



NOTA GROND- EN VASTGOEDBELEID APELDOORN

Nota grond- en vastgoedbeleid Apeldoorn

Inhoudsopgave

1. Inzet van grond- en vastgoedbeleid	5
1.1 Ontwikkeling van locaties	5
1.2 Inzet van vastgoedbeleid	6
1.3 Inzet van grondbeleid	6
1.3.1 We kiezen voor situationeel grondbeleid	7
1.4 Reikwijdte van deze nota	7
2. Uitvoer van het grondbeleid	9
2.1 Doel van het grondbeleid	9
2.2 Grondbeleid in processtappen	9
3. Integrale afweging gebiedsontwikkeling	11
3.1 Maatschappelijke rendement	11
3.1.1 De maatschappelijke thema's in het grondbeleid	12
3.2 Financiële impact	15
3.3 de integrale beoordeling	16
4. Grondbeleid - de rolkeuze van de gemeente	19
4.1 de verschillende regierollen in het grondbeleid	19
4.2 de verschillende productierollen in het grondbeleid	19
4.3 afwegingskader voor de voorkeursrol	20
4.3.1 Uitkomst afwegingskader	21
5. Informatievoorziening en uitwerkagenda	24



1. Inzet van grond- en vastgoedbeleid

Apeldoorn kent een aantrekkelijk woonklimaat midden op de Veluwe. Er is sprake van een natuurlijke bevolkingsgroei die tot minstens 2030 aanhoudt waardoor we meer woningen nodig hebben. We willen die realiseren zonder daarbij het groene karakter van de stad aan te willen tasten. Het gaat bij dit alles uiteraard niet alleen om het bouwen van huizen. Een stad groeit en ontwikkelt zich als een geheel. Er zijn niet alleen nieuwe woningen en bedrijven nodig maar er moet ook goed gekeken worden naar de daarbij noodzakelijke extra aanpassingen zoals de aanleg van wegen, het verbeteren en uitbreiden van het openbaar vervoer en de aanleg van groenstructuren en diverse maatschappelijke voorzieningen voor onderwijs, sport, zorg, cultuur en vrije tijd. Op onze lijst van opgaven staat ook een mooie, voor iedereen goed functionerend binnenstad en wij hebben uiteraard ook te maken met een ontwikkeling naar een klimaat-neutrale en circulaire toekomst.

Onze ambities zijn beschreven in Apeldoorn 2040. Deze ambities geven input aan de Omgevingsvisie en schetsen een stip op de horizon als het gaat om de ruimtelijke ontwikkelingen voor Apeldoorn.

We kiezen er in deze nota voor om het grond- en vastgoedbeleid bij elkaar te brengen. Op deze wijze kunnen we ervoor zorgen dat bij de (her-)ontwikkeling van gronden en gemeentelijk vastgoed dezelfde spelregels en uitgangspunten gelden. In paragraaf 1.2 beschrijven we het (ontwikkel) vastgoed dat onderdeel van deze nota is. Waar in deze nota grondbeleid staat beschreven, wordt daarom tevens ook het ontwikkelvastgoed bedoeld.

Het grond- en vastgoedbeleid is een belangrijk instrument om ambities te realiseren. Grondbeleid bepaalt in algemene zin de kaders waarbinnen de gemeente opereert in ruimtelijke ontwikkeling. Gemeentelijk grondbeleid is te beschouwen als een middel om ruimtelijke doelstellingen op het gebied van volkshuisvesting, lokale economie, natuur en groen, infrastructuur en maatschappelijke voorzieningen te verwezenlijken. Het grondbeleid wordt vastgelegd in deze Nota Grondbeleid en is een belangrijk instrument voor de kaderstellende rol van de raad. Met deze nota legt de raad vast of en onder welke voorwaarden er bijvoorbeeld grond kan worden aangekocht of grondeigendom van de gemeente wordt ingezet. Binnen deze kaders heeft het college mogelijkheden om te handelen. In de nota grondbeleid worden niet de financiële kaders gesteld voor grondaankopen en/of ontwikkelingen van locaties. Deze worden bepaald bij het vaststellen van toekomstvisies, investeringsagenda's en/of bij concrete locaties en plannen. Wel worden in de nota grondbeleid de afwegingen opgenomen om tot integrale keuzes voor ontwikkelingen te komen om de ambities waar te maken.

