

# GRONDBELEID

CONCEPT

## Voorwoord

We staan aan de vooravond van een periode vol essentiële en uitdagende ontwikkelingen. De gemeente Weert heeft de ambitie om de komende jaren 4.600 nieuwe woningen te realiseren. Daarnaast is ook ruimte nodig voor o.a. leren, werken, ontspannen, bewegen, groen, infrastructuur en energie.

In lijn met de ambities van onze vorige Nota Grondbeleid uit 2020, blijven we inzetten op maatschappelijk grondbeleid. Hiermee slaan we de brug tussen de ruimtelijke opgaven en de uitdagingen binnen het sociaal domein. Ruimtelijke ontwikkelingen kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan zaken als leefbaarheid, gezondheid en welzijn in onze wijken en dorpen. Door integraal te werken en ruimte effectief in te zetten streven we naar een toekomstbestendige, gezonde en aantrekkelijke leefomgeving voor alle inwoners van Weert.

Met deze nieuwe Nota Grondbeleid hebben we de middelen in handen om onze ruimtelijke ontwikkelstrategie effectief te ondersteunen. Het situationele grondbeleid stelt ons in staat per project te bepalen welke rol de gemeente moet spelen. Waar mogelijk willen we de regie nemen om maatschappelijke doelen te bereiken, zoals woningbouw, ruimte voor bedrijven, passende voorzieningen, goede infrastructuur en een groene en gezonde leefomgeving.

Dit vraagt om scherpe afwegingen en een goede balans tussen de capaciteit van onze organisatie en de middelen die we kunnen inzetten. Het grondbeleid biedt houvast om deze middelen – zowel financieel als qua capaciteit – doelgericht in te zetten voor projecten met de grootste maatschappelijke impact.

Deze nota biedt een helder kader voor het maken van zorgvuldige keuzes, zodat we onze ambities kunnen verwezenlijken. Samen zorgen we voor een kwalitatieve en duurzame groei van onze gemeente, waarbij we de leefomgeving voor iedereen verbeteren en toekomstbestendig maken.

Thomas van Gemert

Wethouder Ruimtelijke Ordening

Gemeente Weert

## Inhoudsopgave

|                                                                                           |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Voorwoord.....                                                                            | 2  |
| Samenvatting.....                                                                         | 4  |
| 1. Inzet van grondbeleid .....                                                            | 7  |
| 1.1 Inleiding .....                                                                       | 7  |
| 1.2 Uitvoering van het grondbeleid.....                                                   | 7  |
| 1.3 Visie en doel van het grondbeleid .....                                               | 7  |
| 1.4 Leeswijzer .....                                                                      | 8  |
| 2. Regie met het grondbeleid .....                                                        | 9  |
| Stap 1: Aanleiding ontwikkeling.....                                                      | 9  |
| Stap 2: Beoordeling voorstelbaarheid .....                                                | 10 |
| Stap 3 Afwegingen uitvoerbaarheid .....                                                   | 10 |
| Stap 4 Uitwerking en uitvoering in project .....                                          | 11 |
| 3. De integrale beoordeling haalbaarheid .....                                            | 12 |
| 3.1 Maatschappelijk rendement .....                                                       | 12 |
| 3.1.1 Stap 1: Benoemen van maatschappelijke thema's en daarvan nulstand bepalen.....      | 12 |
| 3.1.2 Stap 2: De waarden van de maatschappelijke thema's in de ontwikkeling bepalen ..... | 13 |
| 3.2 Financiële impact.....                                                                | 14 |
| 3.3 Integrale beoordeling .....                                                           | 15 |
| 3.3.1 Maatschappelijke ambitie en financiën in optimale balans.....                       | 16 |
| 3.3.2 Goed risico- en kansenmanagement .....                                              | 16 |
| 3.3.3 Prioritering tussen projecten .....                                                 | 16 |
| 3.3.4 Tijdelijkheid en integrale beoordeling .....                                        | 17 |
| 4. De rolkeuze in het grondbeleid.....                                                    | 18 |
| 4.1 Het afwegingskader voor het bepalen van de gewenste rol in het grondbeleid.....       | 18 |
| .....                                                                                     | 19 |
| Stap 1: Kent de ontwikkeling een positieve integrale afweging? .....                      | 19 |
| Stap 2: Hoe belangrijk is de ontwikkeling? .....                                          | 19 |
| Stap 3: Welke invloed in de ontwikkeling is nodig of gewenst? .....                       | 20 |
| Stap 4: Beoordeling randvoorwaarden invullen rol. ....                                    | 20 |
| 4.2 Onderscheid in vier rollen .....                                                      | 20 |
| 4.2.1 De initiërende rol .....                                                            | 21 |
| 4.2.2 De verleidend rol.....                                                              | 23 |
| 4.2.3 De afwachtende rol.....                                                             | 23 |
| 4.2.4 De toetsende rol .....                                                              | 23 |
| 5. Kaders en toepassing in de praktijk .....                                              | 25 |
| 5.1 Instrumenten voor aankopen van locaties.....                                          | 25 |
| 5.2 Instrumenten voor uitvoering van een gebiedsontwikkeling en kostenverhaal .....       | 26 |
| 5.2.1 Gemeentelijke grondexploitatie. ....                                                | 26 |
| 5.2.2 Private grondexploitatie. ....                                                      | 26 |
| 5.3 Uitgifte van gronden.....                                                             | 28 |
| 5.3.1 Grondprijzen .....                                                                  | 29 |
| 5.4 Samenwerking in gebiedsontwikkeling .....                                             | 29 |
| 5.5 Informatievoorziening.....                                                            | 30 |
| Begrippenlijst.....                                                                       | 32 |

## Nota grondbeleid, oktober 2024

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

## Samenvatting

In de Nota Grondbeleid legt de gemeente haar grondbeleid voor de komende jaren vast. We maken gebruik van situationeel grondbeleid. Dat doen we enerzijds omdat uitgaan van één klassieke rol uit het grondbeleid niet meer werkt want:

- We hebben in Weert de (financiële) middelen en capaciteit niet voor een primair zeer actief grondbeleid.
- Faciliterend grondbeleid zorgt er te vaak voor dat we onze ambities niet gerealiseerd krijgen, maar ook kansen missen bij gronden die vrij op de markt aangeboden worden.
- Zo'n prominente keuze leidt af van het belangrijke doel van grondbeleid: via ruimtelijke ontwikkelingen een bijdrage leveren aan maatschappelijke ambities van de gemeente.

Anderzijds zien we dat het maatwerk dat via het situationele grondbeleid ontstaat, veel beter past bij de huidige complexe context waarin we gebiedsontwikkelingen zo doelmatig en zo efficiënt mogelijk inzetten om maatschappelijke meerwaarde te creëren.

We kiezen daarom wederom voor een situationeel grondbeleid, maar bovenal voor een maatschappelijk grondbeleid. Ten opzichte van het vorig grondbeleid scherpen we het situationeel grondbeleid aan en verduidelijken we de verschillende rollen. Dit maatschappelijk grondbeleid biedt een aantal belangrijke voordelen. Ten eerste zorgt het voor de inzet van een mix van verschillende rollen en instrumenten, afgestemd op de mogelijkheden van de gemeente. Daarnaast staat de waarom-vraag centraal als uitgangspunt voor gebiedsontwikkeling. We beginnen met de vraag waarom een bepaalde ontwikkeling nodig is en geven daarbij een duidelijke indicatie van de ontwikkelopgave. Ook is financiële winst niet het belangrijkste doel bij gebiedsontwikkeling; de focus ligt op optimale waardecreatie binnen een haalbare financiële businesscase. Tot slot zorgt maatschappelijk grondbeleid ervoor dat we voldoen aan de actuele en relevante wet- en regelgeving.

### Ons grondbeleid kent twee hoofddoelen:

#### Doel 1: Het geven van uitvoering aan gewenste ontwikkelingen

Dat doen we door steeds vooraf antwoord te geven op de vraag wat de aanleiding is voor de ontwikkeling van een locatie. We benoemen dan de maatschappelijke doelen die belangrijk zijn en we geven aan in welke mate we daarbij resultaat willen bereiken. Ook geven we aan welke rol ons daarbij het beste past. Binnen de verschillende rollen die we kunnen innemen om ontwikkelingen mogelijk te maken, beschrijven we onze strategie en de kaders waarbinnen we werken.

#### Doel 2: Het geven van inzicht in de impact van een ontwikkeling

We willen besluiten over de ontwikkeling van een locatie faciliteren door inzicht te geven in het integraal resultaat van die ruimtelijke ontwikkeling. Bij nieuwe gebiedsontwikkeling(en) met substantiële impact zetten we voor het maken van een integrale afweging de ruimtelijke inpassing, de maatschappelijke impact en de businesscase naast elkaar. Door te streven naar een zo goed mogelijk integraal resultaat ontstaat meerwaarde en voorkomen we een onhaalbare stapeling van ambities, wensen en eisen. Dat integraal resultaat is de mix van een zo hoog mogelijk maatschappelijk rendement en een passend financieel rendement. Het grondbeleid dient daarbij als basis voor de adviezen bij het opstellen van de strategie bij iedere ontwikkeling.

### Afwegingskader voor bepalen van de gewenste rol

We bepalen steeds aan de hand van vier stappen welke rol bij een bepaalde ontwikkeling het meest geschikt is om de gewenste impact te realiseren. Het gaat hierbij om de volgende stappen:

1. **Integrale beoordeling** : Kan de ontwikkeling voldoende bijdragen aan onze ambities en is deze haalbaar binnen de voor die ontwikkeling vastgestelde financiële kaders? Voor de financiële beoordeling kijken we niet alleen naar de direct aan de ontwikkeling gerelateerde opbrengsten en/of kosten maar gaan we werken aan een breder inzicht in de effecten op andere geldstromen binnen de gemeentebegroting.
2. **Mate van belang**: Hoe belangrijker de ontwikkeling hoe meer regie we willen nemen om tot die ontwikkeling te komen. Dit zal veelal blijken uit de beleidsambities die we als gemeente hebben.
3. **Gewenste invloed**: We beoordelen hoe we willen sturen op de gewenste ontwikkeling en in hoeverre andere partijen al voldoende betrokken zijn om het gewenste resultaat te bereiken.
4. **Beoordeling randvoorwaarden**: Vanuit de bovenstaande drie aspecten bepalen we welke rol onze voorkeur heeft. De voorkeursrol kan om meerdere redenen niet mogelijk of niet wenselijk zijn. We

beoordelen de randvoorwaarden die nodig zijn om de gewenste rol uit te kunnen voeren. De beoordeling van de randvoorwaarden kan tot heroverweging van de voorkeursrol leiden.

### **Rolkeuze grondbeleid en instrumenten**

Bij gebiedsontwikkeling(en) kiezen we één van de vier mogelijke rollen uit het grondbeleid:

#### *1. Initiërend*

De initiërende rol nemen we in bij ontwikkelingen waar we zoveel mogelijk invloed willen uitoefenen op het programma en de kwaliteit van de ontwikkeling. Vaak voeren we in deze rol zelf de grondexploitatie, maar deze kan ook in samenwerking met andere partijen worden uitgevoerd. Bij een samenwerking met een andere partij, wordt de meerwaarde van de samenwerking in beeld gebracht en wordt de samenwerkingsvorm gekozen die het best aansluit op onze redenen om te gaan samenwerken.

#### *2. Verleidend*

In de verleidende rol stellen we andere partijen in staat om gewenste en belangrijke ontwikkelingen optimaal te realiseren. We bieden maximale ondersteuning door middel van samenwerking en procesbegeleiding, zonder zelf deel te nemen aan de grondexploitatie. Het is daarbij van belang om erop toe te zien dat deze partijen daadwerkelijk de beoogde maatschappelijke impact behalen. Daarom leggen we duidelijke afspraken vast in overeenkomsten.

#### *3. Afwachtend*

De afwachtende rol nemen we in wanneer er sprake is van het benutten van gronden die al in ons bezit zijn (met eventueel de aanvullende verwerving van aanpalende gronden) en wanneer er zowel maatschappelijk als financieel een positief resultaat behaald kan worden. Aangezien het echter een ontwikkeling betreft die minder belangrijk is, zullen we deze ontwikkeling alleen oppakken als er voldoende ambtelijke capaciteit is.

#### *4. Toetsend*

Deze voor ons weinig belangrijke ontwikkeling wordt door andere partijen opgepakt. Wij beperken ons tot het toetsen van het initiatief. We zetten het instrument van kostenverhaal in de passief/toetsende rol maximaal in en hechten dat bij voorkeur via een anterieure overeenkomst af. Ook wordt met een initiatiefnemer een verhaalsovereenkomst voor nadeelcompensatie gesloten.

We maken afwegingen in grondbeleid (rolkeuze & haalbaarheid) op verschillende abstractieniveaus:

- Bij de omgevingsvisie en programma's
- Bij de ruimtelijke ontwikkelstrategie
- Bij gebiedsvisies, wijkontwikkelingsplannen en meerjarige prestatieafspraken
- Bij (plannen over) ontwikkellocaties

### **Belangrijke uitgangspunten voor de uitvoering**

- *Randvoorwaarde 1: We moeten bereid zijn te investeren in ruimtelijke ontwikkelingen (en om risico's te nemen).*

We hanteren in principe het uitgangspunt dat gebiedsontwikkelingen budgetneutraal moeten worden uitgevoerd. Een voorzienbaar tekort is wel mogelijk met impliciete toestemming van de Raad vooraf. Dat voorzienbaar tekort kan zijn in de vorm van een verliesgevende grondexploitatie wanneer we voor de initiërende rol kiezen of in de vorm van een bijdrage aan een tekort in een samenwerking met of van private partijen in de initiërende of verleidende rol.

- *Randvoorwaarde 2: De ambtelijke kennis en capaciteit moet passend zijn.*

Prioritering in het totale werkpakket door middel van versnelling of temporisering van één of meerdere gebiedsontwikkelingen is niet uitgesloten op het moment dat inhoud, capaciteit, tijd en/of geld daartoe aanleiding zijn. Hierover wordt met de gemeenteraad afgestemd. We blijven voor de prioritering schakelen tussen project- en portefeuillebelang.

## Financiële kaders

De raad stelt jaarlijks een grondprijsbrief vast. In de grondprijsbrief wordt vastgelegd hoe de grondprijs van woningbouw en niet-woningbouw wordt berekend.

Bij wijzigingen in de manier waarop we grondprijzen bepalen of bij wijzigingen die duidelijk verder gaan dan reguliere indexering, neemt het college een voorgenomen besluit. Het beslist echter niet definitief, eerst wordt de gemeenteraad in de gelegenheid gesteld op het voorgenomen besluit te reageren.

