



GRONDBELEID LELYSTAD 2023-2030

1.	Inzet van grondbeleid	3
1.1	Inleiding	3
1.2	Ontwikkeling van locaties	4
1.3	Inzet van grondbeleid	5
1.3.1	Visie en doel van het grondbeleid	5
2.	Uitvoering van het grondbeleid	7
2.1	Integrale aanpak	7
2.2	Flexibele aanpak binnen duidelijke kaders	7
2.3	Het model maatschappelijk grondbeleid	8
	Stap 1: Aanleiding ontwikkeling	8
	Stap 2: Gewenste impact	9
	Stap 3 (afweging 1): Integrale afweging	9
	Stap 4 (afweging 2): Rolkeuze grondbeleid	10
2.4	De afwegingsmomenten	11
1.	Bij het beschrijven van onze toekomstvisies/beleidsvisies	11
2.	Bij het uitwerken van gebiedsvisies	11
3.	Bij het uitwerken van een locatieontwikkeling/ initiatief gemeente	11
4.	Initiatief van derden	12
3.	De integrale afweging	13
3.1	Maatschappelijk rendement	13
3.1.1	De maatschappelijke thema's in het grondbeleid.	14
3.1.2	De waardenmatrix	16
3.2	Financiële impact	18
3.2.1	Directe financiële gevolgen van een gebiedsontwikkeling	19
3.2.2	Indirecte financiële gevolgen van een gebiedsontwikkeling	20
3.2.3	Financiële gevolgen van een gebiedsontwikkeling voor andere partijen dan de gemeente	20
3.3	Integrale beoordeling	20
3.3.1	Risico- en kansanalyse in de integrale beoordeling	21
3.3.2	De besluiten van de integrale beoordeling	22
4.	De rolkeuze	24
4.1	De verschillende regierollen in het grondbeleid.	24
4.2	De verschillende productierollen in het grondbeleid.	25
4.3	Het bepalen van de gewenste rollen in de gebiedsontwikkeling	26
4.3.1	De te onderscheiden rollen	27
4.3.2	Het afwegingskader voor het bepalen van de gewenste rol	28
	Stap 1: hoe urgent is de ontwikkeling?	29
	Stap 2: Kent de ontwikkeling een positieve integrale beoordeling?	29
	Stap 3: Wat is de positie van de huidige grondeigenaar?	30
	Stap 4: Beoordeling randvoorwaarden invullen rol.	30
4.3.3	Strategie positie grond.	30
5.	Kaders en toepassing in de praktijk	34
5.1	Verwervingen	35
5.2	Vorbereidingskrediet	37
5.3	Informatievoorziening	38

*Deze nota grondbeleid is opgesteld door Fakton Consultancy en Guido Mertens Advies in opdracht van en samenwerking met de gemeente Lelystad. In de nota is gebruik gemaakt van teksten en figuren uit de modelnota grondbeleid van Guido Mertens Advies, versie september 2022.
Versie juni 2023.*

1. INZET VAN GRONDBELEID

1.1 Inleiding

Lelystad heeft haar inwoners en bezoekers veel te bieden. Het is een stad met ruime woonbuurten en functioneel gescheiden voorzieningen, omringd door groen, water, natuurgebieden en uitgestrekte kustzones. De strategische ligging in de Metropoolregio Amsterdam draagt in combinatie met de excellente multimodale bereikbaarheid via spoor, weg, vaarweg en lucht bij aan de economische profilering en de aantrekkelijkheid van de stad als vestigingslocatie voor bedrijven. Lelystad is divers en multicultureel en kent een eigen identiteit. Het is deze combinatie van kernwaarden die Lelystad uniek maakt.

Tegelijkertijd staat Lelystad ook voor een aantal grote maatschappelijke uitdagingen. De sociaaleconomische dynamiek biedt kansen voor verbetering, bijvoorbeeld als het gaat om vraagstukken rondom leefbaarheid, sociale cohesie, achterblijvende inkomensniveaus en vergrijzing. Daarnaast heeft Lelystad een stevige groeiambitie, die zowel kwantitatief als kwalitatief van aard is. Het gaat om het faciliteren van een absolute groei van woningen, inwoners en banen door de realisatie van een hoogwaardig en divers woningaanbod en het scheppen van een gezonde, duurzame leefomgeving. Bij deze groeiopgave gaan de ontwikkeling van natuur en bouwen samen.

Lelystad is én blijft daarom in ontwikkeling. Het doel is het versterken en omarmen van de eigen kernwaarden en het inspelen op maatschappelijke uitdagingen. **De missie is helder: Lelystad, hoofdstad van de nieuwe natuur, is in 2040 een zelfstandige, sociaal veerkrachtige, duurzame, aantrekkelijke en economisch sterke stad met 100.000 inwoners.** Lelystad blijft zich de komende jaren onvermoeid inzetten om voor haar toekomstige inwoners een economisch sterke, groene, duurzame en gezonde leefomgeving te ontwikkelen.

De gemeentelijke ambities zijn omschreven in onder andere de Omgevingsvisie Lelystad 2040, Woonvisie 2021-2030, agenda Natuur en uitvoeringsprogramma Lelystad Next Level. Deze opsomming betreft geen volledige lijst. We werken hard aan de opdracht die er ligt om veel nieuwe woningen te bouwen in onze gemeente. Zo leveren we een bijdrage aan het oplossen van de woonneed. De ambities voor het realiseren van een duurzame woningvoorraad, een klimaatadaptieve leefomgeving en een duurzame mobiliteit sluiten aan op het 'Convenant Toekomstbestendig Bouwen MRA'. Daarnaast stelde Lelystad een klimaatadaptiestrategie 'op maat' op, namelijk de Lokale Adaptiestrategie Klimaatadaptiviteit (LAS) op. Al deze ambities geven richting aan de ruimtelijke ontwikkelingen voor Lelystad.

In onze ambities komen sociaaleconomische doelen en ruimtelijk-fysieke doelen samen. Centraal staat de balans tussen welvaart en welzijn. Daarvoor gaan we gebieden (her)ontwikkelen: gebieden die kansen bieden om een of meer van onze ambities mogelijk te maken. Denk daarbij aan nieuwe woon-, werk- of recreatiegebieden en aan gebieden die een (her)ontwikkeling nodig hebben om een bestaande ongewenste situatie te keren of richting te geven aan verduurzaming.

Het grondbeleid is een belangrijk instrument om ambities te realiseren omdat het in algemene zin de kaders bepaalt waarbinnen de gemeente opereert bij ruimtelijke ontwikkelingen. Het is daarom belangrijk vast te leggen welke ambities we bij ruimtelijke ontwikkelingen nastreven, hoe we daar keuzes in maken, hoe we onze rol daarin bepalen en binnen welke financiële kaders we daarbij opereren. Gemeentelijk grondbeleid is daarom te beschouwen als een middel om ruimtelijke doelstellingen op het gebied van volkshuisvesting, lokale economie, natuur en groen, infrastructuur en maatschappelijke voorzieningen te verwezenlijken. Het grondbeleid wordt vastgelegd in deze Nota. Het is een belangrijk instrument voor de kader stellende rol van de gemeenteraad.

Per hoofdstuk zijn de kaders/richtlijnen die de gemeenteraad middels vaststelling van deze nota als kader/richtlijn meegeeft aan het college op deze wijze inzichtelijk gemaakt.



1.2 Ontwikkeling van locaties

Gebruikmakend van de inzet van het grondbeleid willen we meerwaarde genereren bij de ontwikkeling van onze stad. We sluiten daarbij aan bij het principe van de brede welvaart. We zien dat als een goede manier om niet alleen naar de materiële welvaart te kijken maar ook zaken als gezondheid, persoonlijke ontplooiing, onderwijs, veiligheid, inclusiviteit, milieu en leefomgeving in onze overwegingen te betrekken. Al naar gelang bepaalde aspecten binnen de brede welvaart achterblijven en we de ambitie hebben dat te veranderen, zal dit extra focus en inzet van ons beleid vragen. Om dit mogelijk te maken acteren we niet alleen; maar samen met onze inwoners, ondernemers en ontwikkelende partijen.

Voor elk van onze ambities is een locatie nodig waarop de gewenste ontwikkelingen gerealiseerd kunnen worden en juist locaties zijn schaars, ook in Lelystad. Ons grondbeleid zetten we in als instrument om de benodigde ruimte te verkrijgen en om via ruimtelijke ontwikkelingen gewenste maatschappelijke effecten te realiseren. De financiële gevolgen van zulke ontwikkelingen worden daarbij uiteraard ook goed in beeld gebracht.

De benodigde (bouw)grond kan de gemeente zelf beschikbaar hebben of verkrijgen. Een andere mogelijkheid is om partijen die grond in eigendom hebben en die willen bijdragen aan het realiseren van de ruimtelijke doelen actief te faciliteren zodat zij voor de gewenste ontwikkelingen kunnen zorgen. Een derde optie is de samenwerking tussen de gemeente en andere (ontwikkel)partijen. We kunnen dan gebruik maken van elkaars sterke punten en mogelijkheden. Betrokkenheid van beide partijen zorgt voor goede kansen op de realisatie van de ontwikkeling. Er zijn daarbij diverse samenwerkingsvormen mogelijk. In het grondbeleid beschrijven we de afwegingen die nodig zijn om te bepalen welke rol we zelf bij de ontwikkelingen in willen nemen en welke instrumenten we daarvoor inzetten. Deze afweging vindt, binnen de kaders van deze nota, op locatie en gebiedsniveau en plaats en ook thematisch voor de hele gemeente.

Locaties met en zonder vastgoed

We beschikken als gemeente ook zelf over locaties. Voor een deel willen we die in eigendom behouden en inzetten voor diverse belangrijke maatschappelijke functies, zoals een school of een openbare fietsenstalling. Hoewel dat in Lelystad nog niet veelvuldig voorkomt, zijn er ook locaties waar gemeentelijk vastgoed staat dat, op korte of langere termijn, ingezet kan worden voor een andere bestemming. Deze locaties benaderen we op dezelfde wijze als beschikbare gronden waar geen opstallen op staan. In beide gevallen gaat het namelijk om locaties waar een ruimtelijke ontwikkeling wordt beoogd. We beoordelen daarbij steeds of het vastgoed behouden kan blijven, getransformeerd kan worden of gesloopt moet worden. Bij de verkoop van gemeentelijk vastgoed hanteren we dus dezelfde werkwijze, criteria en afwegingen als bij de ontwikkeling van gemeentelijke gronden.

1.3 Inzet van grondbeleid

Het grondbeleid heeft een belangrijke rol bij het maken van een integrale afweging van doelstellingen en ambities bij de opgaven van ruimtelijke ontwikkelingen. Wij willen het gericht gaan inzetten op de groei van onze stad. We beschrijven in deze nota hoe we daarbij afwegingen maken en hoe we onze rol daarin bepalen. We willen waarde toevoegen aan ruimtelijke ontwikkelingen en we geven aan op basis van welke maatschappelijke doelstellingen en binnen welke financiële kaders we dat doen. Voordat we onze rol bij een gebiedsontwikkeling bepalen, moet eerst duidelijk zijn waarom we een ontwikkeling nodig achten en wat we ermee willen bereiken. Voor het bepalen van de gemeentelijke rol maken we gebruik van een duidelijk en transparant afwegingskader. Daarbij kijken we ook expliciet naar de middelen die we in kunnen zetten en naar de veiligheidskleppen die we kunnen inbouwen om risico's goed beheersbaar te hebben en houden.

1.3.1 Visie en doel van het grondbeleid

In onze visie dient grondbeleid als ankerpunt om de regierol als gemeente te kunnen nemen voor de gewenste realisatie van diverse gebiedsontwikkelingen door als verbindende schakel tussen de diverse (maatschappelijke) ambities op te treden die gezamenlijk bijdragen aan het verhogen van de brede welvaart in Lelystad.

Grondbeleid heeft daarvoor twee hoofddoelen:

Doel 1: We geven uitvoering aan gewenste ontwikkelingen.

We willen invloed uitoefenen op het ruimtegebruik zodat bij de bouwopgave en bij de overige ruimtelijk-fysische en sociaaleconomische ambities een gewenste maatschappelijke impact gerealiseerd kan worden. Daarvoor beantwoorden we de vraag welke rol ons daarbij het beste past. Binnen de verschillende rollen die we kunnen innemen om ontwikkelingen mogelijk te maken, beschrijven we onze strategie en onze kaders waarbinnen we werken. Het grondbeleid dient daarbij als basis voor de adviezen die we vanuit grondzaken geven over financiële en juridische kaders voor projecten en voor het risico- en kansenmanagement.

Doel 2: We geven inzicht in de impact van een ontwikkeling.

We willen besluiten over de ontwikkeling van een locatie faciliteren door inzicht te geven in het integraal resultaat van die ruimtelijke ontwikkeling. Door te streven naar een zo goed mogelijk integraal resultaat ontstaat meerwaarde en voorkomen we de formulering van een onhaalbare stapeling van ambities voor de ontwikkeling van een gebied. Dat resultaat bestaat uit de optimale mix van maatschappelijk en financieel rendement.

Om deze twee hoofddoelen te bereiken, geven we duidelijke afwegingskaders en spelregels. Deze zijn belangrijk voor de uitvoering van het grondbeleid en de sturing in de gebiedsontwikkeling. Op basis daarvan komen we op locatie of gebiedsniveau tot keuzes. Het opnemen van het actueel juridisch en financieel kader op basis van de huidige wet- en regelgeving is dan ook voor de uitvoering van groot belang. We hebben



ervoor gekozen om dit in de bijlagen van de nota een plek te geven. Bij wijziging van wet- en regelgeving kan volstaan worden met het bijwerken van de bijlagen. Dit koppelen we bovendien aan de paragraaf grondbeleid van de programmabegroting en het jaarverslag. Zo wordt gewaarborgd dat de juridische en financiële kaders actueel blijven.

