

Nota Grond- & vastgoedbeleid

ZNSTD

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
Begrippenlijst.....	4
Samenvatting.....	6
Overzicht Grond- en vastgoedbeleid	9
1. Inzet van grond- en vastgoedbeleid	10
1.1 Inleiding	10
1.2 Visie en doel van het grond- en vastgoedbeleid	10
1.3 Uitvoering van het grond- en vastgoedbeleid	11
1.4 Leeswijzer	11
2. Regie met het grond- en vastgoedbeleid	13
Stap 1: Aanleiding ontwikkeling / vraag naar vastgoed	13
Stap 2: Beoordeling voorstelbaarheid	13
Stap 3: Afwegingen uitvoerbaarheid	14
Stap 4: Uitwerking en uitvoering in projecten	14
2.1 Vastgoedbeleid	14
2.1.1 De visie op vastgoed	15
2.1.2 Het vastgoedbezit van Zaanstad	15
3. De integrale afweging	17
3.1 Maatschappelijk rendement	17
3.2 Financieel rendement.....	18
3.2.1 Financiën en de inzet van vastgoed	19
3.3 Integrale beoordeling	20
3.3.1 Tijdelijkheid en integrale beoordeling	20
4. De rolkeuze in het grond- en vastgoedbeleid.....	22
4.1 Rolkeuze in grondbeleid.	22
4.2 Onderscheid in vier rollen.	24
4.2.1 Initiërend ontwikkelaar	24
4.2.2 Verleidend facilitator	25
4.2.3 Afwachtende ontwikkelaar	25
4.2.4 Passief/toetsende rol	25
4.3 Rolkeuze in vastgoedbeleid.	26
4.3.1 Afwegingskader voor panden met een maatschappelijke doelstelling	26
5. Kaders en toepassing in de praktijk.....	28
5.1 Instrumenten voor aankopen.....	28
5.2 De uitvoering van grondexploitaties en kostenverhaal.....	28
5.2.1 Private grondexploitaties.....	29
5.3 De uitgifte van gronden en vastgoed	30
5.3.1 Gronduitgifte.....	30
5.3.2 Verkoop en verhuur van vastgoed	31
5.4 Samenwerking in grondexploitatie.....	32
5.5 Informatievoorziening	32

Dit document is de eindversie van de nota grond- en vastgoedbeleid, januari 2026.

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

Voorwoord

Zaanstad staat voor de opgave om te groeien én te verdichten, terwijl we onze gemeente ook toekomstbestendig willen houden. De ruimte is schaars en daarom moeten we zorgvuldig omgaan met wat we hebben. Een belangrijk uitgangspunt is dat bestaand groen behouden blijft en dat we verdichten met oog voor kwaliteit. Dat betekent dat er bij verdichting ook ruimte is voor het creëren van een prettige openbare ruimte. Deze balans is leidend in de opgaven vanuit onze Omgevingsvisie en vormt het fundament van dit beleid.

Om deze opgaven beter te kunnen ondersteunen, actualiseren wij ons grond- en vastgoedbeleid in deze nieuwe Nota Grond- en Vastgoedbeleid. Hiermee voldoen wij niet alleen aan onze verplichting om een actueel grondbeleid vast te stellen, maar brengen wij ook beleidsonderdelen die voorheen versnipperd waren in verschillende nota's samen in één integraal beleidskader. De nota bundelt alle relevante uitgangspunten, rollen en financiële en procedurele kaders en biedt daarmee een samenhangende basis voor besluitvorming en uitvoering.

De nota beschrijft de verschillende rollen die de gemeente kan innemen binnen gebiedsontwikkelingen. Waar wij eigenaar zijn brengen wij de verschillende opgaven samen. Dat betekent dat wij sturen op een leefbare combinatie van woningbouw, mobiliteit, voorzieningen en economische bedrijvigheid. Waar wij geen eigenaar zijn, vervullen wij een faciliterende rol en zetten wij de beschikbare instrumenten in om de gewenste ontwikkelingen mogelijk te maken. Zaanstad biedt unieke kansen aan investeerders, initiatiefnemers en ontwikkelaars. Met dit beleid geven wij richting aan hoe wij die energie gaan benutten en waar we dat willen versterken.

Tot slot; de gemeente is niet de enige die bouwt aan onze toekomst. Het realiseren van onze ambities vraagt om samenwerking met inwoners, ondernemers, corporaties, maatschappelijke organisaties en marktpartijen. Dus daarom staan wij ook open voor tijdelijke functies van locaties, zolang dit bijdraagt aan de leefbaarheid en vitaliteit van onze gemeenschap. Zo creëren we ruimte voor initiatieven, versterken we de kwaliteit van de omgeving en bouwen we stap voor stap aan een veerkrachtige, inclusieve en toekomstgerichte gemeente.

Met deze Nota Grond- en Vastgoedbeleid leggen we een stevige en integrale basis om samen verder te bouwen aan Zaanstad.

Stephanie Onclin

Wethouder Grondzaken en Vastgoed

Gemeente Zaanstad

Begrippenlijst

1.	bouwrijp maken van grond	Het bouwrijp maken van grond is het proces waarbij een locatie technisch en juridisch geschikt wordt gemaakt voor de beoogde bebouwing.
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. De grond met daarop de opstallen blijft eigendom van de gemeente.
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 begroting waarin genormeerde kosten en opbrengsten worden opgenomen die te relateren zijn aan het proces van het aankopen, het voor bebouwing geschikt maken, het aanleggen van de openbare ruimte en het uitgeven van gronden aan partijen die gaan bouwen.
7.	impactniveau	Het CBS brengt de monitor Brede Welvaart & Sustainable Development Goals uit. In die monitor wordt gewerkt met kleuren om een signaalfunctie te geven rondom de mutatie van de brede welvaart. Bij de vier impactniveaus in onze waardenmatrix sluiten we op deze kleurenmethodiek aan.
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 kostensoorten 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 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.	Meerjarenprogramma grondexploitaties (MPG)	Dit betreft de jaarlijkse verslaglegging in samenhang met de jaarrekening met - meer gedetailleerde - informatie over gebiedsontwikkelingen op basis van een grondexploitatie of gebiedsontwikkelingen waarbij kostenverhaal aan de orde is.
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.
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.	Opstalrecht	Door het opstalrecht is de koper eigenaar van de opstallen en blijft de gemeente eigenaar van de grond. Bij het einde van de erfpacht, blijft het opstalrecht bestaan tenzij het beëindigd wordt waardoor de gemeente ook eigenaar van de opstallen wordt, waarvoor de gemeente in beginsel de waarde van de opstallen vergoedt.
17.	Plaberum	Het PLABERUM staat voor plan- en besluitvormingsproces ruimtelijke maatregelen en bestaat uit vier fasen (initiatieffase, definitiefase,

		ontwerpfase, uitvoeringsfase). Daarna vindt de overdracht naar de beheerfase plaats. Per fase is omschreven wat er qua plan- en besluitvorming dient te gebeuren.
18.	Placemaking	Placemaking is een veelzijdige benadering van de planning, het ontwerp en het beheer van openbare ruimtes. Placemaking maakt gebruik van de troeven, inspiratie en mogelijkheden van een lokale gemeenschap, met de bedoeling openbare ruimtes te creëren die de stedelijke vitaliteit verbeteren en de gezondheid, het geluk en het welzijn van mensen bevorderen.
19.	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.
20.	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.

Samenvatting

De gemeente Zaanstad staat voor grote uitdagingen, zoals klimaatverandering, energievraag, woningtekort, mobiliteit en economische bedrijvigheid. Om deze thema's aan te pakken, zijn in de Omgevingsvisie 2040 zes strategische opgaven vastgesteld: verstedelijking, economie, duurzaamheid, kansengelijkheid, veiligheid en gezondheid. Het grond- en vastgoedbeleid (GrVg-beleid) is daarbij een cruciaal instrument om deze maatschappelijke ambities te realiseren. Dit beleid biedt kaders voor ruimtelijke ontwikkelingen en het gebruik van vastgoed. Het helpt de gemeente strategisch te handelen en helderheid te bieden aan inwoners, ondernemers en ontwikkelaars.

Visie en Doelen van het Grond- en Vastgoedbeleid

Het GrVg-beleid dient twee hoofddoelen:

1. **Grond en vastgoed inzetten voor maatschappelijke ambities:** De gemeente Zaanstad zet grond- en vastgoedinstrumenten in om haar maatschappelijke doelen te realiseren. Door ontwikkelstrategieën te koppelen aan strategische locaties, worden deze in lijn gebracht met bredere gemeentelijke doelen. Het grondbeleid biedt richtlijnen voor beslissingen rondom ruimtelijke ontwikkelingen en de rol die de gemeente hierin speelt. Het vastgoedbeleid richt zich op het beheren van panden die waarde toevoegen aan de stad en ondersteunt zowel stedelijke ontwikkelingen als de huisvesting van de gemeentelijke organisatie.
2. **Inzicht bieden in haalbaarheid van ontwikkelingen:** Het grondbeleid helpt bij het beoordelen van de haalbaarheid van ruimtelijke projecten, waarbij een integrale aanpak wordt gehanteerd om overbelasting van locaties te voorkomen. De nadruk ligt op het vinden van een balans tussen maatschappelijk rendement en financieel haalbare resultaten. Het vastgoedbeleid biedt eveneens inzicht bij beslissingen over aankoop, realisatie, beheer en verkoop van panden, waarbij wordt gestreefd naar een optimale afweging tussen inhoudelijke en financiële doelen.

Kader: In toekomst- en beleidsvisies wordt waar mogelijk een uitvoeringsparagraaf opgenomen. Deze beschrijft op hoofdlijnen welke ruimtelijke ontwikkelingen kunnen bijdragen aan de realisatie van strategische opgaven, en welke rol de gemeente daarbij kan spelen.

Uitvoering van het Grond- en Vastgoedbeleid

Het GrVg-beleid helpt de beperkte beschikbare ruimte in Zaanstad optimaal te benutten. Vaak zijn gronden en gebouwen niet in eigendom van de gemeente, maar toch moet de gewenste ontwikkeling mogelijk zijn. Het beleid biedt inzicht in hoe ontwikkelingen kunnen plaatsvinden, ook zonder eigendom, en legt uit hoe het beheer van gemeentelijk eigendom plaatsvindt.

Het juridisch en financieel kader, gebaseerd op wet- en regelgeving, speelt een belangrijke rol in de uitvoering. Deze kaders worden in de programmabegroting en het jaarverslag vastgelegd. In de bijlage van de nota zijn de financiële spelregels opgenomen voor de verkoop van vastgoed, omzetting van erfpacht, en grondexploitatie.

Regie met het Grond- en Vastgoedbeleid

Het GrVg-beleid speelt een belangrijke rol bij het vertalen van de strategische opgaven naar daadwerkelijke uitvoering. De stappen van vraag tot uitvoering omvatten onder andere de aanleiding voor een ontwikkeling (bijvoorbeeld een beleidsvisie), de beoordeling van haalbaarheid, en de afweging van de rol van de gemeente bij die ontwikkeling. De integrale afweging van de haalbaarheid van een project zorgt ervoor dat maatschappelijke ambities en financiële haalbaarheid in balans blijven.

Vastgoedbeleid en Maatschappelijke Opgaven

Het vastgoedbeleid draagt bij aan maatschappelijke opgaven zoals kansengelijkheid en de realisatie van voorzieningen in kwetsbare wijken. Zaanstad streeft naar een compacte vastgoedportefeuille, maar erkent dat de druk op het voorzieningenniveau toeneemt door bevolkingsgroei en verdichting. Hierdoor is het belangrijk dat de gemeente vastgoed flexibel inzet, bijvoorbeeld door samenwerking met woningcorporaties voor multifunctionele voorzieningen.

Het beleid beschrijft ook het proces van vastgoedinzet: het versterken van inzicht in benodigde voorzieningen, optimaliseren van de huidige vastgoedportefeuille, en ontwikkelen van een strategie voor vastgoedontwikkeling. Dit alles vraagt om een balans tussen beheersmatige en ontwikkelgerichte advisering.

Kader: De gemeentelijke vastgoedportefeuille moet ten minste kostendekkend zijn. Als een vastgoedinvestering niet sluitend is, kan de gemeenteraad besluiten het tekort, buiten de vastgoedexploitatie om, uit andere middelen te dekken.

Integrale Afweging

De integrale afweging van projecten is een essentieel onderdeel van het GrVg-beleid. Het gaat hierbij om het combineren van maatschappelijke doelen met financiële haalbaarheid, waarbij verschillende ambities worden gebundeld om overlap of onhaalbare stapeling van doelen te voorkomen. Dit proces leidt tot een balans tussen maximaal maatschappelijk rendement en passend financieel resultaat.

De impact van een project op zowel de maatschappelijke als financiële belangen wordt in kaart gebracht via ontwikkelscenario's. Beleidssectoren binnen de gemeente leveren input voor de beoordeling van maatschappelijke meerwaarde, en op basis daarvan worden beslissingen genomen over bijvoorbeeld het wel of niet toekennen van gemeentelijke middelen of het verlenen van medewerking aan een project.

Kader: Bij de advisering over de financiële beoordeling van ontwikkelingen wordt, indien relevant, naast de grondexploitatie of kostenverhaal, een indicatie van andere financiële gevolgen gegeven. Dit geldt alleen voor grotere of complexere projecten en wordt per geval beoordeeld.

Tijdelijke Invulling en Integrale Beoordeling

Het GrVg-beleid biedt ook ruimte voor tijdelijke invullingen van locaties die nog geen definitieve functie hebben. Tijdelijke exploitatie kan zorgen voor levendigheid en het creëren van maatschappelijke waarde. Het accent van de integrale beoordeling verschuift daarbij naar de financiële voordelen en maatschappelijke impact van tijdelijke functies, waarbij ook rekening wordt gehouden met de meerkosten van tijdelijke invulling ten opzichte van leegstand.

Rolkeuze in Grondbeleid

De rol van de gemeente in gebiedsontwikkeling wordt bepaald door een afwegingskader met vier stappen:

1. Integrale afweging van de ontwikkeling: Is de ontwikkeling haalbaar en draagt deze bij aan de gemeentelijke ambities?
2. Belang van de ontwikkeling: Hoe urgent is de ontwikkeling in relatie tot de maatschappelijke doelen?
3. Noodzakelijke invloed: Welke mate van regie is vereist om de gewenste resultaten te bereiken?
4. Beoordeling van randvoorwaarden: Zijn de benodigde middelen, kennis en capaciteit aanwezig?