Winsten uit de grondexploitaties worden in eerste instantie aangewend om de reserve Risicobuffer Bouwgrondexploitaties aan te vullen. Deze reserve dient om risico's uit projecten, na toepassing van mogelijke beheersmaatregelen in de projecten, op te kunnen vangen. De benodigde omvang van de reserve wordt jaarlijks bepaald. Indien het resultaat uit de grondexploitaties ontoereikend is om de buffer te vullen, wordt de risicobuffer vanuit de algemene reserve aangevuld. Wanneer deze buffer volledig is aangevuld, vloeien de resterende winsten via het voorstel tot bestemming van het rekeningresultaat bij de behandeling van de Jaarstukken van enig jaar door de raad naar de Algemene Reserve. Aangezien deze incidentele en niet-begrote resultaten ook kunnen worden ingezet om een bijdrage te leveren aan de verbetering van de investeringscapaciteit en slagkracht voor de Ruimtelijke Ontwikkelstrategie te vergroten is het voorstel om de werkwijze te wijzigen en bij de bestemming van het rekeningresultaat van een boekjaar het beslispoint op te nemen om de tussentijdse winsten na de noodzakelijke aanvulling van de Risicobuffer grondexploitatie te storten in de Reserve Majeure projecten. De raad kan bij de besluitvorming altijd ervoor kiezen om alsnog een storting in de algemene reserve te doen in plaats van een storting in de reserve majeure projecten.

## Organisatie en informatievoorziening

College en raad stemmen in een zo vroeg mogelijk stadium af over gebiedsontwikkeling(en) met substantiële impact.

Jaarlijks legt het college in het Meerjaren Perspectief Grondexploitaties en Vastgoed (MPGV) verantwoording af over de actuele stand van zaken in gebiedsontwikkelingen. Het betreft hierbij de lopende gebiedsontwikkelingen met volledig of gedeeltelijke gemeentelijke grondexploitaties. Deze informatie wordt inhoudelijk en financieel verstrekt. Ook wordt erin informatie verstrekt over de maatschappelijke en financiële ontwikkelingen binnen de gemeentelijke vastgoedportefeuille. Om de onderhandelingspositie van de gemeente niet te schaden, wordt informatie die openbaar beschikbaar is, waar nodig, geaggregeerd weergegeven.

# 1. Inzet van grondbeleid

## 1.1 Inleiding

Weert heeft de ambitie om haar woningvoorraad met circa 4.600 woningen uit te breiden in de komende 15 jaar. De Omgevingsvisie dient daarvoor als ons kompas en het routeplan is nader uitgewerkt in onze Ruimtelijke Ontwikkelstrategie. Het merendeel van deze woningen wordt via de versnellingsagenda geprioriteerd en gefocust zodat op de juiste plekken het juiste woningbouwprogramma gerealiseerd wordt. De groei van het aantal woningen gaat tevens gepaard met een toenemende druk op grond vanuit een groeiend aantal taakstellingen en opgaven. Te noemen zijn natuurontwikkeling, extensivering van de landbouw, stikstof en CO2-problematiek, waterveiligheid, woningbouw, groenblauwe opgaven, bedrijvigheid, energie, etc.

De uitdagingen die we maatschappelijk zien vragen om diverse ruimtelijke ontwikkelingen, zoals transformaties van woonwijken, winkelgebieden en het klimaatbestendig maken van onze gemeente.

Grondbeleid biedt ons belangrijke instrumenten voor het uitvoeren van onze taken en het bereiken van onze maatschappelijke doelstellingen en draagt daarmee ook bij aan de uitvoering van de versnellingsopgave. Het dient als kader voor de advisering over besluiten met betrekking tot ruimtelijke ontwikkelingen.

Het grondbeleid dient de belangen van verschillende doelgroepen:

- a. De **gemeenteraad** en het **college** krijgen door dit beleid helderheid in de bestuurlijke rolverdeling en in de afbakening van bevoegdheden.
- b. De **ambtelijke organisatie** kan op basis van dit beleid op hoofdlijnen advies geven over ontwikkel- en samenwerkingsstrategieën binnen gebiedsontwikkelingen.
- c. **Externe partijen** die met de gemeente willen samenwerken krijgen door dit beleid inzicht in de manier waarop de gemeente haar grond- en vastgoedbeleid toepast.

In de Nota Grondbeleid 2020 was het beleid gericht op situationeel grondbeleid dat actief, samenwerkend of faciliterend kon zijn. In grote lijnen continueren we dat beleid. De grote maatschappelijke opgaven in de huidige tijd vragen echter om meer maatwerk en pragmatisch handelen. We versterken daarom met name de regierol van de gemeente in dit grondbeleid om maatschappelijk gewenste ontwikkelingen mogelijk te maken. We bepalen per situatie of inzet van de gemeente noodzakelijk is en zo ja, welke inzet dat moet zijn. Dit heet situationeel grondbeleid.

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

## 1.2 Uitvoering van het grondbeleid

We (her)ontwikkelen locaties die ons kansen bieden om invulling te geven aan een of meer van onze opgaven. Ons grondbeleid zetten we in als instrument om de benodigde ruimte te verkrijgen voor de gewenste ruimtelijke ontwikkelingen. We hebben bij de ontwikkeling van locaties nogal eens te maken met de situatie dat de grond en/of de opstallen die erbij betrokken zijn niet in eigendom zijn van de gemeente. In het grondbeleid beschrijven we daarom de mogelijkheden die er zijn om ook op die locaties tot een gewenste ontwikkeling te komen. Eigendom van een te ontwikkelen locatie door de gemeente is zeker niet altijd nodig of zelfs gewenst. Het is natuurlijk mogelijk dat een te ontwikkelen locatie, al dan niet met vastgoed erop, wel gemeente-eigendom is. Wat hier de voor- en nadelen van zijn, hoe we met dat bezit omgaan en hoe we het kunnen inzetten beschrijven we eveneens in deze nota.

De Nota Grondbeleid is een paraplu voor het uitvoerend beleid. Het biedt de noodzakelijke gereedschappen om de ambities voor het ruimtelijk domein te verwezenlijken en dient als overkoepelend beleidsdocument voor een verwervingskader, grondprijzen en -uitgiftekader en het programma kostenverhaal. In de nota staan verwijzingen naar deze beleidsdocumenten of nog uit te werken documenten. Waar de uitvoeringspraktijk om nog meer diepgang, uitleg en om standaardisatie van instrumenten en processen vraagt, werkt de gemeente die via kaders en procesbeschrijvingen verder uit. Het college stelt deze kaders vast.

## 1.3 Visie en doel van het grondbeleid

Grondbeleid is een onderdeel van het bredere omgevingsbeleid van de gemeente. Het wordt gebruikt om inzicht te krijgen in de haalbaarheid van ruimtelijke ontwikkelingen en om te bepalen welke rol de gemeente zelf wil

spelen bij het realiseren van deze ontwikkelingen. In onze visie fungeert het grondbeleid als een belangrijk hulpmiddel bij besluitvorming rond de ontwikkelingsstrategie en samenwerkingsstrategie binnen gebiedsontwikkelingen. De Omgevingsvisie, Ruimtelijke Ontwikkelstrategie, versnellingsagenda, diverse gebiedsvisies en sectorale beleidsplannen geven hierbij inhoudelijke sturing.

Vastgoedbeleid vormt een onderdeel van het voorzieningenbeleid van de gemeente. Dit beleid richt zich op de gebouwen die in gemeentelijk eigendom zijn, of waarvan dat wenselijk zou zijn, en hoe we met dit vastgoed omgaan. Vastgoed kan daarnaast een aanleiding of een middel zijn om ruimtelijke ontwikkelingen te bevorderen. Daarom zijn grond- en vastgoedbeleid nauw met elkaar verbonden. Zowel het omgevingsbeleid als het voorzieningenbeleid zijn essentieel om verschillende gemeentelijke ambities te verwezenlijken, bijvoorbeeld op het gebied van wonen, werken, gezondheid, welzijn en natuur.

Het Grondbeleid heeft twee hoofddoelen:

*Doel 1: Met de inzet van grondinstrumenten uitvoering geven aan de realisatie van maatschappelijke ambities.*

Dat doen we door in de Ruimtelijke Ontwikkelstrategie van onze gemeente duidelijk te krijgen wat de aanleiding voor de verschillende ontwikkelingen is, welke strategische doelen op die locatie belangrijk zijn en wat het te bereiken resultaat is. Om de verschillende beleidsambities te kunnen realiseren bekijken we verschillende locaties in relatie tot elkaar en in relatie tot gemeente-brede doelstellingen. Het grondbeleid biedt houvast voor de gemeentelijke afwegingen en projectspecifieke keuzes die we maken om de ontwikkeling mogelijk te maken (hoofdstuk 2). Ook beantwoordt het de vraag welke rol de gemeente daarbij het beste kan innemen (hoofdstuk 4).

*Doel 2: Via een integrale afweging inzicht geven in de haalbaarheid van een ontwikkeling of de inzet van vastgoed.*

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

Het actueel juridisch en financieel kader op basis van de huidige wet- en regelgeving is bij grondbeleid van groot belang. Het is echter geen doel maar een randvoorwaarde.

## 1.4 Leeswijzer

Deze nota is als volgt opgebouwd:

- In hoofdstuk 2 is nader uitgewerkt hoe grondbeleid ingezet kan worden, op welke momenten dat gebeurt en hoe dat past binnen het totale proces van ambitie tot ontwikkeling.
- In hoofdstuk 3 is aangegeven hoe de afwegingen rondom het integraal resultaat van een ontwikkeling een plek krijgen in het grondbeleid.
- In hoofdstuk 4 is de rolkeuze van de gemeente in het grondbeleid uitgewerkt.
- De financiële en juridische kaders en de informatievoorziening over de uitvoering van het grondbeleid zijn in hoofdstuk 5 uitgewerkt.

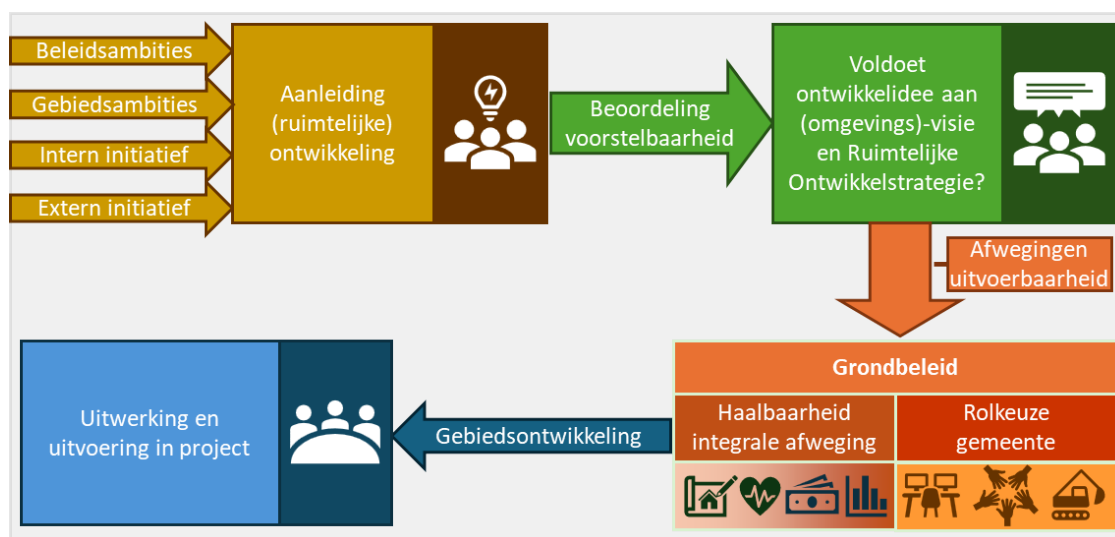
***Kader 1.1: We gaan uit van situationeel grondbeleid waarbij we van situatie tot situatie kijken welke houding en rol de gemeente het beste past. Op deze wijze willen we doelgericht met het grondbeleid bijdragen aan de versnellingsopgave en onze ambities.***

## 2. Regie met het grondbeleid

Veel van onze maatschappelijke ambities vragen om een ruimtelijke ontwikkeling. Zo kunnen we onder andere een bijdrage leveren aan ambities om een geschikte en betaalbare woning voor onze inwoners beschikbaar te hebben, om ruimte te hebben om elkaar te ontmoeten, om gezond bewegen te stimuleren, hebben we goede plekken nodig om te werken en te recreëren en kunnen we een bijdrage leveren aan de energietransitie, klimaatadaptatie en een mooie groene omgeving.

In dit Grondbeleid staat regie nemen om via ruimtelijke ontwikkelingen onze maatschappelijke ambities te kunnen realiseren centraal. Hoe we dat op hoofdlijnen willen doen hebben we uitgewerkt in onze Ruimtelijke Ontwikkelstrategie. We benadrukken daarbij dat regie nemen niet hetzelfde is als zelf alles doen. Vaak zal de uitvoering in handen liggen van andere partijen zoals commerciële ontwikkelaars, woningcorporaties, netbeheerders en Rijkswaterstaat. Dan bekijken we samen met deze partijen hoe we de ontwikkelingen zoveel mogelijk meerwaarde kunnen geven en hoe we ze mogelijk kunnen maken. Maar soms zal het ook nodig zijn om zelf het initiatief op te starten of over te nemen.

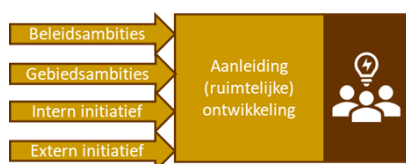
Het Grondbeleid is een belangrijke schakel in het dynamische totaalproces binnen onze gemeente om van ambitie tot ontwikkeling te komen. In onderstaand figuur wordt de positionering van het Grondbeleid weergegeven.



Figuur 1: Positionering maatschappelijk grondbeleid

Hieronder worden de verschillende stappen uit het figuur “Positionering maatschappelijk grondbeleid” nader toegelicht.

### Stap 1: Aanleiding ontwikkeling



Om de initiatieven te beoordelen is het van belang om de aanleiding ervan duidelijk te hebben en te ordenen. Er zijn daarbij verschillende hoofdgroepen van mogelijke aanleidingen, die we ordenen op de manier hoe de vraag duidelijk wordt.

1. Vanuit (programma's van) beleid: **beleidsambities**, en vooral de opgaven die daaruit volgen, zoals bestuurlijk vastgesteld (wordt) in de Omgevingsvisie, omgevingsprogramma's en de Ruimtelijke Ontwikkelstrategie, kunnen inzichtelijk maken dat er een grote vraag is naar locaties waar we bijvoorbeeld woningen, economische activiteiten, ontmoetingsplekken, voorzieningen, of juist natuur(compensatie) kunnen realiseren. Soms moeten we daar dan nog een geschikte ontwikkellocatie voor vinden. Anderzijds zijn er in onze Omgevingsvisie en Ruimtelijke Ontwikkelstrategie ook gebieden benoemd die een bijzondere ontwikkelopgave hebben. Daar is het juist van belang locaties binnen dit gebied te ontwikkelen op een wijze die recht doet aan de opgave die het gebied kent. Te denken valt hierbij aan het verbeteren van de leefbaarheid, veiligheid en/of gezondheid in wijken.

2. Vanuit een gebiedsopgave: **gebiedsambities**, zoals door de raad vastgelegd in de Omgevingsvisie of andere gebiedsvisies. De gemeente ontwikkelt een aantal gebieden als samenhangend geheel.

3. Vanuit **interne initiatieven**: De aanleiding kan zijn dat een locatie die al in eigendom is van de gemeente beschikbaar is of komt die mogelijk ontwikkeld kan worden. Een andere interne aanleiding kan een vraag vanuit gemeentelijk bestuur en/of ambtelijke organisatie zijn omdat bijvoorbeeld een kans zich voordoet om een samenwerking aan te gaan met marktpartijen.