2. UITVOERING VAN HET GRONDBELEID

Dit hoofdstuk gaat over de stappen die we bij de uitvoering van het grondbeleid zetten. We stellen daarbij de maatschappelijke impact die via de ruimtelijke ontwikkeling en het grondbeleid gerealiseerd kan worden centraal. Uiteraard verliezen we daarbij ook de financiële impact van de gebiedsontwikkeling niet uit het oog.

2.1 Integrale aanpak

Een integrale aanpak is bij gebiedsontwikkeling noodzakelijk, vanwege de impact op meerdere beleidsterreinen. We streven immers een aanpak na die ambities verbindt zodat ze elkaar versterken. Het gewenste maatschappelijk rendement van een ontwikkeling moet daarom vooraf zo helder mogelijk zijn.

Bij een integrale aanpak hoort ook een brede financiële afweging. De beoordeling van de ontwikkeling van een gebied op basis van alleen de grondexploitatiebegroting¹ (verder grondexploitatie) is niet altijd voldoende. De grondexploitatie heeft alleen betrekking op de directe financiële gevolgen van de realisatie en de uitgifte van grond. Andere wijzigingen die in de gemeentebegroting door een ontwikkeling ontstaan, blijven buiten beschouwing. Dat geeft een onvolledig beeld wanneer een oordeel gevraagd wordt over het al of niet doorgaan van een ontwikkeling of wanneer een keuze uit verschillende scenario's gemaakt moet worden. We gaan daarom ook andere belangrijke financiële gevolgen van een ontwikkeling onderzoeken en inzichtelijk maken.

Door zowel de integrale maatschappelijke impact als de brede financiële impact van een ontwikkeling samen in kaart te brengen, kunnen we weloverwogen keuzes maken. Dit draagt ertoe bij dat we onze middelen doelmatig inzetten. In ons grondbeleid nemen we de gewenste impact die we via een ontwikkeling willen realiseren als uitgangspunt. We leggen de kaders en de uitgangspunten daarvoor formeel vast, zodat wij ze niet bij iedere ontwikkeling opnieuw hoeven te bepalen. Ons grondbeleid wordt zo ook transparanter voor eventuele partners.

2.2 Flexibele aanpak binnen duidelijke kaders

Om maatschappelijke doelstellingen via een ruimtelijke ontwikkeling te kunnen realiseren is de beschikbaarheid van een locatie essentieel. Die locatie kan in eigendom zijn van de gemeente of van andere eigenaren. Dat kunnen commerciële ontwikkelende partijen zijn, woningbouwcorporaties of andere private of publieke partijen. Dat betekent dat de gewenste doelstellingen vaak ook op grond van andere eigenaren dan de gemeente moeten worden gerealiseerd. Daarbij is het zelfrealisatierecht belangrijk. Dit houdt in dat eigenaren in principe het eerste recht hebben om tot realisering van de door ons geformuleerde doelstellingen over te gaan. Er kunnen echter diverse argumenten zijn waarom het verstandig is de ontwikkeling niet (alleen) aan de huidige eigenaar over te laten. In paragraaf 4.3 van deze nota beschrijven we via welke stappen we tot onze eigen gewenste rolkeuze komen.

De invloed die we op die ontwikkeling willen en kunnen uitoefenen regelen we onder andere via het grondbeleid. Dat doen we bijvoorbeeld door duidelijk te maken hoe we (nieuwe) gebiedsontwikkelingen beoordelen in het geval dat medewerking van ons nodig is om een ontwikkeling planologisch mogelijk te maken. Ook legt de raad met deze nota vast of en onder welke voorwaarden er in het kader van gebiedsontwikkelingen grond kan worden aangekocht of locaties in eigendom van de gemeente kunnen worden ingezet. Binnen deze kaders heeft het college mogelijkheden om te handelen. Dit beschrijven we in paragraaf 5.1 van deze nota.

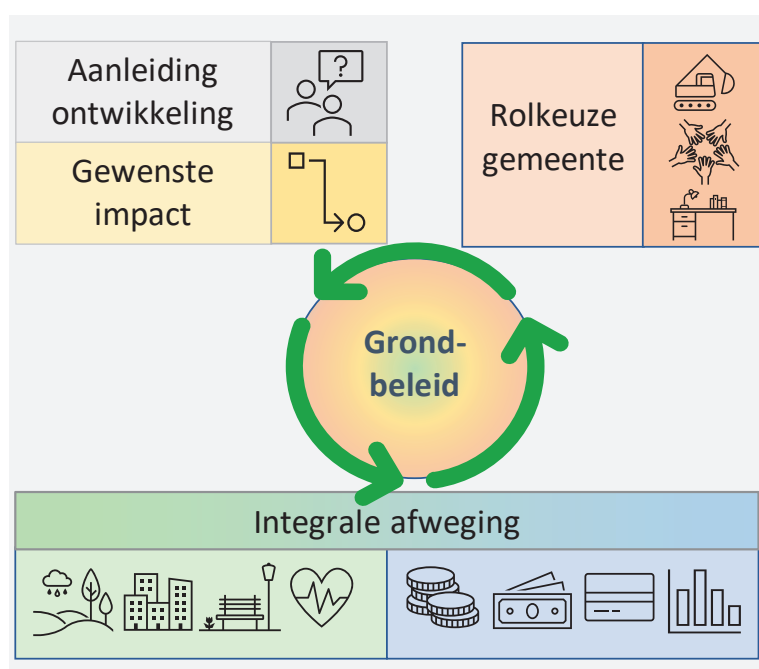
We willen met dit grondbeleid beter kunnen inspelen op de complexiteit en de diversiteit van gebiedsont-

¹ De grondexploitatiebegroting, die verder grondexploitatie zal worden genoemd, is de financiële vertaling van een ruimtelijk plan waarbij de (grond)kosten en (grond)opbrengsten gefaseerd zijn in tijd. Andere termen voor ruimtelijk plan zijn gebiedsontwikkeling of grondexploitatiecomplex.

wikkelingen. Iedere locatie op zichzelf is uniek. De urgentie om te ontwikkelen varieert, net zoals de factoren die bepalen of een ontwikkeling (goed) mogelijk is. Waar op de ene locatie een gewenste ontwikkeling heel goed mogelijk is door derde partijen te faciliteren, is het op een andere locatie noodzakelijk dat de gemeente zelf nadrukkelijk de regie voert, mogelijk door eigendom te verwerven.

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

Bij de bepaling van onze opstelling gebruiken we het onderstaande model.



Figuur 1: Model maatschappelijk grondbeleid

2.3 Het model maatschappelijk grondbeleid

Het gebruik van het model maatschappelijk grondbeleid levert belangrijke input voor het opstellen van een ontwikkelstrategie en een samenwerkingsstrategie. Een goede ontwikkelstrategie gaat uit van een integrale benadering die kaders stelt voor alle aspecten van de gebiedsontwikkeling, zoals de gewenste ruimtelijke kwaliteit van het gebied, de programmering, de voorzieningen en de financiële haalbaarheid. De eerste drie stappen uit het model leveren daar belangrijke input voor. De vierde stap uit het model levert vervolgens de input om tot een samenwerkingsstrategie te komen, waarin het samenspel tussen markt en overheid en de invulling van de eigen gemeentelijke rol aan bod komt.

Stap 1: Aanleiding ontwikkeling

Allereerst geven we antwoord op de vraag wat de aanleiding is voor de ontwikkeling van een locatie. Of eenvoudiger: waarom is een bepaalde gebiedsontwikkeling eigenlijk nodig? We beschrijven de huidige situatie van de locatie (als die al bekend is), gevolgd door een indicatie van de ontwikkelopgave. Hierbij maken we gebruik van een van de verschillende hoofdgroepen van mogelijke aanleidingen:

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

Stap 2: Gewenste impact

Wanneer we benoemen waarom een ontwikkeling nodig is, kunnen we ook bepalen welke maatschappelijke waarden we terug willen zien in de impact ervan. We doen dit op verschillende momenten en in verschillende detailuitwerkingen (zie hiervoor 2.4 de afwegingsmomenten). We formuleren een gewenst beeld voor de ontwikkeling van de locatie. Door dit expliciet te beschrijven zorgen we ervoor dat we bij ontwikkelingen een integrale afweging mogelijk maken.

We benoemen de maatschappelijke doelen die bij de ontwikkeling belangrijk zijn en we geven aan in welke mate we daarop resultaat willen bereiken. Dit zijn onze **prioritaire maatschappelijke thema's** in de ontwikkeling. Ook stellen we duidelijk vast waarom juist deze ontwikkelingen nagestreefd worden. Er is natuurlijk een direct verband tussen de gewenste impact en de aanleiding om de locatie te ontwikkelen. Uiteraard is het ook goed mogelijk dat bepaalde maatschappelijke thema's niet of nauwelijks relevant zijn bij een ontwikkeling. Die kunnen dan ook benoemd worden, zodat ze niet in de integrale afweging opgenomen hoeven te worden.

De uitkomsten van de analyse uit de eerste twee stappen beschrijven we in een nota van uitgangspunten, die ons het totaalbeeld oplevert van de huidige situatie en de behoeften die we hebben en wat we willen bereiken (opgaven en ambities).

Stap 3 (afweging 1): Integrale afweging

Op basis van de zo verworven inzichten kunnen we een integrale afweging ten aanzien van een mogelijke ontwikkeling maken. We gebruiken daarbij een model (zie hoofdstuk 3) dat inzicht geeft in:

- a. **Het gewenste maatschappelijk rendement.** Het gaat dan om de vraag: "Welke maatschappelijke doelstellingen wil de gemeente met deze ontwikkeling behalen?"
- b. **De brede financiële businesscase.** Het gaat dan om de vraag: "Welke invloed heeft deze ontwikkeling binnen de gemeentelijke begroting?"

Wij kunnen deze inzichten gebruiken om keuzes te maken voor een ontwikkeling, tussen ontwikkelingen en in een ontwikkeling. Zo toetsen we de haalbaarheid van een plan en zoeken we naar optimalisatie van gebiedsontwikkelingen.



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

Eventuele ontwikkelpartners kunnen aan de hand van het model zien wat van hen verwacht wordt bij de ontwikkeling van een locatie. Dit wordt in hoofdstuk 3 verder uitgewerkt.

Stap 4 (afweging 2): Rolkeuze grondbeleid

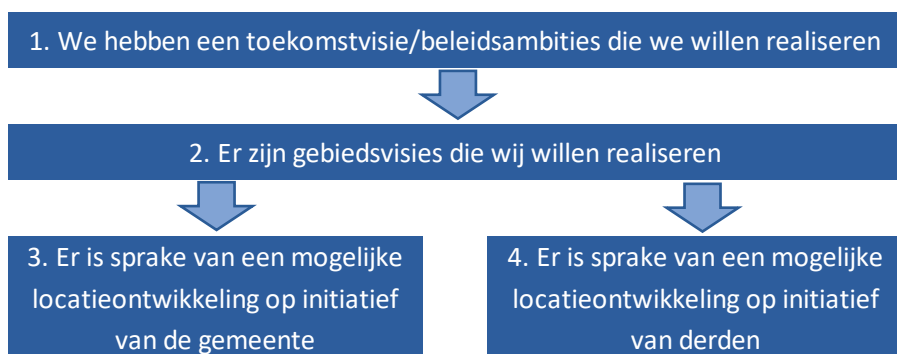
Het inzicht dat we door het maken van de integrale afweging krijgen, helpt ons dus ook om te bepalen aan welke ontwikkelingen we geen medewerking willen verlenen. Ideeën voor plannen die negatief scoren op de maatschappelijke thema's, bijvoorbeeld omdat ze strijdig zijn met ons beleid, kunnen we gefundeerd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

Als we wel medewerking willen verlenen aan een plan dan bepalen we vervolgens welke rol de gemeente in de ontwikkeling idealiter inneemt. Of we deze rol ook daadwerkelijk kunnen innemen zal mede afhankelijk zijn van de specifieke situatie, zoals de wensen en (ontwikkel)mogelijkheden van huidige eigenaren, de capaciteit en de middelen die beschikbaar zijn binnen de gemeente.

De verschillende mogelijke rollen van de gemeente worden verder toegelicht in hoofdstuk 4. Daar komt ook aan bod hoe we tot een rolkeuze voor de gemeente komen.

2.4 De afwegingsmomenten

Het in beeld brengen van de gewenste impact, het maken van de integrale afweging en van de afweging voor de rolkeuze gebeurt meermaals. In grote lijnen kunnen we de volgende momenten onderscheiden waarop het nodig is om een integrale afweging en de afweging voor de rolkeuze te maken. Deze momenten zijn geen verplichte opeenvolgende stappen. Ze maken inzichtelijk hoe een ontwikkeling in fases kan ontstaan.



Figuur 2: De afwegingsmomenten

1. Bij het beschrijven van onze toekomstvisies/beleidsvisies

Allereerst kunnen wij bij het beschrijven van onze ambities een eerste grove schets geven van de rol die nodig is om deze ambities te realiseren. Dat betekent dat we bij het ontwikkelen van een toekomstvisie, omgevingsplan of beleidsvisie een link moeten leggen naar ons grondbeleid. We doen dit door hieraan een uitvoeringsparagraaf te koppelen waarin we globaal omschrijven welke rol nodig is. We moeten dan dus al nadenken over waar ontwikkelingen plaats gaan vinden, over welke gewenste impact we daar willen realiseren en over welke rol we daarvoor nodig vinden. We hebben daarvoor verschillende juridische instrumenten beschikbaar. Juist in dit stadium zijn we in het algemeen nog in staat om een (strategisch) positie in te nemen in een gebied, als we dat wensen. Hoe we dat kunnen doen, is beschreven in hoofdstuk 5 en in de bijlage bij deze nota.