Afhankelijk van de situatie kan de gemeente een van de volgende vier rollen aannemen:

- **Initiërend ontwikkelaar:** Deze rol geeft de gemeente maximale controle over de ontwikkeling, vooral als de markt niet in staat is om de gewenste resultaten te behalen. De gemeente beheert het gehele proces, van het bouwrijp maken van de grond tot de uitgifte van kavels. Grondaankoop kan een middel zijn om speculatie te voorkomen of stedelijke herontwikkeling te bevorderen. Samenwerking met private partijen is mogelijk, bijvoorbeeld via joint ventures, bouwclaims of concessiemodellen.
- **Verleidend facilitator:** Hierbij ondersteunt de gemeente private partijen die in staat zijn kwalitatief goede ontwikkelingen te realiseren. De focus ligt op het verbinden van partijen, begeleiding van het ontwikkelproces en het verlenen van vergunningen. Het risico bestaat vooral in het niet volledig realiseren van maatschappelijke doelen, terwijl de financiële risico's beperkt blijven.
- **Afwachtende ontwikkelaar:** Deze rol is passend wanneer de gemeente eigenaar is van een locatie, maar er geen urgente ontwikkelingsdruk is. De gemeente wacht op gunstige kansen en grijpt deze aan wanneer ze zich voordoen.
- **Passief/toetsende rol:** In deze rol speelt de gemeente een minimale rol in de ontwikkeling, waarbij de focus ligt op het gebruik van publiekrechtelijke instrumenten om initiatieven te toetsen. Deze rol is geschikt voor gebieden die al goed presteren op maatschappelijke doelen, met weinig tot geen eigendomsverwerving.

Kader: De rolkeuze van de gemeente binnen grondbeleid gebeurt situationeel. Dit wordt vastgesteld met behulp van een afwegingskader, dat zowel een voorkeursrol als een alternatieve rol bepaalt, afhankelijk van de randvoorwaarden.

Rolkeuze in Vastgoedbeleid

Het vastgoedbeleid van de gemeente hanteert twee afwegingskaders voor het beheer van de vastgoedportefeuille:

- **Vastgoed met ruimtelijke doelstelling:** Hier wordt beoordeeld of een pand past binnen de ruimtelijke strategie van de gemeente, bijvoorbeeld voor gebiedsontwikkeling.
- **Vastgoed met maatschappelijke doelstelling:** Dit kader richt zich op panden die maatschappelijke functies vervullen, zoals huisvesting voor verenigingen of sportvoorzieningen.

Voor beide categorieën volgt een proces met duidelijke stappen om te bepalen of vastgoed behouden, aangepast, verkocht of verworven moet worden. Deze beslissing wordt gebaseerd op een integrale afweging van de maatschappelijke meerwaarde en de financiële haalbaarheid. Wanneer vastgoed zijn functie verliest, wordt beoordeeld of het voor andere doelen kan worden ingezet, anders wordt het afgestoten.

Daarnaast biedt het beleid richtlijnen voor tijdelijke verhuur, aankoop van bestaand vastgoed en nieuwbouw. Bij elke keuze moet een behoefteanalyse en een kosten-batenanalyse plaatsvinden om de financiële en maatschappelijke haalbaarheid te waarborgen. Het doel is een flexibele, duurzame en toekomstbestendige vastgoedportefeuille die aansluit bij de ruimtelijke en maatschappelijke doelen van de gemeente.

Samenwerking in Gebiedsontwikkeling

Gebiedsontwikkelingen vragen vaak om samenwerking met verschillende partijen. De gemeente kan hierbij verschillende instrumenten inzetten, zoals publiek-private samenwerking (PPS), bouwclaimmodellen en joint ventures. Deze samenwerkingsvormen bieden flexibiliteit, vooral bij grote en complexe ontwikkelingen. Het GrVg-beleid biedt handvatten voor het inzetten van deze samenwerkingsvormen op maat, afhankelijk van de situatie.

Aankopen en Uitgifte van Grond en Vastgoed

Bij het verwerven van locaties onderscheidt het GrVg-beleid drie typen aankopen: planeigen aankopen, proactieve aankopen, en strategische aankopen. Elk type aankoop heeft zijn eigen budget en financieringsstructuur. De verwerving van locaties gebeurt bij voorkeur minnelijk, maar indien nodig kan de gemeente ook gebruik maken van voorkeursrecht of onteigening.

Kader: Locaties worden zoveel mogelijk minnelijk aangekocht tegen marktconforme prijzen. Elke grondaankoop wordt onderbouwd met ten minste één onafhankelijke taxatie. Als minnelijke aankoop niet slaagt, wordt de ontwikkel- en samenwerkingsstrategie heroverwogen, waarbij onteigening als laatste optie openblijft.

De uitgifte van gronden en vastgoed gebeurt op basis van duidelijke kaders, waarbij de gemeente streeft naar marktconforme prijzen, tenzij er sprake is van maatschappelijk vastgoed of sociale woningbouw. Waar afwijkingen van marktconforme grondprijzen aan de orde zijn, vindt hierover afzonderlijke besluitvorming plaats door de gemeenteraad. Het Didam-arrest van de Hoge Raad stelt strengere eisen aan overheidsverkopen, en de gemeente houdt hiermee rekening in het verkoopproces.

Kader: Verkoop van gemeentelijke eigendommen vindt pas plaats wanneer vaststaat dat de locatie niet langer nodig is, al dan niet na transformatie, of dat de locatie geen deel zal uitmaken van een toekomstige gebiedsontwikkeling.

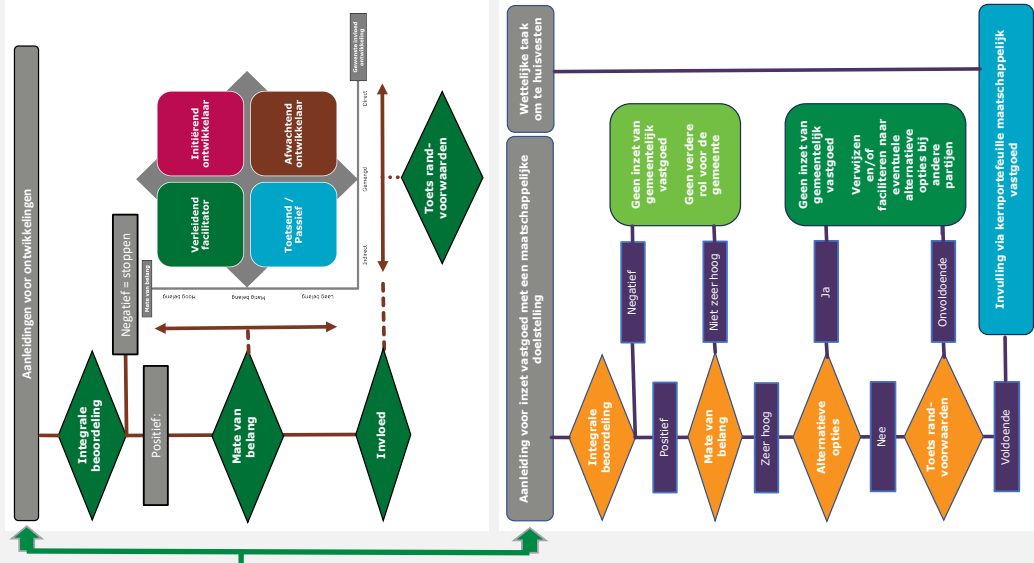
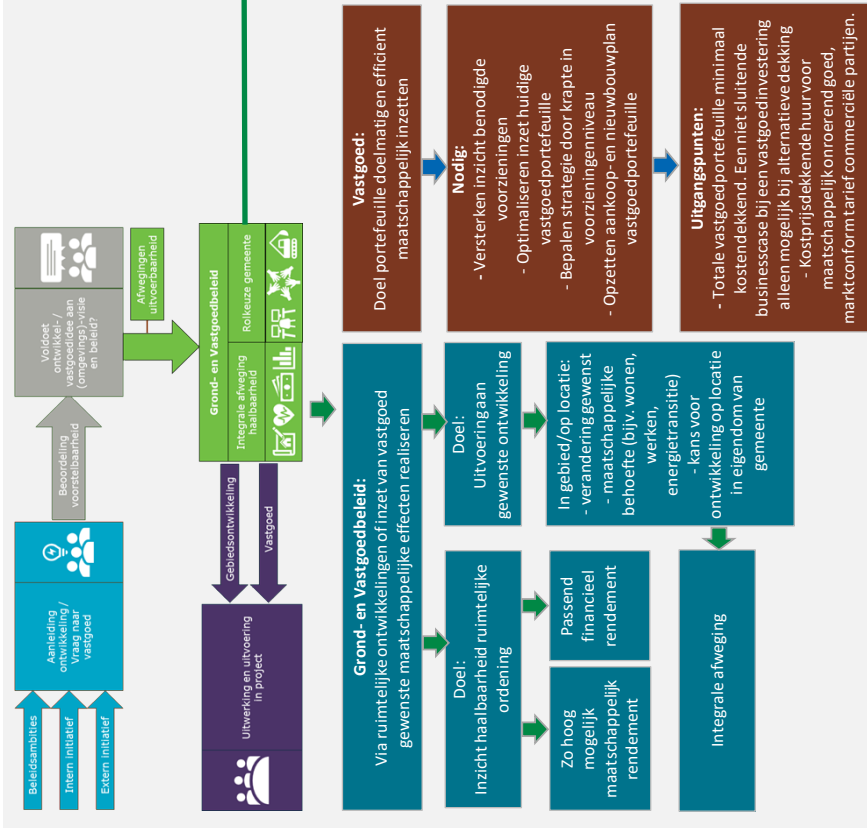
Kader: Voor het gebruik van gemeentelijk vastgoed hanteren we de uitgangspunten:

- ***Verhuur van gemeentelijk vastgoed aan commerciële partijen en/of commerciële maatschappelijke organisaties vindt plaats tegen een marktconform tarief mits dit hoger is dan het integrale kostendekkende tarief.***
- ***Verhuur van gemeentelijk vastgoed aan maatschappelijke en/of culturele, niet commerciële, organisaties vindt plaats tegen tenminste de integrale kostendekkende tarieven tenzij de raad een algemeen belang vaststellingsbesluit heeft genomen en mits geen sprake is van staatssteun.***

Financieel Beheer en Informatievoorziening

Een goede financiële planning- en controlcyclus is essentieel voor het succes van gebiedsontwikkelingen. Het financieel beheer wordt uitgevoerd volgens de regels van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV). Daarnaast volgt de gemeente een Total Cost of Ownership (TCO)-benadering bij investeringen in vastgoed, waarbij niet alleen naar initiële kosten, maar ook naar kosten over de gehele levensduur van een pand wordt gekeken.

Overzicht grond- & vastgoedbeleid



Initiërend ontwikkelaar: Belangrijke ontwikkeling waarbij directe en hoge mate van invloed op het resultaat gewenst is. De gemeente ontwikkelt grond zelf of in samenwerking met andere partijen.

Verleidend facilitator: Belangrijke ontwikkeling die kwalitatief goed ontwikkeld kan worden door derden. De gemeente ondersteunt door te stimuleren, faciliteren met planvisies en/of door te investeren.

Afwachtende ontwikkelaar: Ontwikkelingen die minder belangrijk zijn maar waarbij de gemeente toch de grondontwikkeling zelf doet als er een goed maatschappelijk en financieel resultaat behaald kan worden.

Passief/voetsend: Ontwikkelingen die minder belangrijk zijn en waarbij een goed resultaat niet verzekerd is. De gemeente reageert op initiatieven van derden en toetst die aan de ambities en haalbaarheid. De gemeente gaat voor maximaal kostenverhaal.

Instrumenten in verschillende rollen:	
Ontwikkelaar:	<ul style="list-style-type: none"> - Minnelijke grondvererving - Voorkeursrecht - Kavelruil - Onteigening
Ontwikkelaar/Samenwerken:	<ul style="list-style-type: none"> - Keuzes bij uitgifte grond: - In huidige bestemming of na bestemmingswijziging - Ruwebouwgrond of bouwrijp - Vol eigendom of erfpacht - Selectie van partij door een-op-een selectie of prijsvraag/tender
Faciliteren:	<ul style="list-style-type: none"> - Bouwclaim - Joint Venture - Concessiemodel
Toetsen:	<ul style="list-style-type: none"> - Verbinden van partijen - Samenwerking stimuleren - Planvisies en ontwikkelstrategieën - Voorzieningen aanleggen - Investeren in gebied
Toetsen:	<ul style="list-style-type: none"> - Bestemming van de locatie - Voorbereidingsbesluit - Kostenverhaal

1. Inzet van grond- en vastgoedbeleid

1.1 Inleiding

De ambities van Zaanstad zijn duidelijk en er liggen grote uitdagingen op het gebied van klimaatverandering, kansen(on)gelijkheid, de toenemende energievraag, het woningtekort, regionale mobiliteit en het ontwikkelen van locaties voor economische bedrijvigheid. Deze urgente thema's vereisen actie.

In de Omgevingsvisie 2040 zijn zes strategische opgaven vastgesteld: verstedelijking, economie, duurzaamheid, kansengelijkheid, veiligheid en gezondheid. Deze opgaven vormen de basis voor het grond- en vastgoedbeleid. Samenwerking met inwoners, ondernemers en ontwikkelaars is daarbij essentieel.

Grond- en vastgoedbeleid (GrVg-beleid) is een belangrijk instrument om maatschappelijke ambities te realiseren. Het biedt de kaders voor ruimtelijke ontwikkelingen en het gebruik van vastgoed. Dit beleid ondersteunt de ontwikkeling van locaties die bijdragen aan de strategische opgaven en fungeert als richtlijn bij beslissingen over ruimtelijke projecten.

Het GrVg-beleid speelt een cruciale rol bij projecten zoals de aanleg van grootschalige energie-infrastructuur, het creëren van ruimte voor klimaatadaptatie en de ontwikkeling van enkele vastgoedobjecten.

Het GrVg-beleid 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 en over de inzet van vastgoed.
- 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.

Deze nota bouwt voort op het bestaande grondbeleid en de financiële kaders zoals vastgelegd in de gemeentelijke begroting en financiële verordening. Waar deze documenten vooral afzonderlijke regels en procedures bevatten, brengt deze nota samenhang aan in de afweging tussen maatschappelijke doelen, financiële haalbaarheid en de rol van de gemeente. De nota verduidelijkt de keuzes die de gemeente maakt bij de inzet van grond- en vastgoedinstrumenten, scherpt het afwegingskader aan en legt beleidsmatige uitgangspunten vast voor maatschappelijke voorzieningen, grondprijzen en strategische aankopen.

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 bruin** aangegeven. Deze kaders zijn richtinggevende uitgangspunten voor toepassing en besluitvorming en zijn opgenomen in de samenvatting van de nota. Waar voor de toepassing van een kader een afzonderlijk besluit van het college of de gemeenteraad nodig is, wordt dit expliciet benoemd.

1.2 Visie en doel van het grond- en vastgoedbeleid

Het grond- en vastgoedbeleid (GrVg-beleid) vormt het ankerpunt voor besluiten over gebieds- en vastgoedontwikkelingen. Het biedt de basis voor adviezen bij het opstellen van ontwikkelingsstrategieën en de inzet van gemeentelijk vastgoed. De Omgevingsvisie 2040 en de Maatschappelijke Visie geven hierbij richting en bepalen de uitgangspunten.

