Nota Grondbeleid



2023-039654
april 2024

gemeente Overbetuwe

Inhoud

Voorwoord wethouder 3

1. Inzet van grondbeleid 4
   1.1 Inleiding 4
   1.2 Uitvoering van het grondbeleid 4
   1.3 Visie en doel van het grondbeleid 4
   1.4 Leeswijzer 5

2. Regie met het grondbeleid 6
   Stap 1: Aanleiding ontwikkeling 6
   Stap 2: Beoordeling wenselijkheid 7
   Stap 3: Afwegingen uitvoerbaarheid 7
   Stap 4: Uitwerking en uitvoering in project 8

3. De integrale afweging 9
   3.1 Maatschappelijk rendement 9
   3.2 Financieel rendement 10
   3.3 Integrale beoordeling 12
      3.3.1 Tijdelijkheid en integrale beoordeling 12

4. De rolkeuze in het grondbeleid 14
   4.1 Het afwegingskader voor het bepalen van de gewenste rol in het grondbeleid 14
      Stap 1: Kent de ontwikkeling een positieve integrale afweging? 15
      Stap 2: Hoe urgent is de ontwikkeling? 15
      Stap 3: Welke invloed in de ontwikkeling is nodig of gewenst? 16
      Stap 4: Beoordeling randvoorwaarden invullen rol. 17
   4.2 Onderscheid in vier rollen 17
      4.2.1 Stimulerend 18
      4.2.2 Richtinggevend 19
      4.2.3 Verbindend 20
      4.2.4 Regulerend 21

5. Kaders en toepassing in de praktijk 22
   5.1 Instrumenten voor aankopen 22
   5.2 Instrumenten voor uitvoering van een gebiedsontwikkeling 23
      5.2.1 De uitgifte van grond 23
      5.2.2 Grondprijzen 24
   5.3 Instrumenten bij private grondexploitaties 24
   5.4 Informatievoorziening 26

Versie 24 april 2024

Deze nota grondbeleid is opgesteld door Guido Mertens Advies in opdracht van en in samenwerking met de gemeente Overbetuwe.

Voorwoord wethouder

In 2018 presenteerden we u de nota “Visie op grondbeleid 2018”. Intussen heeft zich een groot aantal ontwikkelingen voorgedaan waardoor de tijden drastisch zijn veranderd. Op het gebied van woningbouw, energietransitie, klimaat en duurzaamheid liggen er forse uitdagingen. Tegelijkertijd willen we een aantrekkelijk vestigingsklimaat blijven bieden voor ondernemers en een prettige en gezonde leefomgeving behouden voor onze inwoners. En dan is intussen ook nog de Omgevingswet in werking getreden waardoor een aantal bijzondere wetten in een nieuw jasje zijn gestoken (o.a. Onteigeningswet en Wet voorkeursrechtgemeenten).

Wat onveranderd is gebleven zijn onze ontwikkelopgaven en (maatschappelijke) ambities. Deze zijn nog steeds groot en vragen om een passende regierol. In deze nota brengen we u hiervoor in positie en geven we u de mogelijkheid om - waar dat nodig is en waar dat ook mogelijk is - een meer regisserende rol op ons te nemen. Dit vraagt tegelijkertijd om prioriteren en de noodzaak om te blijven kijken naar de juiste balans tussen hetgeen wij vragen van onze organisatie en hetgeen wij kunnen bieden. Dit bepaalt onze ontwikkelkracht.

Wat deze nota zo bijzonder maakt is dat het grondbeleid weer wordt gepositioneerd naar een middel om daadwerkelijk bij te dragen aan het verwezenlijken van doelen en ambities. Het is vooral geen verzameling van wetteksten en saaie materie, maar het zet aan tot nadenken over welke rol, strategie en samenwerking het beste past bij een bepaalde ontwikkeling.

KORTOM
Het biedt inzicht in het maken van keuzes omtrent gewenste ontwikkelingen, de te voeren regie en de te nemen rol voor de gemeente. Daarbij zijn het maatschappelijk en financieel rendement belangrijke onderdelen.

Het geeft focus aan waarbij keuzes over financiële kaders en beschikbare ruimte essentieel zijn. En waarbij het ook belangrijk is en blijft om te kijken naar de hiervoor al genoemde ontwikkelkracht van de gemeente, zodat de beschikbare middelen (financieel én capaciteit) op een zo efficiënt mogelijke wijze worden ingezet; namelijk op die ontwikkelingen die de meeste impact genereren.

Het is duurzaam actueel. Dit betekent dat deze nota op hoofdlijnen voor de komende jaren toepasbaar is en zich niet laat leiden door de economische conjunctuur. We anticiperen op conjunctuurschommelingen vooral met sturing in bedrijfsvoering en niet met een verandering in grondpolitiek. Hiermee wordt het grondbeleid meer toekomstbestendig.

Met deze nota beschikken we over een ankerpunt om de regierol binnen de gemeente te kunnen nemen en als verbindende schakel te fungeren tussen de verschillende ambities die we hebben en de ontwikkelingen die op ons af komen.

Dimitri Horsthuis-Tangelder
Wethouder



1. Inzet van grondbeleid

1.1 Inleiding

Het grondbeleid is een belangrijk instrument om maatschappelijke ambities te kunnen realiseren. Het bepaalt namelijk de kaders waarbinnen we opereren bij ruimtelijke ontwikkelingen en de inzet van onze eigen gronden. Het grondbeleid van de gemeente Overbetuwe wordt vastgelegd in deze nota. Daarbij geldt tevens dat helder moet zijn welke randvoorwaarden er gelden bij bepaalde keuzes die gemaakt worden.

De ambities van Overbetuwe die we aanpakken zijn helder. We hebben verschillende uitdagingen voor ons liggen, zoals genoeg woningen, passende banen, welzijn voor jong en oud, de inrichting van ons buitengebied en het veranderende klimaat. We maken ook deel uit van de Woondeal Arnhem-Nijmegen waarbij ons uitgangspunt is dat we het groene profiel en de bereikbaarheid van de regio versterken. We willen ons grondbeleid inzetten om meerwaarde genereren bij de ontwikkeling van onze gemeente.

Het grondbeleid dient de belangen van verschillende doelgroepen:

a. De **gemeenteraad** en het **college** krijgen erdoor helderheid in de bestuurlijke rolverdeling en in de afbakening van bevoegdheden.
b. De **ambtelijke organisatie** kan op basis ervan in gebiedsontwikkelingen advies geven over ontwikkel[1]- en samenwerkingsstrategieën[2] en over de toepassing van financiële en juridische kaders.
c. **Externe partijen** die met de gemeente willen samenwerken krijgen erdoor inzicht in de gang van zaken bij de realisatie van gewenste ontwikkelingen.

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

1.2 Uitvoering van het grondbeleid

We (her)ontwikkelen locaties die ons kansen bieden om invulling te geven aan een of meer van onze opgaven. Locaties waar ontwikkeld kan worden zijn schaars, ook in Overbetuwe. Ons grondbeleid zetten we in als instrument om de benodigde ruimte te verkrijgen en om via ruimtelijke ontwikkelingen gewenste maatschappelijke effecten te realiseren.

We hebben bij de ontwikkeling van locaties vaak te maken met de situatie dat de grond en/of de opstallen die erbij betrokken zijn niet in eigendom zijn van de gemeente. In het grondbeleid beschrijven we daarom de mogelijkheden die er zijn om ook op die locaties tot een gewenste ontwikkeling te komen. Eigendom van een te ontwikkelen locatie door de gemeente is zeker niet altijd nodig of zelfs gewenst. Het is natuurlijk mogelijk dat een te ontwikkelen locatie, al dan niet met vastgoed erop, wel gemeente-eigendom is. Wat hier de voor- en nadelen van zijn, hoe we met dat bezit omgaan en hoe we het kunnen inzetten beschrijven we eveneens in deze nota.

1.3 Visie en doel van het grondbeleid

Grondbeleid is een onderdeel van het omgevingsbeleid van de gemeente. Grondbeleid wordt ingezet om inzicht te geven in de haalbaarheid van ruimtelijke ontwikkelingen en om te bepalen op welke rol we zelf als gemeente in willen nemen om die ontwikkelingen mogelijk te maken. In onze visie dient het grondbeleid als ons ankerpunt bij het nemen van besluiten die te maken hebben met de ontwikkelingsstrategie en de samenwerkingsstrategie bij de gebiedsontwikkelingen. De Omgevingsvisie en sectorale beleidsvisies geven daarbij inhoudelijk richting.

---

[1] Een ontwikkelstrategie bepaalt de koers van de gebiedsontwikkeling. Het maakt duidelijk hoe we tot de meest optimale ontwikkeling komen door onder duidelijk te maken welk programma, welke kwaliteit en welke fasering nodig is en hoe de businesscase er uit ziet.
[2] De samenwerkingsstrategie is vaak een onderdeel van de ontwikkelstrategie. Hier gaat het met name over de betrokken partijen in het gebied, de rol van de gemeente en de samenwerking met de markt.

Ons grondbeleid kent twee hoofddoelen:

Doel 1: Het geven van uitvoering aan gewenste ontwikkelingen
Dat doen we door steeds duidelijk te krijgen wat de aanleiding is voor de ontwikkeling van een locatie (grond). We benoemen dan de maatschappelijke doelen die belangrijk zijn en we geven aan in welke mate we daarbij resultaat willen bereiken. Ook geven we aan welke rol ons daarbij het beste past. Binnen de verschillende rollen die we kunnen innemen om ontwikkelingen mogelijk te maken, beschrijven we onze strategie en de kaders waarbinnen we werken.

Doel 2: Het geven van inzicht in de haalbaarheid van een ontwikkeling
Via het grondbeleid willen we besluiten over de ontwikkeling van een locatie faciliteren door inzicht te geven in de haalbaarheid van die ruimtelijke ontwikkeling. Door te streven naar een zo goed mogelijk integraal resultaat ontstaat meerwaarde en voorkomen we de formulering van een onhaalbare stapeling van ambities voor de ontwikkeling van een gebied. Dat integraal resultaat bestaat uit de optimale mix van een zo hoog mogelijk maatschappelijk rendement en een passend financieel rendement. Het grondbeleid dient daarbij als basis voor de adviezen bij het opstellen van de ontwikkelingsstrategie.

Het actueel juridisch en financieel kader op basis van de huidige wet- en regelgeving is bij grondbeleid van groot belang. Het is echter geen doel maar een randvoorwaarde. We hebben ervoor gekozen om dit alleen op hoofdlijnen in de nota op te nemen. Waar de uitvoeringspraktijk om meer diepgang, uitleg en om standaardisatie van instrumenten en processen vraagt, werken we dit via handleidingen en procesbeschrijvingen verder uit.

