



GRONDBELEID LELYSTAD 2023-2030

Samenvatting

1.	Inzet van grondbeleid	3
2.	Uitvoering van het grondbeleid	3
	Stap 1: Aanleiding ontwikkeling	3
	Stap 2: Gewenste impact	3
	Stap 3 (afweging 1): Integrale afweging	3
	Stap 4 (afweging 2): Rolkeuze grondbeleid	3
3.	De integrale afweging	3
	3.1 Maatschappelijk rendement	4
	3.2 Financiële impact	4
	3.3 Integrale beoordeling	5
4.	De rolkeuze	6
5.	Kaders en toepassing in de praktijk	9

1. Inzet van grondbeleid

De missie is helder: Lelystad is in 2040 een zelfstandige, sociaal veerkrachtige, duurzame, aantrekkelijke en economisch sterke stad met 100.000 inwoners. Grondbeleid is bij de verwezenlijking daarvan een belangrijk instrument. De nota grondbeleid geeft de kaders/richtlijnen die de gemeenteraad door vaststelling ervan als kader en richtlijn aan het college van burgemeester en wethouders meegeeft bij de realisatie van gebiedsontwikkelingen. Het grondbeleid dient daarbij als basis voor de adviezen die vanuit grondzaken worden gegeven over de financiële en juridische kaders voor projecten en over het risico- en kansenmanagement daarbij.

2. Uitvoering van het grondbeleid

Een integrale aanpak is bij gebiedsontwikkeling noodzakelijk. We gaan zowel de integrale maatschappelijke impact als de brede financiële impact ervan in kaart brengen. 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). We maken daartoe gebruik van het model maatschappelijk grondbeleid en zetten de volgende vier stappen.

Stap 1: Aanleiding ontwikkeling

Allereerst geven we antwoord op de vraag wat de aanleiding is voor de ontwikkeling van een locatie.

Stap 2: Gewenste impact

We benoemen de maatschappelijke doelen die bij de ontwikkeling belangrijk zijn en we geven aan in welke mate we daarop resultaat willen bereiken. Ook stellen we duidelijk vast waarom juist deze ontwikkelingen nagestreefd worden.

De uitkomsten van de analyse uit de eerste twee stappen beschrijven we daarna in een nota van uitgangspunten, die het totaalbeeld oplevert van de huidige situatie en van onze ambities.

Stap 3 (afweging 1): Integrale afweging

Daarna kunnen we een integrale afweging maken. We kijken daarbij naar het integrale maatschappelijk rendement (zie 3.1) en de brede financiële businesscase (zie 3.2).

Wij kunnen deze inzichten gebruiken om keuzes te maken voor een ontwikkeling, tussen ontwikkelingen en in een ontwikkeling. Eventuele ontwikkelpartners kunnen aan de hand ervan zien wat van hen verwacht wordt.

Stap 4 (afweging 2): Rolkeuze grondbeleid

Het inzicht dat we door de integrale afweging krijgen, helpt ons bepalen aan welke ontwikkelingen we geen medewerking willen verlenen. Als we wel medewerking willen verlenen dan bepalen we vervolgens welke rol de gemeente in de ontwikkeling idealiter inneemt (zie 4).

Nadenken over ontwikkel- en samenwerkingsstrategieën doen we op verschillende momenten in het proces. We willen ook al in het vroegtijdig stadium van visievorming de relatie leggen naar de uitvoerbaarheid van de ambities. We nemen daarom in toekomst- en beleidsvisies 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

Door middel van een integrale afweging van het maatschappelijk rendement en de financiële impact is vroegtijdig duidelijk wat haalbaar is bij een gebiedsontwikkeling.

3.1 Maatschappelijk rendement

Het **integrale maatschappelijk rendement** van een gebiedsontwikkeling is het totaal aan mogelijke maatschappelijke effecten ervan. We gebruiken daarvoor de zeven opgaven van de Strategische Agenda uit de samenwerking Lelystad Next Level, aangevuld met het overkoepelend thema Duurzaamheid.

De onderstaande figuur laat (aan de hand van een fictieve invulling) zien hoe in een **waardenmatrix** inzichtelijk wordt welke toegevoegde waarde met een ontwikkeling wordt beoogd. We vergelijken de huidige situatie met de beoogde nieuwe.

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

De beoordeling van de maatschappelijke thema's gaat niet per definitie op een kwantitatieve wijze. Maatschappelijke waarden zijn vaak subjectief en lastig of niet in geld uit te drukken. Ook een kwalitatieve beschouwing is daarom essentieel als maatschappelijke waarden in de beoordeling meegenomen worden. Via de paragraaf grondbeleid in de begroting en jaarrekening evalueren we de maatschappelijke thema's en stellen we ze desgewenst bij.

3.2 Financiële impact

Om inzicht te krijgen in de **brede financiële impact** van gebiedsontwikkelingen gaan we experimenteren met het opzetten van een gebiedsexploitatie in de vorm van een brede(re) financiële businesscase. We onderscheiden daarbij directe en indirecte financiële gevolgen.