Deze nota beschrijft ons nieuwe situationele grondbeleid. Het situationele grondbeleid is een afwegingskader om te

komen tot een passende rolkeuze bij ruimtelijke ontwikkelingen. Het geeft per ontwikkeling antwoord op vragen als welke ambities streven we na, welke resultaten willen we bereiken, gaan we dit zelf doen of zoeken we de samenwerking met eigenaren op?

1.1 Ontwikkeling van locaties

Gebieden blijven veranderen en dat levert uitstekende kansen om ambities en ontwikkelingen samen te laten komen. Er ontstaat als het ware ruimte voor het Apeldoorn van de toekomst. De plannen die gaan landen in locatie- en gebiedsontwikkelingen zijn ambitieus en veelomvattend. Om ze te realiseren zullen we weloverwogen besluiten moeten nemen. Het is zaak om nu goed na te denken over de optimale mix van ambities binnen een ontwikkeling om zo echt meerwaarde te generen. We acteren daarbij niet alleen maar samen met onze inwoners, ondernemers en ontwikkelende partijen.

Voor al deze plannen is een locatie nodig waarop de ontwikkelingen gerealiseerd kunnen worden en juist deze locaties zijn schaars, ook in het groene Apeldoorn. De groene ruimte is ons bovendien dierbaar. Ze is onderdeel van de aantrekkingskracht van onze stad. Er moet verstandig mee worden omgegaan. Ons grond- en vastgoedbeleid zetten we in als instrument om de benodigde ruimte te verkrijgen en om via de ruimtelijke ontwikkelingen gewenste maatschappelijke effecten te realiseren. De financiële gevolgen van de ontwikkeling worden daarbij eveneens goed in beeld gebracht.

Locaties met en zonder vastgoed

De benodigde (bouw)grond kan de gemeente zelf beschikbaar hebben of verkrijgen. Een andere mogelijkheid is om partijen die grond in eigendom hebben en die willen bijdragen aan het realiseren van de ruimtelijke doelen, actief te faciliteren zodat zij voor de gewenste ontwikkelingen kunnen zorgen. Een samenwerking tussen de gemeente en andere (ontwikkel)partijen is een derde optie voor gebiedsontwikkelingen. We kunnen dan gebruik maken van elkaars sterke punten en mogelijkheden. Betrokkenheid van beide partijen zorgt voor goede kansen op de realisatie van de ontwikkeling. Er zijn diverse samenwerkingsvormen mogelijk. Zo kunnen we samen met private ontwikkelpartners een aparte juridische entiteit oprichten en kunnen we in verschillende type privaatrechtelijke overeenkomsten onze samenwerking regelen en afspraken maken over de planrealisatie, de inbreng van onze kennis en kunde en over de verdeling van het financiële resultaat en de risico's.

In het grondbeleid beschrijven we daarom ook de afwegingen die nodig zijn om te bepalen welke rol we zelf bij de ontwikkelingen in willen nemen en welke instrumenten we daarvoor inzetten.

We beschikken als gemeente ook zelf over locaties. Voor een deel willen we die als eigendom behouden en inzetten voor diverse belangrijke maatschappelijke functies, zoals een supermarkt of een openbare fietsenstalling. Er zijn ook locaties waar gemeentelijk vastgoed staat, dat op korte of langere termijn, ingezet kan worden voor een andere bestemming. Deze locaties benaderen we op dezelfde wijze als beschikbare gronden waar geen opstallen op staan. In beide gevallen gaat het namelijk over locaties waar een ruimtelijke ontwikkeling wordt beoogd. Bij de ontwikkeling beoordelen we of het vastgoed behouden kan blijven, getransformeerd kan worden, of gesloopt moet worden. Zolang eventuele opstallen op een locatie op korte of langere termijn ingezet worden voor een andere bestemming, maken we daarom in deze nota grondbeleid geen onderscheid tussen locaties met en locaties zonder opstallen. Wanneer we dus over grondbeleid spreken, bedoelen we daarmee ook de locaties met opstallen die worden ingezet voor een andere bestemming.

1.2 Inzet van vastgoedbeleid

Hoewel de nota over grondbeleid van de gemeente gaat, is er dus een duidelijke link aanwezig naar het vastgoedbeleid. Bij vastgoedbeleid gaat het in beginsel over de manier waarop we ons eigen vastgoed op een zodanige manier kunnen inzetten dat onze (huisvestings)doelen zo goed mogelijk gerealiseerd worden. Op het ogenblik beschikken we niet over een centraal aangestuurd vastgoedbeleid. Wel vindt er centrale sturing plaats, zodat integrale afwegingen rondom de inzet van vastgoed gemaakt worden.