Via de paragraaf grondbeleid van de programmabegroting en het jaarverslag kunnen we kleine wijzigingen in juridische en financiële kaders opnemen, zodat de nota grondbeleid voor langere tijd actueel kan zijn.

1.4 Leeswijzer

Deze nota is als volgt opgebouwd:

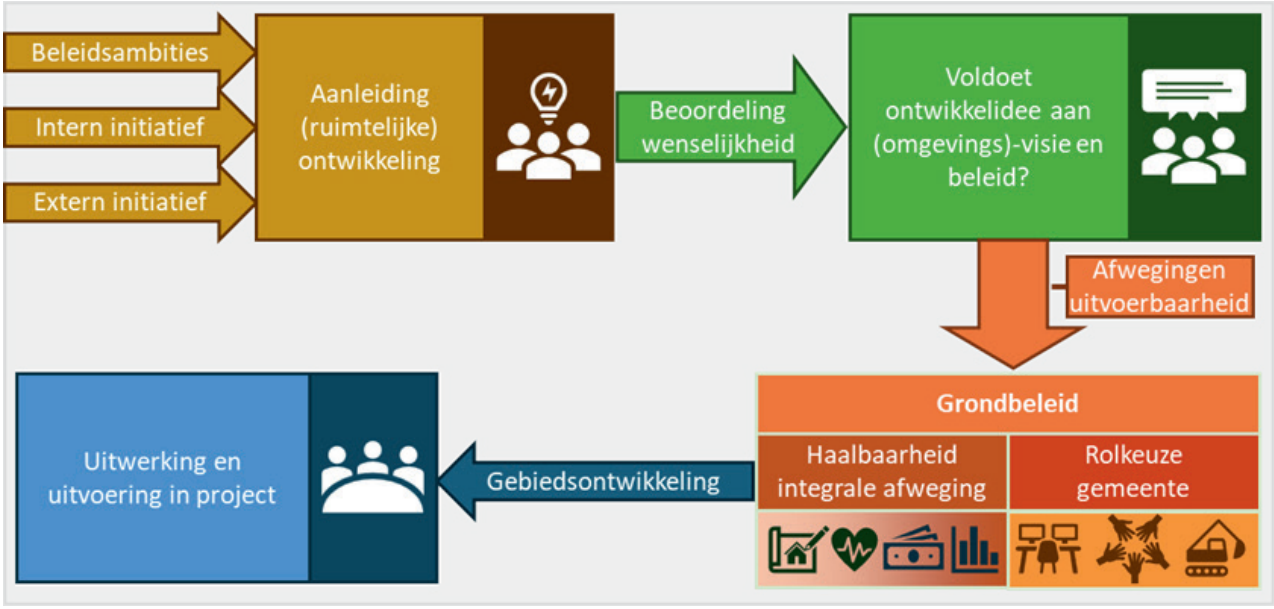
- In hoofdstuk 2 is nader uitgewerkt hoe grondbeleid ingezet kan worden en op welke momenten dat gebeurt.
- In hoofdstuk 3 is aangegeven hoe de afwegingen rondom het integraal resultaat van een ontwikkeling een plek krijgen in het grondbeleid
- In hoofdstuk 4 is de rolkeuze van de gemeente in het grondbeleid uitgewerkt.
- Hoofdstuk 5 gaat over het meer technische deel van het grondbeleid. De financiële en juridische kaders en de informatievoorziening over de uitvoering van het grondbeleid zijn erin uitgewerkt.

2. Regie met het grondbeleid

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

In dit grondbeleid staat regie nemen om via ruimtelijke ontwikkelingen onze maatschappelijke ambities te kunnen realiseren centraal. We benadrukken daarbij dat regie nemen niet hetzelfde is als zelf alles doen. Vaak zal de uitvoering in handen liggen van andere partijen zoals commerciële ontwikkelaars, woningcorporaties, netbeheerders en Rijkswaterstaat. Dan bekijken we samen met deze partijen hoe we de ontwikkelingen zoveel mogelijk meerwaarde kunnen geven en hoe we ze mogelijk kunnen maken. Maar soms zal het ook nodig zijn dat we zelf het initiatief naar ons toe trekken.

Het grondbeleid is een belangrijke schakel in het dynamische proces om van ambitie tot ontwikkeling te komen. We beschrijven in dit hoofdstuk hoe grondbeleid ingezet kan worden om haalbare integrale gebiedsontwikkeling mogelijk te maken.



Figuur 1: Postitionering maatschappellijk grondbeleid

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

Stap 1: Aanleiding ontwikkeling

Er zijn daarbij verschillende hoofdgroepen van mogelijke aanleidingen, die we ordenen op de manier hoe de vraag duidelijk wordt.

1. Blijkende uit onze **beleidsambities**: In onze omgevingsvisie en/of sectorale beleidsvisies kunnen we inzichtelijk hebben gemaakt dat er een grote vraag is naar locaties waar we bijvoorbeeld woningen, economische activiteiten, ontmoetingsplekken, voorzieningen of juist natuur(compensatie) kunnen realiseren. Vaak moeten we daar dan nog geschikte ontwikkellocaties voor vinden. Anderzijds zijn er in onze

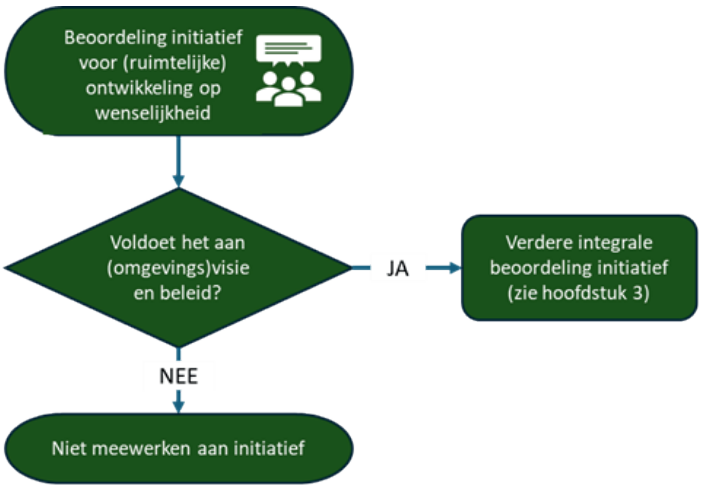
omgevingsvisie ook gebieden benoemd die een bijzondere ontwikkelopgave hebben. Daar is het juist van belang locaties binnen dit gebied te ontwikkelen op een wijze die recht doet aan de opgave die het gebied kent. Te denken valt hierbij aan het verbeteren van de leefbaarheid, veiligheid en/of gezondheid in wijken.

2. Voorkomend uit **interne initiatieven**: De aanleiding kan zijn dat een locatie die al in eigendom is van de gemeente beschikbaar is of komt die mogelijk ontwikkeld kan worden. Dat kunnen braakliggende gronden zijn maar ook locaties waar (maatschappelijk) vastgoed op staat dat niet meer benodigd is voor de huidige functie. Een andere interne aanleiding kan een vraag vanuit gemeentelijk bestuur en/of ambtelijke organisatie zijn.

3. Voortkomend uit **externe initiatieven**: Derden komen met een vraag of ontwikkelplan die niet past binnen de huidige planologische kaders, waardoor medewerking van de gemeente nodig is om dit mogelijk te maken.

Stap 2: Beoordeling wenselijkheid

Wanneer we benoemen waarom een ontwikkeling nodig is, kunnen we ook bepalen welke maatschappelijke waarden we terug willen zien in de impact ervan. Hierdoor maken we ook de wenselijkheid van de ontwikkeling inzichtelijk door het initiatief te toetsen of en in welke mate het voldoet aan onze (omgevings)visie of beleid. Die beoordeling wordt niet vanuit het grondbeleid gedaan maar vindt elders plaats.



Figuur 2: Beoordeling wenselijkheid initiatief

Op deze wijze krijgen we de prioritaire maatschappelijke thema's voor een locatie of een ontwikkeling goed inzichtelijk en of dit ook overeenkomt met de aanleiding van de ontwikkeling.

Stap 3: Afwegingen uitvoerbaarheid

De uitkomsten van de voorgaande twee stappen leveren belangrijke input voor de uitvoerbaarheid van de ontwikkeling. Op basis van de zo verworven inzichten maken we vervolgens twee afwegingen waarin het grondbeleid de kaders voor de uitvoerbaarheid geeft:

Afweging 1: haalbaarheid integrale beoordeling

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

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

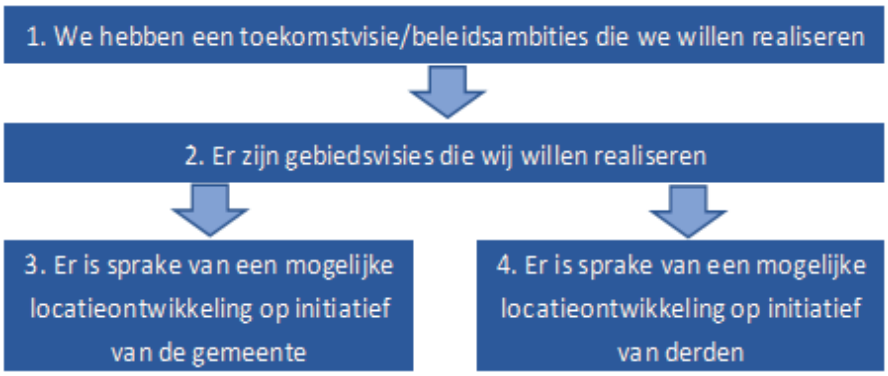
In hoofdstuk 3 van deze nota is de integrale afweging, en daarin het maatschappelijk en financieel rendement, nader uitgewerkt.

De uitkomsten van de haalbaarheidsanalyse kunnen we, indien gewenst, opnemen in een nota van uitgangspunten, die ons het totaalbeeld oplevert van de huidige situatie en van wat we willen bereiken. Daarnaast kan de haalbaarheidsanalyse belangrijke input opleveren voor de ontwikkelstrategie[3]. Eventuele ontwikkelpartners kunnen aan de hand van zo'n nota van uitgangspunten zien wat van hen verwacht wordt bij de ontwikkeling van een locatie.

Afweging 2: rolkeuze gemeente

Als we wel medewerking willen verlenen aan een plan dan bepalen we vervolgens welke rol de gemeente idealiter in de ontwikkeling inneemt. Of we deze rol ook daadwerkelijk innemen zal mede afhankelijk zijn van de specifieke situatie, zoals de wensen en de (ontwikkel)mogelijkheden van de huidige eigenaren en de capaciteit en de middelen die beschikbaar zijn binnen de gemeente. Dit levert de input om tot een samenwerkingsstrategie te komen, waarin het samenspel tussen markt en overheid en de invulling van de eigen gemeentelijke rol aan bod komt.