2. Bij het uitwerken van gebiedsvisies

Bij het uitwerken van ideeën voor een bepaalde wijk of gebied benoemen we al meer specifieke plannen die nodig zijn om de ambities te realiseren. We gaan daarbij uit van de beleidsambities en verfijnen deze. Daarbij beoordelen we opnieuw welke rol voor ons het meest geschikt en gewenst is en welke instrumenten we kunnen inzetten. De afweging voor de juiste rol vindt vaak tegelijk plaats met het maken van de integrale afweging in stap 3 van het model maatschappelijk grondbeleid. Dit wordt uitgewerkt in het volgende hoofdstuk. Beide worden door elkaar beïnvloed. Afhankelijk van de uitkomst van deze afwegingen stellen we onze strategie bij en nemen we eventueel verdere acties.

3. Bij het uitwerken van een locatieontwikkeling/ initiatief gemeente

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

4. Initiatief van derden

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

We gebruiken het “model maatschappelijk grondbeleid” als hulpmiddel bij het opstellen van een ontwikkelstrategie (bij de afwegingen die nodig zijn om al dan niet tot een ontwikkeling te komen) en een samenwerkingsstrategie (de rol die de gemeente in relatie tot overige stakeholders wil innemen).

Nadenken over ontwikkel- en samenwerkingsstrategieën doen we op verschillende momenten. Zo willen we ook al in het vroegtijdig stadium van visievorming de relatie leggen naar de uitvoerbaarheid van de ambities.

We nemen daarom in toekomst- en beleidsvisies van onze gemeente een uitvoeringsparagraaf op, waarin we op hoofdlijnen beschrijven welke ruimtelijke ontwikkelingen bij kunnen dragen aan de realisatie van onze ambities en hoe wij als gemeente in deze ontwikkelingen onze rol kunnen vervullen.

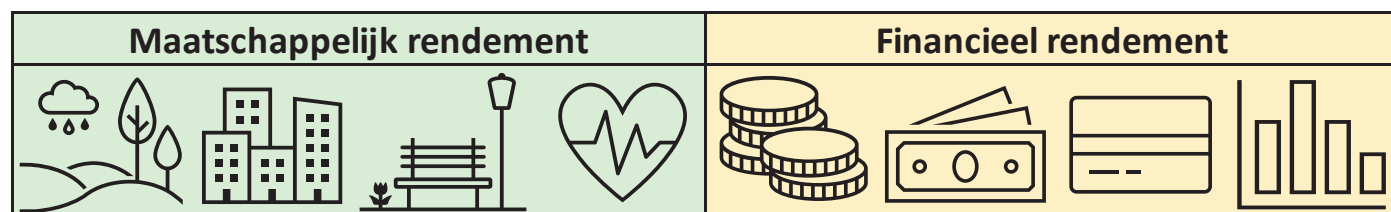
3. DE INTEGRALE AFWEGING

De transformatie en/of ontwikkeling van een gebied zorgt vrijwel altijd voor impact op meerdere beleidsterreinen. Wanneer verschillende ambities en vraagstukken tegelijk een rol spelen, kunnen we ze niet alleen sectoraal benaderen. De nagestreefde ambities kunnen immers met elkaar strijdig, onwenselijk of onbetaalbaar zijn. Door op een integrale manier naar de ontwikkeling te kijken kunnen de belangen van verschillende beleidsterreinen worden meegenomen en afgewogen. Een integrale beoordeling voorkomt dat we maatschappelijke ambities stapelen zonder naar de gevolgen daarvan te kijken. We kunnen er door middel van een integrale afweging voor zorgen dat we al vroegtijdig bespreken wat maatschappelijk en financieel haalbaar is bij een gebiedsontwikkeling. We gebruiken hiervoor een **impact-afwegingsmodel**. Daarin geven we antwoord op twee vragen:

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

Zoals we hebben gezien, kunnen we deze vragen in meerdere stadia van het ontwikkelproces beantwoorden (zie 2.4).

Het impact-afwegingsmodel geeft steeds inzicht in het mogelijke integrale resultaat van een ruimtelijke ontwikkeling door het maatschappelijk en financieel rendement ervan in beeld te brengen. Op basis daarvan kunnen we dan bepalen of het een gewenste ontwikkeling is.



Figuur 3: basis impact-afwegingsmodel

3.1 Maatschappelijk rendement

Het grondbeleid richt zich op de maatschappelijke thema's waaraan Lelystad de komende jaren in de gebiedsontwikkelingen kwaliteit wil toevoegen. Welke ambities we als gemeente hebben, staat in Omgevingsvisie Lelystad 2040, Woonvisie 2021-2030 en uitvoeringsprogramma Lelystad Next Level. Voor klimaatadaptatie stelde Lelystad de Lokale Adaptiestrategie Klimaatadaptiviteit (LAS) op. Voor het ontwikkelen van een duurzame woningvoorraad tekende Lelystad het 'Convenant Toekomstbestendig Bouwen MRA' op. Het instrument dat we in deze nota hanteren om het maatschappelijk rendement te meten toetst dus aan dit gemeentelijk beleid.

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

Uit de aanleiding² om tot een gebiedsontwikkeling te komen worden randvoorwaarden, wensen en vragen afgeleid, waarmee we nieuwe plannen ontwerpen of die we meegeven aan de partijen die in een gebied willen gaan ontwikkelen. Op deze manier is voor iedereen duidelijk op welke maatschappelijke waarden de gemeente zich richt en waarom deze thema's in een bepaald gebied van belang zijn³.

² De aanleidingen zijn in 2.3 stap 1 aan de orde geweest

³ Zie 2.3 stap 2

3.1.1 De maatschappelijke thema's in het grondbeleid.

We maken in het concept grondbeleid onderscheid tussen de volgende maatschappelijke thema's waarop we via gebiedsontwikkelingen impact willen realiseren. Deze thema's zijn gebaseerd op zeven opgaven van de Strategische Agenda uit de samenwerking Lelystad Next Level. Verder is het overkoepelend thema "Duurzaamheid" toegevoegd, vanwege de impact van de klimaatadaptatie en energietransitie in onze gebiedsontwikkelingen.

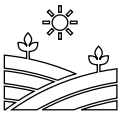
De thema's die we een plek geven in het grondbeleid hebben een dynamisch karakter. Dat houdt in dat we

7 Maatschappelijke opgaven Doorsnijdend thema	 Wonen	 Natuur	 Economie	 Onderwijs	 Bereikbaarheid	 Voorzieningen	 Stedelijke vernieuwing	 Duurzaamheid
---	--	---	---	--	--	--	--	---

Figuur 4: de maatschappelijke thema's in het grondbeleid

ze jaarlijks evalueren via de paragraaf grondbeleid in de begroting en de jaarrekening. We passen de thema's aan als blijkt dat de visie van de gemeente wijzigt en/of beleidsmatige speerpunten veranderen.

Hieronder volgt een korte toelichting op de maatschappelijke thema's. Voor een nadere uitleg wat wordt bedoeld met de programma's en thema's, welke doelen we hebben en hoe we die doelen willen bereiken verwijzen we naar het uitvoeringsprogramma Lelystad Next Level, Woonvisie 2021-2030 en de Omgevingsvisie Lelystad 2040.

Wonen 	De bijdragen die leiden tot een netto groei van het aantal woningen, een groei van het aantal Lelystedelingen, de versterking van bestaande woonwijken en de verwezenlijking van meer aantrekkelijke woonwijken. Lelystad heeft een sterke groei-ambitie. Om hieraan te voldoen wil de stad diverse woonproducten bouwen voor alle doelgroepen, waarbij betaalbaarheid en doorstroming belangrijke speerpunten zijn. Daarnaast zijn aantrekkelijke woonwijken belangrijk. Daarbij staan het verbeteren van woningkwaliteit, groene urbanisatie en leefbaarheid centraal.
Natuur 	De bijdragen die leiden tot Lelystad als aantrekkelijke kuststad met aantrekkelijke woonlandschappen waar natuur en wonen samenkomen en met meer toegankelijke natuur. Groen in en rond de stad is een belangrijke kwaliteit van Lelystad. Om dit vast te houden zijn het behoud van het authentieke karakter van groene woonmilieus en het "natuur-inclusief-ontwikkelen" leidend. In basis geldt het uitgangspunten 'groen, tenzij..'. Om het groene DNA verder uit te dragen zetten wij in op de connectie met de Oostervaardersplassen, het Markermeer en de Markerwadden. Nieuwe woonwijken dienen bij te dragen aan groene verstedelijking
Economie 	De bijdragen die leiden tot de groei van werkgelegenheid en nieuwe bedrijvigheid in Lelystad. Lelystad heeft een sterke groeiambitie omdat de stad een relatief hoge werkloosheid en veel lage inkomens kent. Om de gewenste groei te realiseren wil Lelystad de aantrekkingskracht voor bedrijvigheid vergroten. Dit doet zij door het inzetten op een circulaire economie en technologische innovatie. Daarnaast wil Lelystad de algemene economische status van inwoners van Lelystad verhogen. Het doel is een hoger gemiddeld besteedbaar inkomen en meer hoogopgeleiden in de stad.

Onderwijs 	De bijdragen die leiden tot sociaaleconomische structuurversterking, verbetering in opleidingsniveau en kwalitatief goed onderwijs. Lelystad kent een relatief laag opleidingsniveau, een hoge werkloosheid en veel lage inkomens. Om de stad op een gemiddeld sociaaleconomisch niveau te brengen is onderwijs een belangrijk middel. Lelystad wil meer kwalitatief goed en onderscheidend onderwijs. Daarom willen we het MBO versterken en het aanbod van het HBO/WO vergroten
Bereikbaarheid 	De bijdragen die leiden tot aantrekkelijke verbindingen tussen stad, natuur en hoofd-verbindingswegen. Lelystad wil een bereikbare stad zijn, die aantrekkelijk is voor forenzen. Zowel de verbindingen binnen Lelystad als de relatie met de MRA zijn belangrijk. Voor het versterken van lokale verbindingen en de verbindingen tussen stad, natuur en kust, zet Lelystad in op duurzame mobiliteitssystemen (zoals lopen, fietsen, rijden met elektrische auto's en gebruik van het openbaar vervoer) conform het 'Convenant Toekomstbestendig Bouwen MRA'. Hoge verbindingsdichtheden gaan gepaard met een goede OV-ontsluiting. Voor het versteken van de relatie met de MRA zoekt Lelystad aansluiting op de SAAL-verbinding. Nieuwe projecten/wijken dienen goed ontsloten te zijn door aantrekkelijke verbindingen met de bestaande stad en de hoofd-verbindingswegen.
Voorzieningen 	De bijdragen die leiden tot een hogere kwaliteit van de stad en sociale cohesie in wijken. Lelystad wil een prettige woonstad zijn. Hiervoor zet de stad in op het vergroten van de veiligheid en de kwaliteit van de openbare ruimte. Sociale cohesie is hierbij een belangrijk uitgangspunt. Voor de bestaande wijken streven we naar een kwaliteitsimpuls. Lelystad gaat jaren '70-/ '80 wijken revitaliseren en verdichten. Dat verdichten draagt bij aan de doorstroming en zal de diversiteit van wijken bevorderen.
Stedelijke vernieuwingen 	De bijdragen die leiden tot een hoger cultureel voorzieningenniveau en een levendige stad met verschillende functies. Lelystad wil een aantrekkelijke stad zijn die haar cultuurhistorische kwaliteiten koestert. Die wil zij zichtbaar en beleefbaar maken om zo het toerisme en de recreatiemogelijkheden te vergroten. De kust is hierbij een belangrijk focuspunt. Het Stadshart dient een levendig en multifunctioneel centrum te worden. In nieuwe projecten/wijken is aandacht voor alternatieve (niet-woon) functies. Deze functies dienen een toegevoegde waarde te hebben binnen de ontwikkeling.
Duurzaamheid 	De bijdragen die leiden tot een klimaatbestendige, natuur inclusieve, circulaire en energie-neutrale stad. De kwaliteitsimpuls van groen in Lelystad sluit aan bij nieuwe maatschappelijke opgaven, zoals klimaatadaptatie, energietransitie en gezond bewegen in de stad. Gezondheidsschade, fysieke schade en economische schade door hitte-, droogte- en wateroverlast moeten worden beperkt. Voor de klimaatadaptatie stelde Lelystad de Lokale Adaptatiestrategie Klimaatadaptiviteit (LAS) op. Voor de woonopgave zijn verduurzamen van de bestaande woningvoorraad, natuurinclusief bouwen en klimaatbestendig bouwen, conform 'Convenant Toekomstbestendig Bouwen MRA', belangrijke speerpunten. Het convenant bevat een toetsingskader voor de eerder genoemde thema's. Daarnaast wil Lelystad energieneutraal zijn in 2025. Hiertoe heeft de gemeente enkele speerpunten opgenomen in de Kadernota duurzaamheid.

Bij verwijzingen naar andere beleidsstukken streven wij er niet naar uitputtend te zijn. De sectorale beleidsnota's zijn te allen tijde leidend als het gaat om de beleidsuitgangspunten en de bepalingen inzake dit beleids-thema.

3.1.2 De waardenmatrix

Om het rendement van de in de vorige paragraaf benoemde maatschappelijke thema's inzichtelijk te maken en om zaken tegen elkaar af te wegen gebruiken we in het impact-afwegingsmodel een **waardenmatrix**.

We kunnen via deze waardenmatrix in een vroeg stadium ons streven naar de te realiseren maatschappelijke impact inzichtelijk maken. Dat doen we bij het maken van toekomstvisies en gebiedsvisies en in de voorbereidende en planvormingsfases van een gebiedsontwikkeling. De stappen waarin we dit doen, waaronder het selecteren van de relevante maatschappelijke opgaven, beschreven we al eerder in paragraaf 2.3 van de nota. In de besluitvormende fase en bij de realisatie van een ontwikkeling gebruiken we de matrix om te toetsen of de gewenste maatschappelijke impactniveaus in de gepresenteerde plannen behaald gaan worden.