Vastgoedbedrijf

Het vastgoedbedrijf van de gemeente is facilitair aan de beleidsafdelingen. Zij geven nu opdrachten over en voor het vastgoed aan het vastgoedbedrijf. Ook in de gemeentelijke vastgoedportefeuille is sprake van uiteenlopende opgaven en uitdagingen. Zonder uitputtend te zijn, zien we vraagstukken rondom de verduurzaming van het vastgoed en de toegankelijkheid ervan en veranderende maatschappelijke functies. Daarbij voeren we het gesprek over de omvang en de onderdelen van onze vastgoedportefeuille en over de vraag of we vastgoed moeten aantrekken, aanhouden, herbestemmen of afstoten.

Ontwikkelvastgoed

In de inleiding van dit hoofdstuk bespreken we al dat we het ontwikkelvastgoed van de gemeente met dezelfde uitgangspunten en spelregels benaderen als dat we doen bij de (her)ontwikkeling van gronden. Er is sprake van ontwikkelvastgoed in de volgende situaties:

- Het gemeentelijk vastgoed dient geen beleidsdoel meer en kan worden ingebracht in een ontwikkeling (Vastgoedbedrijf);
- Het vastgoed wordt specifiek aangekocht voor een ontwikkeling (Grondbedrijf).

Hoe en op welke wijze vastgoed wordt overgedragen is uitgewerkt in de uitvoeringskaders. Deze nota grondbeleid geeft de spelregels voor de (her-)ontwikkeling van zowel

gemeentelijke gronden als opstallen via grond- en vastgoedbedrijf. We hanteren dan ook dezelfde uitgangspunten voor de positiebepaling bij locaties waar (her-)ontwikkeling gewenst is. Ook bij de verkoop van gemeentelijk vastgoed hanteren we dus dezelfde werkwijze, criteria en afwegingen als bij de ontwikkeling van gemeentelijke gronden. Deze nota gaat verder niet in op andere aspecten van het gemeentelijk vastgoed, zoals waarom we niet-ontwikkelvastgoed maatschappelijk vastgoed in bezit hebben en de beheervraagstukken daarvan.

1.3 Inzet van grondbeleid

Grondbeleid is een belangrijk middel om het ruimtelijk beleid, zoals dat inmiddels is vastgelegd in onze toekomstvisies, beleidsnota's en bestemmingsplannen, vorm te geven en te ondersteunen. Ambities bij een ruimtelijke ontwikkeling op het gebied van volkshuisvesting, ecologie, economie, duurzaamheid, vrijetijdsbesteding en andere maatschappelijke programma's worden erdoor mogelijk gemaakt. Het laatst vastgestelde grondbeleid, "Versteviging van fundamenteën onder turbulente omstandigheden", werd geformuleerd in 2013. De titel zegt veel over zowel de omstandigheden waarin de nota werd gemaakt als over de inhoudelijke insteek ervan. Het stuk werd geschreven in een crisistijd, toen de gevolgen van de te ongecontroleerde en te risicovolle werkwijze van het eerste decennium van de 21^e eeuw onvermijdbaar en overduidelijk waren geworden. We hebben de ontwikkeling van gebieden daardoor meer aan de markt overgelaten. Dit is achteraf niet altijd even succesrijk geweest, aangezien de markt de door ons gewenste ambities te weinig oppakte.

We actualiseren en vernieuwen nu ons grondbeleid. De opgave in de ruimtelijke ontwikkeling is aanzienlijk, met name door de samenvatting van diverse ambities en doelstellingen in een gebied of locatie. Zo komen regelmatig doelstellingen voor groen- en duurzaamheidsambities, woningbouwprogrammering en verkeersvraagstukken samen in een gebied. Het is dan nodig om de eisen in een locatie-ontwikkeling niet sectoraal te blijven benaderen maar om een overkoepelende integrale afweging te maken. Zo voorkomen we onhaalbare stapelingen van ambities. Het grondbeleid heeft hierbij een belangrijke rol. Wij willen het grondbedrijf, de gemeentelijke organisatie die lokaal bouwgronden koopt, ontwikkelt en doorverkoopt, gericht gaan inzetten voor de kwalitatieve groei van de stad. Hetzelfde willen we doen met vrijkomend gemeentelijk vastgoed.