De **directe financiële gevolgen** hebben te maken met de voorbereiding en de uitvoering ervan. Voorbeelden zijn:

- De grondexploitatie. Die omvat de inkoop, het bouw- en woonrijp maken, de (ambtelijke) proceskosten en de opbrengsten uit uitgifte van de voor een ontwikkeling uitgeefbare grond.
- Gemeentelijk vastgoed (als dat in een ontwikkeling is opgenomen). We kijken dan naar de boekwaarde, de verkoopopbrengst, de (verbouw- of sloop-)kosten en de invloed op de kapitaal- en exploitatielasten.
- Financiële bijdragen van derden. Het is mogelijk dat derden (privaat en andere overheden) financieel bijdragen in de vorm van subsidies, cofinanciering of gebieds- of gebouwexploitatiebijdragen.

Er zijn ook **indirecte financiële gevolgen**. Denk bijvoorbeeld aan:

- Wijzigingen in de kosten van beheer en onderhoud van de openbare ruimte.
- Wijzigingen in de relevante belastingopbrengsten die eventueel ontstaan door de realisatie van de ontwikkeling.
- Budgetten al beschikbaar zijn voor de vervanging van bestaande infrastructuur.

Uiteraard moeten we ook inzichtelijk maken hoe de **financiële dekking** geregeld is. Deze verloopt niet al-



leen via de grondexploitatie. Een grondexploitatie met een voorzien financieel tekort is dus mogelijk. Dekking van een tekort kan komen uit subsidies of bijdragen uit andere budgetten van de gemeente.

De brede financiële businesscase die bij de besluitvorming naar de gemeenteraad gaat, maakt 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 geldstromen het exploitatieresultaat (de jaarrekening) elk jaar beïnvloeden.
- In hoeveel jaar de businesscase eventueel financieel sluitend is.
- Hoe de financiële dekking geregeld is.

Niet alleen de gemeente maar ook de belegger of eindgebruiker van het vastgoed dat ontwikkeld is, heeft te maken met directe financiële gevolgen vanwege de aankoop (en eventueel verhuur) ervan. Verder zijn andere partijen vaak ook indirect gebaat bij de ontwikkeling. Via een Maatschappelijke Kosten Baten Analyse (MKBA) kan hier een inschatting van worden gemaakt.

3.3 Integrale beoordeling

De inschatting van zowel het integrale maatschappelijk als het brede financiële rendement kent geen exacte uitkomst maar een uitkomst binnen een bandbreedte. Er is daarbij sprake van een risico- en kansanalyse.

In de financiële verslagleggingsregels van de gemeente wordt alleen onderscheid gemaakt tussen een verwacht financieel resultaat en een inschatting van de risico's of te wel de benodigde weerstandscapaciteit. Het verwachte financiële resultaat van de gebiedsontwikkeling dat we in de projectbegroting noemen is het resultaat uit het meest aannemelijke scenario. Aanvullend hierop kwantificeren we de risico's. Die nemen

we op in de berekeningen van het weerstandsvermogen. Met uitzondering van de verplichte grondexploitatie en een inschatting van de benodigde weerstandscapaciteit voor onze eigen locaties is de brede(re) financiële businesscase vormvrij.

Een volledige integrale afweging vraagt extra ambtelijke inzet en extra voorbereidingstijd. Voor ontwikkelingen die kleinschaliger of minder complex zijn, passen we daarom een “light” variant toe.

Op basis van de integrale beoordeling nemen we een besluit over een plan. Dit kan zijn het afwijzen, herzien, optimaliseren, prioriteren of uitvoeren. 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.

4. De rolkeuze

Aan de hand van een integraal afwegingsmodel bepalen we welke voorkeursrol de gemeente op zich wil nemen in de verschillende fasen van een gebiedsontwikkeling. Het zal niet altijd mogelijk zijn om de voorkeursrol ook daadwerkelijk in te nemen. Daarom benoemen we ook een alternatieve rol. We gaan uit van **situationeel grondbeleid** waarbij we van situatie tot situatie kijken welke rol de gemeente het beste past. Zo houden we alle opties voor de gemeentelijke rol open. De gekozen voorkeursrol bepaalt sterk onze positie in de samenwerkingsstrategie.