Het in beeld brengen van de gewenste impact, het maken van de integrale afweging en van de afweging voor de rolkeuze gebeurt meermaals. In grote lijnen kunnen we de volgende momenten onderscheiden waarop het nodig is om een integrale afweging en de afweging voor de rolkeuze te maken. Ze gaan van grof en hoog-over naar steeds verder uitgewerkt en gedetailleerder. Dit zijn geen verplichte opeenvolgende stappen.



Figuur 3: De afwegingsmomenten

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

Stap 4: Uitwerking en uitvoering in project

Wanneer in stap drie op de haalbaarheid van de integrale beoordeling en de rolkeuze van de gemeente is geadviseerd, dan vindt in het project de verdere uitwerking en, na bestuurlijke besluitvorming, uitvoering van de gebiedsontwikkeling plaats. Het grondbeleid blijft daarin de kaders voor de uitvoerbaarheid aangeven. De uitwerking en uitvoering in het project zelf valt buiten de scope van de nota grondbeleid.

Kader 2.1: Nadenken over de haalbaarheid van een ontwikkeling en de gewenste rol van de gemeente daarin doen we bij voorkeur meermaals. Zo willen we ook al in het vroegtijdige stadium van visievorming de relatie leggen naar de uitvoerbaarheid van de ambities.

Kader 2.2: We nemen in de omgevingsvisie en nieuwe beleidsvisies van onze gemeente in hoofdlijnen op welke rol we als gemeente op ons denken te nemen om bij te dragen aan de realisatie van de ambities.

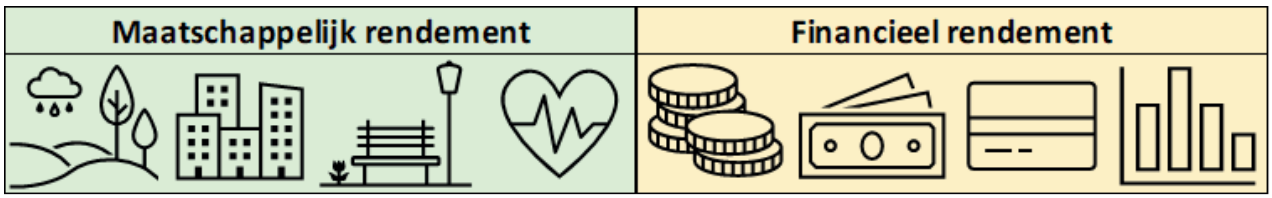
[3] Een goede ontwikkelstrategie stelt kaders voor alle aspecten van de gebiedsontwikkeling, zoals de gewenste ruimtelijke kwaliteit van het gebied, de programmering, de voorzieningen en de financiële haalbaarheid.

3. De integrale afweging

Nadat een initiatief voor een ontwikkeling positief beoordeeld is op de wenselijkheid ervan (zie stap 2 uit hoofdstuk 2), dan volgt het maken van de integrale afweging van het initiatief. Hier toetsen we de haalbaarheid van het plan mee die we in dit hoofdstuk beschrijven. Het is een van de twee afwegingen die gemaakt moet worden. Het bepalen van de gemeentelijke rol in het initiatief is de andere afweging die nog volgt en deze wordt in hoofdstuk 4 beschreven.

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, zoals de financiële en technische haalbaarheid.

We kunnen door middel van de integrale afweging in het grondbeleid vroegtijdig bij een ontwikkeling adviseren wat maatschappelijk en financieel haalbaar is en hoe we daarbij keuzes kunnen maken. We zetten daarvoor het maatschappelijk en het financieel resultaat voor de gemeente van een ontwikkeling naast elkaar.



Figuur 4: Integraal rendement van een ontwikkeling bestaat uit maatschappelijk en financieel rendement

3.1 Maatschappelijk rendement

Het Grondbeleid richt zich op de maatschappelijke thema's waaraan Overbetuwe de komende jaren in de gebiedsontwikkelingen en via de inzet van vastgoed kwaliteit wil toevoegen. Welke opgaven we als gemeente hebben wordt opgenomen in de Omgevingsvisie en sectorale beleidsvisies.

Deze opgaven verdienen een integrale aanpak, aangezien een eenzijdige focus op een doel vaak erg kostbaar is en andere gewenste doelen minder goed mogelijk maakt. We zullen keuzes moeten maken waar we de meeste impact op gaan realiseren. Het maatschappelijk rendement is het totaal aan mogelijke maatschappelijke effecten die veroorzaakt worden door een ruimtelijke ontwikkeling. Dit kunnen effecten zijn voor de hele gemeente of voor afzonderlijke gebieden. Zo kunnen we via onze ruimtelijke ontwikkelingen bijdragen aan het verhogen van de brede welvaart[4].

De mate van de realisatie van het maatschappelijk rendement dat we willen bereiken, kunnen we inzichtelijk maken via (een aantal) ontwikkelscenario's. De inhoudelijke beleidsafwegingen worden niet door het grondbeleid bepaald. De beleidskaders en normering zijn en blijven uiteraard een sectorale (wonen, economie, duurzaamheid, etc.) aangelegenheid. We acteren daarbij niet alleen maar samen met onze inwoner, ondernemers en ontwikkelende partijen. In verschillende visies zijn de gemeentelijke beleidskaders uitgewerkt.

[4] Volgens het Planbureau voor de Leefomgeving gaat brede welvaart in essentie over het welzijn van mensen. Het is een maatstaf voor alles dat mensen van waarde vinden. Naast materiële welvaart gaat het ook om zaken als gezondheid, onderwijs, milieu en leefomgeving, sociale cohesie, persoonlijke ontplooiing en (on)veiligheid.

De kwalitatieve beoordeling is eveneens een zaak van de diverse beleidssectoren. Zij geven aan in hoeverre een bijdrage geleverd kan worden aan de ambities die we op de verschillende maatschappelijke thema's hebben, door de huidige situatie met de beoogde nieuwe te vergelijken. Deze 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 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 meegenomen worden.

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



Figuur 5: maatschappelijke impactniveaus

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

3.2 Financieel rendement

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

We willen bij de beoordeling van de financiële gevolgen van een gebiedsontwikkeling verder kijken dan naar de direct aan de ontwikkeling gerelateerde grondexploitatie[5] of de opzet van het kostenverhaal[6]. De grondexploitatie heeft immers alleen betrekking op de directe financiële gevolgen van de realisatie en de uitgifte van grond. Andere mogelijke wijzigingen die in de gemeentebegroting door een ontwikkeling ontstaan, blijven dan buiten beschouwing. Dat kan een onvolledig (financieel) beeld geven wanneer een oordeel gevraagd wordt of een ontwikkeling binnen een financieel kader past.

Voor het in beeld brengen van die bredere financiële gevolgen van een gebiedsontwikkeling zijn (nog) geen wettelijke kaders en/of beproefde standaardmodellen voorhanden. Wij achten dit inzicht echter wel van belang en daarom gaan we vaker bekijken hoe we ook andere belangrijke financiële gevolgen van een ontwikkeling kunnen onderzoeken en inzichtelijk maken. Dat doen we door het geven van een indicatie over andere financiële gevolgen voor de gemeentebegroting in de vorm van een brede(re) financiële businesscase. Het is niet bij iedere ontwikkeling noodzakelijk of mogelijk om een (hele uitgebreide) financiële businesscase op te zetten. Die keuze maken we van geval tot geval en vooral bij grotere en/of complexe gebiedsontwikkelingen.

[5] Een grondexploitatie is een begroting waarin door het BBV genormeerde kosten en opbrengsten worden opgenomen die te relateren zijn aan het proces van het aankopen, het voor bebouwing geschikt maken, het aanleggen van de openbare ruimte en het uitgeven van gronden aan partijen die gaan bouwen.

[6] Het kostenverhaal is een wettelijke plicht om door wetgeving genormeerde kosten die we als gemeente maken te verhalen op een grondeigenaar die een gebied gaat (her)ontwikkelen.



Figuur 6: Mogelijke geldstromen als onderdeel financiële businesscase bij gebiedsontwikkelingen

In de basis kunnen we zo'n bredere financiële businesscase opbouwen door het inzichtelijk maken van het effect van de gebiedsontwikkeling op de in figuur 6 genoemde geldstromen binnen de gemeentelijke begroting. Voor al deze geldstromen worden de verslagleggingsregels gevolgd die zijn opgenomen in het Besluit Begroting en Verantwoording (verder BBV).

Hieronder is in een voorbeeld weergegeven waarom die bredere blik vanuit verschillende geldstromen meerwaarde kan bieden.

De geldstromen uit figuur 6 zijn geen limitatieve lijst. Wanneer we een besluit nemen over het starten of actualiseren van een gebiedsontwikkeling moeten we in dat besluit in ieder geval de bijbehorende grondexploitatie of de opzet van het kostenverhaal opnemen. Een grondexploitatie kan verschillende financiële rendementen hebben.

Om hier richting in te geven maken we gebruik van de volgende financiële kaders:

Richtinggevende financiële kaders
De ontwikkeling moet in staat zijn een bepaald positief financieel rendement op te leveren. Dit surplus komt ten gunste van de algemene reserve.
De ontwikkeling moet minimaal een sluitende grondexploitatie of financiële businesscase binnen een bepaalde looptijd hebben.
De ontwikkeling mag in de financiële businesscase als geheel of in de grondexploitatie afzonderlijk een voorzienbaar tekort hebben. Wat telt is de maatschappelijke winst die bereikt wordt. De algemene reserve zorgt voor de dekking van het tekort.

Tabel 1: Richtinggevende financiële kaders bij een geiedsontwikkeling

Voorbeeld van meerwaarde door naar verschillende geldstromen samen te kijken:

In de praktijk is vaak weinig oog voor de gevolgen van de keuze van materialen voor het beheer en onderhoud dat later na oplevering van een gebied moet plaatsvinden. Wanneer de financiële haalbaarheid van een gebiedsontwikkeling onder druk staat, wordt vaak gezocht naar mogelijkheden om aan kostenbesparing te doen. Zo'n kostenbesparing zou kunnen zijn in materiaalkeuze voor de aanleg van het openbaar gebied. Hierdoor kan het financieel resultaat van de grondexploitatie verbeteren. Daar staat echter tegenover dat vervolgens de gemeente structureel voor vele jaren meer kosten maakt om het openbaar gebied te beheren en te onderhouden.