De mate van de realisatie van het maatschappelijk rendement dat we met een gebiedsontwikkeling willen bereiken, kunnen we inzichtelijk maken via (een aantal) ontwikkelscenario's. We beoordelen in hoeverre een ontwikkeling bijdraagt aan de ambities die we op de verschillende maatschappelijke thema's hebben. We vergelijken daartoe de huidige situatie met de beoogde nieuwe.

De beoordeling van de maatschappelijke thema's gaat niet per definitie op een kwantitatieve wijze. Maatschappelijke waarden worden immers door verschillende betrokkenen anders waargenomen en daardoor ook anders gewaardeerd. Maatschappelijke waarden zijn lastig of niet in geld uit te drukken. Vanuit de verschillende beleidsvelden binnen onze gemeente kunnen hiervoor richtlijnen, instructies en/of indicatoren worden bepaald die kunnen helpen om een kwantitatieve onderbouwing te krijgen maar daarnaast is een kwalitatieve beschouwing essentieel als maatschappelijke waarden in de beoordeling rondom gebiedsontwikkelingen meegenomen worden. Zoals eerder aangegeven, sluiten we daarbij aan bij het principe van de brede welvaart⁴, dat in essentie gaat over het welzijn van mensen.

Bij de beoordeling van de maatschappelijke impact onderscheiden we vier impactniveaus⁵ in de waardenmatrix:

Grote stijging:
Stijging
Gelijk:
Daling:

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

⁴ Een eensluidende definitie van brede welvaart is er niet. Het begrip wordt in de literatuur op veel verschillende manieren ingevuld (Hoekstra, 2019). Het Centraal Plan Bureau (CPB) is niet van mening dat er een eenduidig en "waar" concept van brede welvaart bestaat, noch dat een dergelijk concept gemeten en gemaximeerd dient te worden. Het CPB ziet de roep om een brede welvaartsanalyse vooral als een dringende behoefte aan een perspectief op beleid dat verder kijkt dan directe financieel-economische consequenties. (rapport Brede welvaart: het CPB voorbij het bbp, 2022).

⁵ 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.

Als we een voorgestelde ruimtelijke ontwikkeling gaan beoordelen op basis van de impact ervan op maatschappelijke thema's dan kunnen we het resultaat daarvan visualiseren in een waardenmatrix. De beleidskaders en de normering zijn en blijven uiteraard een sectorale aangelegenheid. Ze worden niet door het grondbeleid bepaald. Het opstellen van de waardenmatrix voor een bepaalde ontwikkeling is een integrale afweging. De kwalitatieve beschouwing is een zaak van de specialisten samen met de relevante stakeholders. Het grondbeleid faciliteert dit proces, met de waardenmatrix die inzicht geeft in de opgaven die beïnvloed worden door een ontwikkeling en het niveau van de impact.

Fictief voorbeeld waardenmatrix

De onderstaande figuur laat zien hoe in zo'n waardenmatrix inzichtelijk wordt welke toegevoegde waarde met een ontwikkeling wordt beoogd. De onderstaande invulling is **fictief** en alleen bedoeld **ter illustratie**.

Grote stijging:	✓							✓
Stijging		✓			✓	✓		
Gelijk:			✓	✓			✓	
Daling:								
7 Maatschappelijke opgaven								
Doorsnijdend thema	Wonen	Natuur	Economie	Onderwijs	Bereikbaarheid	Voorzieningen	Stedelijke vernieuwing	Duurzaamheid

Figuur 5: de waardenmatrix – fictief ingevuldgrondbeleid

In dit fictieve voorbeeld zien we dat meerdere maatschappelijke thema's door deze ontwikkeling bijdragen aan een stijging van de brede welvaart. Twee thema's (wonen en duurzaamheid) dragen zelfs significant bij. De waardenmatrix laat zo in een oogopslag zien op welk thema met name de vooruitgang behaald wordt. Drie maatschappelijke thema's (economie, onderwijs en stedelijke vernieuwing) laten geen stijging zien. Zij blijven gelijk. Het betekent niet dat er geen enkele voorziening op dit gebied gerealiseerd kan worden in het gebied, want dat is weldegelijk mogelijk. Deze voorzieningen horen echter niet tot de belangrijkste aanleiding en daaraan gekoppelde doelen om dit gebied te ontwikkelen.

In het fictieve voorbeeld scoort geen thema op een daling in de brede welvaart. Toch zou ook dan nog een wenselijke ontwikkeling mogelijk zijn. Bij een functieverandering van een gebied is dit bijvoorbeeld denkbaar. Uit de waardenmatrix moet dan blijken welke thema's juist positief bijdragen aan de brede welvaart, ten koste van het opheffen of verminderen van een huidige functie in het gebied. Een voorbeeld hiervan zou een ontwikkeling op een oud binnenstedelijk bedrijventerrein zijn dat deels nog in bedrijf is en dat de gemeente wil gaan transformeren tot woongebied. De brede welvaart op de opgave "economie" daalt in een dergelijke ontwikkeling, waar "wonen" en "stedelijke vernieuwing" juist voor een positieve bijdrage zorgen.

De afweging of een ontwikkeling slecht/onwenselijk of juist goed/wenselijk is, moet bij de integrale beoordeling gemaakt worden. Dat komt nader aan de orde in 3.3. Dan wordt bepaald of een plan bijdraagt aan de gewenste maatschappelijke impact. Plannen die dat niet doen, kunnen we afwijzen of (laten) wijzigen. Hetzelfde geldt voor plannen die weliswaar de gewenste maatschappelijke impactniveaus behalen, maar die een dusdanig negatieve financiële uitkomst hebben dat de investering die het plan zou vragen niet opweegt tegen de maatschappelijke impact ervan. Deze plannen zullen ofwel zo bijgesteld moeten worden dat ze wel gaan voldoen of geen medewerking van ons krijgen.

3.2 Financiële impact

De impact van een gebiedsontwikkeling is niet alleen maatschappelijk groot. Ook financieel is er op verschillende manieren impact voor onze gemeente. Het is zaak om ook daar bij de besluitvorming vooraf een goed beeld van te hebben. Om dat te bereiken willen we experimenteren met de ontwikkeling van een **gebiedsexploitatie**⁶. Het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV), waarin de verslagleggingsregels zijn opgenomen voor gemeenten kent het fenomeen gebiedsexploitatie niet. Het BBV kent wel de grondexploitatie maar die is niet geschikt om een compleet beeld te krijgen van de financiële gevolgen van een gebiedsontwikkeling. Toch willen we naar meer financiële gevolgen gaan kijken die effect hebben op de gemeentebegroting. Daar zijn echter geen standaard regels en/of formats voor. Vanwege het belang dat we hechten aan het integraal inzicht in de gevolgen van de gebiedsontwikkeling, gaan we de komende tijd experimenteren met het opzetten van een gebiedsexploitatie in de vorm van een brede(re) financiële businesscase. Daarvoor inventariseren we welke effecten direct en indirect verband houden met die ruimtelijke ontwikkeling.

In die financiële businesscase nemen we niet alleen de grondexploitatie op, maar kijken we ook naar andere geldstromen in de gemeentebegroting die beïnvloed worden door de gebiedsontwikkeling in kwestie. Die geldstromen kunnen voor, tijdens of na de fase van de grondexploitatie plaatsvinden. De financiële businesscase wordt daardoor langer en breder.

De financiële businesscase stellen we per ontwikkeling samen. Het is echter niet bij iedere ontwikkeling noodzakelijk om een (hele uitgebreide) financiële businesscase op te zetten. Die keuze maken we van geval tot geval. Bij het samenstellen van de financiële businesscase kiezen we uit een aantal geldstromen die heel direct bij de ontwikkeling of de exploitatie van het gebied zijn betrokken: directe en indirecte. De geldstromen die we opnemen in de financiële businesscase hebben dan ook om meerdere redenen een dynamisch karakter. Uit de praktijkervaringen die we gaan opdoen zullen we lessen leren die tot verdere verbetering/inzicht in nieuwe situaties leiden. Daarnaast blijven we onderzoeken hoe we tot een verdere verbreding van de businesscase kunnen komen.

3.2.1 Directe financiële gevolgen van een gebiedsontwikkeling

De gevolgen die direct verband houden met de gebiedsontwikkeling hebben te maken met de voorbereiding en de uitvoering ervan. Als we de ontwikkeling zelf actief uitvoeren, kijken we vooral naar de volgende geldstromen:

- **De grondexploitatie is een belangrijk instrument bij de financiële sturing van een gebiedsontwikkeling.** Het proces omvat de inkoop, het bouw- en woonrijp maken, de (ambtelijke) proceskosten en de opbrengsten uit uitgifte van de voor een ontwikkeling uitgeefbare grond. De grondexploitatie bij een gebiedsontwikkeling kan zowel met een financieel voordelig als nadelig resultaat afgesloten worden.
- **Als er ook gemeentelijk vastgoed in een ontwikkeling is opgenomen dan hoort de ontwikkeling hiervan eveneens tot de directe financiële gevolgen ervan.** Afhankelijk van wat met het vastgoed gebeurt, moeten we kijken naar de boekwaarde, de verkoopopbrengst, de (verbouw- of sloop-)kosten en de invloed op de kapitaal- en exploitatielasten.
- **Financiële bijdragen van derden.** Mogelijk dat derden (privaat en andere overheden) financieel willen bijdragen in de vorm van subsidies, cofinanciering of gebieds- of bouwexploitatiebijdragen.

Als we de ontwikkeling door andere ontwikkelende partijen laten uitvoeren, dan zullen de hierboven genoemde financiële gevolgen voor hun rekening komen. De kosten die wij als gemeente maken om het plan te beoordelen en om planologisch medewerking te verlenen gaan wij, conform wettelijke voorschriften, ver-

⁶ Een gebiedsexploitatie is een financieel overzicht van kosten en opbrengsten die zowel met de ontwikkeling van het gebied als het gebruik en beheer ervan te maken hebben.

halen op de ontwikkelende partijen. Voor de gemeente zijn de directe financiële gevolgen van de ontwikkeling dan ook gelijk aan het resultaat van het kostenverhaal. In principe kan dit resultaat maximaal budgettair neutraal zijn. Maar het is ook mogelijk dat we niet alle kosten kunnen verhalen of zelf een (financiële) bijdrage moeten leveren om te bewerkstelligen dat de maatschappelijke doelen worden gerealiseerd.

3.2.2 Indirecte financiële gevolgen van een gebiedsontwikkeling

De grondexploitatie beschrijft alleen wettelijk gelimiteerde kosten- en opbrengstensoorten die optreden tijdens de looptijd van een gebiedsontwikkeling. Er zijn echter ook financiële gevolgen op de langere termijn. Dit zijn de indirecte financiële gevolgen van de gebiedsontwikkeling. Veel geldstromen uit de gemeentebegroting worden beïnvloed door een gebiedsontwikkeling. Voor het verbeteren van het (financieel) inzicht om de integrale afweging te maken is het dus ook van belang deze geldstromen in beeld te krijgen. Hier zijn echter geen standaard regels en/of formats voor en het is ook complex om een raming van veel van deze geldstromen te maken. Toch willen we hier in brede(re) financiële businesscase mee gaan werken, door te onderzoeken wat de invloed van een gebiedsontwikkeling is op een aantal financiële geldstromen in de gemeentebegroting. Gezien de complexiteit van de materie concentreren we ons bij de bepaling van de financiële impact op een paar geldstromen die nauw verbonden zijn met de ontwikkeling zoals:

- De wijziging in de kosten van beheer en onderhoud van de openbare ruimte. Hiervoor vergelijken we de kosten voor de ontwikkeling met de kosten na de ontwikkeling.
- De wijziging in de relevante belastingopbrengsten die eventueel ontstaan door de realisatie van de ontwikkeling. In principe zijn alle belastingen daarbij mogelijk. Afhankelijk van de realisatie bepalen we welke daadwerkelijk een plek krijgen in het overzicht. Te denken valt in ieder geval aan toeristenbelasting en parkeerbelasting.
- Indien bij een herstructurering bestaande infrastructuur wordt vervangen, dan kunnen we mogelijk gebruik maken van een budget dat daarvoor beschikbaar is.

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

Schematisch ziet dit als volgt uit:



Figuur 6: geldstromen in de financiële businesscase

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

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

De integrale financiële businesscase die bij de besluitvorming naar de gemeenteraad gaat, maakt dus inzichtelijk:

- Uit welke geldstromen de businesscase voor de betreffende gebiedsontwikkeling bestaat.
- Wat de afzonderlijke financiële saldo's van iedere geldstroom zijn.
- Hoe de resultaten uit die afzonderlijke geldstromen het exploitatieresultaat (de jaarrekening) elk jaar beïnvloeden.
- In hoeveel jaar de businesscase eventueel financieel sluitend is.
- Hoe de financiële dekking geregeld is.

3.2.3 Financiële gevolgen van een gebiedsontwikkeling voor andere partijen dan de gemeente

Vaak zijn er vanwege een gebiedsontwikkeling ook financiële gevolgen voor andere partijen. Ook deze kunnen vrij direct met de ontwikkeling te maken hebben. Dat is bijvoorbeeld het geval voor de ontwikkelende partij. Deze heeft in ieder geval het financieel resultaat uit de vastgoedexploitatie, maar mogelijk ook nog uit de grondexploitatie. Ook de belegger of eindgebruiker van het vastgoed dat ontwikkeld is, heeft te maken met directe financiële gevolgen vanwege de aankoop (en eventueel verhuur) van het vastgoed. Naast deze directe gevolgen zijn andere partijen vaak ook indirect gebaat bij de ontwikkeling. Zo kunnen bijvoorbeeld winkeliers en horeca-uitbaters profiteren doordat de openbare ruimte rond hun ondernemingen een kwaliteitsslag heeft gemaakt of doordat het verblijfsklimaat is verbeterd. Ook kunnen ondernemers door de aanleg van een nieuwe woonwijk mogelijk makkelijker aan personeel komen. Verder is het bijvoorbeeld mogelijk dat dat verzekeringspartijen minder kosten maken omdat in een ruimtelijke ontwikkeling veel aandacht is besteed aan de veiligheid en de gezondheid van bewoners en bezoekers.