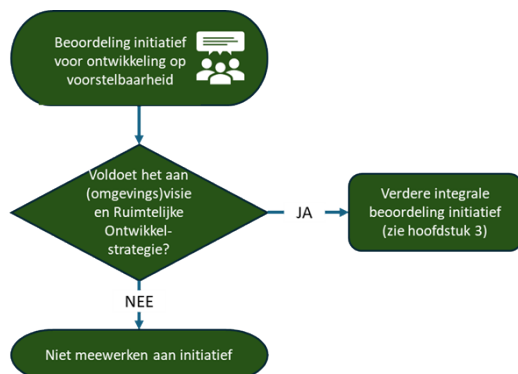
4. Vanuit **externe initiatieven**: Vanuit een private partij komt de vraag over een ontwikkelplan waardoor medewerking van de gemeente nodig is om dit mogelijk te maken.

## Stap 2: Beoordeling voorstelbaarheid



In de initiatieffase voert de gemeente een quickscan uit op de voorstelbaarheid van een initiatief. In de quickscan bepalen we op hoofdlijnen hoe wenselijk, hoe haalbaar en hoe belangrijk een initiatief is. In Weert doen we dat via het intake team.

De kernvraag bij de voorstelbaarheid is welke ruimtelijke en sociale doelstellingen worden ondersteund door een ontwikkeling. Daarom beoordelen we het initiatief aan de hand van de maatschappelijke doelen uit de Omgevingsvisie en de Ruimtelijke Ontwikkelstrategie. Deze toetsing laat zien of het initiatief aansluit bij de daarin beschreven ontwikkelrichting.



De uitkomsten van deze eerste twee stappen leveren belangrijke input voor de afwegingen over de uitvoerbaarheid van de ontwikkeling.

*Figuur 2: Beoordeling wenselijkheid initiatief*

## Stap 3 Afwegingen uitvoerbaarheid



Indien het initiatief in de intake voorstelbaar wordt geacht, volgt het principeverzoek waarbij gerapporteerd wordt in de vorm van een Go/No-Go advies, eventueel gepaard met een projectmelding (eigen initiatief of initiatief van derden).

In zowel het Go/No-Go advies als in de verdere uitwerking bij het opstellen van een startnotitie of een projectopdracht maken we twee afwegingen waarin het grondbeleid de kaders voor de uitvoerbaarheid geeft:

### Afweging 1: integrale beoordeling haalbaarheid

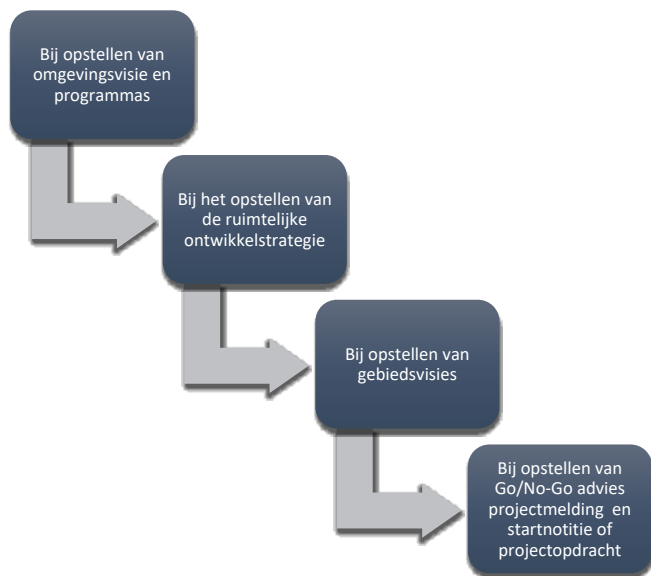
Bij een integrale beoordeling van een plan hoort naast aandacht voor het maatschappelijk rendement ook een brede financiële afweging, zodat de haalbaarheid van de ontwikkeling bepaald kan worden.

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

**In hoofdstuk 3 van deze nota is de integrale afweging, en daarin het maatschappelijk en financieel rendement, nader uitgewerkt.**

### Afweging 2: rolkeuze gemeente

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



Het in beeld brengen van de gewenste impact, het maken van de integrale afweging en van de afweging voor de rolkeuze gebeurt meermaals. In grote lijnen kunnen we de in figuur 3 weergegeven momenten onderscheiden waarop het nodig is om een integrale afweging en de afweging voor de rolkeuze te maken.

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

**In hoofdstuk 4 van deze nota is de rolkeuze in het grondbeleid nader uitgewerkt.**

*Figuur 3: De afwegingsmomenten*

#### Stap 4 Uitwerking en uitvoering in project

Wanneer over de voorstelbaarheid is geadviseerd en op hoofdlijnen naar de haalbaarheid en de mate van belang van het initiatief is gekeken, vindt in het project de verdere uitwerking en, na bestuurlijke besluitvorming, uitvoering van de gebiedsontwikkeling plaats. De integrale beoordeling (hoofdstuk 3) en de rolkeuze van de gemeente (hoofdstuk 4) leidt tot een ontwikkel- en samenwerkingsstrategie. Het Grondbeleid blijft daarin de kaders voor de uitvoerbaarheid aangeven. De uitwerking en uitvoering in het project zelf valt buiten de scope van de Nota Grondbeleid en staat beschreven in het handboek projectmatig werken.

*Kader 2.1. We leggen bij ruimtelijke ontwikkelingen op verschillende momenten de relatie met het Grondbeleid. Daarvoor gebruiken we de afweging over de haalbaarheid van de ontwikkeling en de afweging welke rol in het Grondbeleid de voorkeur heeft in een ontwikkeling. Dat doen we al vanaf het vroegtijdige stadium van visievorming.*

### 3. De integrale beoordeling haalbaarheid

In hoofdstuk 2 is beschreven hoe we de voorstelbaarheid van een initiatief beoordelen en op welke momenten vervolgens de **integrale beoordeling op de haalbaarheid** plaats vindt. In dit hoofdstuk beschrijven we hoe die integrale beoordeling er uit ziet. Het bepalen van de **gemeentelijke rol** in het initiatief is de andere afweging die de gemeente maakt. Hoofdstuk 4 (voor grondbeleid) beschrijft de criteria die horen bij die keuze.

De transformatie en/of ontwikkeling van een gebied zorgt vrijwel altijd voor impact op meerdere beleidsterreinen. Wanneer verschillende ambities en vraagstukken tegelijk een rol spelen, kunnen we ze niet alleen sectoraal benaderen. De nagestreefde ambities kunnen immers met elkaar strijdig, onwenselijk of onbetaalbaar zijn. In onze Omgevingsvisie worden ambities uitgesproken die ruimte vragen. De druk op de ter beschikking staande ruimte is groot vanuit de diverse plannen die de verschillende beleidsvelden willen uitvoeren. Alles op een plek combineren, zal lang niet altijd mogelijk en wenselijk zijn. Daarom moeten keuzes gemaakt worden.

Een integrale beoordeling bekijkt de gewenste maatschappelijke ambities in relatie tot de financiële haalbaarheid. In dit hoofdstuk beschrijven we de mogelijkheden daarvoor. In de praktijk passen we een werkwijze toe die past bij de aard, omvang en complexiteit van het initiatief. Door de integrale afweging in het Grondbeleid vroegtijdig bij een gewenste ontwikkeling te maken, kan de gemeente adviseren wat maatschappelijk en financieel haalbaar lijkt op een bepaald moment en welke keuzes daarbij horen.

#### 3.1 Maatschappelijk rendement

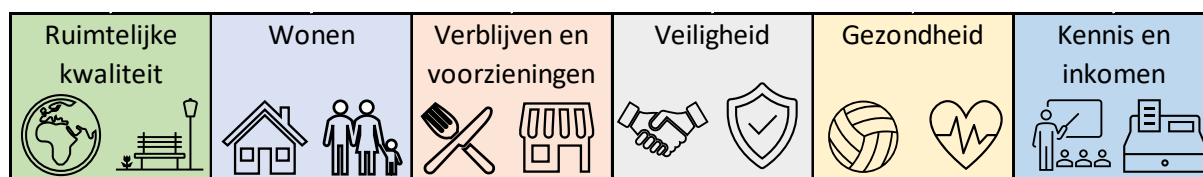
De sturing op maatschappelijke meerwaarde volgt een aantal stappen:

1. Benoemen van maatschappelijke thema's en daarvan nulstand bepalen.
2. De waarden van de maatschappelijke thema's door de ontwikkeling bepalen.
3. Besluitvorming door normatieve keuzes te maken.

##### 3.1.1 Stap 1: Benoemen van maatschappelijke thema's en daarvan nulstand bepalen

Het Grondbeleid richt zich op de maatschappelijke thema's waaraan Weert de komende jaren in de gebiedsontwikkelingen kwaliteit wil toevoegen. Daarvoor bekijken we ook de huidige maatschappelijke waarde van ieder thema, voordat de ontwikkeling dus plaats vindt.

Om in een model inzichtelijk te maken op welke gebieden er maatschappelijke impact wordt behaald gebruiken we een indeling bestaande uit een aantal maatschappelijke thema's die ieder zijn opgebouwd uit bouwblokken. Deze indeling kan aangepast worden door uitbreiding, vermindering of wijziging van bouwblokken en/of maatschappelijke thema's. In dit grondbeleid zijn zes maatschappelijke thema's benoemd waaraan de gemeente Weert de komende jaren in de gebiedsontwikkeling kwaliteit wil toevoegen. Die thema's zijn:



Figuur 4: zes maatschappelijke thema's

Ieder maatschappelijk thema is weer onderverdeeld in bouwblokken, waarmee we concreet benoemen wat we onder de maatschappelijke thema's verstaan. Op projectniveau kan dit verder uitgewerkt worden waardoor maatwerk mogelijk blijft. We kunnen vervolgens de nulstand bepalen, wat wil zeggen dat we bekijken hoe de huidige maatschappelijke waarde van ieder thema is, voordat de ontwikkeling dus plaats vindt.

De maatschappelijke thema's die we in dit grondbeleid genoemd hebben zijn dynamisch en wijzigen mee, wanneer thematische programma's in onze gemeente worden herzien en/of nieuw worden opgesteld. Zo zorgen we voor aansluiting ook met de strategische visie en de Omgevingsvisie. Jaarlijks zullen we de in het grondbeleid opgenomen maatschappelijke thema's evalueren en aanpassen indien er ontwikkelingen in de thematische programma's zijn geweest. Dat doen we via de paragraaf grondbeleid in de begroting. Op deze wijze houden we de maatschappelijke thema's jaarlijks actueel in het grondbeleid.

| Ruimtelijke kwaliteit                         | Wonen               | Verblijven en voorzieningen | Veiligheid         | Gezondheid           | Kennis en inkomen  |
|-----------------------------------------------|---------------------|-----------------------------|--------------------|----------------------|--------------------|
| Stedenbouw en architectuur                    | Divers woningaanbod | Recreatie                   | Sociale veiligheid | Sport en bewegen     | Onderwijs          |
| Klimaatadaptatie, natuur, landschap en milieu | Betaalbaarheid      | Cultuur                     | Fysieke veiligheid | Mentale gezondheid   | Kennisontwikkeling |
| Materiaal gebruik                             | Zorg en wonen       | Horeca                      |                    | Gezonde leefomgeving | Innovatie          |
| Energie                                       | Wonen en werken     | Winkelaanbod                |                    |                      | Sociale economie   |
| Mobiliteit                                    |                     | Maatschappelijk             |                    |                      | Werkgelegenheid    |
| Openbare ruimte                               |                     |                             |                    |                      |                    |

Figuur 5: maatschappelijke thema's en bouwblokken

### 3.1.2 Stap 2: De waarden van de maatschappelijke thema's in de ontwikkeling bepalen

In deze stap inventariseren we welke mogelijkheden er zijn om op verschillende beleidsvelden of thema's verbeteringen tot stand te brengen door middel van een ruimtelijke ontwikkeling. De mate van de realisatie van maatschappelijke meerwaarde kunnen we inzichtelijk maken in (een aantal) ontwikkelscenario's. Op deze manier werken we aan het verhogen van de brede welvaart.

Deze inhoudelijke beleidsafwegingen horen niet bij de kaders die onderdeel van het grondbeleid zijn. De beleidskaders zijn een sectorale (wonen, economie, energie, etc.) aangelegenheid. Zij geven aan in hoeverre de opgave of ontwikkeling een bijdrage levert aan de afzonderlijke maatschappelijke ambities. Deze beoordeling van de maatschappelijke meerwaarde gaat niet per definitie op een kwantitatieve wijze. Ze worden door verschillende betrokkenen anders waargenomen of gewaardeerd en zijn bovendien lastig of niet in geld uit te drukken. Daarom is een kwalitatieve beschouwing essentieel als maatschappelijke waarden in de beoordeling meegenomen worden. Dit kan door de huidige situatie met de beoogde nieuwe situatie te vergelijken.

Hoewel de beoordeling van de maatschappelijke thema's niet door het grondbeleid wordt bepaald, is een goede integrale beoordeling wel belangrijk voor de advisering in de ontwikkel- en samenwerkingsstrategie. Die integrale beoordeling vraagt om een eenduidig normeringskader dat toegepast kan worden op de verschillende thema's.

Dat kan door te letten op de maatschappelijke impact van (sectorale) beleidsdoelen via impactniveaus. Dit werkt op vergelijkbare wijze als de bekende "stoplichtmodellen". Om de maatschappelijke impact inzichtelijk te maken wordt gewogen welke invloed de ontwikkeling heeft op verschillende maatschappelijke thema's ten opzichte van de situatie voor de ontwikkeling (de nulmeting).

Figuur 6: maatschappelijke impactniveaus

We maken de maatschappelijke meerwaarde vervolgens inzichtelijk door gebruik te maken van onderstaande matrix Weerter maatschappelijke doelen.

| Waarde | Ruimtelijke kwaliteit | Wonen | Verblijven en voorzieningen | Veiligheid | Gezondheid | Kennis en inkomen | Waarde |
|--------|-----------------------|-------|-----------------------------|------------|------------|-------------------|--------|
|        | O                     | O     |                             |            |            |                   |        |
|        |                       |       | O                           |            |            |                   |        |
|        |                       |       |                             | O          | O          | O                 |        |
|        |                       |       |                             |            |            |                   |        |

Figuur 7: Matrix Weerter maatschappelijke doelen in een project (fictief ingevuld)

In deze, voor het voorbeeld fictief ingevulde, matrix duidt de breedte van de kolom op het gewicht dat aan iedere afzonderlijke ambitie wordt gegeven. Vervolgens geven we per ambitie aan welk impactniveau uit figuur 6 wordt behaald. Hierdoor wordt visueel inzichtelijk hoe projecten scoren ten opzichte van de ambities die we er maatschappelijk aan stellen.

De uitkomsten van de haalbaarheidsanalyse kunnen we, indien gewenst, opnemen in de gebiedspaspoorten en/of mogelijk een nota van uitgangspunten. Dit geeft een totaalbeeld van de huidige situatie en van wat we willen bereiken. Daarnaast kan de haalbaarheidsanalyse belangrijke input opleveren voor de ontwikkelstrategie. Eventuele ontwikkelpartners kunnen zo zien wat van hen verwacht wordt bij de ontwikkeling van een locatie.