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

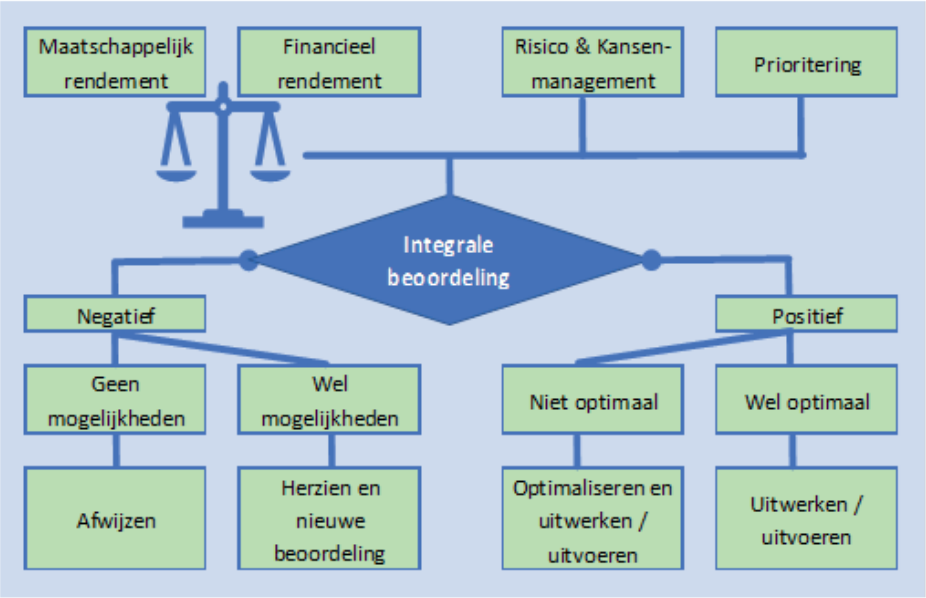
De richtinggevende financiële kaders uit tabel 1 leiden tot de volgende kaderstelling:

Kader 3.1: Het financieel kader dat we ter besluitvorming voor een gebiedsontwikkeling aan de gemeenteraad voorleggen bestaat in ieder geval uit een grondexploitatie of de opzet van het kostenverhaal. Indien er een grondexploitatie of kostenverhaalopzet wordt voorgelegd met een voorzien financieel tekort, dan wordt in de besluitvorming ook de financiële dekking geregeld.

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.

Grondzaken levert input voor deze integrale beoordeling door het financieel rendement te ramen en door advies te geven over de toepassing van de integrale beoordeling zoals die in deze nota is beschreven. Voor dat advies maken we gebruik van het schema “Integrale beoordeling en de mogelijke besluiten”. In bijlage 1 worden de uitkomsten van de integrale beoordeling nog verder toegelicht.



Figuur 7: Integrale beoordeling en de mogelijke besluiten.

Onderdeel van de integrale beoordeling is het risico- en kansenmanagement, bestaande uit een risico- en kansenanalyse en het risico- en kansenbeheer. De risico- en kansenanalyse voor de gebiedsontwikkelingen is onderdeel van de vanuit de BBV verplichte berekening van de benodigde weerstandscapaciteit.

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

3.3.1 Tijdelijkheid en integrale beoordeling

Hierboven is beschreven hoe we op basis van de integrale beoordeling vanuit grondzaken adviseren om haalbare en betaalbare ontwikkelingen te realiseren. Daarbij gaat het om de uiteindelijke ontwikkelingen. In een tijdelijke situatie is veel van de integrale beoordeling hetzelfde, maar er zijn belangrijke accentverschillen. Een locatie die nog niet wordt ingezet voor een (her)ontwikkeling naar een permanente nieuwe functie en/of bestemming kan om meerdere redenen een tijdelijke invulling krijgen.

Een tijdelijke invulling van een locatie kan bijzonder goed bijdragen aan meervoudige waardecreatie. Zo kan een tijdelijke exploitatie van een pand of braakliggende grond met bijvoorbeeld tijdelijke leisure, restaurant, culturele activiteiten of met andere tijdelijke functies zorgen voor reuring en placemaking voor de locatie zelf. Met het goed inzetten van tijdelijk gebruik van onze gronden kunnen we onze ambities beter mogelijk maken.

De financiële beoordeling is daarmee ook het belangrijkste accentverschil in de integrale beoordeling van een tijdelijke situatie ten opzichte van een permanente invulling. In de tijdelijke situatie is een beoordeling ten opzichte van een kostprijs van een opstal of een sluitende grondexploitatie niet logisch. De huidige opstallen of grond op de locatie gaan immers van functie wijzigen. Het is daarom meer voor de hand liggend om een financiële beoordeling te maken waarin de meerkosten van de tijdelijke functie ten opzichte van de leegstandsituatie worden vergeleken met de opbrengsten die de tijdelijke functie kunnen genereren. Dit wordt vervolgens de input in de vergelijking met de maatschappelijke impact die de tijdelijke functie oplevert.

Kader 3.2: In de integrale beoordeling zetten we het integraal maatschappelijk rendement en het brede financieel rendement naast elkaar. Dit vullen we aan met de inzichten uit het risico- en kansenmanagement en prioriteringsopties.

Kader 3.3: De integrale beoordeling van een plan vraagt om maatwerk. De voorwaarden die we aan de impact van een plan stellen om tot een positieve beoordeling (en dus uitvoer) te komen, bepalen we situationeel (dus per ontwikkeling). De voorwaarden hebben betrekking op minimale maatschappelijke rendementen die behaald moeten worden en op acceptabele of eventueel taakstellende financiële rendementen voor een plan.

Kader 3.4: Op basis van deze beoordeling wordt advies gegeven over een besluit. Dit kan het afwijzen, herzien, optimaliseren of uitvoeren van een plan zijn. Om tot uitvoer over te gaan is een besluit van de gemeenteraad nodig, waarin het inhoudelijk en financieel kader wordt vastgesteld.

4. De rolkeuze in het grondbeleid

Bij een gebiedsontwikkeling zijn vrijwel altijd meerdere partijen nodig. Het komt zelden voor dat een enkele partij alle fases van een ontwikkeling, van de initiatieffase tot en met het beheer, voor eigen rekening en risico uitvoert. Samenwerking is dan ook essentieel om bij een gebiedsontwikkeling tot uitvoeringskracht te komen .

Een belangrijk onderdeel daarbij is de rolkeuze van de gemeente binnen het grondbeleid. Deze heeft betrekking op de fase van de grondontwikkeling, waarin de werkzaamheden plaatsvinden die ervoor zorgen dat een locatie geschikt wordt gemaakt voor de realisatie van de nieuwe bouwwerken, voorzieningen, openbare ruimte en natuur.

In dit hoofdstuk laten we zien hoe we aan de hand van een afwegingsmodel kunnen bepalen welke rol de gemeente het beste in kan nemen om op een locatie tot een gewenste ontwikkeling te komen. Bij de omschrijving van de verschillende mogelijke rollen geven we aan hoe en in welke mate we regie willen nemen in de sturing op het tot stand komen van de ontwikkeling. Ook geven we aan hoe en in welke mate we risicodragend willen investeren en ontwikkelen. Aan de hand van de antwoorden op twee hoofdvragen kunnen we verschillende rollen in het grondbeleid onderscheiden. Die twee vragen zijn:

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

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

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

In de ruimtelijke ontwikkeling van onze gemeente acteren we uiteraard niet op een blanco speelveld. Veel potentiële ontwikkellocaties zijn in bezit van ontwikkelende partijen die zich in geval van bebouwingsmogelijkheden vaak zullen beroepen op het recht om hun locatie zelf te ontwikkelen en te bebouwen.

Overbetuwe heeft in de “Visie op grondbeleid 2018” gekozen voor een voornamelijk faciliterend grondbeleid. Toch werd nu en dan ook een actieve rol niet geschuwd. We zien ook de voordelen van een meer regisserende rol in het realiseren van enkele ontwikkelingen.

We zijn ons daarbij welbewust van het feit dat we niet beschikken over een onuitputtelijke bron van middelen. Onze investeringsmogelijkheden zorgen ervoor, net als onze beschikbare (ambtelijke) capaciteit, dat we zorgvuldig moeten bepalen welke wijze van regie we willen voeren op de realisatie van een ontwikkeling. We zien het als een ingroeimodel waarbij we de mate waarin we de vorm van regie samen bezien met de (extra) benodigde middelen om de regierol waar te kunnen maken.

Dat we zorgvuldig moeten zijn in onze keuze voor regierollen betekent dat we de keuze voor een rol in een ontwikkeling ook telkens tegen het licht moeten houden van andere ontwikkelingen die tegelijkertijd of in de komende jaren gaan plaatsvinden. Daardoor kan het zijn dat we in een ontwikkeling waar we bij voorkeur actief zouden willen optreden toch voor een andere rol kiezen omdat we de prioriteit dan bij andere ontwikkelingen leggen. De mate van urgentie voor de realisatie van een ontwikkeling is daarvoor doorslaggevend.

Daarom beoordelen we telkens situationeel welke mate van regie voeren op de realisatie van de ontwikkeling nodig is en of we actiever moeten en kunnen acteren als dat mogelijk en gewenst is. Dit houdt in dat we kiezen voor een situationeel grondbeleid.

Kader 4.1: We gaan uit van situationeel grondbeleid waarbij we van situatie tot situatie kijken welke rol de gemeente het beste past. Hiervoor gebruiken we het afwegingskader voor de gewenste rol in het grondbeleid.

Kader 4.2 Met het afwegingskader bepalen we een voorkeursrol die we innemen als er geen belemmeringen zouden zijn en een alternatieve rol die we kunnen innemen als de voorkeursrol niet (volledig) mogelijk is vanwege beperkende randvoorwaarden. Deze rolkeuze bepaalt sterk onze positie in de samenwerkingsstrategie.



Figuur 8: Afwegingskader gewenste rol in grondbeleid.

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

Stap 1: Kent de ontwikkeling een positieve integrale afweging?

De integrale afweging van een ontwikkeling uit paragraaf 3.3 is een belangrijke stap in het afwegingsmodel. Hierdoor wordt duidelijk of een ontwikkeling voldoende bij kan dragen aan onze ambities en of dat haalbaar is binnen de voor die ontwikkeling gestelde financiële kaders. Wanneer beide het geval is, kan positief geoordeeld worden. In het geval dat het maatschappelijk rendement van de ontwikkeling als ontoereikend wordt beoordeeld en/of de ontwikkeling niet past binnen de gestelde financiële kaders, zal onderzocht moeten worden of planaanpassing of een andere wijze van samenwerken wel tot een positieve integrale afweging kan leiden.

Stap 2: Hoe urgent is de ontwikkeling?

De mate van urgentie van de ontwikkeling is in hoge mate bepalend voor de keuze van de gewenste regie. Hoe urgenter de ontwikkeling, hoe meer wij regie willen nemen om tot die ontwikkeling te komen. Met de ontwikkeling wordt dan in ieder geval ook in hoge mate een publiek belang gediend.