Het kenmerk van deze baten is dat ze bij andere partijen dan de gemeente liggen. Een ander kenmerk van, met name de indirecte financiële gevolgen bij deze andere partijen, is dat ze vaak heel moeilijk kwantificeerbaar zijn. Via een Maatschappelijke Kosten Baten Analyse (MKBA) is het desondanks mogelijk een inschatting te maken van deze financiële gevolgen en van de partijen die er baat van hebben. Dat inzicht kan voor ons nuttig zijn omdat het in ieder geval nut en noodzaak van de ontwikkeling kan verduidelijken. Ook is het wellicht een goed uitgangspunt om gesprekken te voeren met derde partijen over de vraag of zij niet bereid zijn extra te investeren (ondernemers) of te subsidiëren (overheid). Bij een ontwikkeling waar dit veel meerwaarde biedt, zullen we dan ook een MKBA (laten) uitvoeren. Zo'n MKBA is echter nooit onderdeel van onze integrale financiële businesscase aangezien daar alleen de geldstromen in worden opgenomen die gevolgen hebben voor de gemeentebegroting.

3.3 Integrale beoordeling

Nadat het maatschappelijk en het financieel rendement in beeld zijn gebracht, kunnen we deze tegen elkaar afwegen. We maken daarbij gebruik van het impact-afwegingsmodel. Door de maatschappelijke rendementen en de resultaten uit de brede financiële businesscase naast elkaar te zetten krijgen we een goed beeld van de impact van een gebiedsontwikkeling. De integrale beoordeling van een plan blijft echter



maatwerk. De voorwaarden die we aan de impact van een plan stellen, bepalen we situationeel (dus per ontwikkeling) op basis van de omstandigheden, het nut en de noodzaak van een plan. De voorwaarden hebben betrekking op minimale maatschappelijke rendementen die behaald moeten worden en op acceptabele of eventueel taakstellende financiële rendementen voor een plan. Het zijn de kaders waarbinnen we werken, mede gebaseerd op de strategie en kaders die vanuit de totale portefeuille van grondzaken zijn gesteld. Daarbij letten we op de ontwikkeling in de reserves en de risico's. Zo'n taakstellend rendement kan bijvoorbeeld een minimaal sluitende grondexploitatie of brede businesscase binnen een bepaalde looptijd zijn. Het zou kunnen zijn dat er een minimaal positief financieel resultaat als taakstelling wordt gegeven, zodat dit positieve resultaat kan worden benut om (in de toekomst) andere maatschappelijk gewenste verlieslatende projecten te kunnen dekken. Het is echter ook mogelijk dat we accepteren dat een plan dat een belangrijk maatschappelijk rendement oplevert in de financiële businesscase als geheel of in de grondexploitatie afzonderlijk een voorzienbaar tekort heeft. We rechtvaardigen dit tekort doordat het beoogde maatschappelijk rendement groot is. Wat dan telt, is de maatschappelijke winst die met de ontwikkeling wordt bereikt.

3.3.1 Risico- en kansenanalyse in de integrale beoordeling

Onderdeel van de integrale beoordeling is een risico- en kansenanalyse. We weten immers dat de inschatting van zowel het maatschappelijk als het financieel rendement geen exacte uitkomst kent, maar een uitkomst binnen een bandbreedte van mogelijke uitkomsten. Die bandbreedte van het resultaat wordt bepaald door aannames en uitgangspunten in de berekeningen van de mogelijke verschillende (worst- en best case) scenario's en/of varianten (bijvoorbeeld met andere programma's of andere uitgangspunten). Daarnaast geldt dat er kansen en risico's zijn die nu nog geen onderdeel zijn van de berekeningen van de mogelijke scenario's aangezien we de kans dat ze zich voordoen nog als te laag inschatten. De risico- en kansenanalyse brengt in ieder geval in beeld welke factoren de uitkomsten van de ontwikkeling nog verder kunnen beïnvloeden in zowel positieve als negatieve zin. Risico- en kansenbeheer moet er vervolgens voor zorgen dat de negatieve

gevolgen van risico's zoveel mogelijk beperkt worden en dat de positieve gevolgen van kansen zoveel mogelijk benut worden. De risico- en kansenanalyse en het risico- en kansenbeheer samen noemen we het risico- en kansenmanagement. Dit staat verder beschreven in paragraaf 2.4 van de bijlage van deze nota.

In de financiële verslagleggingsregels van de gemeente wordt alleen onderscheid gemaakt tussen een verwacht financieel resultaat en een inschatting van de risico's, de benodigde weerstandscapaciteit genoemd. Het verwacht financieel resultaat van de gebiedsontwikkeling dat we daarom in de projectbegroting noemen is dan ook het financieel resultaat uit het meest aannemelijke scenario en/of variant. Aanvullend hierop benoemen en kwantificeren we de risico's uit de ontwikkeling die we opnemen in de berekeningen van het weerstandsvermogen van de gemeente.

3.3.2 De besluiten van de integrale beoordeling

Met het inzicht dat de integrale beoordeling ons oplevert kunnen we besluiten nemen over een ontwikkeling:

- **Afwijzen:** De integrale beoordeling laat zien dat de maatschappelijk impact niet het vereiste minimale rendement haalt, bijvoorbeeld als het strijdig is met ons beleid. Ook kan het zijn dat het maatschappelijk rendement dat behaalt kan worden te beperkt is om een eventueel negatieve financiële businesscase (als geheel of in de grondexploitatie/kostenverhaal afzonderlijk) te rechtvaardigen. Als we dan geen mogelijkheden zien om het plan te herzien, wijzen we het (definitief) af.
- **Herzien:** Ook hier is sprake van een negatieve integrale beoordeling. Als we echter wel mogelijkheden zien om voor het plan op andere wijze een positieve integrale beoordeling te verkrijgen, dan kan het plan herzien worden waarna we het opnieuw integraal beoordelen.
- **Optimaliseren:** De integrale beoordeling stelt ons in staat om het resultaat van een beoogde ontwikkeling verder te optimaliseren. Dat doen we als het plan wel een positieve integrale beoordeling krijgt, maar een van de volgende optimaliseringsmogelijkheden heeft:
 - Een belangrijk maatschappelijk thema (voortvloeiend uit de aanleiding om tot de ontwikkeling te komen) kan of moet meer maatschappelijk rendement opleveren.
 - We kunnen financieel rendement verbeteren in een plan waar we verwachten dat het meer maatschappelijk rendement oplevert dan vanuit de aanleiding nodig is.
- **Prioriteren:** De integrale beoordeling helpt bij het maken van keuzes indien er meer locaties zijn die ontwikkeld moeten worden of indien er meer varianten voor een plan zijn.
- **Uitwerken/uitvoeren:** Indien een plan een positieve integrale beoordeling krijgt en er geen optimaliseringsmogelijkheden zijn, dan kunnen we het plan verder uitwerken, vast laten stellen en (laten) uitvoeren.

De integrale beoordeling is opgenomen in het afwegingsmodel voor de rolkeuze (zie 4.3). We maken bij de integrale beoordeling onderscheid tussen complexe en kleinschalige gebiedsontwikkelingen. Op die manier zorgen we ervoor dat we onze ambtelijke capaciteit doelmatig en efficiënt inzetten.

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

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

We gebruiken een waardenmatrix om het maatschappelijk rendement van een ontwikkeling inzichtelijk te maken. In de waardenmatrix gebruiken we daarvoor in de basis de opgaven van de Strategische Agenda uit de samenwerking Lelystad Next Level, aangevuld met het overkoepelend thema Duurzaamheid.

Via de Paragraaf grondbeleid in de begroting en jaarrekening evalueren we de maatschappelijke thema's en stellen we ze desgewenst bij.

Vanwege het belang dat we hechten aan het integraal inzicht in de gevolgen van de gebiedsontwikkeling gaan we de komende tijd experimenteren met het opzetten van een gebiedsexploitatie in de vorm van een brede(re) financiële businesscase. Met uitzondering van de verplichte grondexploitatie en een inschatting van de benodigde weerstandscapaciteit voor onze eigen locaties is deze brede(re) financiële businesscase vormvrij. Bij besluitvorming naar de gemeenteraad maken we inzichtelijk:

- Uit welke geldstromen de businesscase voor de betreffende gebiedsontwikkeling bestaat.
- Wat de afzonderlijke financiële saldo's van iedere geldstroom zijn.
- Hoe de resultaten uit die afzonderlijke geldstromen het exploitatieresultaat (de jaarrekening) elk jaar beïnvloeden.
- In hoeveel jaar de businesscase eventueel financieel sluitend is.
- Hoe de financiële dekking geregeld is.

In de integrale beoordeling zetten we het integraal maatschappelijk rendement en het brede financieel rendement naast elkaar. Op basis van deze beoordeling wordt een besluit genomen. Dit kan zijn het afwijzen, herzien, optimaliseren, prioriteren of uitvoeren van een plan. Om tot uitvoer over te gaan is een besluit van de gemeenteraad nodig.

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

4. De rolkeuze

Samenwerking is essentieel om tot uitvoeringskracht te komen in gebiedsontwikkeling. Dat blijkt wel als we de definitie van gebiedsontwikkeling bekijken. Zo wordt gebiedsontwikkeling ook gedefinieerd als “de kunst van het verbinden van functies, disciplines, partijen, belanghebbenden, belangen en geldstromen, met het oog op de (her)ontwikkeling van een gebied.”⁷ Het goed organiseren van de samenwerking heeft dan ook in ieder geval betrekking op het verbinden van alles en iedereen uit het ontwikkelproces. Daarbinnen kan iedereen zijn eigen rol hebben in de verschillende fases van de gebiedsontwikkeling. Een indeling in fases binnen het ontwikkelproces kan er als volgt uit zien:

Ontstaan	Haalbaarheid ontwikkeling		Realisatie ontwikkeling		Beheer
Ontwikkelvisies en initiatief	Programma en beleidsvisies	Planuitwerking	Grond-transformatie	Opstal-ontwikkeling	Openbaar gebied en opstallen

Figuur 7: De fases in het ontwikkelproces van de gebiedsontwikkeling.

Dit hoofdstuk geeft invulling aan de rol die de gemeente op zich wil nemen binnen dit ontwikkelproces. Die rolkeuze voor de gemeente binnen het grondbeleid heeft betrekking op de fases tot en met de grondtransformatie en de verbinding met de partijen die de daaropvolgende fases op zich nemen

Aan de hand van een integraal afwegingsmodel bepalen we welke rol de gemeente het beste in kan nemen om op een locatie tot een gewenste ontwikkeling te komen. Dit is de voorkeursrol die we in de ontwikkel- en samenwerkingsstrategie benoemen. Het zal echter niet altijd mogelijk zijn om die rol ook daadwerkelijk in te nemen. Daarom benoemen we ook een alternatieve rol in de ontwikkel- en samenwerkingsstrategie waarop we inzetten als de voorkeursrol niet mogelijk blijkt. Deze rolkeuze is daarmee samen met de brede integrale beoordeling het ontwikkelkader dat we bij complexe projecten aan de gemeenteraad voorleggen.

We gaan uit van situationeel grondbeleid, waarbij we van situatie tot situatie kijken welke rol de gemeente het beste past. Dit wordt de voorkeursrol die onze positie in de samenwerkingsstrategie sterk bepaalt. Het bepalen van deze voorkeursrol is meestal geen eenmalige handeling voor een toekomstige ontwikkeling. In paragraaf 2.4 beschreven we de verschillende momenten waarop we de keuze voor een rol maken of heroverwegen.

Bij het maken van de keuze voor een rol maken we onderscheid tussen de **regierol** en de **productierol**. Wij kiezen voor een combinatie van die twee. Dat wordt in 4.1 en 4.2 nader toegelicht.

4.1 De verschillende regierollen in het grondbeleid.

De regierol van de gemeente gaat over de rol die de gemeente inneemt in de sturing op het tot stand komen van de ontwikkeling. De regierol kijkt naar de urgentie om een ontwikkeling gerealiseerd te krijgen.

De eerste keuze die gemaakt moet worden, is die voor een bepaalde regierol die zich vooral afspeelt in de ontstaansfase en in de fase waarin de haalbaarheid van een ontwikkeling wordt beoordeeld. We maken daarbij onderscheid tussen een actieve regierol en een reactieve regierol. Dat verschil heeft te maken met de mate van intensiteit bij het sturen op het tot stand komen van een ontwikkeling. Hoe belangrijk en hoe urgent vinden we het dat de ontwikkeling wordt gerealiseerd. Het is daarbij nog niet belangrijk wie de productierol van de daarvoor benodigde grondontwikkeling op zich neemt.

De gemeente heeft een **actieve regierol** op locaties waar ze graag ziet dat er een ontwikkeling tot stand gaat komen. Er is dan dus een urgente aanleiding om de locatie te ontwikkelen. De gemeente gaat daarvoor

⁷ Definitie van de Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling aan de TU Delft.



actief aan de slag om, samen met betrokkenen, te bezien wat er nodig is om tot een ontwikkeling te komen. Dat doet de gemeente door zo'n locatie focus te geven en door de mogelijke scenario's van de ontwikkelopgave te onderzoeken. De gemeente is in ieder geval (mede) kartrekker van ontwikkelingen op deze locaties. Hier is geen grondeigendom voor nodig maar het gaat hierbij bijvoorbeeld om het maken of faciliteren van planvisies en het stimuleren van partijen. De grondproductie staat hier los van. Die kan dus ook bij derden worden gelaten.