### 3.2 Financiële impact

De impact van een gebiedsontwikkeling is niet alleen maatschappelijk groot. Ook financieel is er op verschillende manieren impact voor onze gemeente. Het is zaak om ook daar bij de besluitvorming vooraf een goed beeld van te hebben. We beschrijven in deze paragraaf hoe we dat doen bij een gebiedsontwikkeling.

De wettelijk verplichte grondexploitatie of opzet voor het kostenverhaal zijn de basis voor het financieel kader van een gebiedsontwikkeling. De grondexploitatie heeft echter alleen betrekking op de directe financiële gevolgen van de realisatie en de uitgifte van grond. Andere mogelijke wijzigingen die in de gemeentebegroting door een ontwikkeling ontstaan, blijven dan buiten beschouwing. Dat kan een onvolledig (financieel) beeld geven wanneer een oordeel gevraagd wordt of een ontwikkeling binnen een financieel kader past.



*Figuur 8: Mogelijke geldstromen als onderdeel financiële businesscase bij gebiedsontwikkelingen*

Voor het in beeld brengen van die bredere financiële gevolgen van een gebiedsontwikkeling zijn (nog) geen verdere wettelijke kaders en/of beproefde standaardmodellen voorhanden. Wij achten dit inzicht echter wel van groot belang en daarom gaan we vaker bekijken hoe we ook andere belangrijke financiële gevolgen van een ontwikkeling kunnen onderzoeken en inzichtelijk maken in een brede(re) financiële businesscase. In de basis kunnen we die financiële businesscase opbouwen met in figuur 8 genoemde geldstromen binnen de gemeentelijke begroting. Dit is geen limitatieve lijst en er zijn meer manieren waarop we de relaties tussen diverse

geldstromen, die direct of indirect worden beïnvloed door een gebiedsontwikkeling, kunnen weergeven: Een aantal voorbeelden daarbij:

- De mogelijke relatie die er is tussen de keuzes van materialen in de aanleg van de openbare ruimte en de structurele lasten die ontstaan door het beheer van die openbare ruimte, of door de mogelijkheid om materialen later wel of niet te hergebruiken.
- Inzichtelijk maken welke financiële gevolgen ontstaan door de waardeontwikkeling van het onroerend goed en de toename van bijvoorbeeld de OZB of toeristenbelasting.
- Een indicatie geven van mogelijke gevolgen die door een gebiedsontwikkeling binnen de begroting van onze gemeente ontstaan door bijvoorbeeld het genereren van banen (en daarmee minder beslag op middelen zoals bijstandsuitkeringen), het bevorderen van gezondheid, een effectievere aanpak van criminaliteit of het verbeteren van de koopkracht. Daarmee leggen we vanuit de geldstromen uit het fysieke domein een relatie naar geldstromen binnen het sociale domein.

Door op deze bredere manier naar de businesscase van een gebiedsontwikkeling te kijken ontstaan een aantal varianten voor de koppeling tussen de maatschappelijke meerwaarde en de financiële haalbaarheid:

1. De investeringen in het gebied verdienen zich terug binnen de grond- en/of vastgoedexploitatie van de gebiedsontwikkeling.
2. De investeringen in het gebied verdienen zich terug binnen de grond- en/of vastgoedexploitatie van de gebiedsontwikkeling en een aantal geldstromen in onze gemeentebegroting waar we structureel

duidelijk te kwantificeren meeropbrengsten dan wel minder kosten genereren (zoals meer toeristenbelasting en/of lagere onderhoudslasten).

3. De investeringen in het gebied leveren naar verwachting besparingen op andere geldstromen binnen de gemeente die wel indicatief benoemd kunnen worden, maar die we niet duidelijk kunnen kwantificeren (zoals besparingen op uitgaven in het sociaal domein).
4. We volstaan met de aanname dat een voorzienbaar tekort in de grondexploitatie of bij het kostenverhaal belangrijke maatschappelijke meerwaarde oplevert die we zoveel mogelijk inzichtelijk maken. Voor het voorzienbaar tekort zetten we algemene dekkingsmiddelen van onze gemeente in. Dat kan ook het geval zijn bij bovengenoemde variant 2 en 3.

Voor alle geldstromen worden de verslagleggingsregels gevolgd die zijn opgenomen in het Besluit Begroting en Verantwoording (verder BBV). In hoofdstuk 5 van deze nota zijn de belangrijkste financiële kaders voor het grondbeleid nader uitgewerkt.

Het is niet bij iedere ontwikkeling noodzakelijk of mogelijk om een (hele uitgebreide) financiële businesscase op te zetten. Dit gebeurt van geval tot geval en vooral bij grotere en/of complexe gebiedsontwikkelingen, waarbij grondzaken bij de te maken keuze adviseert.

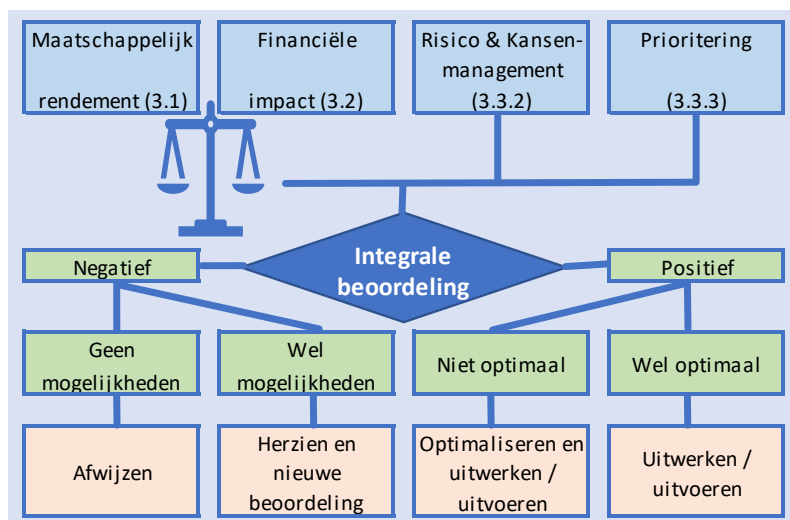
De integrale financiële businesscase moet overigens niet verward worden met een Maatschappelijke Kosten Baten Analyse (MKBA). Een MKBA probeert maatschappelijke baten tevens uit te drukken in financiële gevolgen en doet dit voor alle partijen die baat hebben. Deze werkwijze wordt vaker gebruikt bij grote (met name nationale en vaak infrastructurele) ontwikkelingen om macro-economische gevolgen te onderzoeken. Wij beperken ons in de integrale financiële businesscase tot de geldstromen die gevolgen hebben voor de gemeentebegroting.

### 3.3 Integrale beoordeling

Nadat de maatschappelijke meerwaarde en de financiële gevolgen in beeld zijn gebracht, kunnen we deze tegen elkaar afwegen. Dit geeft een goed beeld van de impact van een gebiedsontwikkeling. Aan de hand van de integrale beoordeling kan de gemeente besluiten de ontwikkeling af te wijzen, te herzien, te optimaliseren of uit te voeren.

Het grondbeleid heeft een belangrijke rol bij de integrale beoordeling. Vanuit het grondbeleid wordt advies gegeven over:

- De wijze waarop de meerwaarde van verschillende maatschappelijke ambities inzichtelijk gemaakt kan worden.
- De financiële haalbaarheid van het plan.
- Het risico- en kansenmanagement voor het plan.
- Prioritering tussen plannen.



Figuur 9: Integrale beoordeling en de mogelijke besluiten.

Deze integrale beoordeling leidt uiteindelijk tot een ambtelijk advies, dat wordt voorgelegd aan het college en uiteindelijk aan de raad: Er zijn 4 opties voor het ambtelijk advies: afwijzen, herzien en nieuwe beoordeling, optimaliseren en uitwerken/uitvoeren en direct uitwerken/uitvoeren. In figuur 9 wordt in een stroomschema aangegeven hoe de integrale beoordeling tot een van de vier mogelijke adviezen leidt.

Hieronder worden de vier mogelijke adviezen op basis van de integrale beoordeling toegelicht:

- **Afwijzen:** Dat doen we als er onvoldoende maatschappelijke meerwaarde is, of wanneer die meerwaarde te beperkt is om een eventueel negatieve financiële businesscase of onvoldoende kostenverhaal te rechtvaardigen. Als we in deze situaties geen mogelijkheden zien om het plan te herzien, wijzen we het (definitief) af.

- **Herzien:** Ook hier is in eerste instantie sprake van een negatieve integrale beoordeling. Als we echter wel mogelijkheden zien om voor het plan op andere wijze een positieve integrale beoordeling te verkrijgen, dan kan het voorstel herzien worden waarna we het opnieuw integraal beoordelen.
- **Optimaliseren:** De integrale beoordeling is positief over de ontwikkeling. We zien echter mogelijkheden om het resultaat verder te optimaliseren en een hogere maatschappelijke meerwaarde en/of betere financiële haalbaarheid te realiseren. Na die optimalisatie kan het voorstel verder uitgewerkt en uitgevoerd worden.
- **Uitwerken / uitvoeren:** Indien een plan een positieve integrale beoordeling krijgt en er geen optimaliseringsmogelijkheden worden gezien, dan kunnen we het plan verder uitwerken, samenwerkingsstrategie bepalen, vaststellen en (laten) uitvoeren.

De integrale beoordeling wordt dus gebaseerd op drie elementen: maatschappelijke meerwaarde en financiën in balans, risico- en kansenmanagement en prioritering. Hieronder lichten wij de drie onderdelen van de integrale beoordeling toe.

### 3.3.1 Maatschappelijke ambitie en financiën in optimale balans

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

1. **Bepaal hoe belangrijk de maatschappelijke meerwaarde is** op basis van de omstandigheden en het nut en de noodzaak (mate van belang) van de ontwikkeling.
2. **Bepaal de mogelijke taakstellende financiële gevolgen voor de ontwikkeling.** Er zijn drie financiële kaders die richtinggevend kunnen zijn:
  - a. De ontwikkeling moet in staat zijn een taakstellend positief financieel resultaat te behalen. Dit is alleen mogelijk wanneer de gemeente zelf (mede) risicodragend is in de grondontwikkeling en niet wanneer de ontwikkeling volledig door derden en op hun kosten wordt uitgevoerd. Dit overschot kan worden gebruikt om de reserve Risicobuffer bouwgrondexploitaties aan te vullen.
  - b. Indien de gemeente zelf (mede) risicodragend is in de grondontwikkeling, moet de ontwikkeling minimaal resulteren in een sluitende grondexploitatie en/of beschikken over een bredere financiële businesscase die binnen een bepaalde looptijd sluitend is. Wanneer de ontwikkeling volledig door derden en op hun kosten wordt uitgevoerd, moet de gemeente zorgen voor volledig kostenverhaal.
  - c. Afhankelijk van de rol van de gemeente in de ontwikkeling, mag er in de bredere financiële businesscase, de grondexploitatie en/of het kostenverhaal afzonderlijk sprake zijn van een voorzienbaar tekort, en/of een financiële bijdrage van de gemeente aan de ontwikkeling door derden. Dit moet wel passend zijn bij de maatschappelijke meerwaarde en de mate van belang van het plan. Het tekort in de grondexploitatie kan worden gedekt door de Algemene Reserve, waarbij er ook gezocht kan worden naar aanvullende dekking binnen de begroting vanuit andere afdelingen.
3. **Bepaal het optimaal integraal resultaat voor de ontwikkeling.** Zoek daarvoor naar de optimale balans tussen het eventueel taakstellende financiële kader van het plan en de daarbinnen haalbare maximale maatschappelijke meerwaarde. Dit vraagt om maatwerk waarbij sprake kan zijn van prioritering tussen verschillende beleidsambities en/of andere mogelijkheden voor de optimalisering van de grondexploitatie en/of bredere financiële businesscase. Zie daarvoor ook de genoemde varianten in paragraaf 3.2

### 3.3.2 Goed risico- en kansenmanagement

Wanneer de gemeente zelf (mede) risicodragend is in de grondontwikkeling, is het risico- en kansenmanagement onderdeel van de integrale beoordeling. Dit bestaat uit een risico- en kansenanalyse en het risico- en kansenbeheer. De risico- en kansenanalyse voor de gebiedsontwikkelingen is onderdeel van de vanuit de BBV verplichte berekening van de benodigde weerstandscapaciteit.

Door de risico's en kansen van de ontwikkeling goed in beeld te brengen en daarop goed overwogen te acteren, sturen we proactief op situaties die zich kunnen voordoen die de voortgang, de maatschappelijke meerwaarde en/of het financieel resultaat van de ontwikkeling kunnen beïnvloeden.

### 3.3.3 Prioritering tussen projecten

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

tussen het project- en het portefeuillebelang. We focussen met de inzet van (beperkt) geld en capaciteit op de belangrijkste doelen.

### 3.3.4 Tijdelijkheid en integrale beoordeling

Hierboven is beschreven hoe we op basis van de integrale beoordeling adviseren om haalbare en betaalbare ontwikkelingen te realiseren. Daarbij gaat het om de ontwikkelingen voor een beoogd einddoel. Dat beoogd einddoel kan echter nog in een verre toekomst liggen als een plan een lange ontwikkeltijd kent. Het is ook mogelijk dat het nog enkele jaren duurt voordat met een ontwikkeling wordt gestart. In die tijd kan het zijn dat er in het plan bebouwde of onbebouwde locaties zijn die tijdelijk een andere invulling zouden kunnen krijgen.

Een tijdelijke invulling van een locatie of pand kan bijzonder goed bijdragen aan meervoudige waardecreatie. Mogelijk kunnen het de broedplaatsen voor nieuwe initiatieven en kleinschalige bedrijven zijn, die daarmee een (start)kans krijgen, waarmee we tevens een bijdrage leveren aan onze ambities en doelen uit de Omgevingsvisie. Zo kun je tijdens of zelfs al voor de gebiedsontwikkeling, maatschappelijke meerwaarde creëren.

In een tijdelijke situatie is veel van de integrale beoordeling hetzelfde, maar er zijn belangrijke accentverschillen ten opzichte van een permanente invulling. De financiële beoordeling is daarvan de duidelijkste. In de tijdelijke situatie is een beoordeling ten opzichte van een sluitende grondexploitatie niet logisch. De huidige opstallen of grond op de locatie gaan immers van functie wijzigen. Het is daarom meer voor de hand liggend om een financiële beoordeling te maken waarin de meerkosten van de tijdelijke functie ten opzichte van de leegstandsituatie worden vergeleken met de opbrengsten die de tijdelijke functie kunnen genereren. Dit wordt vervolgens de input in de vergelijking met de maatschappelijke impact die de tijdelijke functie oplevert. Een voorzien financieel tekort is ook dan nog mogelijk als de meerwaarde van de maatschappelijke opbrengst dit rechtvaardigt.