Daar komt bij dat de wettelijke kaders waarbinnen ruimtelijke ontwikkelingen plaats vinden veranderd zijn (zoals het Besluit Begroting en Verantwoording) of zeer binnenkort gaan veranderen (zoals de Omgevingswet). Ook deze veranderingen vragen om een herziening van de kaders waarbinnen ruimtelijke ontwikkelingen in Apeldoorn mogelijk zijn.

1.3.1 We kiezen voor situationeel grondbeleid

We kiezen daarom voor een situationeel grondbeleid, waarbij we per gebied of ambitie een rol kunnen kiezen die het beste

past. We kiezen dus niet meer voor één preferente rol maar houden alle opties daarvoor open. Voordat we onze rol als gemeente bepalen bij een gebiedsontwikkeling, moet eerst duidelijk zijn waarom we een ontwikkeling nodig hebben en wat we ermee willen bereiken. Voor het bepalen van de gemeentelijke rol maken we gebruik van een duidelijk en transparant afwegingskader. Daarbij kijken we heel goed naar de middelen die we in kunnen zetten en naar de veiligheidskleppen die we kunnen inbouwen om risico's goed beheersbaar te hebben en houden. Het grondbeleid krijgt zo een stimulerende rol en biedt daarbij een handelingsperspectief dat helderheid geeft aan partijen over de insteek die Apeldoorn kiest bij gebiedsontwikkelingen. We beschrijven in deze nota hoe we onze afwegingen maken en hoe we onze eigen rol daarin bepalen. We willen waarde toevoegen aan ruimtelijke ontwikkelingen en we geven aan op basis van welke maatschappelijke doelstellingen en binnen welke financiële kaders we dat doen.

1.4 Reikwijdte van deze nota

We kiezen ervoor om de integrale afweging van de ontwikkeling en de selecties uit ontwikkelvarianten bij alle gebiedsontwikkelingen te hanteren. We doen dit dus zowel voor locaties die we zelf al in bezit hebben of die we overwegen aan te kopen maar als voor locaties die in eigendom zijn van derden. Private partijen die een gebied willen ontwikkelen kunnen de maatschappelijke thema's die beschreven worden in dit grondbeleid als inspiratie gebruiken en hebben zo al een goed beeld van de kwaliteitseisen die we als gemeente stellen. De integrale afweging op basis van maatschappelijke en financiële gevolgen is beschreven in hoofdstuk 3.

De spelregels in deze nota hebben dus betrekking op het afwegingskader voor de rolkeuze van de gemeente en op de

integrale afweging in de ontwikkeling. Ze zijn dan ook met name strategisch van aard. De meer concrete beschrijving van processen en kaders op planniveau is geen onderdeel van deze nota. Zij staan beschreven in het uitvoeringskader grond- en vastgoedbedrijf. De integrale benadering van de gebiedsontwikkelingen in deze nota vraagt om een aantal aanpassingen in de interne processen. Daarvoor hebben we de volgende uitwerkagenda:

- In de nota beschrijven we dat voor de integrale afweging onderscheid gemaakt wordt in grotere en/of complexe gebiedsontwikkelingen en kleinere en/of minder-complexe gebiedsontwikkelingen. We gaan dit proces inrichten.
- We gaan de normeringen van de maatschappelijke thema's verder invulling geven.
- We integreren het sturen op maatschappelijk en breed financieel rendement voor de gebiedsontwikkelingen in de P&C-cyclus.

Leeswijzer

Allereerst is in hoofdstuk 1 beschreven hoe het grondbeleid ingezet wordt en wat de reikwijdte van deze nota is. In hoofdstuk 2 beschrijven we de uitvoering van het grondbeleid waarin we ingaan op de doelen van het grondbeleid en de stappen die we in het grondbeleid nemen. Vervolgens beschrijven we in hoofdstuk 3 de integrale afweging die we maken in gebiedsontwikkeling waarbij maatschappelijk rendement tegenover financieel rendement wordt afgewogen. In hoofdstuk 4 beschrijven we hoe we een keuze maken met betrekking tot de rol die we in de ontwikkeling in gaan nemen. Ten slotte lichten we in hoofdstuk 5 de informatievoorziening en de uitwerkagenda toe.