De urgentie wordt voornamelijk bepaald door de aanleiding die er voor een ontwikkeling is om daarmee een of meer maatschappelijke doelstellingen te realiseren. Deze zal veelal blijken uit de bestuurlijke prioritaire thema's, de omgevingsvisie en de sectorale beleidsvisies waarin we hebben aangegeven welke ontwikkelingen nodig of gewenst zijn. We hebben dan vaak ook al locaties op het oog waar we ontwikkelingen wensen. Het is echter ook mogelijk dat we voor een bepaalde belangrijke opgave nog op zoek zijn naar een locatie. Er is dan sprake van een hoge urgentie.

Urgentie heeft daarom ook niet perse dezelfde betekenis als snelheid. Urgente opgaven zoals die van de woningbouw en de energietransitie of de verbetering van de leefbaarheid in een wijk zorgen immers ook voor een ontwikkel- en/of transitiebehoefte die niet in een paar jaar tijd is ingevuld. Daarom kan ook al in de eerste keer dat de afwegingen over haalbaarheid en rolkeuze gemaakt worden (zie figuur 3 en kader 2.1) sprake zijn van hoge urgentie terwijl we dan nog vaak vele jaren van concrete ruimtelijke ontwikkelingen af kunnen zitten.

Gebieden die nu al hoog scoren op onze maatschappelijke doelstellingen zijn de komende jaren minder urgent om verder in te (her)ontwikkelen. Dat geldt ook voor initiatieven die zich binnen zo'n gebied voor kunnen doen en die in principe snel opgepakt zouden kunnen worden. Ook deze zijn dan nog minder of niet urgent.

De toepassing van deze stap zorgt ervoor dat we de beperkte middelen en (ambtelijke) capaciteit waarover we beschikken inzetten in gebieden waar de ontwikkelingen het hoogst nodig is volgens onze visies en niet volgens chronologische volgorde waarin initiatieven zich aandienen.

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

De mate van invloed in de ontwikkeling die gewenst of nodig is, is afhankelijk van het antwoord op de vraag hoe de gemeente wil sturen op de invulling en het gebruik van de locatie en op de kwaliteit van bouwwerken en openbare ruimte. Er wordt afgewogen of en in welke mate de grondontwikkeling door de gemeente gewenst of noodzakelijk is. Misschien willen en kunnen andere partijen de gewenste ontwikkeling ook op een kwalitatief goede wijze uitvoeren. De grondontwikkeling kan dan in samenwerking met of alleen door derden worden gedaan.

Een actorenanalyse kan antwoord geven op de vraag in welke mate invloed nodig is op de realisatie van de ontwikkeling. Dat doen we door goed in beeld te krijgen wie eigendom heeft, wie interesse in een ontwikkeling heeft en wat de posities en de motieven van deze partijen zijn. We kijken daarbij onder andere naar de volgende vragen:

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

Op basis van de actorenanalyse bepalen we:

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

Stap 4: Beoordeling randvoorwaarden invullen rol.

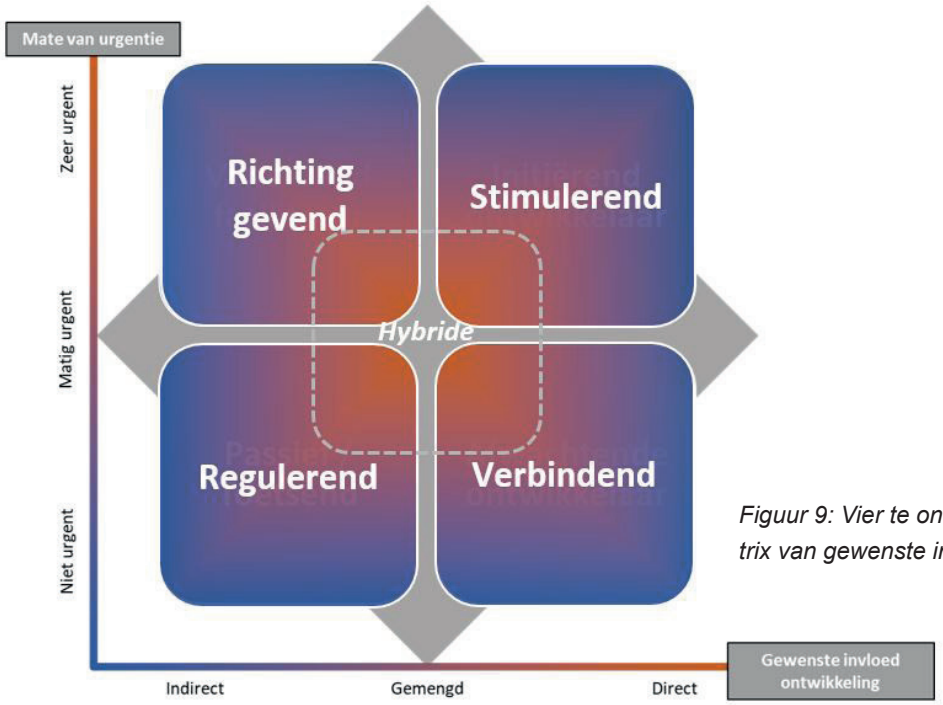
Vanuit de bovenstaande drie stappen bepalen we onze eerste voorkeursrol bij de ontwikkeling van een locatie. De voorkeursrol kan om meerdere redenen niet mogelijk of wenselijk zijn. Dat wordt duidelijk als we de randvoorwaarden bekijken voor het invullen van een stimulerende rol. Het gaat dan bijvoorbeeld over de bij ons beschikbare kennis en capaciteit, over de financiële risico's afgezet tegen onze weerstandscapaciteit en over investerings- en financieringsmogelijkheden, die zowel op het niveau van de betreffende locatie als op (het hele) ontwikkelportefeuille niveau gelden. Wellicht is er ook sprake van complexe factoren die om specialistische (markt)kennis vragen of die in de prioritering binnen de mogelijke ontwikkelingen toch om een andere rol vragen. De beoordeling van de randvoorwaarden kan tot heroverweging van de voorkeursrol leiden.

4.2 Onderscheid in vier rollen

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

In de matrix van de vier onderscheidende rollen in het grondbeleid:

- bepaalt het antwoord op de vraag naar de urgentie de hoogte op de verticale as (verder Y-as). Hierop staat de mate van urgentie, die oploopt van niet urgent (laag op de Y-as), via matig urgent (midden op de Y-as) naar zeer urgent (hoog op de Y-as).
- bepaalt de uitkomst van de vraag naar de gewenste invloed de positie op de horizontale as (verder X-as). Deze loopt op van Indirecte invloed (links op de X-as), via gemengde invloed (midden op de X-as) naar directe invloed (rechts op de X-as)



Figuur 9: Vier te onderscheiden rollen in de matrix van gewenste invloed en mate van urgentie

De vier gekleurde vakken geven de te onderscheiden rollen aan die we in ons grondbeleid onderkennen:

1. Van zeer urgent tot matig urgent & van gewenste directe invloed door gemeente in de ontwikkeling tot een gemengde invloed in de ontwikkeling. We noemen dit de **stimulerende rol.**
2. Van zeer urgent tot matig urgent & van een mogelijke indirecte invloed door de gemeente in de ontwikkeling tot een gemengde invloed in de ontwikkeling. Dit is de **richtinggevende rol.**

3. Van niet urgent tot matig urgent & van gewenste directe invloed door gemeente in de ontwikkeling tot een gemengde invloed in de ontwikkeling. We noemen dit de **verbindende rol.**
4. Van niet urgent tot matig urgent & van een mogelijke indirecte invloed door de gemeente in de ontwikkeling tot een gemengde invloed in de ontwikkeling. Dit is de rol waarin we **regulerend** zijn.

Deze vier rollen zijn uitersten. Er zijn mengvormen mogelijk, waarin de inzet van instrumenten ook gevarieerd of gecombineerd kan worden. Deze hybride vormen maken een situationele toepassing mogelijk.

Kader 4.3: We kiezen bij ontwikkelingen een van de vier mogelijke rollen: stimulerend, richtinggevend, verbindend of regulerend.

De vier rollen in het grondbeleid kennen elk een eigen handelingsperspectief. Hieronder beschrijven we per rol hoe we ons opstellen en welke middelen en instrumenten we daarbij inzetten.

4.2.1 Stimulerend

In de stimulerende rol hebben we zelf het volledig of in ieder geval het dominant eigendom of kunnen dat verkrijgen. De ontwikkeling tot aan de bouwrijp[7] gemaakte grond van de locatie en de uitgifte van de gronden ten behoeve van de verdere ontwikkeling kan volledig door ons worden opgepakt of gebeurt in nauwe samenwerking met andere publieke of private partijen. Daarbij is sprake van gedeeld risico en gedeelde zeggenschap. Deze rol biedt ons de beste mogelijkheden voor het realiseren van de gewenste maatschappelijke impact in een gebiedsontwikkeling.

Wanneer we in de stimulerende rol aanvullende grondposities willen verwerven, gelden altijd financiële randvoorwaarden (zie hoofdstuk 5). Daarnaast geldt dat inhoudelijk moet zijn onderbouwd dat deze rol in die situatie nodig is. Dat geldt zowel voor de situatie waarin we de grondontwikkeling en -uitgifte volledig zelf doen als in samenwerking met derden. Ook moet de potentiële aankoop vergeleken worden met andere ontwikkellocaties waar we (mogelijk) aankopen willen doen om zo de prioritering ervan te bepalen. De inhoudelijke onderbouwing moet plaatsvinden op basis van één of meer van de onderstaande zes categorieën waarin we overwegen zelf de grondontwikkeling te doen en (indien nodig) aanvullende locaties aan te kopen:

1. **Vlottrekken van binnenstedelijke herontwikkeling**. Dat kan bijvoorbeeld door het verwerven van een lastige locatie die voor marktpartijen commercieel (nog) niet aantrekkelijk is.
2. **Voorkomen van speculatie**. Het is zaak eigendomswisselingen te voorkomen als grondspeculanten op basis van gemeentelijke plannen posities innemen die prijsverhogend werken maar geen inhoudelijke bijdrage aan de gebiedsontwikkeling leveren.
3. **Inzetten van samenwerking met een andere partij bij een complexe en omvangrijke gebiedsontwikkelin**g. De gemeente kan dan door haar aandeel in de samenwerking betrokken zijn bij de grondontwikkeling.
4. Voor een **cruciale locatie** wil de gemeente, op basis van de kerndoelen en beleidsoverwegingen, meer invloed op de ontwikkeling dan alleen met het publiekrechtelijk instrumentarium valt te bereiken.
5. **Benutten van reeds aangekochte gronden** voor gebiedsontwikkeling waar mogelijk nog aanpalende gronden aangekocht moeten worden, bijvoorbeeld voor de afronding van de gemeentelijke grondexploitaties.
6. Een **functie of activiteit starten** die noodzakelijk wordt gevonden om maatschappelijke ambities te realiseren maar die niet door marktpartijen wordt opgepakt.