Het vastgoedbeleid maakt deel uit van de bredere aanpak van gemeentelijke voorzieningen en richt zich op het beheer van gemeentelijke gebouwen en gewenste eigendommen. Dit beleid speelt een cruciale rol bij het realiseren van ambities op het gebied van wonen, werken, gezondheid, welzijn en natuur. Het gemeentelijke vastgoedbeleid biedt duidelijke richtlijnen voor het gebruik en de ontwikkeling van de vastgoedportefeuille, afgestemd op zowel de huidige als toekomstige behoeften van de gemeenschap.

Het GrVg-beleid richt zich op het effectief inzetten van grond en vastgoed om duurzame en toekomstgerichte stedelijke ontwikkelingen te ondersteunen. Twee hoofddoelen helpen bij het maken van strategische keuzes voor het optimaal gebruik van grond en vastgoed in lijn met de maatschappelijke ambities van Zaanstad:

Doel 1: Grond en vastgoed inzetten voor maatschappelijke ambities

Grond- en vastgoedinstrumenten worden gebruikt om maatschappelijke ambities te realiseren. De ontwikkelstrategie verduidelijkt waarom bepaalde ontwikkelingen plaatsvinden, welke strategische doelen voor specifieke locaties gelden en welk resultaat wordt nagestreefd. Locaties worden in samenhang beoordeeld,

passend binnen de bredere gemeentelijke doelen. Het grondbeleid biedt hierbij een kader voor gemeentelijke keuzes en helpt te bepalen welke rol de gemeente speelt in de realisatie van deze ontwikkelingen.

Het vastgoedbeleid richt zich op het beheer van een portefeuille van gebouwen die waarde toevoegen aan Zaanstad en bijdragen aan stedelijke ontwikkeling. Dit omvat ook vastgoed voor de huisvesting van de gemeentelijke organisatie, en geldt voor alle panden die in eigendom zijn of worden aangekocht of gerealiseerd.

Doel 2: Inzicht bieden in de haalbaarheid van ontwikkelingen en vastgoedbeslissingen

Het grondbeleid ondersteunt besluitvorming over locatieontwikkelingen door inzicht te geven in de haalbaarheid van ruimtelijke projecten. Een integrale aanpak zorgt voor meerwaarde en voorkomt dat te veel ambities op één locatie worden gestapeld, wat de haalbaarheid in gevaar kan brengen. Het resultaat is een balans tussen maximaal maatschappelijk rendement en een passend financieel effect.

Het vastgoedbeleid biedt inzicht in de haalbaarheid van beslissingen rondom de aankoop, realisatie, beheer en verkoop van vastgoed. Ook hier streeft een integrale afweging naar een optimale balans tussen inhoudelijke doelen en financiële haalbaarheid.

1.3 Uitvoering van het grond- en vastgoedbeleid

Met de inzet van het GrVg-beleid wordt bijgedragen aan de strategische opgaven van Zaanstad. De beschikbare ruimte voor ontwikkeling is echter beperkt. Het grond- en vastgoedbeleid (GrVg-beleid) biedt de middelen om de benodigde ruimte te verwerven en via ruimtelijke ontwikkelingen of vastgoed de gewenste maatschappelijke effecten te realiseren.

Vaak zijn de grond of gebouwen op ontwikkellocaties niet in eigendom van de gemeente. Het GrVg-beleid beschrijft hoe gewenste ontwikkelingen ook op die locaties kunnen worden gerealiseerd. Gemeentelijk eigendom van een locatie is niet altijd noodzakelijk of gewenst. Als de gemeente wel eigenaar is, geeft de nota inzicht in de voor- en nadelen, het beheer en het mogelijke gebruik van dat bezit.

Het juridisch en financieel kader, gebaseerd op actuele wet- en regelgeving, is essentieel. In deze nota worden de hoofdlijnen behandeld. Wanneer daar kleine wijzigingen in moeten worden aangebracht dan worden die via de paragraaf grondbeleid in de programmabegroting en het jaarverslag vastgelegd. Hierdoor blijft de nota langer actueel. Waar de praktijk meer diepgang of standaardisatie van processen vraagt, worden deze uitgewerkt in handleidingen en procesbeschrijvingen.

In de bijlage van deze nota zijn de financiële spelregels opgenomen, die voorheen in artikel 6a van de financiële verordening stonden. Dit artikel uit de financiële verordening komt te vervallen wanneer de nota grond- en vastgoedbeleid en bijbehorende bijlage is vastgesteld door de raad. Deze regels hebben betrekking op de verkoop van vastgoed en omzetting van erfpacht, investeringen en de dekking van grondexploitaties, het vaststellen en actualiseren van grondexploitaties, de resultaten van grondexploitaties en de informatievoorziening via het Meerjaren Prognose Grondexploitaties (MPG).

Vastgoedmanagement is georganiseerd op drie niveaus, waarvan in deze nota alleen het strategisch niveau wordt behandeld:

- Strategisch niveau: De gemeenteraad stelt het vastgoedbeleid vast, inclusief de bijbehorende kaders. Dit vormt de basis voor verdere uitwerking op de andere niveaus
- Tactisch niveau: Hier worden later beleidsregels uitgewerkt, zoals verhuur, huurprijsbepaling, onderhoud, verduurzaming en leegstandsbeheer. Het college van B&W stelt deze regels vast
- Operationeel niveau: Dit niveau betreft het dagelijkse beheer van de vastgoedportefeuille, waarbij de vastgestelde beleidsregels worden toegepast. De uitwerking hiervan gebeurt elders of op een later moment.

1.4 Leeswijzer

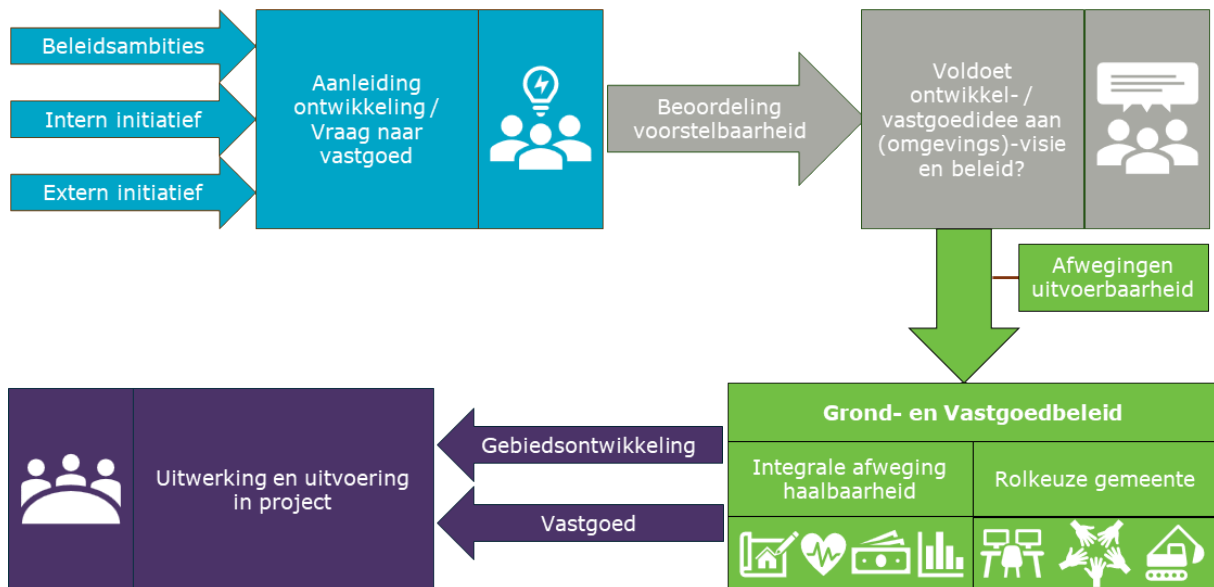
Deze nota is als volgt opgebouwd:

- Hoofdstuk 2 beschrijft hoe het GrVg-beleid wordt ingezet, wanneer dit plaatsvindt en hoe het past binnen het proces van ambitie naar ontwikkeling en/of eigendom en beheer van vastgoed
- Hoofdstuk 3 geeft inzicht in hoe de afwegingen voor het integrale resultaat van een ontwikkeling worden opgenomen in het GrVg-beleid
- Hoofdstuk 4 gaat in op de rol die de gemeente kiest binnen het grondbeleid
- Hoofdstuk 5 behandelt de financiële en juridische kaders, evenals de informatievoorziening rond de uitvoering van het GrVg-beleid
- De bijlage biedt verdere toelichting op de hoofdstukken 2, 3, 4 en 5.

Deze nota treedt in werking na vaststelling door de gemeenteraad en is van toepassing op nieuwe initiatieven en besluiten. Voor lopende trajecten geldt de nota als richtinggevend kader, waarbij per geval wordt gezien in hoeverre toepassing passend is.

2. Regie met het grond- en vastgoedbeleid

Het GrVg-beleid 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 GrVg-beleid weergegeven.



Figuur 1: Positionering maatschappelijk grond- en vastgoedbeleid

Het gebruik van dit model levert belangrijke input bij de processtappen van een gebiedsontwikkeling zoals die staan beschreven in het PLABERUM. Voor een toelichting op hoe de opgave wordt vertaald naar de uitvoering en hoe het grond- en vastgoedbeleid daarbij sturing geeft, wordt verwezen naar de bijlage.

Hieronder worden de verschillende stappen uit het figuur "Positionering maatschappelijk grond- en vastgoedbeleid" nader toegelicht.

Stap 1: Aanleiding ontwikkeling / vraag naar vastgoed

Om initiatieven goed te beoordelen, is het van belang om de aanleiding duidelijk te maken en te categoriseren. Hierbij worden drie hoofdcategorieën onderscheiden, afhankelijk van hoe de vraag naar ontwikkeling of huisvesting ontstaat:

1. Vanuit beleid en programma's: Een verandering in een gebied is gewenst wanneer er sprake is van een ongewenste situatie, zoals aangeduid in toekomst- of beleidsvisies, waarin verbetering belangrijk is. Tegelijkertijd moet worden ingespeeld op maatschappelijke behoeften, zoals de werkgelegenheid of gewenste voorzieningen. Een voorbeeld hiervan is de opdracht om een aanzienlijk aantal nieuwe woningen in Zaanstad te realiseren.
2. Vanuit interne initiatieven: Soms ontstaat de aanleiding doordat een gemeentelijke locatie beschikbaar komt voor ontwikkeling. Dit kan gaan om braakliggende terreinen of vastgoed dat niet langer nodig is voor de huidige functie. Ook kan een interne aanleiding voortkomen uit een verzoek van het gemeentebestuur of de ambtelijke organisatie, bijvoorbeeld bij samenwerking met marktpartijen, het innemen van een strategische eigendomspositie, of een huisvestingsvraag voor een bepaalde activiteit.
3. Vanuit externe initiatieven: Externe partijen, zoals private ontwikkelaars, kunnen voorstellen indienen voor een ontwikkelplan waarbij gemeentelijke medewerking nodig is. Dit kan ook gaan om verzoeken voor huisvesting van activiteiten, waarbij de gemeente een rol speelt om dit mogelijk te maken.

Stap 2: Beoordeling voorstelbaarheid

Nadat is vastgesteld waarom een ontwikkeling of vastgoed nodig is, volgt de beoordeling op de voorstelbaarheid van het initiatief. In een quickscan bepalen we hoe wenselijk, hoe haalbaar en hoe belangrijk een initiatief is. De kernvraag bij de voorstelbaarheid is welke ruimtelijke en sociale doelstellingen worden ondersteund met het initiatief. Daarom vindt de beoordeling plaats aan de hand van de zes strategische opgaven uit de Omgevingsvisie 2040. Dat zijn Verstedelijking, Economie, Duurzaamheid, Kansengelijkheid, Veiligheid en Gezondheid.

Bij de beoordeling van de voorstelbaarheid van initiatieven ontstaat snel een beeld of een verdere integrale afweging gewenst is of dat besloten wordt geen verdere medewerking aan het initiatief te verlenen.

Stap 3: Afwegingen uitvoerbaarheid

Wanneer een ontwikkeling of inzet van vastgoed voorstelbaar is, volgt nader onderzoek over de uitvoerbaarheid. Daarvoor maakt de gemeente gebruik van twee afwegingsmodellen uit het GrVg-beleid:

Afweging 1: Integrale beoordeling van haalbaarheid

Met dit afwegingsmodel wordt ingezoomd op de ambities binnen de zes strategische opgaven uit de Omgevingsvisie. Bij de integrale beoordeling van een plan worden zowel het maatschappelijk rendement als de financiële haalbaarheid meegenomen. Belangrijk is om ambities goed te combineren, om onhaalbare stapeling van doelen te voorkomen en te zorgen dat geen beleidsdoelen worden vergeten. Bijvoorbeeld, het toevoegen van woningen moet samengaan met ruimte voor economische of maatschappelijke functies. In hoofdstuk 3 wordt deze integrale afweging, met aandacht voor maatschappelijk en financieel rendement, verder toegelicht.

Afweging 2: Rolkeuze van de gemeente

Als het initiatief voorstelbaar is, volgt de afweging welke rol de gemeente in de ontwikkeling of met de inzet van eigen vastgoed moet innemen. Deze keuze hangt af van de specifieke situatie, zoals de wensen van de huidige eigenaren, ontwikkelmogelijkheden, en de beschikbare middelen van de gemeente. De afweging geeft input voor een samenwerkingsstrategie, waarin de rol van de gemeente en het samenspel met de markt worden bepaald. In hoofdstuk 4 wordt de rolkeuze binnen het grondbeleid verder uitgewerkt.



Deze afwegingen van haalbaarheid en rolkeuze worden meerdere keren gemaakt, van een globaal naar een meer gedetailleerd niveau, zoals weergegeven in figuur 2. Het kan bij het opstellen van een toekomst-/beleidsvisie, bij het vaststellen van een gebiedsvisie en bij het formuleren van een plan voor de ontwikkeling van een locatie. Dit proces kent geen vaste volgorde. Wel is het belangrijk dat de afwegingen al in een vroeg stadium, idealiter al bij het opstellen van toekomstvisies, programma's en beleidsambities, worden gemaakt. Daarom wordt in deze documenten waar mogelijk een uitvoeringsparagraaf opgenomen. Deze paragraaf beschrijft globaal welke ruimtelijke ontwikkelingen kunnen bijdragen aan de strategische opgaven en hoe de gemeente hierin een rol kan spelen.