*Kader 3.1: Het financieel kader dat ter besluitvorming voor een gebiedsontwikkeling bij de gemeenteraad of het college ligt bestaat, afhankelijk van de rolkeuze uit het grondbeleid, uit een grondexploitatie of de opzet van het kostenverhaal. Indien er een grondexploitatie of kostenverhaalopzet wordt voorgelegd met een voorzien financieel tekort, dan wordt in de besluitvorming ook de financiële dekking geregeld.*

*Kader 3.2: Incidenteel kan bij een gebiedsontwikkeling, als aanvulling op Kader 3.1, in de besluitvorming nog andere geldstromen opgenomen worden die beïnvloed worden door de ontwikkeling. Hierbij wordt indicatief uitgewerkt welke invloed de verdere geldstromen kunnen hebben op de gemeentebegroting.*

*Kader 3.3: In de integrale beoordeling staan de maatschappelijke meerwaarde en het brede financieel rendement naast elkaar. De maatschappelijke meerwaarde van een plan maken we inzichtelijk met de matrix Weerter maatschappelijke doelen in een project. Dit vullen we aan met de inzichten uit het risico- en kansenmanagement en prioriteringsopties.*

*Kader 3.4: De integrale beoordeling van een plan vraagt om maatwerk. De voorwaarden die we aan de impact van een plan stellen om tot een positieve beoordeling (en dus uitvoer) te komen, bepalen we situationeel (dus per ontwikkeling). De voorwaarden hebben betrekking op minimale maatschappelijke rendementen die behaald moeten worden en op acceptabele of eventueel taakstellende financiële rendementen voor een plan.*

*Kader 3.5: Op basis van deze beoordeling wordt advies gegeven over een besluit voor een ontwikkelplan dat wordt voorgelegd aan het college. Dit kan het afwijzen, herzien, optimaliseren of uitvoeren van een plan zijn. Met het besluit dat de raad neemt is het inhoudelijk en financieel kader vastgesteld. Die besluitvorming leggen we in een zo vroeg mogelijk stadium aan de raad voor.*

## 4. De rolkeuze in het grondbeleid

Bij een gebiedsontwikkeling is vrijwel altijd een samenwerking tussen meerdere partijen nodig. Het komt zelden voor dat één partij alle fases van een ontwikkeling, van de initiatieffase tot en met het beheer, voor eigen rekening en risico uitvoert. Wanneer we nadenken over een samenwerkingsstrategie verkennen we de verbinding met de partijen in het hele proces tot en met het beheer na de ontwikkeling. Een belangrijk onderdeel daarbinnen is de rolkeuze van de gemeente binnen het grondbeleid. Deze heeft betrekking op alle fases tot en met de grondtransformatie in de uitvoeringsfase.

In dit hoofdstuk laten we zien hoe we bepalen welke rol de gemeente het beste in kan nemen in het grondbeleid en hoe grondzaken daarin adviseert. Bij de omschrijving van die rollen geven we aan hoe en in welke mate we regie willen nemen in de sturing op het tot stand komen van de ontwikkeling. Ook geven we aan hoe en in welke mate we zelf ook risicodragend willen investeren en ontwikkelen. De door ons gekozen gewenste rol nemen we mee in een ontwikkel- en samenwerkingsstrategie. Aan de hand van de beoordeling van de volgende twee vragen bepalen we onze voorkeursrol:

- Hoe belangrijk is de ontwikkeling?
- Welke invloed in de ontwikkeling is gewenst of nodig?

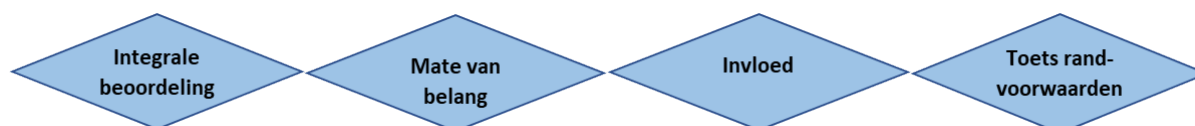
In de volgende paragrafen wordt uiteengezet:

- Hoe we via een afwegingskader tot een keuze komen voor een rol in het grondbeleid (paragraaf 4.1).
- Welke rollen we in het grondbeleid onderscheiden en wat het handelingsperspectief in de verschillende rollen is, hoe we ons dan opstellen en welke middelen en instrumenten we inzetten (paragraaf 4.2).

### 4.1 Het afwegingskader voor het bepalen van de gewenste rol in het grondbeleid

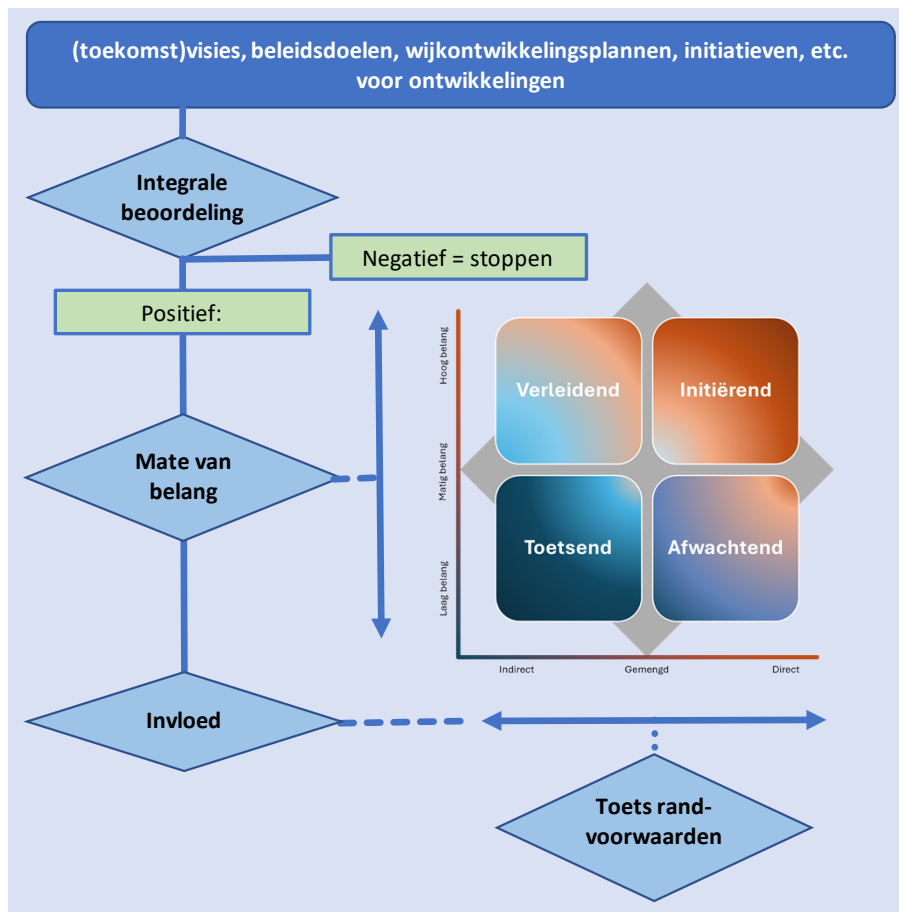
In de ruimtelijke ontwikkeling van onze gemeente acteren we uiteraard niet op een blanco speelveld. Veel potentiële ontwikkellocaties zijn al in bezit van ontwikkelende partijen die zich in geval van bebouwingsmogelijkheden vaak beroepen op het recht om hun locatie zelf te mogen ontwikkelen. Daarbij is het vermogen van de gemeente om grootschalig te investeren in aankoop van gronden beperkt en zijn met name binnenstedelijke locaties relatief duur om aan te kopen.

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



Op de volgende pagina zijn deze stappen in het afwegingskader weergegeven en worden ze per stap nader toegelicht.

In het afwegingskader wordt inzichtelijk hoe de maatschappelijke doelen die beschreven staan in onze omgevingsvisie, wijk-ontwikkelpannen en initiatieven en die een plek krijgen in de ontwikkelplannen, via vier stappen leiden tot een (voorkeurs)rol in het grondbeleid.



Figuur 10: Afwegingskader gewenste rol in grondbeleid

#### Stap 1: Kent de ontwikkeling een positieve integrale afweging?

De integrale afweging van een ontwikkeling uit paragraaf 3.3 is een belangrijke stap in het afwegingsmodel. Hierdoor wordt duidelijk of een ontwikkeling voldoende bij kan dragen aan onze ambities en of dat haalbaar is binnen de voor die ontwikkeling gestelde financiële kaders. Bij een afwijzing in de integrale beoordeling stopt ook de afweging voor de gewenste rol in het grondbeleid. Bij de andere drie uitkomsten van de integrale beoordeling (herzien, optimaliseren en uitwerken/uitvoeren) ronden we alle stappen in het afwegingskader voor de gewenste rol in het grondbeleid wel af.

#### Stap 2: Hoe belangrijk is de ontwikkeling?

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

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

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

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

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

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

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

1. In hoeverre zijn andere partijen dan de gemeente op een locatie bereid invulling te geven aan onze maatschappelijke ambities en opgaven om daarmee meerwaarde te realiseren?
2. Welke sterktes en zwaktes hebben wij en andere partijen in de gewenste ontwikkeling als het gaat om de noodzakelijke randvoorwaarden zoals financiële draagkracht en beschikbare capaciteit (inclusief kennis en kunde)?
3. Welke betrokkenheid van overige belanghebbenden is nodig?

Op basis van de actorenanalyse bepalen we:

- Of – en in welke mate – eigendom door de gemeente nodig of gewenst is; er is dan **directe invloed** van de gemeente in de ontwikkeling gewenst/noodzakelijk.
- Of actieve samenwerking met andere partijen nodig of gewenst is; er is dan **gemengde invloed** van de gemeente samen met andere partijen in de ontwikkeling gewenst/noodzakelijk. Er is dan sprake van gedeeld risico en gedeelde zeggenschap.
- Of de realisatie van de ontwikkeling (grotendeels) door andere partijen dan de gemeente opgepakt kan en gaat worden en in hoeverre daarbij stimulerende maatregelen van de gemeente nodig of gewenst zijn; er is dan **indirecte invloed** in de ontwikkeling gewenst/noodzakelijk.

20

### Stap 4: Beoordeling randvoorwaarden invullen rol.

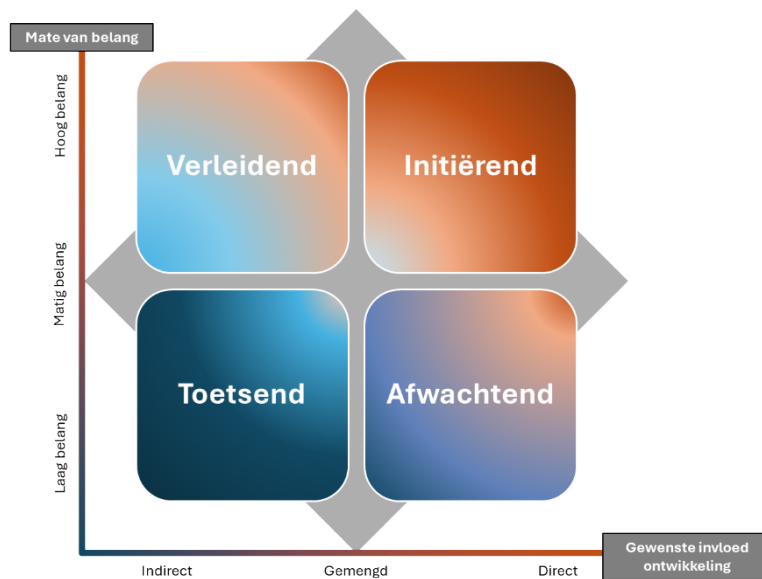
Vanuit de bovenstaande drie mogelijke invloedsferen bepalen we welke rol bij de ontwikkeling van een locatie in principe onze voorkeur heeft. Deze voorkeursrol kan om meerdere redenen niet mogelijk of niet wenselijk zijn. Dat wordt duidelijk als we de randvoorwaarden bekijken voor het invullen van een rol als initiërend ontwikkelaar (zie figuur 10 en 11). Het gaat dan bijvoorbeeld over de bij ons beschikbare kennis en capaciteit, over de financiële risico's afgezet tegen onze weerstandscapaciteit en over onze investerings- en financieringsmogelijkheden. Dit geldt zowel op het niveau van de betreffende gebiedsontwikkeling als op het niveau van de lopende of op stapel staande gebiedsontwikkelingen. Wellicht is er ook sprake van complexe factoren die specialistische (markt)kennis vragen of die in de prioritering binnen de mogelijke ontwikkelingen om een andere rol vragen. De beoordeling van de randvoorwaarden kan tot heroverweging van de voorkeursrol leiden.

## 4.2 Onderscheid in vier rollen

We onderscheiden vier mogelijke rollen in het grondbeleid. Deze ontstaan uit een matrix van mogelijke combinaties van antwoorden op twee vragen in het afwegingskader; die van de mate van belang en de gewenste invloed.

Het antwoord op de vraag naar de mate van belang bepaalt de positie op de Y-as. Op deze as wordt de mate van belang weergegeven, waarbij deze varieert van niet belangrijk (onderaan de Y-as), via matig belangrijk (midden op de Y-as) tot zeer belangrijk (bovenaan de Y-as).

De uitkomst van de vraag naar de gewenste invloed bepaalt de positie op de X-as. Deze varieert van indirecte invloed (links op de X-as), via gemengde invloed (midden op de X-as) tot directe invloed (rechts op de X-as).



Figuur 11. Vier te onderscheiden rollen in de matrix van gewenste invloed en mate van belang

De vier gekleurde vakken geven de te onderscheiden rollen aan die we in ons grondbeleid onderkennen en kennen elk een eigen handelingsperspectief. Hieronder beschrijven we per rol hoe we ons opstellen en welke middelen en instrumenten we daarbij inzetten.

#### 4.2.1 De initiërende rol

Deze initiërende rol biedt ons de meeste mogelijkheden voor het realiseren van de gewenste maatschappelijke impact in een gebiedsontwikkeling. De rol past vooral bij ontwikkelingen die voor ons belangrijk zijn en waar we zoveel mogelijk invloed willen uitoefenen op het programma en de kwaliteit van de ontwikkeling. In de praktijk zal dit vooral het geval zijn bij plannen waar we verder willen gaan met het sturen van die ontwikkeling dan via de publiekrechtelijke instrumenten mogelijk is of waarbij de markt de gewenste ontwikkeling niet of onvoldoende wil of kan oppakken.

In deze rol hebben we zelf het volledig of in ieder geval het dominant eigendom of kunnen we dat verkrijgen. Het creëren van bouwrijp gemaakte grond, de uitgifte van bouw kavels en het woonrijp maken van de openbare ruimte kan volledig door ons worden opgepakt. Dit wordt ook wel de grondexploitatie genoemd. We kunnen dan helemaal zelf bepalen in welke vorm en onder welke voorwaarden we de gebiedsontwikkeling willen laten plaatsvinden. Voor de initiërende rol moeten we tijdens vrijwel het hele proces van de gebiedsontwikkeling de benodigde kennis en ambtelijke capaciteit in huis hebben.