[7] Het bouwrijp maken van grond is het proces waarbij een locatie geschikt wordt gemaakt voor bebouwing met bijvoorbeeld woningen, ander vastgoed, infrastructuur en voorzieningen. Tijdens het proces worden verschillende werkzaamheden uitgevoerd. Dit omvat onder andere het verwijderen van alles wat in de grond zit of op de grond staat en dat in de nieuwe situatie niet meer bruikbaar is. Ook horen hier alle werkzaamheden bij ter voorbereiding op de nieuwe situatie zoals het in de grond aanbrengen van kabels, leidingen en rioleringen, het egaliseren van de grond en aanleggen van bouwstraten.

Samenvattend kunnen we stellen dat we de stimulerende rol vooral overwegen wanneer we verder willen gaan met het sturen van de ontwikkeling dan via de publiekrechtelijke instrumenten mogelijk is of wanneer de markt de gewenste ontwikkeling niet of onvoldoende op wil of kan pakken.
Het is mogelijk om een goed financieel rendement (winst) te behalen met de uitgifte van de grond. Financieel zijn er echter ook risico's aan de stimulerende rol verbonden omdat er een voorinvestering (aankoop en transformatiekosten) nodig is. Die kan mogelijk niet terugverdiend worden met de verkoop van de grond. We zijn dan bereid om het risico van een eventueel verlies te aanvaarden. We zien het als een investering om op die locatie een bijdrage aan onze strategische opgaven te kunnen realiseren. We brengen het risico in kaart en we monitoren het gedurende het hele proces.

Voor de stimulerende rol moeten we ook in vrijwel het hele proces van de gebiedsontwikkeling de benodigde kennis en capaciteit in huis hebben.

Plannen waarbij sprake is van een complexe ontwikkelpotentie en een hoog investerings- en risicoprofiel kunnen wellicht in samenwerking met private partijen beter haalbaar worden gemaakt. Wij gaan dan in deze rol van initiërend ontwikkelaar op zoek naar andere partijen voor de grondontwikkeling. Het is ook mogelijk dat andere partijen de gemeente juist benaderen om in gedeeld zeggenschap en risico samen te werken in de grondontwikkeling. De meerwaarde van zo'n samenwerking zullen we in dat geval in beeld brengen. Er zijn verschillende redenen waarom samenwerking met private partijen een goed uitgangspunt is:
- Het is niet altijd mogelijk of nodig om in een ontwikkeling het volledig eigendom te verwerven.
- De ontwikkeling is complex en vraagt om de deskundigheid en competenties van meer partijen.
- De ontwikkeling vraagt om grote investeringen die gefinancierd moeten worden of kent majeure risico's. De erbij betrokken partijen willen dit gezamenlijk oppakken en verdelen.

Er zijn meerdere samenwerkingsvormen te onderscheiden. Binnen de rol van initiërend ontwikkelaar kunnen we zo een publiek-private samenwerking (PPS) of het bouwclaimmodel overwegen.

- Een PPS is een samenwerking tussen de gemeente en een of meer private partijen. Dit kan door middel van een joint venture waarbij de partijen samenwerken in een gemeenschappelijke rechtspersoon of waarbij de samenwerking via een overeenkomst wordt vormgegeven. Een andere vorm is het werken met concessies, waarbij de private partij het recht krijgt om diensten te leveren conform de gemeentelijke eisen.
- Het bouwclaimmodel houdt in dat een (decentrale) overheid een samenwerkingscontract sluit met een private partij waarbij die partij haar grondpositie aan de gemeente verkoopt. De gemeente maakt de grond bouwrijp en verkoopt die daarna terug met het 'productierecht' voor de private partij op de verkochte kavels.

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

4.2.2 Richtinggevend

Bij de richtinggevende rol hebben we hooguit strategische eigendomsposities of nemen we die in om de ontwikkeling beter mogelijk te maken. Deze rol past goed in een situatie waarin sprake is van een ontwikkeling die urgent is, maar waarbij we ervan uit kunnen gaan dat de ontwikkeling door andere partijen op een kwalitatief goede manier wordt uitgevoerd. Met die ontwikkeling wordt invulling gegeven aan de maatschappelijke ambities die we zo van belang achten. Een actorenanalyse kan dit uitwijzen.

Binnen deze rol kunnen we dezelfde instrumenten inzetten als bij de rol van stimulerend ontwikkelaar om als gemeente een eigendomspositie te verkrijgen. Dat zal dan echter slechts sporadisch gebeuren en hooguit gericht zijn op het doel de ontwikkeling door andere partijen te faciliteren.

Op verschillende manieren kunnen we richting geven aan de ontwikkeling:

- We verbinden publieke en/of private partijen met elkaar door samenwerking te faciliteren met bijvoorbeeld netwerkbijeenkomsten, procesbegeleiding en de inzet van onze ambtelijke organisatie die inzicht en vertrouwen in de gebiedspotentie geeft.
- We kunnen het proces ondersteunen door het maken of faciliteren van richtinggevende planvisies (zoals masterplan, gebiedsvisie omgevingsvisie en andere beleidsdocumenten) en ontwikkelstrategieën. We werken mee aan het verstrekken van een vergunning als in de ontwikkeling een binnenplanse omgevingsplanactiviteit (OPA[8]) en/of buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA[9]) aan de orde is.
- Essentiële publieke voorzieningen kunnen door ons ontwikkeld worden. We zouden bijvoorbeeld kunnen investeren in een kwalitatief goede openbare ruimte ten behoeve van de gebiedsontwikkeling.

Daarnaast en/of in aanvulling daarop zetten we het publiekrechtelijk planologisch instrumentarium in. De omgevingswet (Ow) biedt de mogelijkheid om in het omgevingsplan functies[10], regels[11], locatiekenmerken[12] en activiteiten[13] op te nemen. Dat kan soms voldoende zijn om tot een gewenste ontwikkeling te komen. In de richtinggevende rol zetten we ook het instrumentarium in van het kostenverhaal (zie hoofdstuk 5) We letten daarbij goed op de draagkracht van de ontwikkelende partij.

Het risico voor de gemeente bestaat er in deze rol voornamelijk uit dat de gewenste maatschappelijke impact niet (volledig) wordt gerealiseerd. De financiële risico's in de ontwikkeling van de locatie zijn voor ons bovendien beperkt. Toch kunnen er indirecte financiële risico's zijn. Dat is bijvoorbeeld het geval wanneer een gewenste ontwikkeling niet gerealiseerd wordt terwijl er sprake is van een urgente maatschappelijke behoefte. Dit kan dan aanleiding zijn het innemen van een stimulerende rol te (her)overwegen.

4.2.3 Verbindend

We hebben in de verbindende rol mogelijk dominant of zelfs volledig eigendom van een locatie. Omdat de urgentie voor een ontwikkeling op die plaats echter niet erg hoog is, gaan we niet zelf actief op zoek naar mogelijkheden om snel tot een gebiedsontwikkeling te komen. Deze rol past bij gebieden die nu al goed scoren op onze maatschappelijke ambities, waardoor weinig aanleiding is er te (her)ontwikkelen.
Wanneer er echter zich een kans voordoet voor een ontwikkeling die tot een goed resultaat kan leiden dan verbinden we die met ons eigendom. De inzet van de instrumenten die we noemden bij de stimulerende rol is daarbij mogelijk. Dat is echter alleen aan de orde als we er een goed maatschappelijk en financieel resultaat door kunnen behalen en als we voldoende capaciteit en middelen voor de uitvoering ervan hebben. Ontwikkelingen die urgenter zijn, gaan immers voor. Het verwerven van aanvullende grondposities binnen deze rol kan daarom alleen als onderbouwd kan worden dat met de aankoop een ontwikkeling mogelijk gemaakt kan worden die financieel winstgevend is.
Juist omdat onze capaciteit en middelen beperkt zijn kunnen we ook een concessieovereenkomst sluiten waarbij we onze grond inbrengen bij een andere partij die dan de ontwikkeling voor eigen risico uitvoert binnen vooraf afgesproken kaders.

---

[8] Een OPA is een activiteit waarvoor we in ons omgevingsplan bepaald hebben dat daarvoor een vergunning nodig is.
[9] Een BOPA is een activiteit die niet voldoet aan de regels van het omgevingsplan en die niet vergunningsvrij voor het bouwen is.
[10] Een functie gaat over een bepaalde rol, taak of dienstbaarheid die kan worden toegekend aan een gedeelte van de fysieke leefomgeving. Een locatie kan bijvoorbeeld als functie bedrijventerrein, wonen, kantoor, monument of natuur hebben.
[11] Bij het aanwijzen van een functie worden regels gesteld. Uit de regels volgt op welke wijze en onder welke voorwaarden de functies kunnen worden uitgevoerd. Zo zijn er regels die het oprichten van een bouwwerk mogelijk maken of juist verhinderen. Ook zijn er regels waarmee het gebruik wordt geregeld zoals maximale bruto vloeroppervlakte, huisgebonden beroepsuitoefening, openingstijden, bedrijfscategorieën en dergelijke.
[12] Met locatiekenmerken kan een perceel, bouwwerk of gebied driedimensionaal begrensd worden. Zo kan aangegeven worden wat in de verschillende lagen ondergrond, maaiveld en hoogte in het gebruik mogelijk is of juist beperkt wordt.
[13] In het omgevingsplan mogen regels worden opgesteld over activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben op de fysieke leefomgeving. Denk aan milieubelastende activiteiten, de technische bouwkwaliteit bij bouwactiviteiten en omgevingsplanactiviteiten waar een (omgevings)vergunning voor nodig is.