Figuur 2: De afwegingsmomenten

Stap 4: Uitwerking en uitvoering in projecten

Wanneer over de wenselijkheid is geadviseerd en op hoofdlijnen naar de haalbaarheid en urgentie van het initiatief is gekeken, vindt in een project of in een overlegstructuur de verdere uitwerking en, na bestuurlijke besluitvorming, uitvoering van de gebiedsontwikkeling plaats. Hierin wordt de integrale beoordeling en de rolkeuze van de gemeente ook verder uitgewerkt. De uitwerking en uitvoering in het projectteam zelf valt buiten de scope van de nota GrVg-beleid.

2.1 Vastgoedbeleid

De maatschappelijke opgaven vereisen niet alleen grondposities voor ruimtelijke ontwikkelingen, maar soms ook de verwerving of bouw van vastgoed. Hierbij spelen verschillende factoren een rol. Strategische aankopen van grond of vastgoed kunnen noodzakelijk zijn om toekomstige ontwikkelingen mogelijk te maken.

Daarnaast moet bij vastgoed rekening worden gehouden met wettelijke verplichtingen, zoals de bouw van schoolgebouwen, en met het welzijnsbeleid, bijvoorbeeld voor sport-, cultuur- of sociaal-maatschappelijke functies. Ook overwegingen op het gebied van economie (winkels en bedrijven), ruimtelijke ordening, erfgoed (historisch belangrijke gebouwen), en de huisvesting van de eigen gemeentelijke diensten spelen mee. In deze gevallen is er sprake van een huisvestingsbehoefte, die de gemeente kan vervullen door eigen vastgoed in te zetten, nieuwbouw te faciliteren, of opties te zoeken in vastgoed van derden.

Heldere uitgangspunten en spelregels zijn hiervoor noodzakelijk en worden in deze nota vastgelegd. Het vastgoedbeleid draagt bij aan de realisatie van de maatschappelijke opgaven zoals beschreven in de Omgevingsvisie 2024.

Om de ruimtebehoefte voor voorzieningen te bepalen, is het Maatschappelijk Voorzieningenmodel met normenkader ontwikkeld. Dit model dient als uitgangspunt voor gebiedsadvies, vooral omdat de wensen vaak groter zijn dan de beschikbare mogelijkheden, waardoor keuzes gemaakt moeten worden. Deze nota GrVg-beleid beschrijft niet alleen het doel van vastgoedinzet, maar ook de manier waarop hiermee wordt omgegaan. De uitgangspunten met betrekking tot de kwaliteit van het vastgoed, het beheer en exploitatie ervan zijn niet in dit beleid opgenomen. Die worden uitgewerkt in het portefeuilleplan vastgoed.

De financiële en juridische randvoorwaarden voor de inzet en exploitatie van vastgoed, waaronder kostendekkendheid, staatssteun en de Wet Markt en Overheid, worden uitgewerkt in hoofdstuk 3 en 5 van deze nota.

2.1.1 De visie op vastgoed

De afgelopen jaren richtte het beleid zich op het aanhouden van een compacte vastgoedportefeuille om gemeentelijke kerntaken te faciliteren en gebiedsontwikkelingen te ondersteunen. De druk op het voorzieningenniveau neemt echter toe door verschillende oorzaken, zoals de groei van de gemeente, met name door verdichting, en de bijbehorende noodzaak om het voorzieningenniveau uit te breiden. Dit wordt bemoeilijkt door bestaande bebouwing en eigendomsverhoudingen. Veranderingen in wetgeving en beleid vergroten ook de vraag naar vastgoed, bijvoorbeeld door de toegenomen behoefte aan bewegingsonderwijs, wat de druk op gymzalen vergroot. Daarnaast speelt kansengelijkheid een belangrijke rol, wat vraagt om een actievere aanpak in kwetsbare wijken bij het uitbreiden van het voorzieningenniveau. Dit vergroot de vraag naar vastgoed om deze voorzieningen te realiseren.

Een complicatie is dat private partijen steeds vaker moeite hebben om maatschappelijke voorzieningen te exploiteren, vanwege hogere bouwkosten en een tekort aan initiatieven. Hierdoor komt er meer druk op de gemeente om deze voorzieningen beschikbaar te houden, wat soms afwijkt van het beleid om een compacte vastgoedportefeuille aan te houden. Een voorbeeld hiervan is de betrokkenheid bij de realisatie van de Durghorst, waar de gemeente samen met een woningcorporatie zorgt voor een buurtcentrum en cultuurzaal.

De toenemende behoefte aan sturing op de realisatie van voorzieningen onderstreept de link met het grondbeleid. Waar de gemeente zelf grondposities heeft, kan in de gronduitgifte opdracht worden gegeven voor de aanleg van voorzieningen. Omdat de gemeente echter over weinig grond beschikt, moet vaak worden onderhandeld met grondeigenaren en ontwikkelende partijen om de benodigde voorzieningen te realiseren.

Onze nieuwe visie op onze vastgoedportefeuille:

Een belangrijk uitgangspunt is het vaker en effectiever inzetten van vastgoed om bij te dragen aan de zes strategische opgaven. Gezien de beperkte omvang van de huidige, compacte vastgoedportefeuille is een grote uitbreiding door nieuwbouw of aankopen niet aan de orde. De inzet moet daarom efficiënt en doelgericht zijn, terwijl ook gewerkt wordt aan het vergroten van mogelijkheden om vastgoed in te zetten.

2.1.2 Het vastgoedbezit van Zaanstad

De gemeente beschikt over locaties, al dan niet met bestaand vastgoed. Een deel van dit vastgoed wordt gebruikt voor maatschappelijke functies, zoals wijkcentra, culturele panden en sportaccommodaties. Dat is het gemeentelijk vastgoed dat vanwege **maatschappelijke doelstellingen** wordt aangehouden. Dat vastgoed speelt een belangrijke rol in het voorzieningenniveau.

Een ander deel van het gemeentelijk vastgoed heeft **ruimtelijke doelstellingen**. Het betreft de objecten die op korte of lange termijn hun functie verliezen en kan worden herbestemd. Door middel van een pandvisie wordt steeds beoordeeld of het vastgoed behouden, getransformeerd of gesloopt moet worden, zowel op locatie- als gebiedsniveau. Bij de verkoop van vastgoed gelden dezelfde werkwijze, criteria en afwegingen als bij de ontwikkeling van gronden zonder opstallen. Tevens kan het zo zijn dat vastgoed juist wordt aangekocht om gebiedsontwikkelingen te ondersteunen.

Onze visie op het vergroten van mogelijkheden om vastgoed in te zetten vraagt om een nadere uitwerking in een aantal stappen:

1. Versterken van het inzicht in benodigde voorzieningen, inclusief prioritering. Door op grotere schaal naar maatschappelijke opgaven en mogelijkheden te kijken, ontstaan meer kansen dan bij aansturing op projectniveau.
2. Optimaliseren van de huidige vastgoedportefeuille. Dit gebeurt door het actualiseren van het portefeuilleplan om een beter inzicht te krijgen in de staat en kwaliteit van het vastgoed.
3. Ontwikkelen van een strategie voor de inzet van vastgoed, gericht op een betere bijdrage aan de strategische opgaven. Deze strategie omvat het faciliteren van gebruik van vastgoed van derden, noodzakelijke verbeteringen aan de bestaande portefeuille, en de benodigde uitbreiding, inclusief investeringsramingen.
4. Opstellen van een aankoop- en nieuwbouwplan voor de uitbreiding van de vastgoedportefeuille.

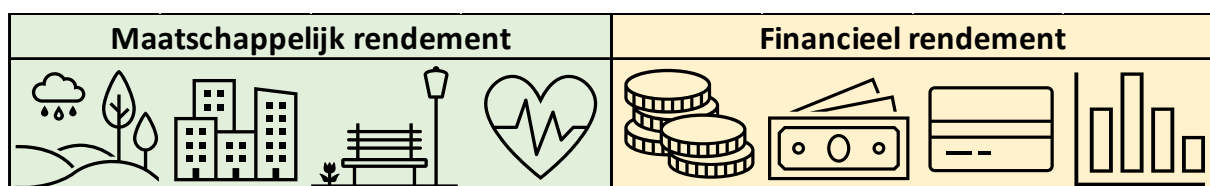
Als we het vastgoedbeleid actiever gaan inzetten om een bijdrage te leveren aan de zes strategische opgaven, dan vraagt dit om een andere manier van adviseren. Naast het beheersmatige wordt adviseren over ontwikkelen belangrijker.

3. De integrale afweging

Na de positieve beoordeling van een initiatief voor een ontwikkeling of de inzet van vastgoed op voorstelbaarheid (zie hoofdstuk 2), volgt de integrale beoordeling van de haalbaarheid. Dit hoofdstuk beschrijft de afwegingen die hierbij worden gemaakt.

De transformatie of ontwikkeling van een gebied beïnvloedt meestal meerdere beleidsterreinen. Wanneer verschillende ambities en vraagstukken spelen, is een sectorale benadering niet voldoende. Ambities kunnen namelijk conflicteren, onwenselijk of financieel onhaalbaar zijn. Door een integrale benadering worden de belangen van diverse beleidsterreinen meegenomen en afgewogen. Dit voorkomt het stapelen van maatschappelijke ambities zonder rekening te houden met financiële en technische haalbaarheid.

Ook bij het inzetten van vastgoed kunnen meerdere beleidsterreinen worden geraakt, waarbij soms keuzes gemaakt moeten worden tussen deze terreinen. Een integrale afweging in het GrVg-beleid biedt vroegtijdig advies over de maatschappelijke en financiële haalbaarheid, evenals de keuzes die daarbij nodig zijn. Het **impact-afwegingsmodel** helpt inzicht te bieden in zowel de maatschappelijke als financiële resultaten voor de gemeente.

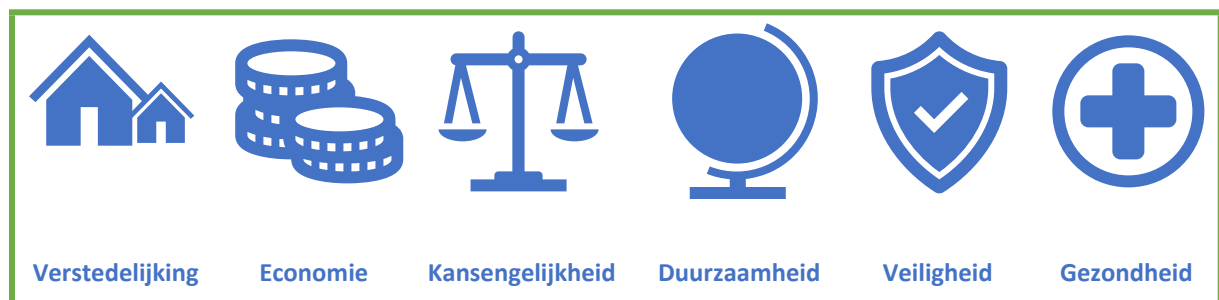


Figuur 3: basis impact-afwegingsmodel

3.1 Maatschappelijk rendement

Het GrVg-beleid ondersteunt verschillende maatschappelijke ambities van Zaanstad, waaronder de ambitie om zich te ontwikkelen tot een woon-werk-stad. Dit vereist een zorgvuldige afweging om de juiste mix van voorzieningen en woningen te realiseren. Vooral ruimte voor andere functies dan wonen is schaars in Zaanstad, terwijl er een grote behoefte is aan maatschappelijke en economische voorzieningen. Met het GrVg-beleid kan gestuurd worden op een beter aanbod en meer diversiteit van woningen en voorzieningen.

Het GrVg-beleid richt zich op zes maatschappelijke thema's die de komende jaren centraal staan bij gebiedsontwikkelingen en via vastgoed worden versterkt.



Figuur 4: Zes Zaanse maatschappelijke opgaven

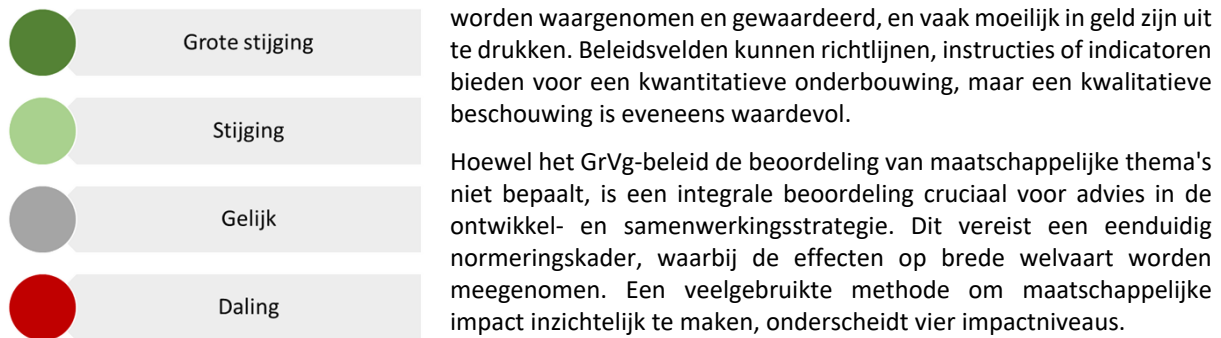
Deze ambities zijn vastgelegd in de Omgevingsvisie en uitgewerkt in de "Zaanse uitdagingen." Zo wordt de opgave "Verstedelijking" verder gespecificeerd in uitdagingen zoals woningbouw, bereikbaarheid, voorzieningen, historisch karakter, openbare ruimte, groen & water, en ondergrond. Dit biedt een helder kader om te zien hoe ruimtelijke ontwikkelingen bijdragen aan de Zaanse opgaven. Een overzicht van deze opgaven en uitdagingen is te vinden in de bijlage.

De realisatie van deze opgaven vereist een integrale aanpak, waarbij keuzes worden gemaakt om de grootste impact te realiseren. Het maatschappelijk rendement omvat alle mogelijke maatschappelijke effecten van een ruimtelijke ontwikkeling of vastgoedproject. Hierbij wordt de huidige situatie als vertrekpunt genomen en beoordeeld welke gewenste veranderingen kunnen worden bereikt, zowel voor de hele gemeente als voor specifieke dorpen, wijken of gebieden.

De mate van het gewenste maatschappelijk rendement kan inzichtelijk worden gemaakt via ontwikkelscenario's. De inhoudelijke beleidsafwegingen worden niet door het GrVg-beleid bepaald. In verschillende visies zijn deze

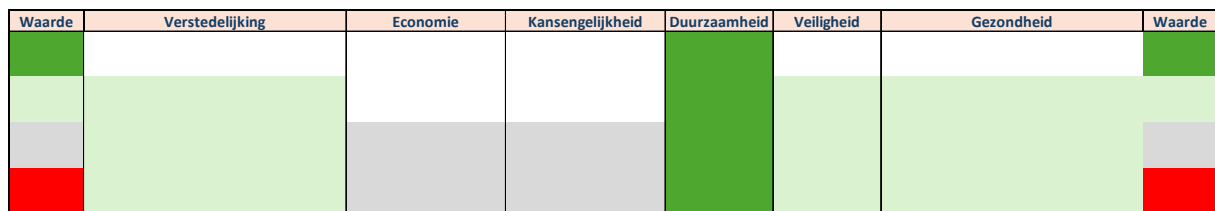
inhoudelijke beleidskaders uitgewerkt, zoals de Woonvisie "Samen Verder met Zaans Mozaïek" en de Economische Visie van 2023.