Een reactieve regierol neemt de gemeente in op locaties waar de gemeente geen prioriteit geeft aan nieuwe ontwikkelingen. Deze locaties kennen geen urgente aanleiding voor een ontwikkeling. Dat kan het geval zijn als de huidige situatie en omstandigheden al goed zijn. Indien zich situaties voordoen waardoor plots een ontwikkeling ter plaatse mogelijk is dan bekijkt de gemeente de mogelijkheden. De gemeente is echter niet bij voorbaat kartrekker om tot nieuwe ontwikkelingen te komen. Ze reageert op incidentele ontwikkelkansen.

4.2 De verschillende productierollen in het grondbeleid.

De **productierol** van de gemeente gaat over de rol die de gemeente inneemt in het aankopen, het eventuele wijzigen van de bestemming, het bouw- en woonrijp maken van de grond en de uitgifte van bouwrijpe grond aan partijen die daarop nieuwbouw realiseren. Dit noemt men ook wel grondproductie.

Naast de keuze in hoeverre we actieve of reactieve regie voeren op een locatie, moeten we ook beoordelen wie de productierol op zich neemt in de fase van de grondtransformatie. De grond die nodig is om ruimtelijke doelstellingen te realiseren kan op verschillende manieren beschikbaar komen. De twee "klassieke" uitersten die een gemeente in de productierol kan innemen zijn:

- Een **actieve productierol**: hierbij koopt de gemeente de grond zelf. Ze transformeert die technisch en juridisch en geeft vervolgens bouwrijpe grond uit zodat daarop de gewenste ruimtelijke doelstelling gerealiseerd kan worden;
- Een **passieve/faciliterende productierol**: hierbij zorgen private partijen voor de grond ten behoeve van de gewenste ruimtelijke ontwikkeling. De gemeente verleent daarbij medewerking aan de bestemmingswijziging.

Deze twee rollen zijn uitersten. Er zijn veel tussenvarianten en mengvormen, waarin de gemeente en private partijen samenwerken. De keuze voor een bepaalde productierol hangt immers af van diverse omstandigheden zoals de locatie, de betrokken partijen, de mogelijkheden en de uitdagingen. Bij de verschillende productierollen horen verschillende mogelijkheden, kansen en risico's. In onderstaande tabel zijn die kort weergegeven.

Rol: Eigenschappen: kansen/mogelijkheden/risico's.	
Actief	Dit biedt de beste mogelijkheden voor het realiseren van de gewenste maatschappelijke impact in een gebiedsontwikkeling en het realiseren van een goed financieel rendement. Financieel zijn wel grotere risico's verbonden aan directe grondproductie omdat een voorinvestering nodig is. Grondeigendom: Om zelf deze rol op te kunnen pakken is eigendom van de locatie door de gemeente nodig in een betreffende ontwikkeling. Daarom zullen we soms nieuwe locaties moeten aankopen. Van locaties die we zelf al in bezit hebben, bepalen we welke we aan willen houden in afwachting van een toekomstige ontwikkeling of welke we niet meer nodig hebben en dus verkocht kunnen worden.
Gemengd	Het realiseren van de gewenste maatschappelijke impact van de ontwikkeling is afhankelijk van samenwerking tussen de gemeente en andere partijen. Men kan gebruik maken van elkaars sterke punten en mogelijkheden. Betrokkenheid van alle partijen zorgt voor goede kansen op de realisatie van de ontwikkeling. De risico's kunnen hierbij echter toch bij de gemeente komen te liggen bijvoorbeeld als de samenwerking niet goed verloopt.
Faciliterend	Het realiseren van de ontwikkeling is afhankelijk van het initiatief van particuliere marktpartijen. Deze bezitten de locatie. Ze kunnen die voor eigen rekening ontwikkelen. Daarvoor vragen ze de (planologische) medewerking van de gemeente. Het risico voor de gemeente is voornamelijk dat de maatschappelijke impact niet (volledig) wordt gerealiseerd. De financiële risico's in de ontwikkeling van de locatie zijn beperkt. Toch kunnen er ook indirecte financiële risico's zijn voor de gemeente wanneer een ontwikkeling bijvoorbeeld niet gerealiseerd wordt terwijl er wel sprake is van een maatschappelijke behoefte (bijvoorbeeld leefbaarheid, veiligheid, gezondheid, etc.).

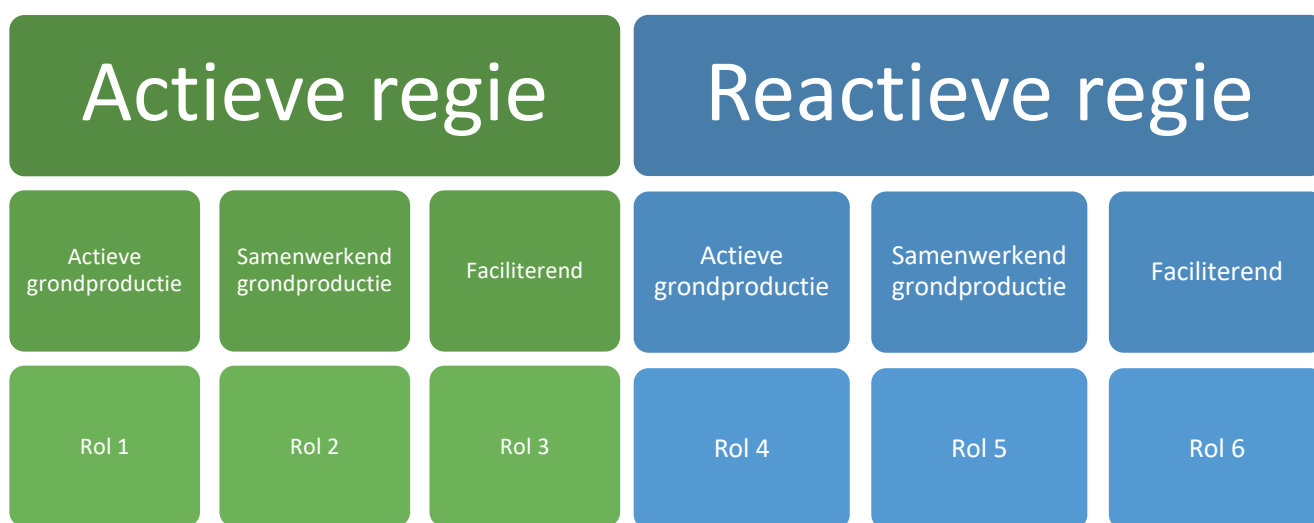
Tabel 1: Kansen, mogelijkheden en risico's bij de verschillende productierollen

4.3 Het bepalen van de gewenste rollen in de gebiedsontwikkeling

Landelijk hebben we kunnen zien dat in de afgelopen decennia vaker door gemeenten een eenduidige voorkeursrol voor een voornamelijk actief of faciliterend grondbeleid werd ingenomen. Daarbij is de economische conjunctuur vaak een zeer bepalende factor geweest, waarbij in goede economische tijden veel voor een actief grondbeleid werd gekozen en in tijden van crisis vaak voor een faciliterend grondbeleid werd gekozen. Door te kiezen voor een situationeel grondbeleid houden we alle opties voor de gemeentelijke rol open. We denken ons zo beter te kunnen richten op de lange termijntrend die wordt bepaald door onze (toekomst)visies en verwachtingen. Door telkens bij ontwikkelingen situationeel de rolkeuze te bepalen blijven we afwegen hoe we capaciteit en middelen inzetten, gericht op de realisatie van de belangrijkste maatschappelijke doelen en opgaven.

Daarmee zetten we de in de nota grondbeleid uit 2019 ingeslagen weg voort. Ook daar hadden we gekozen voor situationeel grondbeleid. We zien dat locaties waar ontwikkelingen gewenst zijn ook in Lelystad in toenemende mate in bezit zijn van partijen die op zelfrealisatie aansturen of in ieder geval zelfrealisatie niet schuwen. Het situationeel grondbeleid stelt ons het beste in staat om per unieke situatie te beoordelen hoe we als gemeente regie in die (nieuwe) gebiedsontwikkeling willen en kunnen nemen en wie ervoor zorgdraagt dat de locatie als bouwrijpe grond uitgegeven kan worden ten behoeve van de gewenste ontwikkeling. Dit onderscheid tussen regie en productie willen we in deze nota nadrukkelijk maken.

Concreet betekent dit dat we telkens per (nieuwe) gebiedsontwikkeling of opgave als eigen voorkeursrol voor een combinatie van een regierol en een productierol bepalen. Bij elke gebiedsontwikkeling zijn zo de volgende zes rollen mogelijk.



Figuur 8: De zes combinatiemogelijkheden van regie- en productierollen.

4.3.1 De te onderscheiden rollen

De rolopvatting en mogelijke acties die we beschrijven, vragen om maatwerk per ontwikkeling. Ze geven richting in de opties die we hebben. Per ontwikkeling beoordelen we hoe we het beste tot het optimale resultaat (zie 3.3) kunnen komen. In onderstaand overzicht lichten we de zes verschillende rollen toe.

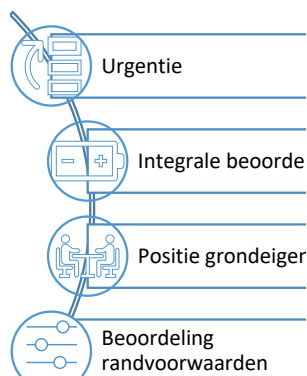
Rol 1	Actieve regie/ Actieve productie	Urgente ontwikkelingen waarbij de gemeente zoveel mogelijk zelf alle uitgangspunten en resultaten van de ontwikkeling bepaalt. De gemeente streeft in deze rol naar zo volledig mogelijk eigendom van de te ontwikkelen locatie of naar het verwerven van een dominante grondpositie erin.
Rol 2	Actieve regie/ Samenwerking productie	Urgente ontwikkelingen waarbij de gemeente graag zoveel mogelijk zelf alle uitgangspunten bepaalt maar er redenen of omstandigheden zijn die ervoor zorgen dat samenwerking in de locatieontwikkeling met een private partij voorkeur heeft. Liefst gebeurt dat vanuit een dominante grondpositie. Er kan echter ook geacteerd worden vanuit het innemen van strategische posities.

Rol 3	Actieve regie/ Facilitaire productie	Urgente ontwikkelingen waarbij de gemeente zoveel mogelijk de procesregie in handen heeft maar de grondproductie aan een derde partij overlaat die ook graag de maatschappelijke ambities realiseert. De gemeente is, voor zover noodzakelijk, bereid om met diverse financiële en/of publiek-rechtelijke maatregelen, zoals het vertrekken van subsidies of een gerichte onteigening, de private ontwikkeling te stimuleren. Ook kan de gebiedsontwikkeling nog extra gestimuleerd worden door gerichte overheidsinvesteringen (bijvoorbeeld in de buitenruimte of in publieke voorzieningen).
Rol 4	Reactieve regie/Ac- tieve productie	Niet een urgente ontwikkeling maar een incidentele kans om een goed financieel en maatschappelijk resultaat te behalen door de ontwikkeling zelf op te pakken. Dit kan ontstaan doordat een locatie die de gemeente al in bezit heeft zijn oorspronkelijke functie verliest (bijvoorbeeld een school die komt leeg te staan) of doordat een locatie te koop wordt aangeboden. Vanwege het niet-urgente karakter wordt deze rol alleen ingenomen als de ontwikkeling in kwestie minimaal met een sluitende financiële businesscase kan worden uitgevoerd.
Rol 5	Reactieve regie/ Samenwerking productie	Niet een urgente ontwikkeling maar een incidentele kans om samen met een private partij een goed resultaat te behalen. Vanuit het initiatief van een andere partij verkent de gemeente samen met die partner de ontwikkelpotentie. Indien de gemeente zelf eigendom heeft binnen het plangebied dan wordt dat bij voorkeur in de huidige staat aan andere partijen verkocht. Een beperkte actieve grondproductierol met een eigen grondexploitatie hoeft daarbij niet helemaal te worden uitgesloten. Vanwege het niet urgente karakter gebeurt dat echter alleen als de ontwikkeling minimaal met een sluitende financiële businesscase kan worden uitgevoerd.
Rol 6	Reactieve regie/ Facilitaire productie	Niet een urgente ontwikkeling maar een initiatief van derden waar de gemeente wel medewerking aan wil verlenen. De gemeente schept en toetst de kaders waarbinnen het een en ander plaats kan vinden. Ook wordt bekeken in hoeverre de ontwikkeling bijdraagt aan de beleidsdoelstellingen. Waar dat nodig is, worden gemeentelijke gronden ingebracht en worden afspraken gemaakt over het (bestaande en nieuwe) openbaar gebied.

Tabel 2: Kansen, mogelijkheden en risico's bij de verschillende productierollen

4.3.2 Het afwegingskader voor het bepalen van de gewenste rol

We bepalen steeds aan de hand van vier stappen in het integrale afwegingsmodel welke rol bij een bepaalde ontwikkeling het meest geschikt is om de gewenste impact te realiseren.



Het gaat hierbij om de volgende stappen:

1. Hoe urgent is een ontwikkeling?
2. Kent de ontwikkeling een positieve integrale beoordeling?
3. Wat is de positie van de huidige grondeigenaar?
4. Beoordeling randvoorwaarden invullen rol.

Hieronder worden de stappen verder uitgewerkt.



Stap 1: hoe urgent is de ontwikkeling?