Positie

Document	Doel	Vaststelling	Opmerking
Apeldoorn 2040	Stip op de horizon schetsen	Vastgesteld door de raad.	
Omgevingsvisie	Gewenste ontwikkelingen voor de hele gemeente vastleggen	Vaststelling door de raad	Omgevingsvisie is kaderstellend voor omgevingsplannen
Uitvoeringsstrategie Omgevingsvisie	Uitwerken "hoe" de gewenste ontwikkelingen worden gerealiseerd	Vaststelling door de raad	
Nota Grondbeleid	Afwegingskader voor rol-neming in te realiseren gebiedsontwikkelingen	Vaststelling door de raad	Geen ruimtelijke keuzes, afwegingskader voor rol- en instrumentkeuze
Uitvoeringskader Grondbeleid	Regels voor processen en procedures voor eigen gronden en opstallen	Vastgesteld door de raad	Procedurele beschrijving voor processen en verslaglegging rondom gronden en opstallen binnen het gemeentelijk grondbedrijf
Programmabegroting met de paragraaf grondbeleid	Jaarlijks begrotingskader, met de 3 W-vragen (Wat willen we bereiken, Wat gaan we daarvoor doen en Wat mag dat kosten?)	Vaststelling door de raad	



2. Uitvoer van het grondbeleid

Dit hoofdstuk gaat over de doelen van het grondbeleid en de stappen die we telkens in het grondbeleid nemen. We noemen dit maatschappelijk grondbeleid, vanwege de zeer grote aandacht die we geven aan de (maatschappelijke) impact die via de ruimtelijke ontwikkeling en het grondbeleid gerealiseerd kan worden.

2.1 Doel van het grondbeleid

In het vorige hoofdstuk hebben we aangegeven wat grondbeleid is en hoe we het willen inzetten om locaties te ontwikkelen. Hieruit kunnen we de volgende twee hoofddoelen afleiden:

Doel 1: We sturen op de realisatie van gewenste ontwikkelingen.

We willen invloed uitoefenen op het ruimtegebruik zodat op de bouwopgave en voor de vier strategische perspectieven uit de omgevingsvisie van de gemeente (stadmaken, vitale dorpen en buitengebied, fysiek fundament uitbouwen en sociaal fundament versterken) een gewenste maatschappelijke impact in de stad gerealiseerd kan worden. Daarvoor beantwoorden we de vraag welke rol voor onze gemeente daarbij het beste past.

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

We willen besluiten over de ontwikkeling van een locatie faciliteren door inzicht te geven in het integraal resultaat van ruimtelijke ontwikkeling. Door te streven naar een zo goed mogelijk integraal resultaat ontstaat meerwaarde. Dit

resultaat bestaat uit de optimale mix van maatschappelijk en financieel rendement.

Om deze twee hoofddoelen te bereiken, geven we duidelijke afwegingskaders en spelregels. Ook beschrijven we de financiële en procedurele kaders waarbinnen we handelen om een locatie ter beschikking te krijgen om een verandering te realiseren en laten we zien welke risico-afweging we bij een ontwikkeling maken.