De beleidssectoren adviseren over de kwalitatieve beoordeling van de bijdrage aan de zes strategische opgaven. Deze beoordeling is niet altijd meetbaar, omdat maatschappelijke waarden door betrokkenen verschillend



Figuur 5: maatschappelijke impactniveaus

De maatschappelijke meerwaarde wordt zichtbaar gemaakt met een matrix die de maatschappelijke doelen van Zaanstad binnen een project weergeeft. In deze matrix, waarvan dit voorbeeld fictief is ingevuld, geeft de breedte van de kolommen het gewicht van elke ambitie aan. Vervolgens wordt per ambitie het impactniveau weergegeven, wat een visueel overzicht biedt van de prestaties van een project voor de gestelde maatschappelijke doelen.



Figuur 6: Matrix Zaanse maatschappelijke doelen (fictief ingevuld)

3.2 Financieel rendement

De impact van een gebiedsontwikkeling of het gebruik van gemeentelijk vastgoed heeft niet alleen maatschappelijke, maar ook financiële gevolgen voor de gemeente. Het is belangrijk om vooraf een goed inzicht te krijgen in deze financiële effecten. Deze paragraaf beschrijft de aanpak bij gebiedsontwikkeling, en paragraaf 3.2.1 gaat in op de werkwijze bij vastgoed.

Bij het beoordelen van de financiële gevolgen van een gebiedsontwikkeling zou verder gekeken moeten worden dan alleen naar de resultaten uit de grondexploitatie of het kostenverhaal. Andere wijzigingen in de gemeentebegroting door de ontwikkeling blijven dan vaak buiten beeld, wat een onvolledig beeld kan geven. Waar relevant en mogelijk, wordt daarom ook een indicatie gegeven van andere financiële effecten voor de gemeentebegroting via een bredere financiële businesscase. Deze uitgebreide analyse is echter niet altijd nodig of haalbaar en wordt vooral toegepast bij grotere of complexere gebiedsontwikkelingen.

De bredere financiële businesscase geeft inzicht in het effect van een ontwikkeling op de in figuur 7 genoemde geldstromen binnen de gemeentebegroting, die verder worden toegelicht in de bijlage. Dit is geen limitatieve lijst. Hierbij worden de verslagleggingsregels uit het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) gevolgd.



Figuur 7: Mogelijke geldstromen als onderdeel financiële businesscase bij gebiedsontwikkelingen

Het opzetten of actualiseren van een ontwikkeling vereist bij besluitvorming altijd een grondexploitatie of kostenverhaal. Als er een financieel tekort wordt verwacht, moet duidelijk worden hoe dit tekort wordt gedekt, bijvoorbeeld via de Algemene Reserve (Grondzaken) of bestemmingsreserves zoals het Transformatiefonds, met inachtneming van de geldende kaders en richtlijnen.

Wanneer een bredere financiële businesscase wordt opgesteld, worden de beïnvloede geldstromen en hun mogelijke impact op de gemeentebegroting in de besluitvorming opgenomen. Deze integrale financiële businesscase verschilt van een Maatschappelijke Kosten-Baten Analyse (MKBA), die maatschappelijke baten probeert te vertalen naar financiële effecten voor alle betrokken partijen. De financiële businesscase richt zich uitsluitend op de geldstromen die de gemeentebegroting beïnvloeden.

3.2.1 Financiën en de inzet van vastgoed

Ook bij de inzet van vastgoed is het belangrijk om vooraf een goed beeld krijgen van de financiële impact. Net als bij gebiedsontwikkeling wordt er bij voorkeur breder gekeken dan alleen naar de directe kosten en opbrengsten.

Investerings in vastgoed

De kaders voor vastgoedinvesteringen zijn vastgelegd in de Financiële Verordening (FV) en de Nota Investerings van de gemeente Zaanstad. Deze documenten regelen ook de verantwoording en bevoegdhedenverdeling tussen het college en de raad. Kredieten voor investeringen worden zoveel mogelijk via de (programma)begroting en meerjarenraming vastgesteld. De raad maakt een integrale afweging bij de voorjaarsnota en begroting. Het college kan daarnaast aparte investeringsvoorstellen indienen.

Daar waar het meerwaarde biedt, wordt ook bij vastgoedinvesteringen een bredere financiële indicatie gemaakt. De methode verschilt per investering, afhankelijk van de aard ervan.

Een manier om deze bredere financiële beoordeling te maken, is via de Total Cost of Ownership (TCO)-benadering. Dit houdt in dat niet alleen naar de initiële investeringskosten wordt gekeken, maar ook naar de kosten gedurende de gehele levensduur, zoals energie, onderhoud, schoonmaak, financiering en restwaarde. Deze benadering helpt om beter te sturen op de totale kosten van het gebruik van vastgoed. Door slimme keuzes in ontwerp, materiaal en duurzaamheid kunnen de totale kosten lager uitvallen, zelfs als de initiële investering hoger is. De TCO-benadering is vooral nuttig wanneer de gemeente zelf verantwoordelijk is voor de exploitatie, zoals bij gemeentelijke huisvesting. Ook als de gebruikskosten bij de huurder liggen, biedt de TCO inzicht in de totale kosten bij leegstand en mogelijke besparingen door hogere investeringen.

Kostendekkende exploitatie

Het uitgangspunt is dat de gemeentelijke vastgoedportefeuille minimaal kostendekkend wordt geëxploiteerd. Bij investeringen in nieuwbouw, verbouw of aankoop wordt daarom gewerkt met een sluitende en integrale businesscase, waarin de investerings- en exploitatielasten volledig inzichtelijk zijn gemaakt.

Indien uit de businesscase blijkt dat een investering niet kostendekkend kan worden geëxploiteerd, vindt hierover een afzonderlijke bestuurlijke afweging plaats. Een dergelijk tekort maakt geen onderdeel uit van de vastgoedexploitatie, maar betreft een beleidsmatige keuze die door de gemeenteraad wordt gemaakt en, indien aan de orde, via de begroting of bestemmingsreserves wordt gedekt.

Bij de exploitatie en verhuur van gemeentelijk vastgoed geldt als uitgangspunt dat minimaal de integrale kostprijs in rekening wordt gebracht.

Indien de gemeenteraad heeft vastgesteld dat de exploitatie of verhuur van vastgoed plaatsvindt in het algemeen belang, kan worden afgeweken van de gedragsregels van de Wet Markt en Overheid. De toepassing, reikwijdte en actualiteit van een dergelijk besluit worden per geval bestuurlijk beoordeeld.

Hoewel het streven is naar een kostendekkende vastgoedportefeuille als geheel, kan de praktijk anders uitvallen door bijvoorbeeld leegstand of niet-doorberekenbare exploitatielasten op individuele panden. De businesscase blijft dynamisch en wordt aangepast aan actuele ontwikkelingen.

Het grond- en vastgoedbeleid geeft kaders voor de financiële, juridische en procesmatige inzet van vastgoed. De afweging of en op welke wijze maatschappelijke doelen worden ondersteund, waaronder eventuele subsidieverlening of beleidsmatige compensatie, is een afzonderlijke bestuurlijke en beleidsmatige

verantwoordelijkheid. Deze afweging maakt geen onderdeel uit van de vastgoedexploitatie en wordt via de daarvoor geldende besluitvorming en begrotingssystematiek gemaakt.

3.3 Integrale beoordeling

De integrale beoordeling van een ontwikkelingsplan of vastgoedgebruik is maatwerk. De gestelde voorwaarden worden per situatie bepaald op basis van de omstandigheden, het nut en de noodzaak van het plan of vastgoed. Hierbij worden eisen gesteld aan de minimale maatschappelijke opbrengsten en de acceptabele of taakstellende financiële rendementen.

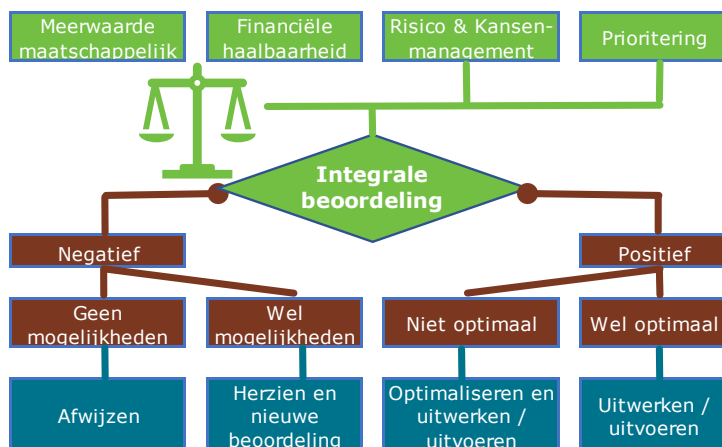
Het taakstellende financiële rendement van een ontwikkeling wordt beoordeeld aan de hand van drie richtlijnen:

1. De ontwikkeling moet een taakstellend positief financieel resultaat behalen. Dit is alleen mogelijk als de gemeente mede risicodragend is in de grondontwikkeling.
2. De ontwikkeling moet minimaal budgetneutraal zijn. Als de gemeente risicodragend is, betekent dit een sluitende grondexploitatie of een bredere financiële businesscase die binnen de gestelde termijn sluitend is. Bij volledige uitvoering door derden moet de gemeente zorgen voor een volledig kostenverhaal.
3. Een voorzienbaar tekort is acceptabel, mits dit in verhouding staat tot de maatschappelijke meerwaarde en het belang van het plan. Als de gemeente risicodragend is, is een verliesgevende grondexploitatie of businesscase aanvaardbaar. Bij uitvoering door derden kan de gemeente een financiële bijdrage leveren, waarbij de raad bepaalt hoe dit tekort of de bijdrage wordt gedekt.

Voor vastgoedprojecten gelden vergelijkbare richtlijnen:

1. Het vastgoed moet bij exploitatie of verkoop een positief financieel rendement opleveren.
2. Het vastgoed moet minstens kostendekkend geëxploiteerd worden of bij verkoop minimaal kostendekkend zijn.
3. Als de inkomsten uit het vastgoed onvoldoende zijn, kan een tekort worden geaccepteerd, mits er een duidelijk maatschappelijk belang is. In dat geval moet expliciet worden vermeld hoe het tekort wordt gedekt.

Het advies voor de integrale beoordeling omvat een raming van het financieel rendement en de toepassing van de integrale beoordeling, waarbij gebruik wordt gemaakt van het schema "Integrale beoordeling en de mogelijke besluiten." De bijlage van deze nota biedt verdere toelichting op de uitkomsten van deze beoordeling.



Figuur 8: Integrale beoordeling en de mogelijke besluiten.

Een belangrijk onderdeel van de integrale beoordeling is risico- en kansmanagement, inclusief risico- en kansanalyse en het beheer hiervan. De risico- en kansanalyse maakt deel uit van de BBV-verplichte berekening van de benodigde weerstandscapaciteit.

Daarnaast wordt prioritering overwogen bij meerdere locaties die ontwikkeld moeten worden, waarbij beperkingen in uitvoeringscapaciteit een rol kunnen spelen. Dit kan financieel zijn, zoals een

grens aan de financieringscapaciteit, of te maken hebben met de inzet van ambtelijke capaciteit die nodig is om de plannen te begeleiden of uit te voeren.

3.3.1 Tijdelijkheid en integrale beoordeling

Bovenstaand is beschreven hoe de integrale beoordeling wordt ingezet om haalbare en betaalbare ontwikkelingen te realiseren, gericht op de definitieve bestemming van een locatie. Wanneer een locatie nog niet wordt ingezet voor een permanente functie of bestemming, kan een tijdelijke invulling echter een waardevolle bijdrage leveren.

Tijdelijke invulling van een locatie of pand kan aanzienlijk bijdragen aan meervoudige waardencreatie. Een tijdelijke exploitatie, bijvoorbeeld met leisure, culturele activiteiten of andere tijdelijke functies, kan zorgen voor levendigheid en placemaking op de locatie. Dit biedt kansen voor personen, organisaties of startende bedrijven,

wat bijdraagt aan verschillende sociaal-maatschappelijke opgaven en ambities. Goed gebruik van tijdelijk gemeentelijk vastgoed en grond ondersteunt daarmee de zes strategische opgaven.

Daarnaast kunnen tijdelijke locaties broedplaatsen zijn voor initiatieven, zoals kleinschalige bedrijven, waardoor al tijdens of voor een gebiedsontwikkeling maatschappelijke impact wordt gerealiseerd. Financieel kan dit ook voordeel opleveren, door inkomsten te genereren uit locaties die anders ongebruikt zouden blijven.

Hoewel de integrale beoordeling grotendeels hetzelfde blijft voor tijdelijke invulling, verschuift het accent in de financiële beoordeling. In plaats van een sluitende grondexploitatie of kostprijs van een opstal te beoordelen, ligt de focus op het vergelijken van de meerkosten van de tijdelijke functie met de leegstandsituatie en de opbrengsten die de tijdelijke functie kan genereren. Dit wordt vervolgens afgewogen tegen de maatschappelijke impact van de tijdelijke invulling.

4. De rolkeuze in het grond- en vastgoedbeleid

In dit hoofdstuk wordt uitgelegd hoe de gemeente bepaalt welke rol het beste past binnen het grondbeleid en het vastgoedbeleid. Per rol wordt aangegeven hoe en in welke mate de gemeente regie wil voeren over de ontwikkeling of invullen van een huisvestingsbehoefte en in hoeverre het zelf risicodragend wil investeren en ontwikkelen.

Het afwegingskader ondersteunt het maken van keuzes en biedt structuur aan de besluitvorming. Het kader is geen automatisch beslismodel en kent geen vaste rangorde van rollen, maar helpt om maatschappelijke doelen, financiële haalbaarheid en de positie van de gemeente in samenhang te beoordelen.

Sinds 2005 voert de gemeente een sturend grondbeleid, waarbij zowel een actieve als faciliterende rol, of een combinatie daarvan, mogelijk is. In de praktijk is meestal gekozen voor een faciliterende rol, met incidenteel een actieve aanpak, zoals bij het bekende herontwikkelingsprogramma Inverdan voor het centrum.

Deze nota hanteert een situationeel grondbeleid, waarbij per situatie wordt bepaald welke rol het meest geschikt is. Dit houdt alle opties open voor de gemeentelijke rol, zodat beter kan worden ingespeeld op lange termijntrends die voortkomen uit maatschappelijke opgaven. Door per ontwikkeling de rolkeuze situationeel te maken, wordt telkens opnieuw afgewogen hoe capaciteit en middelen het beste kunnen worden ingezet voor de realisatie van de belangrijkste maatschappelijke doelen.