De mate van urgentie wordt voornamelijk bepaald door de aanleiding die er is om maatschappelijke doelstellingen te realiseren. Als er dringend behoefte is aan de ontwikkeling is er sprake van een hoge urgentie. Daarbij kan de locatie zelf de aanleiding zijn voor de gewenste ontwikkeling doordat er een aanpassing/verbetering gewenst is. Voorbeelden zijn gebieden waar veiligheidsproblemen zijn of waar een verkeerskundig knelpunt is. Het kan echter ook zijn dat de locatie geschikt is om een ambitie te realiseren vanuit een groeibehoeft. Voorbeelden daarvan zijn locaties waar extra woningen gerealiseerd kunnen worden of waar de duurzame opslag van energie kan plaatsvinden. Bij een geringe noodzaak om te ontwikkelen is sprake van een lage urgentie. De mate van urgentie is van grote invloed op de keuze voor een bepaalde regierol. Bij een hoge urgentie zal de voorkeur uit gaan naar een actieve regierol. Bij een lage urgentie ligt een reactieve regierol meer voor de hand.

Stap 2: Kent de ontwikkeling een positieve integrale beoordeling?

In paragraaf 3.3 beschreven we hoe we de integrale beoordeling maken en welke gevolgen deze beoordeling heeft voor de plannen. Deze integrale beoordeling is een belangrijke stap in het afwegingsmodel om tot de meest geschikte rolkeuze voor de gemeente te komen. We benadrukken ook hier nog een keer dat een positieve integrale beoordeling niet alleen bij een winstgevende financiële businesscase mogelijk is. Ook een ontwikkeling die een financiële bijdrage van de gemeente vraagt, kan een positieve integrale beoordeling krijgen als het maatschappelijk rendement de financiële bijdrage rechtvaardigt.

Een positieve integrale beoordeling van een ontwikkeling is belangrijk om de potentie van de ontwikkeling te bepalen. De potentie van een gebied zegt iets over hoe goed de omstandigheden in dat gebied zijn om een gewenste ontwikkeling mogelijk te maken. Een gebied kan bijvoorbeeld voldoende uitbreidingsruimte of inbreidingsmogelijkheden hebben. Een hoge potentie wijst erop dat de integrale beoordeling van het

maatschappelijk en financieel rendement makkelijker positief uitvalt. Een gebied met een beperkte potentie heeft weinig ontwikkelruimte en wordt gekenmerkt door complexe factoren waardoor ontwikkeling ervan lastig realiseerbaar is en vaak gepaard gaat met hoge kosten. We kunnen hierbij denken aan gebieden met versnipperd eigendom, ingewikkelde bodemvraagstukken, hardnekkige hindercirkels of weinig ruimte om bouwmaterialen aan te voeren en te plaatsen. De integrale beoordeling van het maatschappelijk en financieel rendement is bij deze plannen vaker lastig en er zullen daardoor ook mogelijk ontwikkelingen bij zijn die afgewezen moeten worden of die herzien of geoptimaliseerd moeten worden om ze alsnog positief te laten uitvallen.

Stap 3: Wat is de positie van de huidige grondeigenaar?

Nadat de urgentie en de potentie beoordeeld zijn, kijken we bij wie het grondeigendom van het te ontwikkelen gebied ligt. Is dat in handen van de gemeente of van een derde of is er sprake van gemengd grondbezit? Zijn er een of enkele eigenaren of is het eigendom (erg) versnipperd? Indien de gemeente de eigenaar is, mag worden verwacht dat de betrokkenheid groot is. Indien het grondeigendom bij een derde ligt, moet worden bepaald in hoeverre deze geneigd is om aan de gewenste ontwikkeling bij te dragen. Misschien heeft de grondeigenaar zelf ook de wens om de locatie te ontwikkelen en wil hij meedenken over de maatschappelijke waardecreatie die wij graag gerealiseerd zien. In zo'n geval ligt het voor de hand dat de eigenaren zelf of mee ontwikkelen. Het is ook mogelijk dat een eigenaar geen interesse heeft om een rol te hebben in de door de gemeente gewenste ontwikkeling of dat de eigenaar conflicterende wensen heeft. We spreken dan van een lage betrokkenheid. Als er sprake is van een lage betrokkenheid bij de grondeigenaar terwijl er wel een nadrukkelijke wens is om in het gebied te ontwikkelen, doen we er goed aan te overwegen een actieve(re) productierol in te nemen of kan het onvermijdelijk zijn op enige manier het eigendom van de locatie te verkrijgen.

Stap 4: Beoordeling randvoorwaarden invullen rol.

Vanuit de bovenstaande drie stappen bepalen we een **voorkeursrol** voor de gemeente bij een ontwikkeling van een locatie. Aanvullend hierop geldt dat er bij de te onderscheiden rollen ook aan verschillende randvoorwaarden voldaan moet worden. Die hebben vooral betrekking op beschikbare middelen en capaciteit van gemeente en de andere betrokken partijen. Het gaat dan bijvoorbeeld over beschikbare kennis en capaciteit, investerings- en financieringsmogelijkheden, die zowel op niveau van de betreffende locatie als op (het hele) portefeuilleniveau gelden. Door deze randvoorwaarden in beeld te brengen kunnen we toetsen of de voorkeursrol waar we in de eerste drie stappen op uit zijn gekomen ook in de praktische uitvoering goed mogelijk is. In dit kader geven we ook de mogelijke beheersmaatregelen inzake het risicomanagement (zie ook 3.3.1 in deze nota en paragraaf 2.4 van de bijlage van deze nota) een plek. Als blijkt dat bij onszelf of bij andere grondeigenaren en/of ontwikkelende partijen beperkingen zijn vanuit deze randvoorwaarden, dan zullen we moeten bekijken of we die beperkingen kunnen wegnemen door toch een andere rol in te nemen en/of verder samen te werken. Hieruit volgt het advies voor een mogelijke **alternatieve** rol. Deze houden we als tweede optie achter de hand voor het geval dat de voorkeursrol niet mogelijk is.

4.3.3 Strategie positie grond.

Op basis van de ingenomen voorkeursrol en alternatieve rol nemen we een strategieadvies voor de grondpositie op, met de mogelijkheden:

- **(deel)Uitgifte:** grondpositie die we hebben, kan (deels) uitgegeven worden in huidige staat en bestemming.
- **Houden:** grondpositie die we hebben aanhouden in afwachting van ontwikkelingen.
- **Kopen:** onderzoeken of grondpositie kan worden uitgebreid door aankopen te doen.

Met deze grondposities bedoelen we zowel kale grond als grond met opstallen.

De strategiepositie geeft richting aan de houding die we innemen ten opzichte van eigendom van grondposi-



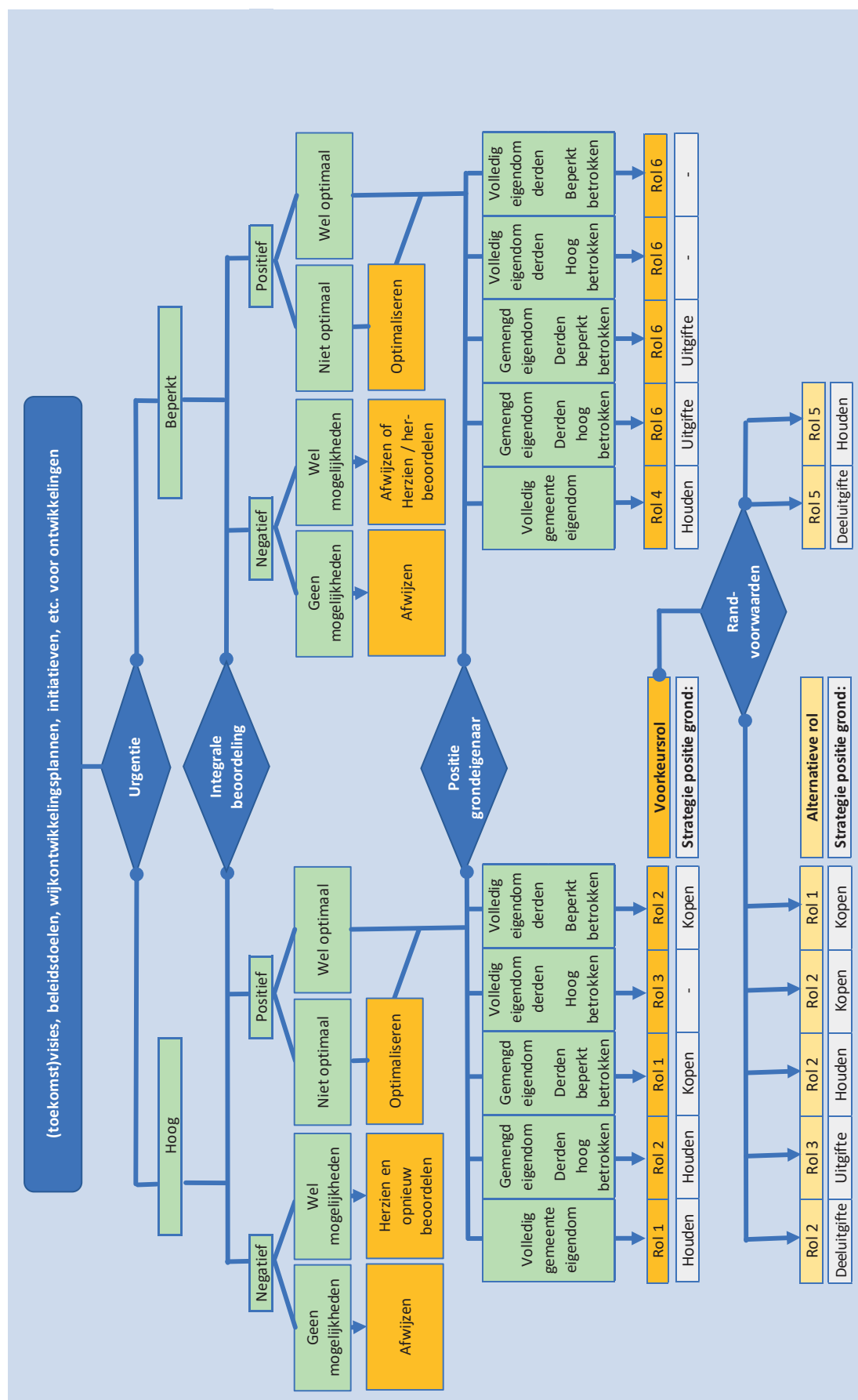
ties ten behoeve van een (toekomstige) ontwikkeling. Het geeft daarom antwoord op vragen als “moeten we locaties aankopen?” en “wat doen we met grondposities die we nu al in eigendom hebben?”.

De uiteindelijke beslissing over grondposities is maatwerk en kan om moverende redenen afwijken van de richtinggevende strategiepositie.

Hoe we verder omgaan met het kopen/verwerven van grondposities bespreken we verder in paragraaf 5.1 van deze nota en in paragraaf 1.1.1 van de bijlage van deze nota. Hoe we verder omgaan met uitgifte van gronden bespreken we verder in paragraaf 1.1.2 van de bijlage van deze nota.

Het schema op de volgende pagina geeft het volledige besluitvormingsproces grafisch weer, waaruit dus blijkt:

1. Welke voorkeursrol hanteren we voor een ontwikkeling?
2. Welke alternatieve rol hanteren we voor een ontwikkeling?
3. Welke richtinggevende strategiepositie hanteren we bij de voorkeursrol en de alternatieve rol voor een ontwikkeling?



Figuur 9: grafische weergave van het besluitvormingsproces

We gaan uit van situationeel grondbeleid, waarbij we van situatie tot situatie kijken welke rol de gemeente het beste past. Deze voorkeursrol bepaalt sterk onze positie in de samenwerkingsstrategie.

De voorkeursrol is een combinatie van de gewenste regierol (sturing om een ontwikkeling te kunnen realiseren) en de gewenste productierol (het proces van grondbewerking en -uitgifte)

De voorkeursrol bepalen we aan de hand van de beantwoording van 4 vragen uit het afwegingskader.

In de besluitvorming van een gebiedsontwikkeling nemen we de adviezen op uit het afwegingskader:

1. Welke voorkeursrol hanteren we voor een ontwikkeling?
2. Welke alternatieve rol hanteren we voor een ontwikkeling?
3. Welke richtinggevend strategieadvies voor de grondpositie hanteren we bij de voorkeursrol en de alternatieve rol voor een ontwikkeling?

5. Kaders en toepassing in de praktijk

Zoals eerder in deze nota is aangegeven, is grondbeleid vooral een middel om via de inzet van locaties te sturen op een zo goed mogelijk integraal resultaat in een gebiedsontwikkeling. We streven dan ook een aanpak na die ambities op verschillende beleidsterreinen verbindt zodat ze elkaar versterken. Een integrale beoordeling maak je niet vanuit één persoon, één beleidsveld of één afdeling. Er is input en kennis vanuit meerdere maatschappelijke ambities nodig. Hetzelfde geldt voor de beschrijving en beoordeling van de verschillende erbij betrokken geldstromen.

Voor de uitvoer van het grondbeleid en de sturing in de gebiedsontwikkelingen kunnen we gebruik maken van verschillende juridische en financiële instrumenten en kaders. In de bijlagen van de nota grondbeleid gaan we uitgebreider op deze instrumenten en kaders in ten behoeve van de uitvoering in de ontwikkelingen. In dit hoofdstuk geven we de hoofdlijnen daarover aan en benoemen we de kader stellende onderdelen. In het onderstaande overzicht is aangegeven welke juridische instrumenten we op het ogenblik in kunnen zetten.

Aankoop van grond	Samenwerken
Minnelijke grondverwerving	Joint venture in aparte entiteit
Gemeentelijk voorkeursrecht	Bouwclaimmodel
Onteigening	Joint venture bij overeenkomst
Kavelruil	Concessiemodel
Uitgifte van grond	Kostenverhaal
Uitgifte in huidige bestemming of na bestemmingswijziging	Kostenverhaal bij overeenkomst
Uitgifte als ruwe bouwgrond of als bouwrijpe grond	Kostenverhaal via exploitatieplan
Traditionele gronduitgifte (1 op 1)	Publiekrechtelijke regie bestemming
Gronduitgifte in prijsvraag en tender	Bestemming van de locatie
Gronduitgifte in erfpacht	Vorbereidingsbesluit
Kavelruil	

Tabel 3: De juridische instrumenten die we in het grondbeleid gebruiken.