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

1. De gemeente wil voor een **cruciale locatie**, op basis van de kerndoelen en beleidsoverwegingen, meer invloed op de ontwikkeling dan alleen met het publiekrechtelijk instrumentarium valt te bereiken.
2. De gemeente wil een **functie of activiteit starten** die noodzakelijk wordt gevonden om onze maatschappelijke ambities te realiseren maar die niet door marktpartijen wordt opgepakt.
3. De gemeente wil een **binnenstedelijke herontwikkeling vlottrekken**. Dat kan bijvoorbeeld door het verwerven van een lastige locatie die voor marktpartijen commercieel (nog) niet aantrekkelijk is.
4. De gemeente wil **speculatie voorkomen**. Het is van belang eigendomswisselingen te voorkomen waarbij grondspeculanten op basis van gemeentelijke plannen posities innemen die slechts prijsverhogend werken maar die geen inhoudelijke bijdrage aan de gebiedsontwikkeling leveren.
5. De gemeente wil **eigendom door ongewenste partijen voorkomen**. Dit betreft bijvoorbeeld locaties die gevoelig kunnen zijn voor een verminderde leefbaarheid of voor ondermijning.
6. De gemeente wil **het aantal eigenaren in een ontwikkeling beperken**. Als versnipperd eigendom dreigt of al een bestaand versnipperd eigendom geldt op een locatie waar een ontwikkeling gewenst en belangrijk is, kunnen aankopen door de gemeente het aantal eigenaren beperken en de ontwikkeling daardoor beter mogelijk maken.

7. De gemeente wil **samenwerken met een andere partij bij een complexe en omvangrijke gebiedsontwikkeling**. Zo kunnen we vanuit een eigendomspositie betrokken zijn.
8. De gemeente wil **reeds aangekochte gronden benutten** voor een gebiedsontwikkeling waarbij mogelijk nog aanpalende gronden aangekocht moeten worden, bijvoorbeeld om een volledige gemeentelijke grondexploitatie te kunnen voeren.
9. De gemeente wil **ruilgronden verkrijgen**. Het betreft locaties die mogelijk interessant kunnen zijn voor ontwikkelende partijen die nu elders eigendom hebben waar de gemeente bij voorkeur een actieve rol wil innemen.
10. De gemeente zoekt ook naar mogelijkheden voor een **financieel winstgevende ontwikkeling**. Met dit goede financiële resultaat van de ontwikkeling kunnen andere ontwikkelingen die een financieel tekort voorzien (deels) worden gedekt.

Wanneer we grondposities willen verwerven, dan geldt altijd de voorwaarde dat de financiële dekking moet zijn geregeld, dat risico's in beeld moeten zijn gebracht en dat beheersmaatregelen moeten zijn voorgesteld. Dekking voor verwervingskosten waarbij er geen grondexploitatie is, komt in principe altijd ten laste van de Algemene Reserve (zie hoofdstuk 5). Ook moet de potentiële aankoop vergeleken worden met andere ontwikkellocaties waar we (mogelijk) aankopen willen doen om zo de prioritering ervan te bepalen. Zo vergelijken we het belang voor de aankoop in dit project met aankopen in de hele projectportefeuille.

Plannen waarbij sprake is van een complexe ontwikkelpotentie en een hoog investerings- en risicoprofiel kunnen wellicht in samenwerking met private partijen beter haalbaar worden gemaakt. Soms kunnen we ook (bijna) niet om andere partij(en) heen in een ontwikkeling vanwege bestaande eigendomsposities. Wij gaan dan in de initiërende rol op zoek naar een samenwerkingsvorm. Het initiatief voor zo'n samenwerking kan ook van andere partijen komen die de gemeente benaderen om in gedeeld zeggenschap de grondexploitatie op te pakken.

De meerwaarde van zo'n samenwerking ten opzichte van het volledig door de gemeente oppakken van een grondexploitatie zullen we telkens in beeld brengen. Er zijn verschillende redenen waarom samenwerking met private partijen tot meerwaarde kan leiden:

- **Eigendom:** het is niet altijd mogelijk of nodig om in een ontwikkeling het volledig eigendom te verwerven.
- **Inhoud en proces:** de ontwikkeling is complex en vraagt om de deskundigheid en competenties van meer partijen.
- **Financiën:** de ontwikkeling vraagt om grote investeringen of kent majeure risico's. De erbij betrokken partijen willen dit gezamenlijk oppakken en risico's daar leggen waar ze het best gedragen kunnen worden.

Er zijn verschillende samenwerkingsvormen te onderscheiden. Wanneer we binnen de initiërende rol de grondexploitatie in een samenwerking met derden oppakken dan bepalen we op basis van de motivatie van de betrokken partijen, de eigendomsverhoudingen, de locatie- en ontwikkelomstandigheden en de bij beide partijen beschikbare capaciteit en middelen de vorm van die samenwerking. Die keuze wordt situationeel en dus per ontwikkeling gemaakt. We beschrijven steeds waarom we voor een bepaalde samenwerkingsvorm kiezen en welke voor- en nadelen daar bij horen.

Binnen de initiërende rol kunnen we de volgende samenwerkingsvormen overwegen:

- **Joint venture:** Dit is een samenwerking tussen de gemeente en een of meer private partijen. Dat kan door middel de oprichting van een gezamenlijke onderneming waarbij we samenwerken in een gemeenschappelijke rechtspersoon of waarbij we de samenwerking via een overeenkomst vormgeven.
- **Bouwclaim:** Dit model houdt in dat we een samenwerkingscontract sluit met een private partij waarbij die partij haar grondpositie aan de gemeente verkoopt. De gemeente maakt de grond bouwrijp en verkoopt die daarna terug met het 'productierecht' voor de private partij op de verkochte kavels.
- **Concessiemodel:** Bij deze vorm van samenwerking beperken we ons tot het vooraf stellen van de kaders en randvoorwaarden. Vervolgens wordt de hele planontwikkeling op de markt gezet en door (een) private partij(en) tot uitvoering gebracht. Dit model lijkt vooral een hulpmiddel bij relatief eenvoudige gebiedsontwikkelingen met een beperkt aantal betrokken partijen en een niet te lange doorlooptijd.

Voor de uitvoering van de initiërende rol kunnen we gebruik maken van de volgende instrumenten: minnelijke grondverwerving, voorkeursrecht, onteigening, kavelruil/inzet van ruilgronden, bouwclaimmodel, deelneming/joint venture in entiteit of samenwerkingsovereenkomst. In hoofdstuk 5 worden de instrumenten toegelicht.

#### 4.2.2 De verleidend rol

Deze rol past goed in een situatie waarin sprake is van een ontwikkeling die belangrijk is maar waarbij we ervan uit kunnen gaan dat de ontwikkeling door private partijen op een kwalitatief goede manier wordt uitgevoerd. Met die ontwikkeling wordt invulling gegeven aan de maatschappelijke ambities die wij van belang achten. Een actorenanalyse kan dit uitwijzen.

Binnen deze rol gebruiken we dezelfde argumentatie als bij de initiërende rol om af te wegen of het voor de gemeente zinvol is een eigendomspositie te verkrijgen. Dat zal echter slechts sporadisch gebeuren en hooguit gericht zijn op het doel de ontwikkeling door andere partijen te faciliteren.

Op verschillende manieren kunnen we in de verleidende rol bij de ontwikkeling betrokken zijn:

- We verbinden publieke en/of private partijen met elkaar door samenwerking te stimuleren en te faciliteren met bijvoorbeeld netwerkbijeenkomsten, procesbegeleiding en ondersteuning vanuit onze ambtelijke organisatie.
- We ondersteunen het proces door het maken of faciliteren van planvisies (zoals masterplan, gebiedsvisie en andere beleidsdocumenten) en ontwikkelstrategieën.
- We werken mee aan het verstrekken van een vergunning als in de ontwikkeling een binnenplanse omgevingsplanactiviteit (OPA) en/of buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA) aan de orde is.
- We ontwikkelen essentiële publieke voorzieningen. We kunnen bijvoorbeeld investeren in een kwalitatief goede openbare ruimte ten behoeve van de gebiedsontwikkeling. Op die manier nemen we een deel van de investeringen in een duidelijk niet-rendabele private ontwikkeling voor onze rekening zodat de gewenste en belangrijke ontwikkeling haalbaar wordt.

Daarnaast en/of in aanvulling daarop zetten we het publiekrechtelijk planologisch instrumentarium in. De omgevingswet (Ow) biedt de mogelijkheid om in het omgevingsplan functies, regels, locatietekens en activiteiten op te nemen. Dat kan soms voldoende zijn om tot een gewenste ontwikkeling te komen. In de verleidende rol zetten we ook het instrumentarium van het kostenverhaal (zie hoofdstuk 5) in. We letten daarbij goed op de draagkracht van de ontwikkelende partij.

Het risico voor de gemeente bestaat er in deze rol voornamelijk uit dat de gewenste maatschappelijke impact niet (volledig) wordt gerealiseerd. De financiële risico's in de ontwikkeling van de locatie zijn voor ons beperkt. Het kan echter wel zo zijn dat een ontwikkeling onvoldoende financiële draagkracht heeft om een volledig kostenverhaal tot stand te laten komen.

#### 4.2.3 De afwachtende rol

De gemeente heeft in deze rol mogelijk dominant of zelfs volledig eigendom van een locatie. Omdat de mate van belang voor een ontwikkeling op die plaats echter niet erg hoog is, gaan we niet zelf actief op zoek naar mogelijkheden om snel tot een ontwikkeling te komen. Wanneer er zich een kans voordoet voor een ontwikkeling die tot een goed resultaat kan leiden dan nemen we die. De inzet van de instrumenten die we noemden bij de initiërende rol is daarbij mogelijk. Dat is echter alleen aan de orde als we er een goed maatschappelijk en financieel resultaat door kunnen behalen en als we voldoende capaciteit en middelen voor de uitvoering ervan hebben. Ontwikkelingen die belangrijker zijn, gaan immers voor.

Juist omdat onze capaciteit en middelen beperkt zijn kunnen we ook een concessieovereenkomst sluiten waarbij we onze grond inbrengen bij een andere partij die dan de ontwikkeling voor eigen risico uitvoert binnen vooraf afgesproken kaders.

#### 4.2.4 De toetsende rol

Ook deze rol kan in beeld komen in gebieden die nu al goed scoren op onze maatschappelijke ambities. In de toetsende rol hebben we nauwelijks tot geen eigendom in een ontwikkeling en aangezien we de ontwikkeling ook niet belangrijk vinden, is het verwerven van eigendom er ook niet van belang. We zetten in deze rol vooral in op onze publiekrechtelijke mogelijkheden en toetsen initiatieven daaraan. Wij hebben zo een beperktere rol en daarmee ook minder sturing op het gewenste resultaat. Dat wordt grotendeels door de initiatiefnemer ingevuld en door ons via de publiekrechtelijke instrumenten (zie 4.2.2) ingekaderd en getoetst. We zijn bereid de sturing op de ontwikkeling (deels) los te laten wanneer het initiatief goed bijdraagt aan de realisering van onze maatschappelijke ambities.

We zetten het instrument van kostenverhaal maximaal in en hechten dat bij voorkeur via een anterieure overeenkomst af.

*Kader 4.1: We kiezen bij ontwikkelingen een van de vier mogelijke rollen: initiërend, verleidend, afwachtend of toetsend. Met het afwegingskader bepalen we een voorkeursrol en een alternatieve rol die we kunnen innemen als de voorkeursrol niet (volledig) mogelijk is vanwege beperkende randvoorwaarden.*

*Kader 4.2: Binnen de initiërende rol moet vanuit een van de tien mogelijke actieve argumenten inhoudelijk onderbouwd worden waarom de gemeente de grondontwikkeling en eventueel aanvullende verwervingen wil doen.*

*Kader 4.3: Indien we in de initiërende rol samenwerken met een andere partij, dan doen we dat omdat die samenwerking duidelijk meerwaarde heeft. We brengen deze meerwaarde van de samenwerking in beeld en we kiezen de samenwerkingsvorm die het best aansluit op de redenen om te gaan samenwerken.*

*Kader 4.4: In de verleidende rol zorgen we ervoor dat andere partijen zo goed mogelijk in staat worden gesteld om gewenste en belangrijke ontwikkelingen te kunnen realiseren. We regelen het kostenverhaal via onze beleidskaders, waar mogelijk via een - op basis van vrijwilligheid - te sluiten anterieure overeenkomst.*

*Kader 4.5: De gemeente overweegt de afwachtende rol alleen wanneer er sprake is van het benutten van reeds aangekochte gronden (met eventueel de aanvullende verwerving van aanpalende gronden) en wanneer er zowel maatschappelijk als financieel een goed resultaat behaald kan worden.*

*Kader 4.6: We zetten het instrument van kostenverhaal in de toetsende rol maximaal in en hechten dat bij voorkeur via een anterieure overeenkomst af.*

*Kader 4.7: Het college is verantwoordelijk voor de uitvoering van de onder 4.2 tot en met 4.6 opgenomen kaders.*

## 5. Kaders en toepassing in de praktijk

Voor de uitvoering van het grondbeleid en de sturing in gebieds- en locatieontwikkelingen kunnen we gebruik maken van verschillende (juridische) en instrumenten en financiële mogelijkheden. Afhankelijk van de rolkeuze van de gemeente zoals omschreven in paragraaf 4.2 (voor het grondbeleid) zet de gemeente deze instrumenten onder de daar genoemde voorwaarden al dan niet in.

In onderstaande paragrafen beschrijven we achtereenvolgens kaders rondom:

- het aankopen van locaties (al dan niet met opstallen)
- het uitvoeren van grondexploitaties en kostenverhaal
- het uitgeven van gronden
- het samenwerken in gebiedsontwikkeling
- de informatievoorziening.

### 5.1 Instrumenten voor aankopen van locaties

Het beschikbaar hebben of krijgen van een locatie kan essentieel zijn voor een gewenste ontwikkeling. In hoofdstuk 4 beschreven we in welke situaties en rollen dat het geval kan zijn. Dit brengt met zich mee dat we bereid en in staat moeten zijn om tot verwerving van locatie(s) over te gaan.

We maken op basis van budget en motivatie van de verwerving voor een ontwikkellocatie onderscheid in twee vormen van aankoop van locaties, te weten planeigen aankopen en strategische aankopen.

Planeigen aankopen zijn reeds opgenomen binnen de eerder vastgestelde grondexploitatie. De grondexploitatie wordt jaarlijks herzien en daarin kan een eventuele wijziging op het aankoopbedrag worden verwerkt. De raad heeft eerder budget vastgesteld en bevestigt dit jaarlijks bij de herziening van de grondexploitaties. Het college legt achteraf verantwoording af over aankoop via P&C cyclus.

Voor strategische aankopen heeft de raad een eenmalig krediet vastgesteld van € 5 miljoen. Dit verwervingsbudget wordt gaandeweg uitgeput. Na bestuurlijke besluitvorming over ontwikkelingen op de aangekochte locaties, met bijbehorend financieel kader van de grondexploitatie, komt de bestedingsruimte vrij en kan dit opnieuw worden ingezet. Uiterlijk via de paragraaf grondbeleid in de jaarrekening, maar indien mogelijk en/of nodig eerder, wordt verantwoording afgelegd en wordt geëvalueerd of het krediet voldoet om aan de vastgestelde ontwikkelbehoefte uit de Ruimtelijke Ontwikkelstrategie en de beoogde rollen uit het grondbeleid te voldoen.