4.1 Rolkeuze in grondbeleid.

Bij gebiedsontwikkeling zijn vrijwel altijd meerdere partijen betrokken. Het PLABERUM-model beschrijft vier stappen die meestal worden doorlopen voor de ontwikkeling van een gebied, waarna het beheer de vijfde fase vormt. Het is zeldzaam dat één partij alle fases van initiatie tot beheer volledig voor eigen rekening en risico uitvoert. Daarom is samenwerking cruciaal om de verschillende fases van een gebiedsontwikkeling succesvol te realiseren.

De samenwerkingsstrategie onderzoekt de samenwerking met betrokken partijen gedurende het gehele proces, inclusief de beheerfase na ontwikkeling. Een belangrijk onderdeel hiervan is de rolkeuze van de gemeente binnen het grondbeleid, die betrekking heeft op de fases tot en met de grondtransformatie in de uitvoeringsfase.

Dit hoofdstuk beschrijft hoe een afwegingsmodel helpt bij het bepalen van de meest geschikte rol van de gemeente om een gewenste ontwikkeling op een locatie te realiseren. Voor de verschillende mogelijke rollen wordt aangegeven hoe en in welke mate de gemeente regie wil voeren over de ontwikkeling en in hoeverre zij risicodragend wil investeren en ontwikkelen. De gekozen rol wordt vervolgens opgenomen in de ontwikkel- en samenwerkingsstrategie.

Twee hoofdvragen bepalen de rol van de gemeente binnen het grondbeleid:

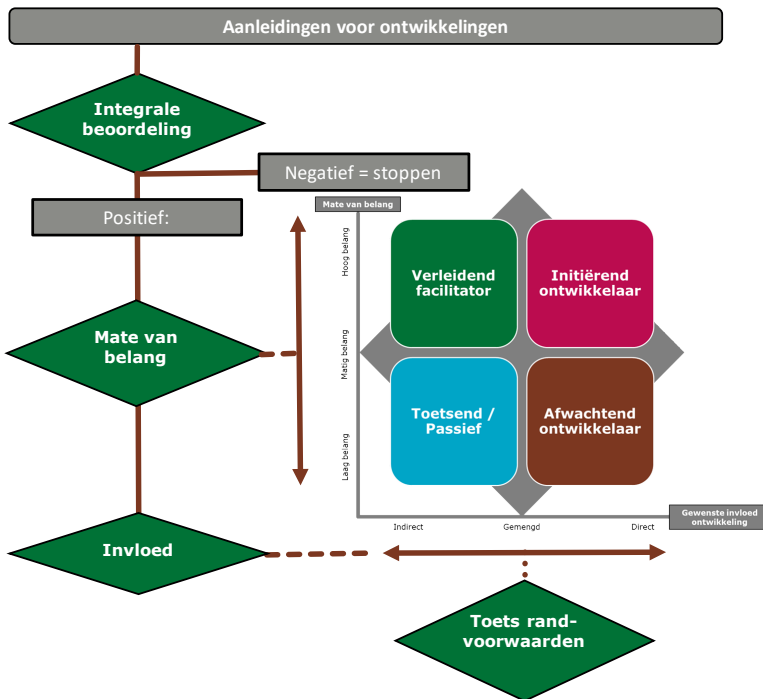
- Hoe belangrijk is de ontwikkeling?
- Welke invloed is gewenst of nodig in de ontwikkeling?

Elke situatie vereist een individuele beoordeling van de mate waarin de gemeente regie moet voeren over een ontwikkeling. Dit leidt tot een situationeel grondbeleid, waarbij aan de hand van een afwegingskader in vier stappen de meest geschikte rol van de gemeente wordt vastgesteld. Deze stappen zijn bedoeld om de gewenste impact te realiseren.



Het afwegingskader toont hoe de maatschappelijke doelen, zoals vastgelegd in de omgevingsvisie, en initiatieven, vertaald worden naar een voorkeursrol binnen het grondbeleid.

De stappen uit het afwegingskader worden hierna verder toegelicht.



Figuur 9: Afwegingskader gewenste rol in grondbeleid

Stap 1: Positieve integrale afweging van de ontwikkeling?

De integrale beoordeling uit paragraaf 3.3 is een belangrijke stap in het afwegingsmodel. Deze beoordeling bepaalt of de ontwikkeling voldoende bijdraagt aan de gemeentelijke ambities en financieel haalbaar is. Bij een negatieve beoordeling stopt het proces.

Stap 2: Hoe belangrijk is de ontwikkeling?

Het belang van de ontwikkeling wordt bepaald door de noodzaak om maatschappelijke doelen te bereiken. Hoe groter het belang, hoe meer regie de gemeente zal willen nemen. Dit belang komt vaak voort uit beleidsdocumenten, zoals de omgevingsvisie of sectorale beleidsvisies, en kan gekoppeld zijn aan specifieke locaties. Soms is er echter nog geen locatie gevonden voor een belangrijke opgave.

Het belang is niet altijd gekoppeld aan snelheid. Grote opgaven zoals woningbouw, energietransitie of leefbaarheidsverbetering vereisen langdurige herontwikkeling. Gebieden die al aan de maatschappelijke doelen voldoen, zijn minder belangrijk voor verdere (her)ontwikkeling.

Stap 3: Welke invloed is nodig of gewenst?

De gewenste mate van invloed hangt af van factoren zoals de invulling van de locatie en de gewenste kwaliteit van de bouwwerken en openbare ruimte. Een actorenanalyse geeft inzicht in de betrokkenheid van andere partijen en de verdeling van invloed, waarbij wordt gekeken naar:

- De bereidheid van andere partijen om bij te dragen aan maatschappelijke doelen.
- De sterke en zwakke punten van de partijen, zoals financiële draagkracht en capaciteit.
- De betrokkenheid van belanghebbenden.

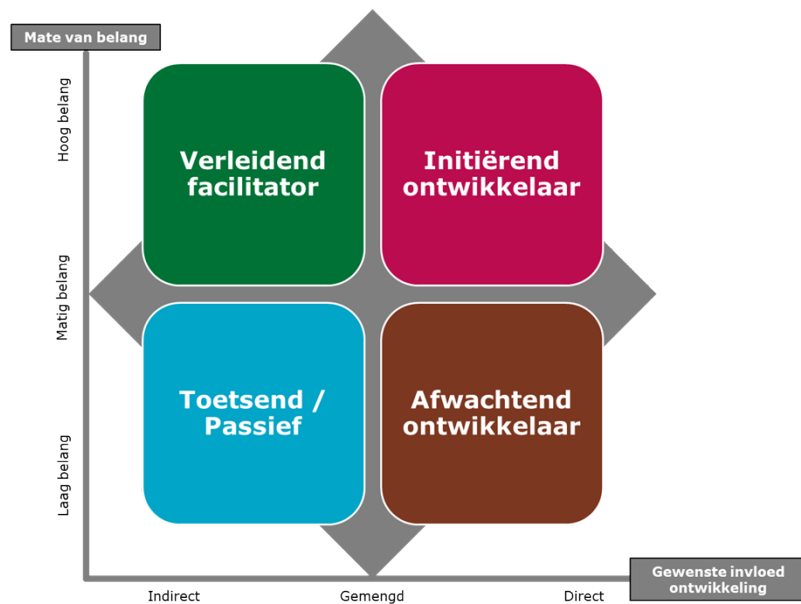
Op basis van deze analyse wordt bepaald:

- Of gemeentelijk eigendom nodig is (directe invloed).
- Of samenwerking met andere partijen nodig is voor gedeelde verantwoordelijkheid en risico's (gemengde invloed).
- Of de ontwikkeling grotendeels door derden kan worden uitgevoerd, eventueel met stimulering door de gemeente (indirecte invloed).

Stap 4: Beoordeling van randvoorwaarden voor invulling van de rol

Na de keuze voor een voorkeursrol wordt beoordeeld of deze rol haalbaar en wenselijk is. Dit hangt af van factoren zoals beschikbare kennis, capaciteit, financiële risico's en investeringsmogelijkheden. Ook de complexiteit van het project en de prioriteiten binnen andere lopende ontwikkelingen spelen een rol. Deze beoordeling kan leiden tot heroverweging van de gekozen voorkeursrol.

4.2 Onderscheid in vier rollen.



In het grondbeleid van de gemeente Zaanstad worden vier mogelijke rollen onderscheiden, afhankelijk van twee belangrijke factoren: de urgentie van de ontwikkeling en de gewenste mate van invloed. Deze factoren vormen samen een matrix die de verschillende rollen duidelijk maakt.

- Urgentie (Y-as): De mate van urgentie varieert van niet urgent (onderaan) tot zeer urgent (bovenaan)
- Invloed (X-as): De gewenste invloed varieert van indirecte invloed (links) tot directe invloed (rechts). Tussen deze uitersten ligt gemengde invloed (midden)

Figuur 10. Vier te onderscheiden rollen in de matrix van gewenste invloed en mate van urgentie

De vier gekleurde vakken in de matrix representeren de verschillende rollen die de gemeente kan aannemen in het grondbeleid. Elke rol heeft een eigen handelingsperspectief, gebaseerd op de specifieke combinatie van urgentie en invloed. Afhankelijk van de situatie past de gemeente verschillende middelen en instrumenten toe om haar rol te vervullen. Hieronder volgt een beschrijving van elke rol en de daarbij behorende aanpak en middelen.

4.2.1 Initiërend ontwikkelaar

In deze rol beschikt de gemeente over volledig of dominant eigendom, of kan dat verwerven. De ontwikkeling tot aan de bouwrijpe grond en de uitgifte voor verdere ontwikkeling kan volledig door de gemeente worden uitgevoerd, of in nauwe samenwerking met publieke of private partijen. Hierbij worden risico's en zeggenschap gedeeld. Deze rol biedt de meeste mogelijkheden om de gewenste maatschappelijke impact in een gebiedsontwikkeling te realiseren.

Bij aanvullende grondverwerving gelden altijd financiële randvoorwaarden (zie hoofdstuk 5), en het moet inhoudelijk onderbouwd zijn dat de rol van initiërend ontwikkelaar noodzakelijk is. Dit geldt zowel bij zelf uitgevoerde grondontwikkeling en uitgifte als bij samenwerking met derden. Daarnaast wordt elke potentiële aankoop vergeleken met andere locaties om prioriteiten te bepalen.

De initiërende rol wordt overwogen wanneer meer sturing nodig is dan via publiekrechtelijke instrumenten mogelijk is, of wanneer de markt de gewenste ontwikkeling niet oppakt. Hoewel er financieel rendement te behalen valt met gronduitgifte, brengt deze rol ook risico's met zich mee, zoals de voorinvestering in aankoop en transformatie, die mogelijk niet volledig kan worden terugverdiend. Dit risico wordt beschouwd als een investering in het realiseren van de strategische opgaven. Het risico wordt in kaart gebracht en tijdens het proces gemonitord.

Voor deze rol is kennis en capaciteit gedurende het hele proces van gebiedsontwikkeling noodzakelijk. Samenwerking met private partijen kan worden gezocht, omdat volledige eigendom niet altijd nodig of haalbaar is, de ontwikkeling complex is of grote investeringen en risico's met zich meebrengt die samen moeten worden gedeeld.

Binnen de initiërende rol zijn er verschillende samenwerkingsvormen mogelijk, zoals publiek-private samenwerking (PPS) of het bouwclaimmodel:

- Bij een PPS werkt de gemeente samen met private partijen via een joint venture of een overeenkomst, of via concessies waarbij de private partij diensten levert volgens gemeentelijke eisen.
- Het bouwclaimmodel houdt in dat een private partij grond verkoopt aan de gemeente, die de grond bouwrijp maakt en terug verkoopt met het productierecht voor de private partij.

Voor de initiërende rol kunnen instrumenten zoals minnelijke grondverwerving, voorkeursrecht, onteigening, kavelruil, bouwclaimmodel of een joint venture worden ingezet. Deze instrumenten worden toegelicht in hoofdstuk 5.

4.2.2 Verleidend facilitator

In de rol van verleidend facilitator heeft de gemeente hooguit strategische eigendomsposities of verwerft deze om de ontwikkeling te vergemakkelijken. Deze rol past bij belangrijke ontwikkelingen waarvan verwacht wordt dat andere partijen de uitvoering kwalitatief goed oppakken, en die bijdragen aan belangrijke maatschappelijke ambities. Een actorenanalyse kan dit bevestigen.

Binnen deze rol kunnen dezelfde instrumenten worden ingezet als bij de rol van initiërend ontwikkelaar om een eigendomspositie te verwerven, maar dit gebeurt sporadisch en enkel om de ontwikkeling door andere partijen te faciliteren.

De gemeente kan als verleidend facilitator op verschillende manieren betrokken zijn:

- **Publieke en private partijen verbinden** door samenwerking te stimuleren via netwerkbijeenkomsten, procesbegeleiding en ondersteuning vanuit de ambtelijke organisatie, die inzicht en vertrouwen biedt in de gebiedspotentie.
- **Het ontwikkelproces ondersteunen** door het maken of faciliteren van planvisies (zoals masterplannen, gebiedsvisies) en ontwikkelstrategieën, evenals het verstrekken van vergunningen voor binnenplanse (OPA) of buitenplanse (BOPA) omgevingsplanactiviteiten.
- **Investeren in essentiële publieke voorzieningen**, zoals het ontwikkelen van kwalitatief goede openbare ruimte ten behoeve van de gebiedsontwikkeling.

Daarnaast wordt het publiekrechtelijke instrumentarium, zoals de Omgevingswet, ingezet om functies, regels en locatiekenmerken in het omgevingsplan op te nemen. Dit kan soms voldoende zijn om de gewenste ontwikkeling te realiseren. Ook wordt het kostenverhaal toegepast (zie hoofdstuk 5), waarbij rekening wordt gehouden met de draagkracht van de ontwikkelende partij.

Het belangrijkste risico voor de gemeente in deze rol is dat de gewenste maatschappelijke impact niet volledig wordt gerealiseerd. De financiële risico's zijn beperkt, maar kunnen indirect ontstaan als een belangrijke ontwikkeling niet wordt gerealiseerd. Dit kan aanleiding zijn om een andere rol, zoals die van initiërend ontwikkelaar, te overwegen om directer invloed op het resultaat uit te oefenen.

4.2.3 Afwachtende ontwikkelaar

In deze rol is de gemeente mogelijk dominant of volledig eigenaar van een locatie. Omdat de ontwikkeling op deze plek minder belangrijk is, wordt er niet actief gezocht naar mogelijkheden voor snelle gebiedsontwikkeling. Deze rol is passend voor gebieden die al goed scoren op de maatschappelijke ambities, waardoor er weinig noodzaak is voor (her)ontwikkeling.