4.2.4 Regulerend

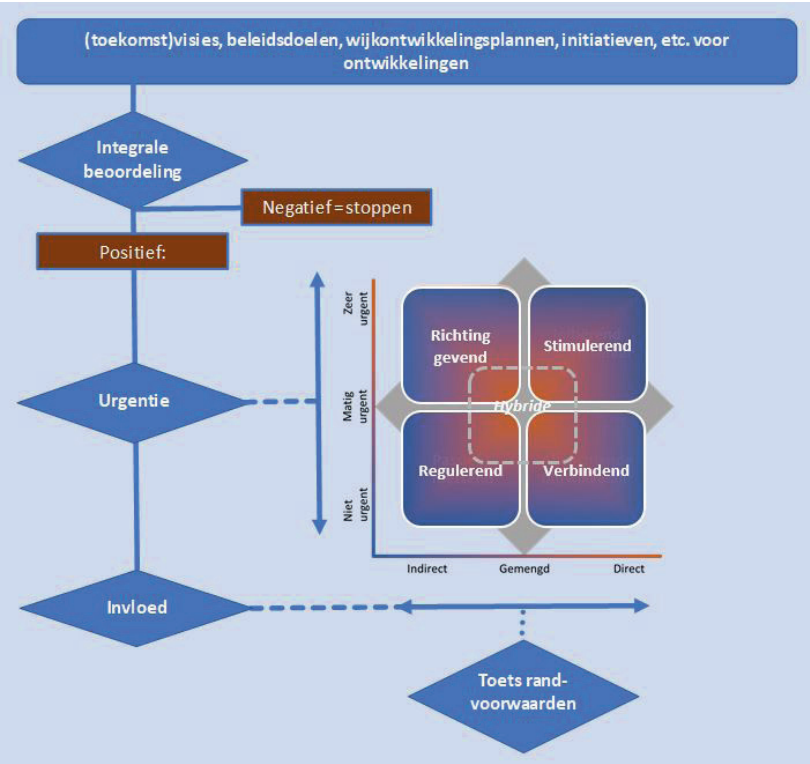
Ook deze rol zal met name in beeld komen in gebieden die nu al goed scoren op onze maatschappelijke ambities. In de regulerende rol hebben we nauwelijks tot geen eigendom in een ontwikkeling en aangezien we de ontwikkeling ook niet urgent vinden, is eigendom ook van niet belang. We zetten in deze rol vooral in op onze publiekrechtelijke mogelijkheden en toetsen initiatieven die binnenkomen daaraan. Wij hebben dan, in tegenstelling tot een stimulerende of verbindende inzet, een veel beperktere rol en daarmee ook minder sturing op het gewenst resultaat. Deze wordt grotendeels door de initiatiefnemer ingevuld en door ons via de in 4.2.2 genoemde publiekrechtelijke instrumenten ingekaderd en getoetst. We zijn bereid de sturing op de ontwikkeling (deels) los te laten wanneer het initiatief goed bijdraagt aan de realisering van onze maatschappelijke ambities.
We zetten het instrument van kostenverhaal in en doen dat bij voorkeur maximaal en via een anterieure overeenkomst.

Kader 4.4: Binnen de stimulerende rol moet vanuit een van de zes mogelijke actieve argumenten inhoudelijk onderbouwd worden waarom de gemeente de grondontwikkeling en eventueel aanvullende verwervingen wil doen.

Kader 4.5: Indien we in de richtinggevende rol samenwerken met een andere partij, dan brengen we de meerwaarde van de samenwerking in beeld en we kiezen daarbij de samenwerkingsvorm die het best aansluit op de redenen om te gaan samenwerken.

Kader 4.6: De gemeente overweegt de verbindende rol alleen wanneer er sprake is van het benutten van reeds aangekochte gronden (met eventueel de aanvullende verwerving van aanpalende gronden) en wanneer er zowel maatschappelijk als financieel een goed resultaat behaald kan worden.

Kader 4.7: We regelen het kostenverhaal via onze beleidskaders, waar mogelijk via een - op basis van vrijwilligheid - te sluiten Anterieure Overeenkomst. Als dat niet mogelijk is, verloopt het kostenverhaal via het wettelijk instrument omgevingsplan of via de omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit.



Figuur 10 geeft het volledige afwegingsproces grafisch weer. De voorkeursrol van de gemeente in het grondbeleid is het resultaat van het volgen van het afwegingskader hiervoor.

Figuur 10: Grafische weergave van het afwegingskader voor het bepalen van onze rol in het grondbeleid

5. Kaders en toepassing in de praktijk

Voor de uitvoering van het grondbeleid en de sturing in gebiedsontwikkelingen kunnen we gebruik maken van verschillende juridische instrumenten. Grondzaken zal over deze kaders en de toepassing ervan in de praktijk adviseren. In dit hoofdstuk beschrijven we de mogelijkheden van de publiekrechtelijke- en privaatrechtelijke instrumenten.

Voor de inzet van juridische mogelijkheden geldt vanaf 1 januari 2024 de nieuwe wetgeving van de Omgevingswet (Ow). We gaan daarom in dit hoofdstuk uit van de wetgeving zoals die is vastgelegd in het aanvullingsspoor grondeigendom waarmee de regels voor grondbeleid zijn opgenomen in de Omgevingswet.

In onderstaande paragrafen beschrijven we achtereenvolgens kaders rondom aankopen, uitvoeren, uitgeven en kostenverhaal.

5.1 Instrumenten voor aankopen

Het beschikbaar hebben of krijgen van een locatie is essentieel als we een ontwikkeling bij voorkeur vanuit een de rol van initiërend ontwikkelaar mogelijk willen maken. Dat kan zowel vanuit de situatie dat we zelf zoveel mogelijk voor de grondontwikkeling zorgen als dat we dat in samenwerking doen met een andere partner, zodat we die samenwerking vanuit een aanzienlijke grondpositie kunnen ingaan. Als dat niet haalbaar is dan kunnen we een of meerdere cruciale grondposities in een gebied innemen. We onderstrepen dan het belang van een ontwikkeling en onze betrokkenheid daarin. Dit brengt met zich mee dat we bereid en in staat moeten zijn om tot verwerving van locatie(s) over te gaan.

De aankoop kan op verschillende wijze tot stand komen. Daarvoor kunnen we vier mogelijke instrumenten gebruiken: Minnelijke grondverwerving, voorkeursrecht, onteigening en kavelruil. In bijlage 1 worden de vier instrumenten verder toegelicht. Locaties worden zoveel mogelijk minnelijk aangekocht tegen marktconforme prijzen en voorwaarden. Daarvoor wordt een grondaankoop onderbouwd met een onafhankelijke taxatie van tenminste één onafhankelijke deskundige. Indien een minnelijke aankoop niet lukt, dan maken we een heroverweging van onze ontwikkel- en samenwerkingsstrategie. We sluiten daarbij de route van onteigening niet uit, hoewel we daar terughoudend en alleen in zwaarwegend publiek belang op zullen teruggrijpen. De manier waarop dat gedaan wordt en onder welke voorwaarden we dat kunnen doen is geregeld in het aanvullingsspoor grondeigendom van de Ow.

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

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

We maken in Overbetuwe onderscheid in vier soorten verwervingen: strategische verwervingen, gelegenheids-verwervingen, reguliere verwerving en anticiperende verwerving. Het proces van aankopen en het afwegingskader is separaat door het college vastgesteld.

Kader 5.1: Voor strategische aankopen en gelegenheidsaankopen maken we gebruik van het separaat door het college vastgestelde afwegingskader.

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

5.2 Instrumenten voor uitvoering van een gebiedsontwikkeling

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

Wanneer wij zelf risicodragend de grondproductie[14] uitvoeren, zoals beschreven in de stimulerende en verbindende rol, dan schrijft de BBV voor dat we de Raad een begroting voor die grondexploitatie laten vaststellen. Jaarlijks wordt over vastgestelde grondexploitaties verantwoording afgelegd en wordt de grondexploitatie bijgesteld en opnieuw door de Raad vastgesteld.

5.2.1 De uitgifte van grond

Wanneer we kiezen voor een ontwikkelende rol met eigen gronden dan is uitgifte van grond evident. De uitgifte van grond vindt plaats voordat de bouwactiviteiten op de bouwkavels starten. In het proces van gronduitgifte hebben we met een aantal (strategische) keuzes te maken:

- Keuze 1: Uitgifte in huidige bestemming of na bestemmingswijziging
- Keuze 2: Uitgifte als ruwe bouwgrond of als bouwrijpe grond
- Keuze 3: Uitgifte in volle juridische eigendom (verkoop) of gebruik (erfpacht)
- Keuze 4: Selectie van de partij waar grond aan wordt uitgegeven door een-op-een selectie of via openbare selectieprocedure.

In bijlage 1 worden deze keuzes nader toegelicht. In de vierde keuze hebben we ook uitgewerkt hoe we rekening houden met het Didam-arrest van de Hoge Raad, waar strengere eisen gesteld worden bij grond- en vastgoedtransacties door overheidspartijen.

Inzicht in onze eigendommen

Voor we bekijken welke aankoopmogelijkheden er zijn, richten we ons eerst op locaties die al in ons bezit zijn. We willen voorkomen dat onbedoeld een locatie die zijn oude functie heeft verloren in de verkoop wordt gezet zonder dat we goed kunnen beoordelen of die locatie niet, eventueel op langere termijn, een (strategische) positie oplevert in een ontwikkeling. Daarom hanteren we het uitgangspunt dat we een locatie die we zelf als gemeente in bezit hebben pas verkopen als duidelijk is geworden dat we die locatie niet, al dan niet na transformatie, zelf nodig hebben of dat we de locatie niet onderdeel willen laten zijn van een (toekomstige) gebiedsontwikkeling. Daarbij zal breed en tevens gericht in de organisatie een check plaats vinden. Een voorbeeld daarvan zijn onze economische focusgebieden voor bedrijventerreinen en kernwinkelgebieden, waar we in afstemming met economische zaken bepalen of vastgoed verkocht of getransformeerd kan worden, of niet.

[14] Grondproductie is het proces om gronden die in bezit zijn van de gemeente, of die aangekocht gaan worden van de gemeente bouwrijp te maken, waarna grond wordt uitgegeven voor verdere ontwikkeling en de gemeente het openbaar gebied nog woonrijp maakt.

Kader 5.3: Een locatie die we zelf als gemeente in bezit hebben verkopen we pas als duidelijk is geworden dat we die locatie niet, al dan niet na transformatie, zelf nodig hebben of dat we de locatie niet onderdeel willen laten zijn van een (toekomstige) gebiedsontwikkeling.

5.2.2 Grondprijzen

Nadat de vier keuzes in het proces gronduitgifte doorlopen zijn, kan op basis van de uitkomsten van de gemaakte keuzes de grondprijs bepaald worden die de koper of erfpachter voor de kavels gaat betalen. In onderstaande tabel is per gronduitgiftecategorie aangegeven welke methode de gemeente Overbetuwe gebruikt, met welke eenheden wordt gerekend en welke aandachtspunten in acht worden genomen bij het bepalen van de hoogte van de gronduitgifteprijzen. De gebruikte residuele en comparatieve grondwaarde-methode wordt in bijlage 1 nader toegelicht.

Uitgiftecategorie	Methodiek	Eenheid	Toelcihtng
Particuliere bouwkavels (vrije sector)	Per kavel en locatie te bepalen	€ per m2	Waardebepaling via taxatie
Woningbouw (niet zijnde sociale huurwoning)	Residueel	€ per m2	Waardebepaling via taxatie
Woningbouw sociale huurwoning	Comparatief	Per kavel of per appartement	Hantering passende sociale grondprijs
Bedrijventerreinen	Comparatief	€ per m2	
Kantoren, winkels, horeca	Residueel	€ per m2	Waardebepaling via taxatie

Tabel 2: Overzicht methodieken gronduitgifteprijzen per uitgiftecategorie.

