021-2024
Winstneming	Notitie Grondbeleid in begroting en jaarstukken (2023), cie. BBV

Bij de uitvoering van ons grondbeleid hanteren we, in aanvulling op het wettelijke toetsingskader de volgende uitgangspunten met betrekking tot de grondexploitatie, de gronduitgifte, het risicomanagement en de reserve grondbeleid:

Grondexploitatie

- De grondexploitaties worden minimaal eens per jaar geactualiseerd in het kader van de jaarcyclus van de begroting. Bij gewijzigde omstandigheden die leiden tot aanpassing van de uitgangspunten wordt tussentijds geactualiseerd. Afwijkingen groter dan 10% worden daarbij tussentijds gemeld aan de gemeenteraad.
- Vanaf de planfase worden de planvoorbereidingskosten en de uren-eigen-organisatie toegerekend aan het project. De voorbereidingskosten (exclusief de uren-eigen-organisatie) worden in de initiatieffase toegerekend aan het project zodra een positief besluit is genomen tot ontwikkeling van het project (GO-moment naar Planfase).
- Bij de voorbereiding van een omgevingsplan, een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit of een projectbesluit voor een nieuwe gebiedsontwikkeling, waarin sprake zal zijn van actief grondbeleid, wordt een QuickScan grondexploitatie uitgevoerd.
- Het college biedt, ingeval sprake is van actief grondbeleid en het kostenverhaal niet privaatrechtelijk is geregeld, een omgevingsplan inclusief kostenverhaal met/zonder tijdvak ter vaststelling aan de raad aan.
- Het college biedt, gelijktijdig een grondexploitatie ter vaststelling aan de raad aan.
- Een grondexploitatie wordt afgesloten maximaal een jaar na de afronding van het woonrijp maken van (het laatste deel van) het plangebied en nadat alle inkomsten zijn ontvangen. In verband met de jaarrekening wordt een complex afgesloten per 31 december van het betreffende jaar. De openbare ruimte in een plan wordt binnen een jaar na het afronden van de werkzaamheden van het woonrijp maken door het grondbedrijf overgedragen en opgenomen in de normale beheers- en onderhoudscyclus van de openbare ruimte. Afrondende werkzaamheden bij het woonrijp maken behoren tot de plankosten.

Gronduitgifte

- De gemeente geeft haar gronden uit tegen marktconforme prijzen. De grondprijzen worden jaarlijks in een grondprijzenbrief door het college vastgesteld.
- Gronden worden in beginsel in eigendom uitgegeven. Indien andere vormen van gronduitgifte wenselijk zijn in verband met het creëren van een interessant investeringsklimaat dan wordt daarover per casus besloten.

Risicomanagement

- Jaarlijks worden alle grondexploitatierisico's, dat wil zeggen de project-specifieke risico's en de conjuncturele risico's, van de actieve grondexploitaties geactualiseerd en via het MPG verantwoord aan de gemeenteraad.
- De grondexploitatierisico's zoals gepresenteerd in het MPG vormen een onderdeel van het totaal aan risico's van de gemeente en zijn onderdeel van het weerstandvermogen van de gemeente.

Reserve grondbeleid

- Ter waarborging van de continuïteit van het grondbedrijf houden we een Reserve Grondbeleid in stand waaruit we via het grondbeleid actief invulling geven aan gewenste gebiedsontwikkelingen. Indien de omvang van de Reserve Grondbeleid hiervoor ontoereikend is, zal de algemene reserve worden aangesproken. Dit is een raadsbevoegdheid.
- Verliesvoorzieningen voor actieve grondexploitaties komen ten laste van de Reserve Grondbeleid. Wanneer de Reserve Grondbeleid ontoereikend is, komt de verliesvoorziening ten laste van de algemene reserve.
- Winsten die tussentijds of bij afsluiting van een grondexploitatie worden genomen komen ten gunste aan de Reserve Grondbeleid.

6.3 Informatievoorziening

We informeren het College en de Raad over de uitvoering van het grondbeleid via de Planning & Control (P&C)-cyclus. De P&C-cyclus bestaat uit de programmabegroting, de programmarapportages en de programmaverantwoording in jaarverslag en jaarrekening.

Via het Meerjarenperspectief Grondbeleid (MPG) leggen we verantwoording af aan de gemeenteraad over het gevoerde grondbeleid in het voorliggend boekjaar en geven we een vooruitblik op het meerjarig te voeren grondbeleid. Een toelichting op de actualisatie van de actieve grondexploitaties maakt onderdeel uit van het MPG. Via het vaststellen van het MPG stelt de gemeenteraad jaarlijks de herziene actieve grondexploitaties vast. Het MPG is de uitgebreide toelichting op de paragraaf grondbeleid uit de Jaarrekening (verantwoording) en Begroting (vooruitblik) van de P&C-cyclus. Via de Eindejaarsrapportage MPG wordt de gemeenteraad tussentijds geïnformeerd over het grondbeleid in het lopende boekjaar. De Eindejaarsrapportage wordt gelijktijdig met de (tweede) tussentijdse rapportage aan de gemeenteraad aangeboden.
Financiële Informatie over actieve complexen wordt vertrouwelijk behandeld teneinde de financiële belangen van de gemeente niet te schaden (art. 25 Gemeentewet jo art. 10 Wet openbaarheid van bestuur).

In de paragraaf grondbeleid van de begroting gaan we in op nieuwe ontwikkelingen in de markt en op eventuele te maken beleidskeuzes over vernieuwing, toevoeging en uitneming van de programmering zodat de raad op de hoogte is van de meest recente ontwikkelingen. Ook nemen we hier op hoofdlijnen de te verwachten financiële resultaten en risico's van onze grondexploitaties op.

In de paragraaf grondbeleid bij de jaarrekening leggen we verantwoording af over het gevoerde beleid. We beschrijven de marktontwikkelingen en de vraag-en-aanbodverhoudingen. Ook verantwoorden we de risico's en winst- en verliesnemingen uit de grondexploitaties, het verloop van de reserves en het weerstandsvermogen. De jaarstukken bieden verder inzicht in de gerealiseerde kosten en opbrengsten van de door de raad vastgestelde grondexploitaties (en in afwijkingen daarin) en in de voorraadposities waarover we met betrekking tot grond beschikken.

Tenslotte beschrijven we noodzakelijke wijzigingen in het grondbeleid door veranderingen in wet- en regelgeving, economische conjunctuur of beleidskoerswijzigingen. Dat kan zowel betrekking hebben op het juridisch en financieel instrumentarium, als op de maatschappelijke thema's en/of de financiële geldstromen die onderdeel zijn van de integrale afweging in deze nota. Op deze wijze kunnen we de nota grondbeleid ook voor langere tijd actueel houden en is een volledige herziening van dit grondbeleid minder tijdgebonden. We nemen daarom geen termijn op waarbinnen deze nota uiterlijk herzien moet worden. Die termijn maken we afhankelijk van de hoeveelheid wijzigingen die via de paragraaf grondbeleid worden verwerkt en van de omstandigheden die om een koerswijziging vragen.

Gemeente Goeree-Overflakkee
Koningin Julianaweg 45
3241 XB Middelharnis
Postbus 1
3240 AA Middelharnis
T. 14 0187
info@goeree-overflakkee.nl
www.goeree-overflakkee.nl