Een deel van deze instrumenten zal in de toekomst onder de Omgevingswet worden uitgebreid of aangepast. We verwerken de aanpassingen dan direct in de nota via een addendum. Dat geldt ook voor onderstaand toetsingskader van de financiële instrumenten.

De bij een planontwikkeling gekozen aanpak heeft een directe relatie met zowel de maatschappelijke doelen als met de financiën van de gemeente. Zulke projecten hebben bovendien een looptijd van meerdere jaren en de complexiteit ervan verschilt. Ook gaat het steeds om grote investeringen en waarbij risico's worden aangegaan. Het investeringsvolume, de looptijd en de complexiteit bepalen daarbij voor een deel welk risico er precies is. Het is daarom van groot belang om steeds een vinger aan de pols te houden en daar waar dat nodig is in te grijpen.

In de Meerjaren Prognose Grondexploitaties (MPG) en in de jaarrekening van de gemeente lichten we alle financiële uitgangspunten toe die we hanteren bij de actualisatie van de grondexploitaties en bij het bepalen van het resultaat. Via de paragraaf grondbeleid in de begroting en jaarrekening informeren we de gemeenteraad als het wettelijk kader inderdaad verandert en wat dat voor Lelystad betekent.

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

Samenvattend ziet het toetsingskader voor de financiële instrumenten in ons grondbeleid er als volgt uit:

Instrument / maatregel	Wet- en regelgeving
Kostenverhaal	Wet ruimtelijke ordening (Wro) en Bestluit ruimtelijke ordening (Bro)
Grondexploitatie	Het BBV en de Notitie Grondbeleid in begroting en jaarstukken, zie. BBV
Risicomanagement	Notitie Grondbeleid in begroting en jaarstukken, zie. BBV en de uitgangspunten MPG
Winstneming	Notitie Grondbeleid in begroting en jaarstukken, zie. BBV

Tabel 4: Toetsingskader financiële instrumenten

Voor onze eigen grondexploitaties geldt bovendien dat we mogelijk vennootschapsbelasting (Vpb) plichtig zijn. Daarom laten we op nieuwe plannen een Vpb toets plaatsvinden en maken we de eventuele belastingdruk op de grondexploitatie bij de besluitvorming inzichtelijk.

Waar we in deze nota (inclusief bijlagen) spreken over mogelijke positieve uitkomsten van een grondexploitatie, dan bedoelen we daarmee de winst voor Vpb. Oftewel: er is nog geen rekening gehouden met een eventuele Vpb-afdracht (indien aan de orde). Zo nemen we het ook op in de P&C-cyclus documenten en het MPG (zie 5.3).

5.1 Verwervingen

De actievare regiehouding van de gemeente brengt met zich mee dat we bereid en in staat moeten zijn om tot aankoop/verwerving van locatie(s) over te gaan. Het (verkrijgen van) eigendom in te ontwikkelen locaties vraagt om een weloverwogen keuze en is veelal gekoppeld aan de keuze voor de gewenste gemeentelijke rol in een potentiële ontwikkeling. Dit beschreven we al door middel van de strategiepositie voor grond in de laatste paragraaf van het vorige hoofdstuk. In figuur 9 gaven we dit ook al grafisch weer.

Door positie (eigendom) te krijgen in een gebied onderstrepen we het belang van een ontwikkeling en de betrokkenheid van de gemeente daarin.

Aan grondaankopen zijn uiteraard ook risico's verbonden. De grootste risico's hebben betrekking op mogelijke afwaarderingen van de waarde van de grond, indien blijkt dat er voor beoogde ontwikkelingen geen vraag meer is. Een goede vraaganalyse naar die beoogde ontwikkelingen is dan ook van belang. Die analyse maken we voor een langere termijn, waarbij we incalculeren dat we met tijdelijke terugval in de vraag te maken kunnen krijgen door veranderende economische conjunctuur. Naast die vraaganalyse maken we ook een risicoanalyse tijdens de integrale beoordeling (zie paragraaf 3.3). Zo beperken we de risico's op grondaankopen.

Grondposities worden zoveel mogelijk minnelijk aangekocht tegen marktconforme prijzen en voorwaarden. Daarvoor wordt een grondaankoop onderbouwd met een onafhankelijke taxatie van tenminste één onafhan-

kelijke deskundige. Indien een minnelijke aankoop niet lukt, dan maken we een heroverweging van onze ontwikkel- en samenwerkingsstrategie. We sluiten daarbij de route van onteigening niet uit.

We maken onderscheid in drie vormen van aankoop van grondposities, te weten planeigen aankopen, pro-actieve aankopen en strategische aankopen. In onderstaande schema worden ze uiteengezet

Soort aankoop	Planeigen aankoop	Pro-actieve aankoop	Strategische aankoop
Toelichting	Aankoop van locaties binnen eerder vastgestelde investeringskaders.	Aankopen van locaties waarvoor wel al beleidskaders gelden maar waar nog geen investeringskader voor is vastgesteld.	Aankopen van locaties waar nog geen beleidskaders voor zijn, maar waarvoor een strategisch argument geldt.
Voorbeeld	Benoemde locatie in een vastgestelde grondexploitatie of grond voor een investeringsproject	Een locatie die als potentieel gebied voor een ontwikkeling rond de bijvoorbeeld de woningbouwopgave of energietransitie is genoemd in een beleidsnota, maar waar nog geen grondexploitatie voor is vastgesteld	Een versnellingskans op een maatschappelijk doel, of een kans op het tegengaan van ongewenste eigendomssituatie(s) door derden. Of een kans om een locatie met een potentieel positief financieel resultaat te verwerven
Budget	Reeds opgenomen binnen de eerder vastgestelde grondexploitatie of het investeringsproject	Proactief verwervingsbudget met een investeringsplafond van € 20 miljoen.	Strategisch verwervingsbudget met een investeringsplafond van € 5 miljoen.
Toelichting budget	Grondexploitatie wordt jaarlijks herzien en daarin kan een eventuele wijziging op het aankoopbedrag worden verwerkt.	Het proactief en strategisch verwervingsbudget put gaandeweg uit. Na bestuurlijke besluitvorming over ontwikkelingen op de aangekochte locaties, met bijbehorend financieel kader (grondexploitatie of investeringsproject), komt de bestedingsruimte opnieuw vrij en kan dit opnieuw worden ingezet.	
Bestuurlijk mandaat	De Raad heeft eerder budget vastgesteld en bevestigd dit jaarlijks bij de herziening van de grondexploitaties. Het college legt achteraf verantwoording af over aankoop via P&C cyclus.	De raad heeft het investeringsplafond ingesteld. Het college kan binnen dat budget en de inhoudelijke kaders van de budgetten eigenstandig locaties verwerven en legt achteraf verantwoording af aan de raad via P&C cyclus. De raad is altijd ook nog aan zet om de bestemming van een locatie te wijzigen of het uiteindelijk investeringskader (grondexploitatie of investeringsproject) vast te stellen.	

Tabel 5: Mogelijkheden aankoop grondposities

5.2 Voorbereidingskrediet

In hoofdstuk 4 van deze nota lieten we al zien dat een ontwikkelproces uit verschillende fases bestaat. Bij die verschillende fases hoort ook een eigen financieel kader. Voor de ontwikkellocaties waar de gemeente zelf ook eigendom heeft, of eigendom wil verwerven, geldt dat voor iedere locatie die ontwikkeld gaat worden, de gemeenteraad gevraagd wordt te besluiten over de vaststelling van die ontwikkeling, inclusief de daarbij behorende grondexploitatie. Dit is conform de regelgeving uit het BBV. Daardoor is duidelijk dat vanaf het moment dat de raad de grondexploitatie heeft vastgesteld er een financieel kader is voor de kosten van de realisatie van de ontwikkeling.

We zullen echter ook in de fases van het ontwikkelproces die voor de realisatiefase liggen kosten maken. Dit zijn vooral kosten die betrekking hebben op planvoorbereiding, ontwerp, personele kosten en onderzoeken. Deze kosten zullen na vaststelling van de grondexploitatie door de gemeenteraad, alsnog worden toegerekend aan de geopende grondexploitatie. Om slagvaardig te kunnen handelen werken we met een revolverend voorbereidingskrediet tot een maximum van € 1 miljoen voor alle grondexploitaties. Met dit voorbereidingskrediet kunnen de eerste kosten van nieuwe gebiedsontwikkelingen worden gedekt tot een maximum van € 50.000 per gebiedsontwikkeling. De raad geeft hiermee aan het college een investeringsplafond voor de voorbereidingskosten. Het college kan binnen dat budget en de inhoudelijke kaders van de budgetten eigenstandig middelen beschikbaar stellen voor de voorbereiding van grondexploitaties. Het legt achteraf verantwoording af aan de raad via de P&C cyclus. De raad is altijd nog aan zet om uiteindelijk de grondexploitatie vast te stellen. De kosten die middels dit voorbereidingskrediet gedekt worden, dienen dus allen passend te zijn binnen de kosten die na vaststelling door de gemeenteraad van de grondexploitatie ook daarin opgenomen mogen worden. Wanneer de voorbereidingskosten van een afzonderlijke gebiedsontwikkeling boven het genoemde maximum van € 50.000 uitkomen, wordt een afzonderlijk voorbereidingskrediet aan de raad gevraagd.

Zowel het revolverend voorbereidingskrediet als ieder specifieke voorbereidingskrediet zullen als kosten van onderzoek en ontwikkeling onder de immateriële vaste activa worden geactiveerd. Aan een voorbereidingskrediet zijn geen directe lasten verbonden. De voorbereidingskosten worden te zijner tijd ten laste gebracht van een nieuw vast te stellen grondexploitatie. Voor zover de voorbereidingskosten in de toekomst niet geheel aan de ontwikkeling kunnen worden toegerekend worden deze ten laste gebracht van het rekeningresultaat van dat boekjaar. Het revolverend voorbereidingskrediet put gaandeweg uit. Na bestuurlijke besluitvorming van de grondexploitatie komt de bestedingsruimte opnieuw vrij en kan ze opnieuw binnen de kaders worden ingezet.

Gekoppeld aan het figuur van de fases in het ontwikkelproces van de gebiedsontwikkeling, ziet dit als volgt uit:

Ontstaan	Haalbaarheid ontwikkeling		Realisatie ontwikkeling		Beheer
Ontwikkelvisies en initiatief	Programma en beleidsvisies	Planuitwerking	Grondtransformatie	Opstalontwikkeling	Openbaar gebied en opstellen
< € 50.000 per locatie; via revolverend voorbereidingskrediet > € 50.000 per locatie; via projectspecifiek voorbereidingskrediet			Grondexploitatie		Exploitatie
		Jaarresultaat			

Figuur 10: De fases in het ontwikkelproces van de gebiedsontwikkeling.



5.3 Informatievoorziening

Het College informeert de Raad over de uitvoering van het grondbeleid via de Planning & Control (P&C)-cyclus. De P&C-cyclus bestaat uit de programmabegroting, de tussentijdse rapportages en de programma-verantwoording in jaarverslag en jaarrekening.

Via het MPG en de paragraaf grondbeleid in de begroting en de jaarrekening leggen we verantwoording af aan de gemeenteraad over het gevoerde grondbeleid in het voorliggend boekjaar en geven we een vooruitblik op het meerjarig te voeren grondbeleid. Een toelichting op de actualisatie van de actieve grondexploitaties maakt onderdeel uit van het MPG. Via het vaststellen van het MPG stelt de gemeenteraad jaarlijks de herziene actieve grondexploitaties vast.

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

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

Tenslotte beschrijven we noodzakelijke wijzigingen in het grondbeleid die nodig zijn door veranderingen in

wet- en regelgeving, economische conjunctuur of beleidskoerswijzigingen. Dat kan zowel betrekking hebben op het juridisch en financieel instrumentarium als op de maatschappelijke thema's of de financiële geldstromen die onderdeel zijn van de integrale afweging. Op deze wijze kunnen we de nota grondbeleid langere tijd actueel houden en is een volledige herziening van dit grondbeleid minder tijdgebonden. We nemen daarom geen termijn op waarbinnen deze nota uiterlijk herzien moet worden. Die termijn maken we afhankelijk van de hoeveelheid en aard van de wijzigingen die via de paragraaf grondbeleid wordt verwerkt en van de omstandigheden die om een eventuele koerswijziging vragen. Kleine wijzigingen kunnen via de paragraaf grondbeleid in de begroting en jaarrekening die dan worden verwerkt in de nota grondbeleid. We zullen daar, indien van toepassing, telkens een apart besluit voor opnemen bij de vaststelling van de begroting of jaarrekening. Grote wijzigingen zullen we wel via een volledige actualisatie van de nota grondbeleid naar besluitvorming brengen.

Het college verwerft proactieve en strategische grondaankopen binnen het door de Raad beschikbaar gestelde investeringsplafond.

Het college stelt de inhoudelijke kaders voor het verwerven van proactieve en strategische grondaankopen vast.

Het college kan voorbereidingskredieten verstrekken voor plannen in voorbereiding die nog geen vastgestelde grondexploitatie hebben tot een maximum van € 50.000 per locatie binnen het door de Raad beschikbaar gestelde investeringsplafond. Voorbereidingskredieten die boven dit maximum per locatie uitgaan worden separaat ter besluitvorming aan de raad voorgelegd.

Het college legt via de P&C cyclus verantwoording af over de besteding van deze middelen voor verwervingen en voorbereidingskosten.