We hanteren daarbij in algemene zin het uitgangspunt dat we grondprijzen zoveel mogelijk marktconform bepalen. Daarbij volgen we de wettelijke bepalingen rondom staatssteun en het verplicht marktconform handelen. Die regels werken voor de volle breedte van het grondbeleid: koop- en verkooptransacties, erf-pacht, gewone pacht en huur. In de jaarlijks door het college vast te stellen gronduitgifteprijzen worden ook de tarieven opgenomen voor overige gronduitgiftecategorieën en de verhuur van gronden.

Door bij een grondtransactie een onvoorwaardelijke biedprocedure of een taxatie van de marktwaarde door een onafhankelijk deskundige te verrichten voor de prijs wordt zowel aan de wetgeving voor staatssteun als aan de Wet Markt en Overheid (die marktconform handelen voorschrijft) voldaan. Binnen deze wetgeving is het mogelijk en geoorloofd om voor maatschappelijk vastgoed en sociale woningbouw wel staatssteun te verlenen in de vorm van maatschappelijke grondprijzen.

Kader 5.4: Het college stelt jaarlijks of, als daar aanleiding toe is vaker, de hoogte van de gronduit-gifteprijzen per uitgiftecategorie vast, met toepassing van de methodieken uit tabel 4.

5.3 Instrumenten bij private grondexploitaties

Wanneer we de grondproductie volledig aan andere partijen over laten is sprake van private grondexploi-taties. Deze kunnen voorkomen in de richtinggevende en regulerende rol. We kunnen vanuit onze publiek-rechtelijke rol dan via de bestemming nog sturen op de ruimtelijke ordening, aangezien we de bevoegdheid hebben om de bestemming van een locatie te veranderen en vast te leggen. Bij die planologische mede-werking die we dan verlenen, kunnen we zowel kwalitatieve als financiële voorwaarden stellen.

Instrumenten voor de faciliterende grondproductierol	
Bestemming van de locatie[15]	Onder de Ow wordt de bestemming van locaties geregeld via het omgevingsplan, dat daarmee de vervanger wordt van het bestemmingsplan (en wijzigingsplan, uitwerkingsplan en beheersverordening), maar ook van diverse gemeentelijke verordeningen (bijvoorbeeld een bomen-, geur- en monumentenverordening of een verordening afvoer regen- en grondwater). In de omgevingsvisie nemen we op hoe we het leefgebied willen ontwikkelen en beschermen. Die keuzes worden uitgewerkt in het omgevingsplan. In het omgevingsplan kunnen we voor ieder gebied zeggen welke activiteiten wel of niet zijn toegestaan (bijvoorbeeld wonen, recreatie of bedrijvigheid). Daarnaast kunnen we bijzondere regels opnemen. Zo leggen omgevingswaarden[16] vast welke kwaliteit een grondgebied moet hebben en maken regels voor een programmatische [17]aanpak het mogelijk nieuwe activiteiten te ontplooien in een leefomgeving die onder druk staat.
Voorbereidingsbesluit	Met een voorbereidingsbesluit kan voorbereidingsbescherming geregeld worden. Hiermee kunnen activiteiten voorkomen worden die in het omgevingsplan of omgevingsverordening nog zijn toegestaan, maar die met de in voorbereiding zijnde wijziging van het omgevingsplan of -verordening naar verwachting niet meer of alleen onder voorwaarden zijn toegestaan. Het gaat om een publiekrechtelijk instrument dat we kunnen inzetten.
Kostenverhaal	Kostenverhaal via overeenkomst
	Publiekrechtelijk kostenverhaal
In het omgevingsplan kunnen, aanvullend op het publiekrechtelijk kostenverhaal, eisen en regels worden gesteld. Ook via de privaatrechtelijke weg (het sluiten van een overeenkomst) kunnen aanvullende voorwaarden worden gesteld.	

Tabel 3: Overzicht van juridische instrumenten voor de faciliterende grondproductierol

Kostenverhaal

Wanneer we de grond niet zelf uitgeven zijn wij als gemeente verplicht een bijdrage in rekening te brengen voor kosten die door ons gemaakt worden ten behoeve van de ontwikkeling van het plan. Deze bijdrage is onder andere voor de kosten van het opstellen van plannen, het aanleggen van openbare voorzieningen en het inrichten van de openbare ruimte (voor zover die activiteiten door ons worden uitgevoerd). Dit wordt kostenverhaal genoemd. Daarnaast biedt de Ow mogelijkheden om aan initiatiefnemers een bijdrage te vragen voor de benodigde investeringen in de bestaande openbare ruimte die samenhangen met de groei van de gemeente. Onder de Ow wordt het kostenverhaal ondergebracht in een programma. Het programma kostenverhaal en financiële bijdragen is in 2023 door de gemeenteraad vastgesteld. Hierin staat uitgewerkt welke gebiedseigen en gebiedsoverstijgende kosten en welke financiële bijdragen we verhalen en hoe we dat doen.

[15] Bron: website Informatiepunt Leefomgeving; regelgeving > instrumenten omgevingswet > omgevingsplan

[16] Omgevingswaarden leggen de kwaliteit vast die wij als gemeente, maar ook de provincie of het Rijk, voor de fysieke leefomgeving wil bereiken.

[17] Het programma is een flexibel instrument waarbij de vraag centraal staat hoe je invulling geeft aan de ambities, doelen en opgaves uit de omgevingsvisie. De programma's kunnen zowel thematisch als gebiedsgericht zijn. Voorbeelden zijn het actieplan geluid, een rioleringsprogramma, een verkeers- en vervoersplan en het uitvoeringsprogramma van de structuurvisie.

Investeren vanuit de richtinggevende en/of vanuit de regulerende rol.
In de richtinggevende en/of de reguliere rol zijn we gehouden aan het wettelijk kostenverhaal. Door de makro-aftopping in het publiekrechtelijk kostenverhaal is het mogelijk dat niet te verhalen kosten voor rekening van de gemeente zullen komen. Het is ook mogelijk dat er sprake is van een voorzienbaar financieel tekort. Een voorbeeld daarvan kan gaan over de aanleg van maatschappelijke voorzieningen die nodig zijn.

We komen dan als gemeente voor de vraag te staan of we bereid zijn te betalen voor het voorzienbare tekort. We leveren dan dus een bijdrage aan een initiatief van derden als die bijdrage opweegt tegen het maatschappelijk rendement dat de ontwikkeling realiseert. Uiteraard zal hier dan de toets van ongeoorloofde staatssteun aan de orde zijn. Vanuit onze passief/toetsende rol is het uitgangspunt dat we niet bereid zijn voor het voorzienbare tekort te betalen aangezien het immers een niet urgente ontwikkeling betreft. In die rol streven we daarom naar maximaal kostenverhaal.

In de richtinggevende rol is die situatie anders. Vanuit de urgentie van de ontwikkeling en de ook door ons gewenste maatschappelijke meerwaarde van de ontwikkeling staan we hier ervoor open het gesprek met onze partners aan te gaan over de oorzaken van het voorzienbare tekort. We zijn daartoe bereid als die oorzaken gelegen zijn in de complexiteit van de ontwikkeling en in onze gezamenlijke wens voor niet/minder rendabele voorzieningen in de ontwikkeling die voor maatschappelijke meerwaarde zorgen. We zijn daartoe niet bereid als die oorzaak vooral ook ligt bij een speculatieve (te dure) aankoop van de locatie door de betreffende grondeigenaar.

5.4 Informatievoorziening

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

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

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

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

	Gemeenteraad	College van B&W
Grondbeleid	• Vaststellen nota grondbeleid. • Toezicht op de uitvoering ervan.	Uitvoeren grondbeleid. Verantwoording afleggen via paragraaf grondbeleid in begroting en jaarrekening.

Kostenverhaal	• Vaststellen kaders in separate nota m.b.t. kostenverhaal. • Vaststellen/wijzigen omgevingsplan met regels voor publiekrechtelijk kostenverhaal. • Waar nodig reageren met wensen en bedenkingen over overeenkomsten.	• Sluiten van intentie- en kostenverhaalovereenkomsten en de verdere uitvoering van het kostenverhaal.
Gemengde grondproductie	• Waar nodig reageren met wensen en bedenkingen.	• Sluiten van samenwerkingsovereenkomsten en het oprichten en eventueel deelnemen in een privaatrechtelijk rechtspersoon.
Grondexploitaties	• Vaststellen, actualiseren en afsluiten van grondexploitaties • Bepalen resultaatbestemming bij winstneming. • Jaarlijkse kredietverlening voor de uitgaven in de grondexploitaties op basis van de geactualiseerde grondexploitaties.	• Voorbereiden, opstellen en actualiseren van grondexploitaties. • Rapporteren over grondexploitaties.
Verwerving	• Kredieten ter beschikking stellen. • Voorkeursrecht vestigen. • (Besluit tot) onteigening.	• Uitvoeren van verwervingen • Planmatige, strategische en proactieve aankopen gronden en vastgoed
Gronduitgifte	• Waar nodig reageren met wensen en bedenkingen	• Verkoop van gronden en gebouwen. • Vaststellen algemene verkoopvoorwaarden.
Grondprijzen	• Vaststellen kaders	• Vaststellen grondprijzenbrief
Kaderstelling, toezicht en verantwoording	• Vaststellen begroting en jaarrekening. • Vaststellen Omgevingsvisie, Omgevingsplannen, gebiedsvisies en sectoraal beleid.	• Opstellen plannen en verantwoording begroting, jaarrekening en projectenboek • Opstellen plannen en beleid. • Toetsen van plannen aan beleid en wetgeving.

Tabel 4: Schema rolverdeling raad en college

Het College informeert de Raad over de uitvoering van het grondbeleid via de Planning & Control (P&C)-cyclus. Dat doen we via de paragraaf grondbeleid in de begroting en jaarrekening. In onze jaarrekening lichten we alle financiële uitgangspunten toe die we hanteren bij de actualisatie van de grondexploitaties en bij het bepalen van het resultaat. Tevens wordt jaarlijks een projectenboek opgesteld en aan de gemeenteraad aangeboden. In dit projectenboek wordt inzicht gegeven in de stand van zaken van de te ontwikkelen en in de ontwikkeling genomen grondprojecten per 1 januari van het boekjaar. In de tweede BERAP wordt over de voortgang een beknopte voortgangsrapportage opgesteld.

Dorpsstraat 67
6661 EH Elst
Postbus 11
6660 AA Elst
telefoon 14 0481

info@overbetuwe.nl
www.overbetuwe.nl

gemeente Overbetuwe