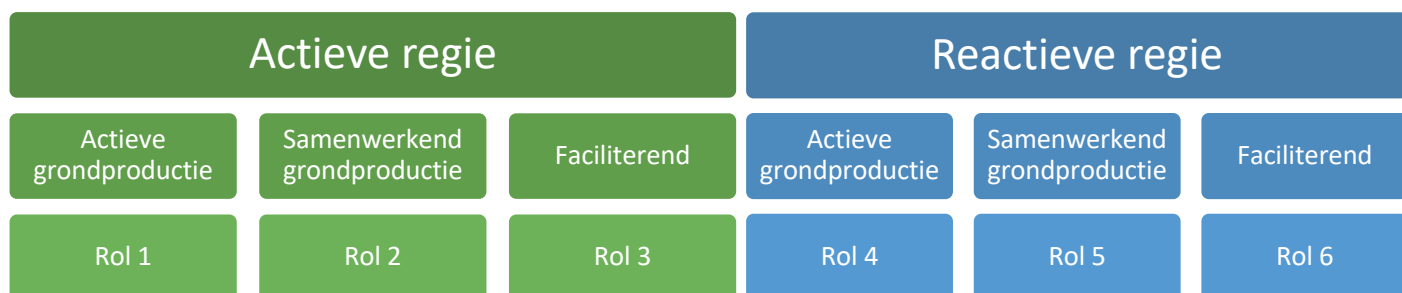
Bij het maken van de keuze voor een rol wordt onderscheid gemaakt tussen de regierol en de productierol. De **regierol** van de gemeente gaat over de rol die de gemeente inneemt in de sturing op het tot stand komen van de ontwikkeling. De regierol kijkt naar de urgentie om een ontwikkeling gerealiseerd te krijgen.

- De gemeente heeft een **actieve regierol** waar ze graag ziet dat er een ontwikkeling tot stand komt.
- De gemeente neemt een **reactieve regierol** in als ze geen prioriteit geeft aan de ontwikkeling.

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. Dit noemt men ook wel grondproductie. De twee “klassieke” uitersten daarbij zijn:

- Een actieve productierol: hierbij koopt de gemeente de grond zelf. Ze transformeert die technisch en juridisch en geeft vervolgens bouwrijpe grond uit;
- Een passieve/faciliterende productierol: hierbij zorgen private partijen voor de grond. De gemeente verleent medewerking aan de bestemmingswijziging.

We bepalen per (nieuwe) gebiedsontwikkeling situationeel een eigen voorkeursrol voor een combinatie van een regierol en een productierol. Bij elke gebiedsontwikkeling zijn zo de volgende zes rollen mogelijk.



We bepalen steeds aan de hand van vier stappen welke rol bij een bepaalde ontwikkeling het meest geschikt is om de gewenste impact te realiseren. Daartoe beantwoorden we de volgende vragen:

1. Hoe urgent is een ontwikkeling?
2. Kent de ontwikkeling een positieve integrale beoordeling?
3. Wat is de positie van de huidige grondeigenaar?
4. Hoe zit het met de randvoorwaarden bij het invullen van de voorkeursrol? Die hebben vooral betrekking op beschikbare middelen en capaciteit van gemeente en de andere betrokken partijen.

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)

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?

Het volgende schema geeft het **volledige besluitvormingsproces** grafisch weer:

5. Kaders en toepassing in de praktijk

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 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	

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 ruimtelijke ontwikkeling gekozen aanpak heeft een directe relatie met zowel de maatschappelijke doelen als met de financiën van de gemeente. Zulke projecten hebben een looptijd van meerdere jaren en de complexiteit ervan verschilt. Het gaat steeds om grote investeringen waarbij risico's worden aangegaan. Het investeringsvolume, de looptijd en de complexiteit bepalen daarbij voor een deel welk risico er precies is. 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 steeds over veranderingen in het wettelijk kader en de gevolgen daarvan.

Het bouwwerk van een goed financieel beheer staat of valt met het hebben, naleven en verantwoorden van 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 het **Besluit, Begroting en Verantwoording (BBV)** dat voor alle gemeenten geldt. Het toetsingskader voor de financiële instrumenten in ons grondbeleid ziet 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, cie. BBV
Risicomanagement	Notitie Grondbeleid in begroting en jaarstukken, cie. BBV en de uitgangspunten MPG
Winstneming	Notitie Grondbeleid in begroting en jaarstukken, cie. BBV

Het college van burgemeester en wethouders stelt de inhoudelijke kaders voor het doen van proactieve en strategische grondaankopen vast. Het college kan zulke aankopen doen binnen een door de Raad beschikbaar gesteld **investeringsplafond** van € 20 miljoen voor pro-actieve aankopen en van € 5 miljoen voor strategische aankopen. Het kan bovendien 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 vastgestelde 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. Een actieve(re) regiehouding van de gemeente brengt met zich mee dat we bereid en in staat moeten zijn om tot verwerving van locatie(s) over te gaan. Aan grondaankopen zijn risico's verbonden, zoals mogelijke afwaarderingen van de waarde van de grond. Een goede **vraag- en risicoanalyse** vooraf is dan ook van belang.

Het College informeert de Raad over de uitvoering van het grondbeleid via de planning & control (P&C)-cyclus. Deze bestaat uit de programmabegroting, de tussentijdse rapportages en de programmaverantwoording in jaarverslag en jaarrekening

Via de **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 de MPG. Via het vaststellen van de 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. Ook nemen we hier op hoofdlijnen de te verwachten financiële resultaten en risico's van de lopende grondexploitaties op. 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. Zo kunnen we de nota grondbeleid langere tijd actueel houden. We nemen daarom geen termijn op waarbinnen deze nota uiterlijk herzien moet worden.