De aankoop zelf kan op verschillende wijzen tot stand komen. Daarvoor kunnen we vier mogelijke instrumenten gebruiken:

- Minnelijke (grond)verwerving
- Voorkeursrecht
- Onteigening
- Kavelruil.

We hanteren daarbij het uitgangspunt dat locaties zoveel als mogelijk minnelijk worden aangekocht tegen marktconforme prijzen en voorwaarden. Daarvoor wordt een (grond)aankoop onderbouwd met een onafhankelijke taxatie van tenminste één onafhankelijke deskundige. Indien een minnelijke aankoop niet lukt, dan maken we een heroverweging van onze ontwikkel- en samenwerkingsstrategie. We sluiten daarbij de route van onteigening niet uit. De manier waarop dat gedaan wordt en onder welke voorwaarden we dat kunnen doen is geregeld in het aanvullingsspoor grondeigendom van de Omgevingswet (Ow).

Ook het voorkeursrecht is daarin wettelijk geregeld. Als we een voorkeursrecht vestigen op een locatie, kunnen eigenaren de locatie alleen verkopen als zij die eerst aanbieden aan de gemeente. Dit instrument gaat grondspeculatie tegen. Het is functioneel als we plannen hebben om een locatie te ontwikkelen waar we zelf graag directe invloed willen uitoefenen. Het geeft ons vanwege het publiek belang de kans om een betere positie in te nemen ten opzichte van private ontwikkelende partijen.

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

## 5.2 Instrumenten voor uitvoering van een gebiedsontwikkeling en kostenverhaal

Bij de uitvoering van een gebiedsontwikkeling gaat de gemeente financieel verplichtingen aan. Bij de beschrijving van de verschillende rollen van grondbeleid in hoofdstuk 4 is aangegeven hoe en in welke mate daar risico's aan verbonden kunnen zijn. In deze paragraaf beschrijven we kort hoe we in de besluitvorming tot uitvoering van een gebiedsontwikkeling kunnen komen. De voorschriften zijn geregeld via het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV). Die regels blijven wij volgen.

### 5.2.1 Gemeentelijke grondexploitatie

Wanneer wij zelf risicodragend de grondproductie uitvoeren, zoals beschreven als mogelijkheid in de rollen van **initieënd en afwachtend ontwikkelaar**, dan schrijft de BBV voor dat we de Raad een begroting voor die grondexploitatie laten vaststellen. Het moment waarop de Raad dit besluit moet nemen is alleen op hoofdlijnen in de BBV geregeld. Om de voorfinanciering zoveel mogelijk te beperken en om zo transparant mogelijk te zijn in de uitvoering van een gebiedsontwikkeling hanteren wij het uitgangspunt dat we een grondexploitatiebegroting bij eerstvolgende mogelijkheid ter besluitvorming aan de Raad voorleggen als deze voldoet aan de volgende cumulatieve voorwaarden:

1. De plangrenzen zijn duidelijk; er is een kaart van het gebied waar de grondexploitatie betrekking op heeft.
2. We hebben inzichtelijk voor welke functies we grond gaan uitgeven.
3. We hebben in hoofdlijnen inzichtelijk welke eventueel aanvullende aankopen en werkzaamheden voor bouw- en woonrijp maken moeten plaatsvinden.
4. We kunnen daarom een volledig onderbouwde begroting met de kosten en opbrengsten van de grondexploitatie opstellen, ook al is de raming wellicht nog op hoofdlijnen.

Hierdoor is het mogelijk dat we ook al grondexploitaties ter besluitvorming brengen die nog niet passen binnen het (tijdelijk) omgevingsplan en waarvoor nog een BOPA verleend moet worden. Dit is nodig om de ontwikkelstrategie beter uitvoerbaar te maken en de raad daarbij ook eerder in positie te brengen.

Jaarlijks wordt over vastgestelde grondexploitaties verantwoording afgelegd en wordt de grondexploitatie bijgesteld en opnieuw door de Raad vastgesteld. Zo'n bijstelling kan betrekking hebben op wijzigingen in alle bovengenoemde voorwaarden. Het verwachte financiële resultaat uit de grondexploitaties kan grotere afwijkingen gaan vertonen nu we grondexploitaties eerder ter besluitvorming gaan brengen.

De regels rondom de autorisatie van begroting en investeringskredieten en waardering en afschrijving van vaste activa (gronden en vastgoed) zijn vastgelegd in onze financiële verordening. Aanvullend daarop en in lijn met de regelgeving uit het BBV gelden de volgende financiële kaders voor onze eigen grondexploitaties:

- Verwachte tekorten worden voor het volledige bedrag van de eindwaarde ten laste van een verliesvoorziening gebracht.
- Winsten uit de grondexploitaties worden in eerste instantie aangewend om de reserve Risicobuffer Bouwgrondexploitaties aan te vullen. Deze reserve dient om risico's uit projecten, na toepassing van mogelijke beheersmaatregelen in de projecten, op te kunnen vangen. De benodigde omvang van de reserve wordt jaarlijks bepaald. Indien het resultaat uit de grondexploitaties ontoereikend is om de buffer te vullen, wordt de risicobuffer vanuit de algemene reserve aangevuld. Wanneer deze buffer volledig is aangevuld, vloeien de resterende winsten via het voorstel tot bestemming van het rekeningresultaat bij de behandeling van de Jaarstukken van enig jaar door de raad naar de Algemene Reserve. Aangezien deze incidentele en niet-begrote resultaten ook kunnen worden ingezet om een bijdrage te leveren aan de verbetering van de investeringscapaciteit en slagkracht voor de Ruimtelijke Ontwikkelstrategie te vergroten is het voorstel om de werkwijze te wijzigen en bij de bestemming van het rekeningresultaat van een boekjaar het beslispunt op te nemen om de tussentijdse winsten na de noodzakelijke aanvulling van de Risicobuffer grondexploitatie te storten in de Reserve Majeure projecten. De raad kan bij de besluitvorming altijd ervoor kiezen om alsnog een storting in de algemene reserve te doen in plaats van een storting in de reserve majeure projecten.

### 5.2.2 Private grondexploitatie

Wanneer we de grondproductie volledig aan andere partijen over laten is sprake van private grondexploitaties. Deze kunnen voorkomen in **de verleidende rol en de toetsende rol**. We kunnen vanuit onze publiekrechtelijke rol dan via de functie nog sturen op de ruimtelijke ordening, aangezien we de bevoegdheid hebben om de functie van een locatie te veranderen en vast te leggen. Bij die planologische medewerking die we dan verlenen, kunnen

we zowel kwalitatieve als financiële voorwaarden stellen. In onderstaand overzicht benoemen we de instrumenten bij onze verleidende en toetsende rol.

| Instrumenten voor de verleidende en toetsende rol                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Bestemming van de locatie                                                                                                                                                                                                             | Onder de OW wordt de evenwichtige toedeling van functies aan locaties geregeld via het omgevingsplan, dat daarmee de vervanger wordt van het bestemmingsplan (en wijzigingsplan, uitwerkingsplan en beheersverordening), maar ook van diverse gemeentelijke verordeningen (bijvoorbeeld een bomen-, geur- en monumentenverordening, nota dierenwelzijn of een verordening afvoer regen- en grondwater) en delen van verordeningen die zien op de fysieke leefomgeving (bijvoorbeeld onderdelen uit de APV). In de omgevingsvisie nemen we op hoe we het leefgebied willen ontwikkelen en beschermen. Die keuzes worden in juridisch bindende regels in het omgevingsplan uitgewerkt. In het omgevingsplan kunnen we voor ieder gebied aangeven welke functies en activiteiten wel of niet zijn toegestaan (bijvoorbeeld wonen, recreatie of bedrijvigheid). Daarnaast kunnen we bijzondere regels opnemen. Zo leggen omgevingswaarden vast welke kwaliteit een grondgebied moet hebben en maken regels voor een programmatische aanpak het mogelijk nieuwe activiteiten te ontplooiën in een leefomgeving die onder druk staat. |
| Vorbereidingsbesluit                                                                                                                                                                                                                  | Met een voorbereidingsbesluit kan voorbereidingsbescherming geregeld worden. Hiermee kunnen activiteiten voorkomen worden die in het omgevingsplan nog zijn toegestaan, maar die met de in voorbereiding zijnde wijziging van het omgevingsplan naar verwachting niet meer of alleen onder voorwaarden zijn toegestaan. Het gaat om een publiekrechtelijk instrument dat we kunnen inzetten.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| Kostenverhaal                                                                                                                                                                                                                         | Kostenverhaal via overeenkomst                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|                                                                                                                                                                                                                                       | Publiekrechtelijk kostenverhaal                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| In het omgevingsplan kunnen, aanvullend op het publiekrechtelijk kostenverhaal, regels worden gesteld. Ook via de privaatrechtelijke weg (het sluiten van een anterieure overeenkomst) kunnen aanvullende voorwaarden worden gesteld. |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |

Tabel 4: Overzicht van juridische instrumenten voor de verleidende en toetsende rol.

## Kostenverhaal

Wanneer we de grond niet zelf uitgeven zijn wij als gemeente verplicht een bijdrage in rekening te brengen voor kosten die door ons gemaakt worden ten behoeve van de ontwikkeling van het plan. Deze bijdrage is onder andere voor de kosten van het opstellen van plannen, het aanleggen van openbare voorzieningen en het inrichten van de openbare ruimte (voor zover die activiteiten door ons worden uitgevoerd). Dit wordt kostenverhaal genoemd.

De systematiek van kostenverhaal regelen we in het programma Kostenverhaal, dat het college (nog) vast gaat stellen nadat het programma voor wensen en bedenkingen is voorgelegd aan de raad. In de Nota Grondbeleid beschrijven we alleen de hoofdlijnen daarvan:

- Het afsluiten van een (anterieure) overeenkomst waarin het kostenverhaal geregeld is heeft onze voorkeur. In deze privaatrechtelijke overeenkomst leggen we afspraken over het initiatief vast, zoals de verdeling van taken, verantwoordelijkheden en risico's. Ook kunnen we in de anterieure overeenkomst voorwaarden stellen waaraan de ontwikkeling moet voldoen op het gebied van programmering, planning en locatie-eisen.
- Voor grote en complexe projecten sluiten we voorafgaand aan de anterieure overeenkomst een intentieovereenkomst af met de initiatiefnemer. Hierin leggen we vast onder welke voorwaarde we meewerken aan het initiatief en wanneer we onze medewerking daaraan beëindigen. Ook spreken we af dat de initiatiefnemer de gemeentelijke inzet in deze fase vergoedt.
- Als het niet mogelijk is voor het kostenverhaal een overeenkomst over af te sluiten, is de publiekrechtelijke weg verplicht. Daarvoor legt de gemeente een kostenverhaalsregeling vast in het omgevingsplan. Zolang de kostenverhaalbijdrage niet is betaald, is het verboden om de bouwwerkzaamheden uit te voeren. Wie wil bouwen moet bij ons een kostenverhaalsbeschikking vragen. In de beschikking leggen we de kostenverhaalbijdrage op. De te verhalen kosten zijn opgenomen in de kostensoortenlijst (bijlage IV van het Omgevingsbesluit, artikel 8.15).
- Wij mogen de kosten alleen verhalen als wordt voldaan aan de criteria van profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid. Ook moet de locatie het kostenverhaal kunnen dragen. Dat houdt in dat er niet meer kosten worden verhaald dan dat er opbrengsten zijn.

## Investeren bij private grondexploitaties

Hoewel bij private grondexploitaties het streven is om de gemeentelijke kosten volledig te verhalen, zoals ook wettelijk is voorgeschreven, is dat niet altijd mogelijk. Door de macro-aftopping in het publiekrechtelijk kostenverhaal is het mogelijk dat niet te verhalen kosten voor rekening van de gemeente zullen komen. Het is ook mogelijk dat er sprake is van een voorzienbaar financieel tekort. Een voorbeeld daarvan kan gaan over de aanleg van maatschappelijke voorzieningen die nodig zijn, zoals we dit in deze nota hebben opgenomen als mogelijke optie in de verleidende rol. Op die manier nemen we een deel van de investeringen in een duidelijk niet-rendabele private ontwikkeling voor onze rekening zodat de gewenste en belangrijke ontwikkeling haalbaar wordt.

We komen dan als gemeente voor de vraag te staan of we bereid zijn te betalen voor het voorzienbare tekort. We leveren dan dus een bijdrage aan een initiatief van derden als die bijdrage opweegt tegen het maatschappelijk rendement dat de ontwikkeling realiseert. Hiervoor gelden de volgende voorwaarden:

- De bijdrage doorstaat de toets van ongeoorloofde staatssteun.
- De ontwikkelende partij kan de onrendabele investering goed onderbouwen en kan aantonen dat de oorzaak niet gelegen is in een te hoge aankoop prijs van de locatie. In een anterieure overeenkomst maken we afspraken over toetsing van de onrendabele investering na realisatie van de opstallen door de derden en een eventuele eindafrekening indien de onrendabele top daarbij minder hoog blijkt te zijn.
- De bijdrage van de gemeente overstijgt niet het fictief berekende bedrag van het voorzien tekort indien de gemeente de grondexploitatie zelf had gevoerd op de betreffende locatie.

## 5.3 Uitgifte van gronden

Bij de keuze voor een actieve grondproductierol is uitgifte van grond evident. In het proces van gronduitgifte hebben we met een aantal afwegingen (niet uitputtend en niet volgordelijk) te maken:

- Uitgifte in huidige bestemming of na bestemmingswijziging
- Uitgifte als ruwe bouwgrond (in huidige staat, met of zonder opstal) of als bouwrijpe grond
- Uitgifte in erfpacht of volle juridische eigendom (verkoop van grond)
- Selectie van de partij waar grond aan wordt uitgegeven door een-op-een selectie of via openbare selectieprocedure

Als de gemeente een locatie in eigendom heeft, staat de gemeente voor de keuze om zelf te ontwikkelen of te laten ontwikkelen door marktpartijen. Daarbij geldt dat er een analyse gemaakt wordt van alle beleidsopgaven (dus meer dan alleen woningbouw of ruimte voor bedrijven, maar ook bijvoorbeeld energie, mobiliteit, groen/blauw, etc.) die er liggen ten opzichte van de inzet van die locatie voor die opgaven. Eerst wanneer duidelijk is geworden dat de gemeente de locatie niet zelf nodig heeft – al dan niet na transformatie -, of dat de locatie niet onderdeel zou kunnen zijn van een toekomstige gemeentelijke gebiedsontwikkeling, kan deze aan derden te koop worden aangeboden. Als de gemeente het overlaat aan de markt legt de gemeente het ontwikkelrisico daar neer. Die marktpartijen moeten dan komen met plannen voor gebiedsontwikkelingen waarvoor de gemeente de functie wil wijzigen.

Als de gemeente de ontwikkeling overlaat aan de markt, kan de gemeente de grond in huidige staat uitgeven. Dit komt bijvoorbeeld voor bij uitgifte van snipperkavels waarbij de ontwikkelaar al eigen grond in bezit heeft en die grond al zelf bouwrijp maakt, en het daardoor kostenefficiënter kan zijn om ook de gemeentegrond bouwrijp te maken.