Wanneer zich echter een kans voordoet voor een gunstige ontwikkeling, wordt deze opgepakt. De instrumenten die bij de rol van initiërend ontwikkelaar horen kunnen worden ingezet, maar alleen als dit leidt tot een goed maatschappelijk en financieel resultaat en er voldoende capaciteit en middelen beschikbaar zijn. Belangrijke ontwikkelingen hebben voorrang. Aanvullende grondverwerving in deze rol is alleen mogelijk als het de financiële haalbaarheid van een ontwikkeling kan onderbouwen.

Vanwege de beperkte capaciteit en middelen kan ook een concessieovereenkomst worden overwogen. Hierbij wordt de grond ingebracht bij een andere partij, die de ontwikkeling vervolgens voor eigen risico uitvoert binnen vooraf vastgestelde kaders.

4.2.4 Passief/toetsende rol

Deze rol komt vooral in beeld in gebieden die al goed scoren op de maatschappelijke ambities. Eigendom speelt hier nauwelijks een rol, omdat de ontwikkeling niet als prioriteit wordt gezien. De focus ligt op het inzetten van publiekrechtelijke mogelijkheden en het toetsen van binnenkomende initiatieven. In tegenstelling tot de ontwikkelende rol, biedt deze positie beperkte sturingsmogelijkheden, waarbij de initiatiefnemer de meeste invulling geeft. De gemeente kadert dit in via de publiekrechtelijke instrumenten genoemd in 4.2.2.

Er is bereidheid om de sturing op de ontwikkeling deels los te laten, mits het initiatief bijdraagt aan de realisatie van de maatschappelijke ambities. Het kostenverhaal wordt bij voorkeur maximaal ingezet via een anterieure overeenkomst.

4.3 Rolkeuze in vastgoedbeleid.

Bij het bepalen van de rolkeuze in het vastgoedbeleid is het onderscheid tussen verschillende soorten vastgoedpanden belangrijk. Voor panden met een maatschappelijke doelstelling wordt een specifiek afwegingskader gehanteerd (4.3.1). Dit kader ondersteunt de beslissing om vastgoed te behouden of aan te schaffen om aan de behoeften van de gemeenschap te voldoen.

Voor panden in de ontwikkelportefeuille, die worden aangehouden voor ruimtelijke doelstellingen, wordt het afwegingsschema uit het grondbeleid gevolgd. De gemeente behoudt of breidt het vastgoed alleen uit als een eigen positie bij de ontwikkeling noodzakelijk.

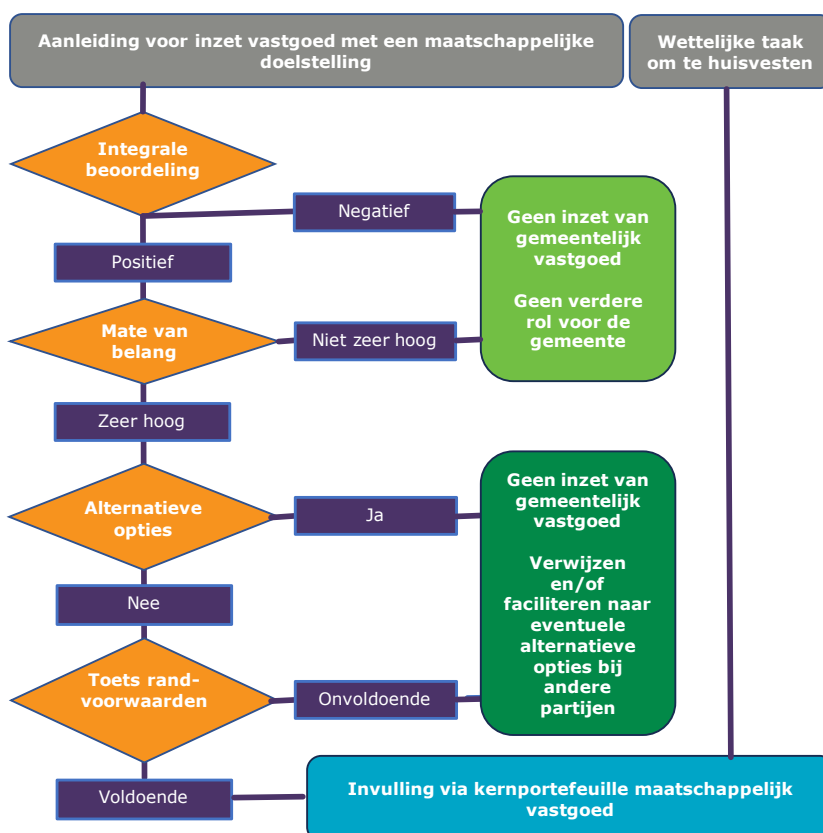
Er gelden specifieke criteria om te bepalen of een vastgoedobject tot de ontwikkelportefeuille behoort:

1. Het vastgoed moet passen binnen de rol en plannen uit het grondbeleid.
2. Er moet binnen 10 jaar een herontwikkeling gepland staan of het object moet deel uitmaken van een lopende gebiedsontwikkeling.
3. Als het object onderdeel is van een gebiedsontwikkeling moet er een bestuurlijk vastgestelde grondexploitatie zijn, of de besluitvorming hierover moet in voorbereiding zijn.
4. Bij de aankoop van het vastgoed moet er een duidelijk toekomstplan zijn, zoals sloop of tijdelijke exploitatie, met een goedgekeurde begroting.

Vastgoedobjecten die aan deze criteria voldoen blijven in de ontwikkelportefeuille totdat de ontwikkeling start en het pand wordt gesloopt of herontwikkeld. Objecten die niet aan de criteria voldoen worden afgestoten.

4.3.1 Afwegingskader voor panden met een maatschappelijke doelstelling

Het afwegingskader maakt inzichtelijk hoe de maatschappelijke doelen uit de omgevingsvisie, wijkontwikkelplannen en initiatieven, samen met het nog te ontwikkelen voorzieningenmodel, via vier stappen leiden tot een (voorkeurs)rol in het vastgoedbeleid. Het afwegingskader geldt niet voor vastgoedobjecten met een wettelijke huisvestingstaak, zoals schoolgebouwen. In die gevallen wordt automatisch voorzien in huisvesting via de portefeuille met een maatschappelijke doelstelling.



Figuur 11. Afwegingskader vastgoed met maatschappelijke doelstelling

Stap 1: Positieve integrale afweging van het vastgoedvraagstuk?

Bij de integrale beoordeling wordt afgewogen of de inzet van vastgoed voldoende bijdraagt aan de ambities en financieel haalbaar is binnen de gestelde kaders, die per pand kunnen variëren. Als de maatschappelijke meerwaarde onvoldoende is, of de meerwaarde te beperkt om een negatief financieel rendement te rechtvaardigen, stopt het proces. Eventueel kan nog worden verwezen naar alternatieve opties bij derden. Bij een positieve beoordeling volgt stap 2, mogelijk met optimalisatievoorstellen om de balans tussen maatschappelijke waarde en financieel rendement te verbeteren.

Stap 2: Hoe belangrijk is de behoefte aan vastgoed?

Hoe belangrijk de inzet van vastgoed is wordt meestal bepaald door de omgevingsvisie en sectorale beleidsvisies. Daarnaast moet het voorzieningenmodel of een andere duidelijke bron aantonen dat de vastgoedvoorziening belangrijk is. Als de vastgoedbehoefte niet belangrijk is, speelt de gemeente geen verdere rol. Als de behoefte wel belangrijk is, volgt stap 3.

Stap 3: Zijn er alternatieve oplossingen mogelijk?

Indien de vraag naar vastgoed via andere partijen kan worden opgelost, wordt naar die alternatieven verwezen. De gemeente blijft de casus volgen totdat een oplossing is gerealiseerd en faciliteert de samenwerking met (markt)partijen die geschikt vastgoed hebben. Gebruikers huren rechtstreeks van andere partijen. De gemeente overweegt ook of eigendom voordeliger is, met argumenten zoals:

- Vastgoedeigendom biedt regie en een duurzaam economisch model, met balans tussen inkomsten en uitgaven.
- Het past binnen de vastgoedportefeuille en maatschappelijke behoeften.
- Eigendom kan op lange termijn goedkoper zijn dan huren.

Stap 4: Beoordeling van randvoorwaarden via de kernportefeuille vastgoed

Of de vastgoedvraag kan worden ingevuld met de huidige kernportefeuille van maatschappelijk vastgoed of door uitbreiding daarvan, wordt bepaald door een verdere beoordeling van randvoorwaarden. Hierbij spelen factoren zoals beschikbare kennis en capaciteit, financiële risico's, weerstandscapaciteit, en investeringsmogelijkheden een rol. Als de randvoorwaarden niet haalbaar zijn, moet naar alternatieven worden gezocht (zoals in stap 3). Als de randvoorwaarden wel passend zijn, wordt de kernportefeuille ingezet om de vastgoedbehoefte te vervullen.

5. Kaders en toepassing in de praktijk

Voor de uitvoering van het GrVg-beleid, de aansturing van gebieds- en locatieontwikkelingen, en het vastgoedbeheer maakt de gemeente Zaanstad gebruik van verschillende juridische en financiële instrumenten. Deze instrumenten worden ingezet afhankelijk van de rol van de gemeente, zoals beschreven in hoofdstuk 4). De belangrijkste instrumenten die in dit hoofdstuk worden beschreven zijn:

- Aankoop van locaties (met of zonder gebouwen)
- Uitvoering van grondexploitaties en kostenverhaal
- Gronduitgifte en verkoop van panden
- Samenwerking in gebiedsontwikkeling en vastgoed
- Informatievoorziening

In de bijlage wordt een aantal zaken verder toegelicht. Het gaat daarbij om:

- De instrumenten voor verwerving.
- De voorbereiding van een ontwikkeling en de financiële spelregels daarbij.
- De uitvoering van een ontwikkeling en de financiële spelregels daarbij.
- De processtappen van gronduitgifte.
- Het omgaan met de financiële resultaten van een grondexploitatie en de financiële spelregels daarbij.
- Het kostenverhaal bij ontwikkelingen door derden.
- De informatievoorziening over de uitvoering van het grondbeleid en de financiële spelregels daarbij

5.1 Instrumenten voor aankopen

Het beschikbaar hebben of krijgen van een locatie kan essentieel zijn. 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 onderscheid tussen drie vormen van aankoop van locaties:

- Planeigen aankopen: Aankopen die nodig zijn om een geplande ontwikkeling te realiseren.
- Pro-actieve aankopen: Aankopen met bestaande beleidskaders maar zonder vastgesteld investeringskader, zoals bij ontwikkelingen voor de energietransitie, die in de Woonvisie en Economische Visie worden genoemd en waarvoor nog geen begroting is vastgesteld.
- Strategische aankopen: Aankopen zonder beleids- en investeringskaders, maar met een strategisch belang, zoals het versnellen van een maatschappelijk doel of het voorkomen van ongewenste eigendomssituaties.

De aankoop zelf kan op verschillende wijze tot stand komen. Hierbij heeft de gemeente Zaanstad vier instrumenten ter beschikking: minnelijke verwerving, voorkeursrecht, onteigening en kavelruil. In de bijlage worden deze vier verder toegelicht. Het uitgangspunt is dat locaties zoveel mogelijk minnelijk worden aangekocht tegen marktconforme prijzen en voorwaarden. Elke aankoop wordt onderbouwd met een onafhankelijke taxatie van ten minste één deskundige. Lukt een minnelijke aankoop niet, dan wordt de ontwikkel- en samenwerkingsstrategie heroverwogen. Onteigening blijft een mogelijkheid maar wordt alleen ingezet bij een zwaarwegend publiek belang en volgens de regels van het aanvullingsspoor grondeigendom van de Omgevingswet.

Het voorkeursrecht verplicht eigenaren om hun locatie eerst aan de gemeente aan te bieden, wat grondspeculatie tegengaat. Dit instrument is nuttig bij locaties waar directe invloed gewenst is om publieke belangen te behartigen en een sterkere positie te verkrijgen ten opzichte van private ontwikkelaars.

Grondaankopen brengen risico's met zich mee, vooral het risico van waardevermindering als er geen vraag blijkt te zijn naar de beoogde ontwikkelingen. Daarom is een uitgebreide vraaganalyse essentieel waarbij rekening wordt gehouden met langetermijntrends en tijdelijke vraagterugval door economische schommelingen. Tijdens de integrale beoordeling wordt ook een risicoanalyse uitgevoerd om de risico's bij grondaankoop te beperken

5.2 De uitvoering van grondexploitaties en kostenverhaal

Deze paragraaf beschrijft kort hoe de besluitvorming over de uitvoering van een gebiedsontwikkeling plaatsvindt, binnen de regels van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV), die daarbij leidend blijven.

Als de gemeente zelf het risico draagt bij grondproductie, zoals in de **initiërende** of **afwachtende** rol, moet de gemeenteraad een begroting voor de **grondexploitatie** vaststellen. De financiële spelregels voor de grondexploitaties in Zaanstad zijn opgenomen in de bijlage van deze nota.

5.2.1 Private grondexploitaties

Bij private grondexploitaties wordt de grondproductie volledig door andere partijen gedaan. Dat komt voor in de grondbeleidrollen van verleidend facilitator en toetsend/passief. In deze situaties behoudt de gemeente via de bestemming van de locatie regie op ruimtelijke ordening, met de bevoegdheid om bestemmingen vast te leggen of te wijzigen. Bij planologische medewerking kan de gemeente zowel kwalitatieve als financiële voorwaarden stellen. Hieronder volgt een overzicht van de instrumenten die ingezet kunnen worden bij faciliterende grondproductie:

- **Bestemming van de locatie:** In de omgevingsvisie wordt vastgelegd hoe het leefgebied zich moet ontwikkelen en beschermen. Deze keuzes worden uitgewerkt in het omgevingsplan, waarin wordt bepaald welke activiteiten zijn toegestaan (bijvoorbeeld wonen, recreatie of bedrijvigheid) en onder welke voorwaarden. Dit biedt mogelijkheden voor gesprekken met private partijen om tot een gewenste ontwikkeling te komen.
- **Vorbereidingsbesluit:** Hiermee kan voorbereidingsbescherming worden ingesteld, waarmee activiteiten worden voorkomen die nog wel zijn toegestaan in het huidige omgevingsplan, maar na een wijziging mogelijk niet meer zijn toegestaan.
- **Kostenverhaal:** Dit kan via een overeenkomst of publiekrechtelijk worden geregeld. Aanvullende voorwaarden over activiteiten, omgevingswaarden en programmatische aanpak kunnen ook privaatrechtelijk worden vastgelegd.

Kostenverhaal

Wanneer de gemeente geen grond uitgeeft, is het verplicht een bijdrage te vragen voor de gemaakte kosten bij de ontwikkeling van een plan. Deze bijdrage dekt onder andere de kosten voor het opstellen van plannen, de aanleg van openbare voorzieningen en de inrichting van de openbare ruimte. Dit wordt kostenverhaal genoemd.

Het afsluiten van een overeenkomst voor het kostenverhaal heeft de voorkeur. Hiervoor wordt het Zaanse model van de Anterieuere Overeenkomst gebruikt. De aanpak voor gebiedsoverstijgende kosten is vastgelegd in de nota Gebiedsoverstijgende Kosten Zaanstad (GKZ) en de nota Wijkgebonden Kosten Kogerveldwijk.

Bij grote en complexe projecten wordt eerst een intentieovereenkomst gesloten met de initiatiefnemer. Hierin worden de voorwaarden voor gemeentelijke medewerking vastgelegd, inclusief afspraken over beëindiging van de samenwerking. De initiatiefnemer vergoedt de gemeentelijke inzet in deze fase en er wordt een voorschot gevraagd voor de start van de werkzaamheden en het sluiten van de overeenkomst.

Als er geen overeenkomst voor kostenverhaal mogelijk is, is de publiekrechtelijke route verplicht. Zolang de kostenverhaalbijdrage niet is geregeld, mogen bouwwerkzaamheden niet starten. Wie wil bouwen moet een kostenverhaalsbeschikking aanvragen waarin de bijdrage wordt vastgelegd volgens de kostensoortenlijst (bijlage IV van het Omgevingsbesluit, artikel 8.15).

Er zijn twee methoden voor publiekrechtelijk kostenverhaal:

- **Met tijdvak:** Het geschatte bedrag van de te verhalen kosten wordt vastgelegd in het omgevingsplan, projectbesluit of de vergunning.
- **Zonder tijdvak:** Alleen het maximumbedrag van de te verhalen kosten wordt in het omgevingsplan vastgelegd. Exacte berekeningen worden later gemaakt bij de afgifte van de kostenverhaalsbeschikkingen.

In de bijlage worden de verschillende methoden van kostenverhaal verder toegelicht.

Investeren bij faciliterende grondproductie

Hoewel de gemeentelijke kosten bij faciliterende grondproductie volledig verhaald moeten worden, is dit niet altijd haalbaar vanwege macro-aftopping in het kostenverhaal. Ook kan er een voorzienbaar tekort zijn, bijvoorbeeld bij de aanleg van maatschappelijke voorzieningen. Het Maatschappelijke Voorzieningenmodel geeft aan welke ruimte voor voorzieningen nodig is bij groei van de stad, wat mogelijk tot een financieel tekort leidt. In zo'n geval kan de gemeente beslissen om bij te dragen, mits het maatschappelijk rendement dit rechtvaardigt. De toets op ongeoorloofde staatssteun is dan van toepassing, en de bijdrage kan uit het Transformatiefonds of andere dekkingsmiddelen komen.

5.3 De uitgifte van gronden en vastgoed

5.3.1 Gronduitgifte

Wanneer de gemeente Zaanstad een actieve rol speelt in grondproductie, volgt de uitgifte van grond. Bij de gronduitgifte worden verschillende keuzes gemaakt, waaronder:

- Uitgifte onder de huidige functie of na een -functiewijziging
- Uitgifte van ruwe bouwgrond (in huidige staat, met of zonder opstal) of bouwrijpe grond
- Uitgifte in erfpacht of verkoop (volle eigendom)
- Selectie van de ontwikkelende partij via één-op-één gunning of een openbare selectieprocedure.

Deze keuzes worden in de bijlage verder toegelicht. Bij de selectieprocedure wordt rekening gehouden met het Didam-arrest van de Hoge Raad, dat strengere eisen stelt aan grond- en vastgoedtransacties door de overheid.

Grondprijzen

Na het doorlopen van de vier stappen in het gronduitgifteproces wordt de grondprijs bepaald die de koper of erfpachter voor de kavels betaalt. De kaders voor het vaststellen van grondprijzen zijn vastgelegd in de Uitvoeringsregels Grondprijzen. Het college stelt deze regels periodiek vast op basis van de methodiek en kaders van het grondprijzbeleid.

Grondprijzen worden zoveel mogelijk marktconform vastgesteld, in lijn met de wettelijke bepalingen rondom staatssteun en de verplichting tot marktconform handelen. Deze regels gelden voor koop- en verkooptransacties, erfpacht, pacht en huur. Voor gronden met een maatschappelijk karakter kan hiervan worden afgeweken. De gemeente maakt daarbij onderscheid tussen maatschappelijke voorzieningen met een niet-commercieel karakter, sociale woningbouw die wordt gerealiseerd binnen het DAEB-domein door toegelaten instellingen, en overige marktgedreven functies. Dit onderscheid is bepalend voor de wijze waarop marktconformiteit, staatssteun en eventuele afwijkingen van de marktwaarde worden beoordeeld.

Ter voorkoming van ongeoorloofde staatssteun hanteert de gemeente marktconforme prijzen bij de verkoop en verhuur van gronden en de vestiging van zakelijke rechten zoals opstal en erfpacht. De marktconformiteit kan in principe op twee manieren worden aangetoond. Door middel van een voldoende openbaar gemaakte en onvoorwaardelijke biedprocedure waarbij meerdere marktpartijen een grondbod mogen uitbrengen of door een (voorafgaande) onafhankelijke taxatie van de marktwaarde. De Europese Commissie gaat ervan uit dat als 1 van deze twee procedures is gevolgd er met de transactie geen staatssteun is gemoeid. Transacties waarbij deze procedures niet zijn gevolgd, onverminderd de de-minimisvrijstelling, moet de gemeente bij de Commissie aanmelden.

Maatschappelijke grondprijs

Bij de verkoop, verhuur of vestiging van zakelijke rechten, zoals opstal en erfpacht, hoeft er geen sprake te zijn van staatssteun als de transactie niet voldoet aan de staatssteuncriteria. In dat geval hoeft er geen rekening gehouden te worden met de staatssteunregels. Dit kan bijvoorbeeld van toepassing zijn bij de verkoop van reststroken groen of grond voor maatschappelijke en culturele voorzieningen, zoals scholen, kerken en zorginstellingen, die alleen binnen de gemeente actief zijn.

Maatschappelijke voorzieningen vervullen een publieke functie en hebben doorgaans geen commerciële doelstelling. Denk hierbij aan scholen, ziekenhuizen of zwembaden. Indien niet aan de criteria van staatssteun wordt voldaan kan een maatschappelijke grondprijs worden gehanteerd. Dit vraagt wel om zorgvuldige afweging, aangezien sommige grondtransacties een potentieel grensoverschrijdend effect kunnen hebben, wat de staatssteunregels weer van toepassing zou maken. Wanneer een maatschappelijke voorziening een commercieel oogmerk heeft, moet per geval worden beoordeeld of een maatschappelijke grondprijs passend is. De Europese lijst van niet-commerciële voorzieningen kan hierbij als leidraad dienen.

Ook als er geen sprake is van staatssteun, moeten de regels van de Wet Markt en Overheid worden gevolgd. Dit betekent dat de grondprijs ten minste kostendekkend moet zijn, tenzij de gemeenteraad besluit dat sprake is van een algemeen belang dat een lagere prijs rechtvaardigt. Dit betekent dat de grondprijs ten minste kostendekkend moet zijn, tenzij de gemeenteraad besluit dat er een algemeen belang wordt gediend dat een lagere prijs rechtvaardigt.

Sociale grondprijzen

De gemeenteraad kan besluiten dat voor sociale woningbouw, gerealiseerd door toegelaten instellingen binnen het DAEB-domein, een sociale grondprijs wordt gehanteerd. Een dergelijke benadering kan bijvoorbeeld vorm

krijgen via specifieke regelingen of samenwerkingsmodellen, zoals bij de regeling Betaalbare Koopwoningen Zaanstad (BKZ).. Bij dit model blijft de grond onder een BKZ-starterswoning eigendom van BKZ, en krijgen bewoners een deel van de erfpachtcanon kwijtgescholden. Daarnaast participeert BKZ in de waarde en financiering van de woning.

Volgens de Woningwet is dit toegestaan voor diensten van algemeen economisch belang (DAEB), zoals sociale huisvesting. Deze vorm van steun valt binnen de staatssteunregels, maar wordt gezien als geoorloofde staatssteun, waardoor rapportage aan de Europese Commissie vereist is. De rapportage gaat over het voordeel dat woningcorporaties in het voorgaande jaar hebben ontvangen door de lagere grondprijzen, waarbij de transactiedatum leidend is.

De sociale grondprijzen, waaronder de methodiek, het toepassingsbereik en de voorwaarden, zijn vastgelegd in een afzonderlijk besluit van de gemeenteraad op 17 oktober 2024.

5.3.2 Verkoop en verhuur van vastgoed

Om te voorkomen dat een locatie met een vervallen functie onbedoeld wordt verkocht zonder een zorgvuldige beoordeling van het strategische belang voor toekomstige ontwikkelingen, geldt het uitgangspunt dat locaties pas worden verkocht als duidelijk is dat ze niet nodig zijn voor eigen gebruik of toekomstige gebiedsontwikkeling. Dit geldt ook voor locaties in economische focusgebieden zoals bedrijventerreinen en kernwinkelgebieden. In afstemming met economische zaken wordt bepaald of vastgoed behouden, verkocht of getransformeerd kan worden. Dit gebeurt door voor alle eigendommen een pandvisie op te stellen waarin deze belangen worden meegenomen.

Vastgoed wordt dus pas verkocht wanneer er geen belemmeringen zijn en daarbij worden de volgende uitgangspunten die voldoen aan de jurisprudentie (Didamarrest) gehanteerd:

- De gemeente vraagt bij verkoop een marktconforme prijs.
- Meestal vindt verkoop openbaar plaats, via een openbare selectie of veiling. Uitzonderingen zijn vastgelegd in de bijlage van deze nota. Bij openbare verkoop worden de gunningscriteria vooraf duidelijk vastgelegd (hoogste prijs of beste prijs-kwaliteitverhouding).
- Het verkoopproces moet transparant en zorgvuldig verlopen, met goedkeuring van college en/of raad.
- De verkoop moet voldoen aan de geldende planologische vereisten of er moet bereidheid zijn deze aan te passen.

Kostprijsdekkende verhuur

Een deel van het gemeentelijk vastgoed wordt verhuurd, waarbij specifieke regels gelden. De toewijzing moet transparant en op basis van objectieve, toetsbare criteria gebeuren. De huurprijsoopbouw moet helder zijn, omdat dit een belangrijke kostenpost is voor de huurders. Voorspelbaarheid van de huurprijs is belangrijk, zodat organisaties hun financiële planning goed kunnen beheren. In het huurcontract worden duidelijke afspraken vastgelegd over het gebruik van het pand, de verdeling van onderhoudskosten en de toekomstige huurprijsontwikkeling.

Volgens de Wet Markt en Overheid en staatssteunregels moeten partijen die economische activiteiten verrichten, ongeacht hun winstoogmerk, een marktconforme huur betalen. Voor maatschappelijke organisaties is een uitzondering mogelijk, waarbij minimaal een kostprijsdekkende huur wordt gevraagd. In een nog op te stellen Algemeen Belang Besluit kunnen activiteiten met groot maatschappelijk belang vrijgesteld worden van de Wet M&O. In de bijlage van deze nota wordt dit nader toegelicht.

De kostprijsdekkende huur omvat:

- Kapitaallasten (rente en afschrijving)
- Overige lasten (zoals OZB, rioolheffing, verzekeringen)
- Onderhoudskosten
- Beheerkosten

De verhuur van gemeentelijk vastgoed vindt plaats binnen de kaders van het grond- en vastgoedbeleid, waaronder het uitgangspunt van minimaal kostendekkende exploitatie. De vraag of en op welke wijze maatschappelijke organisaties worden ondersteund bij het realiseren van hun activiteiten is een afzonderlijke beleidsmatige en bestuurlijke afweging. Deze afweging staat los van de vastgoedexploitatie en maakt geen onderdeel uit van de taak van grondzaken.

5.4 Samenwerking in grondexploitatie

De instrumenten voor samenwerkende grondproductie kunnen in alle vier de grondbeleid rollen voorkomen. Hieronder volgt een overzicht van de belangrijkste instrumenten, inclusief een korte toelichting en de situaties waarin ze inzetbaar zijn:

Bouwclaim: Bij een bouwclaim verkopen eigenaren hun grond aan de gemeente onder de voorwaarde dat zij bij gronduitgifte bouwrijpe kavels mogen terugkopen om te bebouwen. Het bouwprogramma en de kwaliteitseisen worden vaak vooraf vastgelegd. Deze methode leunt op actieve grondproductie en is vooral geschikt wanneer er veel private partijen betrokken zijn en de gemeente meer regie wil voeren.

Joint Venture via entiteit: Hier wordt een gezamenlijke onderneming (bijvoorbeeld een grondexploitatie maatschappij) opgericht voor de grondontwikkeling en -uitgifte. Kennis, kapitaal en grondposities worden gedeeld. Dit model is met name interessant voor grotere, complexe projecten. Een aandachtspunt is het behoud van flexibiliteit bij langdurige samenwerking.

Joint Venture via overeenkomst: In plaats van een nieuwe entiteit wordt de samenwerking via een overeenkomst vastgelegd. Dit biedt flexibiliteit en kan op maat worden ingericht. Ook hier is flexibiliteit bij langdurige samenwerking van belang.

Concessiemodel: Bij dit model stelt de gemeente vooraf publiekrechtelijke randvoorwaarden vast, waarna de verdere ontwikkeling wordt overgelaten aan de andere partijen. Dit model is geschikt voor eenvoudige gebiedsontwikkelingen met een beperkt aantal betrokken partijen en een korte doorlooptijd. Het vraagt om vertrouwen in de uitvoering door de andere partijen.

Een mix van samenwerkingsstrategieën kan ook effectief zijn, vooral bij grote en langdurige projecten. Door de ontwikkeling in fases op te delen en de samenwerking telkens opnieuw in te richten, blijft de voorbereiding kort en de uitvoering flexibel.

5.5 Informatievoorziening

De aanpak van een planontwikkeling is direct verbonden met zowel de maatschappelijke strategische opgaven als de gemeentelijke financiën. Projecten hebben vaak een looptijd van meerdere jaren, variëren in complexiteit, en kunnen grote investeringen met bijbehorende risico's met zich meebrengen. Daarom is het cruciaal om met een solide bedrijfsvoering continu te monitoren en in te grijpen waar nodig.

Een goed financieel beheer vereist duidelijke, overeengekomen kaders en spelregels die worden nageleefd en verantwoord. Daarnaast is een effectieve planning- en controlecyclus essentieel. De financiële kaders zijn grotendeels bepaald door het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV), dat voor alle gemeenten geldt en van toepassing is op alle geldstromen binnen de integrale financiële businesscase. Deze regels worden verder ingevuld in de financiële verordening.

In de bijlage wordt uitgelegd hoe de informatievoorziening in Zaanstad is georganiseerd en hoe de verantwoordelijkheden tussen de raad en het college zijn verdeeld.