De gemeente maakt hierbij steeds een eigen belangenafweging waarin kosten en risico's (voor de gemeente) van de mogelijke scenario's tegen elkaar worden afgewogen. Per project wordt een afweging gemaakt wat het best passend is, met als uitgangspunt dat dit voor de gemeente (juridisch en financieel) niet nadelig mag zijn.

Voorheen was het bij veel gemeenten gebruikelijk om onroerende zaken één op één te gunnen aan een marktpartij. Door het Didam-arrest van de Hoge Raad worden hier strengere eisen aan gesteld zodat aan (potentiële) kopers gelijke kansen geboden worden. Dit geldt indien voor het realiseren van een gebiedsontwikkeling gronduitgifte (zowel bij koop als bij erfpacht) door de gemeente noodzakelijk is.

Onroerende zaken van de gemeente kunnen op twee manieren worden uitgegeven aan een partij:

1. Eén-op-één-gunning indien sprake is van objectieve, toetsbare en redelijke criteria en deze op de juiste manier zijn gepubliceerd.
2. Door middel van een openbare selectieprocedure.

Hoe we met de verschillende manieren van gronduitgifte omgaan is opgenomen in de beleidsregel uitgifte onroerende zaken gemeente Weert, welke is vastgesteld door het college van B&W in 2022.

### 5.3.1 Grondprijzen

Nadat de keuzes in het proces gronduitgifte doorlopen zijn, kan op basis van de uitkomsten van de gemaakte keuzes de grondprijs bepaald worden die de koper of erfpachter voor de kavels gaat betalen. Hoe we in Weert tot een uitgifteprijs voor grond komen is opgenomen in de grondprijnsbrief die de gemeenteraad jaarlijks vaststelt. Hierin stelt de raad kaders waarbinnen het college en de ambtelijke organisatie opereren. Een marktonderzoek door een extern adviesbureau ligt aan de grondprijnsbrief ten grondslag.

We hanteren daarbij in algemene zin het uitgangspunt dat we grondprijzen zoveel mogelijk marktconform bepalen. Daarbij volgen we de wettelijke bepalingen rondom staatssteun en het verplicht marktconform handelen. De in het grondprijnsbeleid vastgelegde tarieven worden toegepast in de volle breedte van het grondbeleid: koop- en verkooptransacties, erfpacht, gewone pacht en huur. Indien het niet mogelijk blijkt om een specifieke kavel binnen de kaders van het grondprijnsbeleid te verkopen, dan wordt dit gemotiveerd ter besluitvorming aan de gemeenteraad voorgelegd.

### 5.4 Samenwerking in gebiedsontwikkeling

De instrumenten voor samenwerking in een gebiedsontwikkeling zijn in onderstaand overzicht weergegeven, vergezeld van een korte toelichting en een situatieschets waarin ze door ons ingezet kunnen worden. Ze kunnen in alle vier de mogelijke grondbeleid rollen voorkomen.

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

Tabel 3: Overzicht van instrumenten voor de samenwerkende grondproductierol

## 5.5 Informatievoorziening

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

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

### Verdeling verantwoordelijkheden Raad en College

De raad stelt de kaders en controleert. Het college is het dagelijks bestuur en zorgt voor de sturing, binnen de vastgestelde kaders, om de gestelde doelen te bereiken. De uitvoering van het beleid vindt plaats door het ambtelijk apparaat. Op basis van bestuurlijk goedgekeurde plannen/exploitaties of projectdocumenten worden de overeengekomen activiteiten uitgevoerd.

De rolverdeling binnen de gemeente tussen het college en de raad is in het navolgende tabel weergegeven

|                               | Gemeenteraad                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | College van B&W                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|-------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Grondbeleid</b>            | <ul style="list-style-type: none"><li>• Stelt Nota Grondbeleid vast.</li><li>• Houdt toezicht op de uitvoering van het grondbeleid.</li><li>• Stelt begroting, jaarrekening en MPGV vast.</li></ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | <ul style="list-style-type: none"><li>• Voert Nota Grondbeleid uit.</li><li>• Legt verantwoording af over het gevoerde grondbeleid in de paragraaf grondbeleid bij begroting en jaarrekening en in het Meerjaren Perspectief Grondexploitaties en Vastgoed (MPGV).</li></ul>                                                      |
| <b>Aankoop van grond</b>      | <ul style="list-style-type: none"><li>• Stelt grondexploitaties vast waarmee verwervingsbudgetten beschikbaar gesteld.</li><li>• Neemt besluiten tot onteigening en tot aanwijzing voorkeursrecht.</li><li>• Stelt kaders en jaarlijks budget vast voor strategische aankopen en keurt (achteraf) strategische aankopen goed.</li><li>• Formuleert wensen en bedenkingen bij voorgestelde majeure aankopen.</li></ul>                                                                                | <ul style="list-style-type: none"><li>• Koopt gronden en gebouwen aan binnen beschikbaar gestelde kaders en budget.</li><li>• Doet strategische aankopen van gronden en vastgoed (voorbereiden en effectueren).</li><li>• Informeert de gemeenteraad over het resultaat (zo nodig via optie van wensen en bedenkingen).</li></ul> |
| <b>Verkoop van grond</b>      | <ul style="list-style-type: none"><li>• Stelt de grondprijsbrief vast.</li><li>• Reageert waar nodig met wensen en bedenkingen conform de Gemeentewet.</li></ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | <ul style="list-style-type: none"><li>• Regelt de verkoop van gronden en gebouwen.</li><li>• Stelt de grondprijsbrief vast.</li><li>• Stelt de algemene verkoopvoorwaarden vast.</li><li>• Informeert de gemeenteraad over het resultaat (zo nodig via optie van wensen en bedenkingen).</li></ul>                                |
| <b>Kostenverhaal</b>          | <ul style="list-style-type: none"><li>• Stelt de uitvoeringsparagraaf Omgevingsvisie m.b.t. kostenverhaal vast op voordracht van het college.</li><li>• Formuleert wensen en bedenkingen bij voorgestelde anterieure overeenkomsten met substantiële impact en bij het programma kostenverhaal en financiële bijdragen</li></ul>                                                                                                                                                                     | <ul style="list-style-type: none"><li>• Stelt programma kostenverhaal en financiële bijdragen vast.</li><li>• Sluit intentie, anterieure en posterieure overeenkomsten en brengt kostenverhaalsbijdragen in rekening.</li></ul>                                                                                                   |
| <b>Grond-exploitatie</b>      | <ul style="list-style-type: none"><li>• Draagt zorg voor het openen, bijstellen, vaststellen en afsluiten van grondexploitaties.</li><li>• Stelt tussentijdse wijzigingen vast.</li><li>• Bepaalt de resultaatbestemming bij de verplichte tussentijdse winstneming.</li><li>• Besluit over de jaarlijkse kredietverlening voor de uitgaven in de grondexploitatie (verwerving, BRM, WRM en planontwikkelingskosten). De herziene of geactualiseerde grondexploitatie is hierbij de basis.</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>• Bereidt nieuwe grondexploitaties voor.</li><li>• Zorgt voor het opstellen en actualiseren van grondexploitaties.</li><li>• Rapporteert over tussentijdse wijzigingen.</li></ul>                                                                                                           |
| <b>Programma en kwaliteit</b> | <ul style="list-style-type: none"><li>• Stelt omgevingsvisie, omgevingsplan, het ruimtelijk kwaliteitskader, gebiedsvisies en sectorale beleidskaders vast.</li><li>• Geeft bindend advies over door de gemeenteraad aangewezen buitenplanse omgevingsplanactiviteiten (BOPA).</li></ul>                                                                                                                                                                                                             | <ul style="list-style-type: none"><li>• Bereidt omgevingsplanwijziging, BOPA en beleidsnotities voor.</li><li>• Toetst van plannen aan beleid en wetgeving.</li></ul>                                                                                                                                                             |

Tabel 4: Schema rolverdeling raad en college

Het College informeert de Raad over de uitvoering van het Grondbeleid via de Planning & Control (P&C)-cyclus. Dat doen we via de paragraaf grondbeleid in de begroting en jaarrekening. In onze jaarrekening lichten we alle

financiële uitgangspunten toe die we hanteren bij de actualisatie van de grondexploitaties en bij het bepalen van het resultaat.

Via de paragraaf grondbeleid van de programmabegroting en het jaarverslag kunnen we wijzigingen in wet- en regelgeving en in inhoudelijke, juridische en financiële kaders opnemen. Door die in een addendum aan de nota toe te voegen kan de nota Grondbeleid voor langere tijd actueel blijven.

*Kader 5.1: Het College verwerft locaties binnen het door de Raad beschikbaar gestelde investeringsplafond.*

*Kader 5.2: Locaties worden zoveel mogelijk minnelijk aangekocht tegen marktconforme prijzen en voorwaarden. Daarvoor wordt een grondaankoop onderbouwd met een onafhankelijke taxatie van tenminste één onafhankelijke deskundige. Indien een minnelijke aankoop niet lukt, dan maken we een heroverweging van onze ontwikkel- en samenwerkingsstrategie. We sluiten daarbij de route van onteigening niet uit.*

*Kader 5.3: We leggen een grondexploitatiebegroting bij eerstvolgende mogelijkheid ter besluitvorming voor aan de Raad als deze voldoet aan de vier cumulatieve voorwaarden.*

*Kader 5.4: De gemeenteraad stelt jaarlijks een grondprijnsbrief vast. Binnen de gestelde kaders kan het college opereren.*

*Kader 5.5: Kostenverhaal via (anterieure) overeenkomst heeft voorkeur boven het publiekrechtelijk kostenverhaal. Als we over moeten gaan tot publiekrechtelijk kostenverhaal dan bepalen we situationeel welke methode we hanteren.*

*Kader 5.6: Een locatie die we zelf als gemeente in bezit hebben verkopen we pas als duidelijk is geworden dat we die locatie niet, al dan niet na transformatie, zelf nodig hebben of dat we de locatie niet onderdeel willen laten zijn van een (toekomstige) gebiedsontwikkeling.*

## Begrippenlijst

|     |                                             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|-----|---------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1.  | Bouwrijp maken van grond                    | Het bouwrijp maken van grond is het proces waarbij een locatie in bouwrijpe staat wordt gebracht. Dit betekent dat de grond geschikt moet zijn voor bebouwing, vrij van beslagen, gebruiksrechten en andere lasten of beperkingen die de bouw of het gebruik van de kavel kunnen hinderen, tenzij deze in de koopovereenkomst van de gemeente zijn vermeld en door de koper zijn geaccepteerd. |
| 2.  | Brede welvaart                              | Volgens het Planbureau voor de Leefomgeving gaat brede welvaart in essentie over het welzijn van mensen. Het is een maatstaf voor alles dat mensen van waarde vinden.                                                                                                                                                                                                                          |
| 3.  | Buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA) | Een BOPA is een activiteit die niet voldoet aan de regels van het omgevingsplan en die niet vergunningsvrij voor het bouwen is.                                                                                                                                                                                                                                                                |
| 4.  | Erfpacht                                    | Erfpacht is het recht om een stuk grond en de (woon)ruimte daarop te gebruiken. Erfpacht wordt gecombineerd met een recht van opstal waardoor alleen de grond eigendom van de gemeente blijft.                                                                                                                                                                                                 |
| 5.  | Functie                                     | Een functie gaat over een bepaalde rol, taak of dienstbaarheid die kan worden toegekend aan een gedeelte van de fysieke leefomgeving. Een locatie kan bijvoorbeeld als functie bedrijventerrein, wonen, kantoor, monument of natuur hebben.                                                                                                                                                    |
| 6.  | Grondexploitatie                            | Een grondexploitatie is een financieel overzicht dat de kosten en opbrengsten van de grondontwikkeling in kaart brengt.                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| 7.  | Grondproductie                              | Het proces om gronden die in bezit zijn van de gemeente, of die aangekocht gaan worden door de gemeente, bouwrijp te maken, waarna grond wordt uitgegeven voor verdere ontwikkeling en de gemeente het openbaar gebied nog woonrijp maakt.                                                                                                                                                     |
| 8.  | Kerntaak                                    | Wettelijk doel of beleidsdoel dat is vastgelegd door college en/of raad.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| 9.  | Kostenverhaal                               | Kostenverhaal is een wettelijke plicht om (door wetgeving) genormeerde kosten die een gemeente maakt te verhalen op een grondeigenaar van een (her)ontwikkelingsgebied.                                                                                                                                                                                                                        |
| 10. | Locatiekenmerken                            | Met locatiekenmerken kan een perceel, bouwwerk of gebied driedimensionaal begrensd worden. Zo kan aangegeven worden wat in de verschillende lagen ondergrond, maaiveld en hoogte in het gebruik mogelijk is of juist beperkt wordt.                                                                                                                                                            |
| 11. | Maatschappelijke meerwaarde                 | Het totaal aan mogelijke positieve maatschappelijke effecten die veroorzaakt worden door een ruimtelijke ontwikkeling of inzet van gemeentelijk vastgoed. Dit kunnen effecten zijn voor de hele gemeente of voor afzonderlijke gebieden.                                                                                                                                                       |
| 12. | Macro-aftopping                             | Wanneer bij het kostenverhaal de totale kosten van het gebied de totale opbrengsten van het gebied overstijgen, dan geldt macro-aftopping. Het totaal van de kostenverhaalsbijdragen van alle eigenaren samen kan niet hoger zijn dan de opbrengsten in het gebied.                                                                                                                            |
| 13. | Omgevingsplan                               | Een omgevingsplan bevat de gemeentelijke regels voor de fysieke leefomgeving. De gemeente zorgt dat de regels die daarin zijn opgenomen samen leiden tot 'een evenwichtige toedeling van functies aan locaties'.                                                                                                                                                                               |
| 14. | Omgevingsplanactiviteit (OPA)               | Een OPA is een activiteit waarbij in het omgevingsplan is bepaald dat daarvoor een vergunning nodig is, maar die wel voldoet aan de regels van het omgevingsplan. Als een initiatief niet voldoet aan deze regels, moet een BOPA worden aangevraagd om af te wijken van het plan.                                                                                                              |
| 15. | Ontwikkelstrategie                          | Een ontwikkelstrategie bepaalt de koers van de gebiedsontwikkeling. Het maakt duidelijk hoe we tot de meest optimale ontwikkeling komen door duidelijk te maken welk programma, welke kwaliteit en welke fasering nodig is en hoe de businesscase er uit ziet.                                                                                                                                 |
| 16. | Regels                                      | Uit de regels volgt op welke wijze en onder welke voorwaarden de functies kunnen worden uitgevoerd. Zo zijn er regels die het oprichten van een                                                                                                                                                                                                                                                |

|     |                        |                                                                                                                                                                                                                                |
|-----|------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|     |                        | bouwwerk mogelijk maken of juist verhinderen. Ook zijn er regels waarmee het gebruik wordt geregeld zoals maximale bruto vloeroppervlakte, huisgebonden beroepsuitoefening, openingstijden, bedrijfscategorieën en dergelijke. |
| 17. | Samenwerkingsstrategie | De strategie die we nastreven om, met de inzet van middelen en instrumenten samen te werken in het totale proces van de gebiedsontwikkeling, van ontwikkeling tot beheer van de openbare ruimte en de opstellen.               |