2.2 Grondbeleid in processtappen

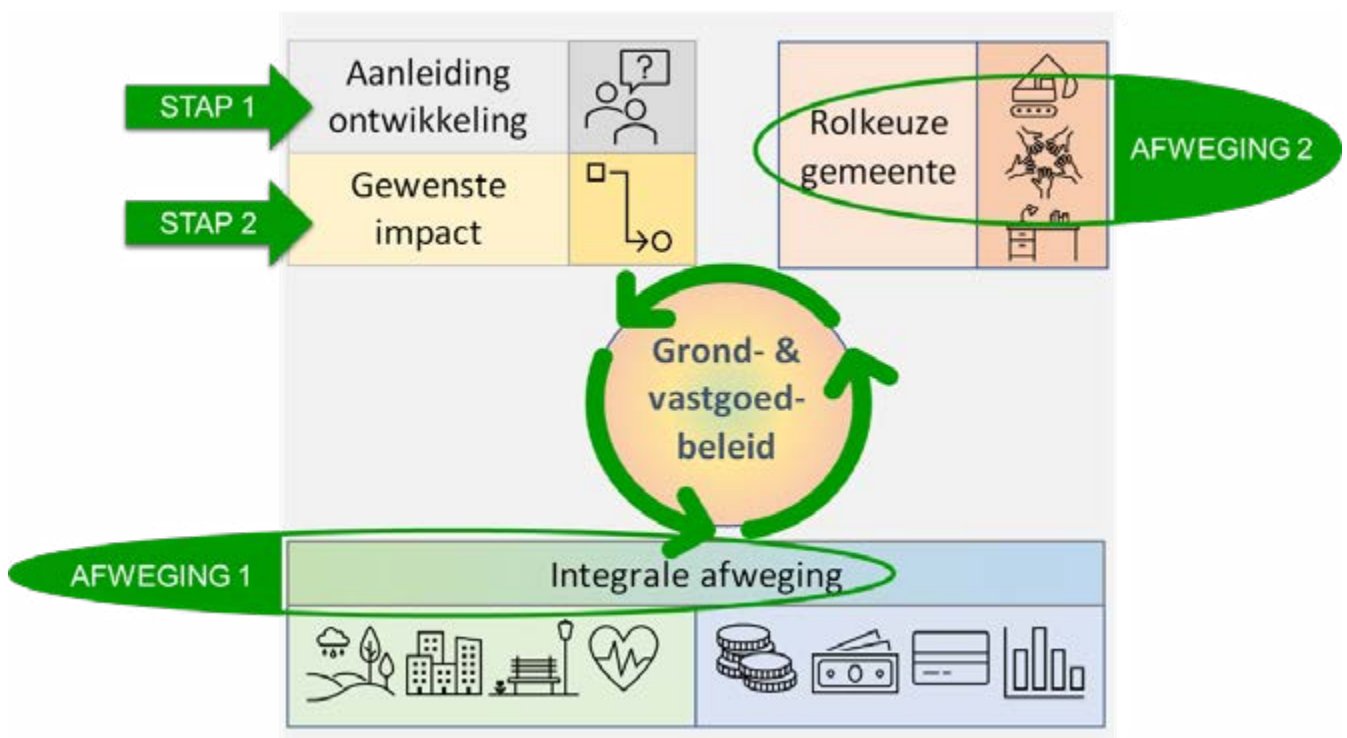
Een integrale benadering van gebiedsontwikkelingen betekent het in onderlinge samenhang bekijken van de sociale, maatschappelijke, fysieke en financiële vraagstukken die bij zo'n ontwikkeling optreden. Op basis daarvan wordt een afweging gemaakt om tot een ontwikkeling te komen en wordt de rol bepaald die de gemeente daarin wil nemen. Dat is de kern van het maatschappelijk grondbeleid. Om deze afweging en de juiste ontwikkelstrategie te kunnen maken, zet de gemeente de stappen in het onderstaand figuur.

De stappen en afwegingen in dit processchema komen achtereenvolgens in de volgende paragrafen aan bod.

Stap 1: Aanleiding ontwikkeling

De eerste stap is het onderzoek naar de aanleiding om tot nieuwe plannen te komen. De "waarom"-vraag van de gebiedsontwikkeling is een belangrijk uitgangspunt van ons grondbeleid. Er zijn daarbij vele antwoorden mogelijk gebaseerd op een grote hoeveelheid aan factoren die

Figuur 1 - Model maatschappelijk grondbeleid, met processtappen en afwegingen



bepalend kunnen zijn. Ze kunnen verdeeld worden in drie groepen:

1. Is er sprake van een ongewenste situatie in een gebied, bijvoorbeeld op gebied van verkeer, veiligheid, milieu, sociale structuur of een criminele situatie (zoals ondermijning) ?
2. Is er min of meer spontaan een mogelijkheid voor een ontwikkeling ontstaan bijvoorbeeld door het vertrek van een in dat gebied gevestigde partij of omdat een partij zich bij de gemeente heeft gemeld met een initiatiefvoorstel?
3. Is er een vraag of een behoefte waar locaties voor gezocht worden? Te denken valt aan extra locaties voor de bouw van woningen om aan de vraag daarnaar te voldoen.

We sluiten bij de formulering van de aanleiding om tot nieuwe plannen te komen aan bij de strategische visie (Apeldoorn 2040) en de lange termijn hoofddoelen uit de Meerjaren Programma Begroting.

Stap 2: Gewenste impact

We vervolgen met het formuleren van de beoogde doelen die we met de gebiedsontwikkeling willen realiseren. Daarbij bepalen we de gewenste impact door te onderzoeken op welke thema's in bepaalde delen van de stad vooruitgang gewenst is. In de afzonderlijke gebiedsontwikkelingen gaat dit een slag dieper door impactdoelen te stellen die mogelijk ook nog op een ander beleidsterrein liggen dan de doelen die in het grondbeleid zijn genoemd. Daar gaan we dus flexibel mee om. Op deze wijze ontstaat een streefbeeld voor de ontwikkeling van een locatie. Dit gewenste streefbeeld is een directe reactie op de uit stap 1 geformuleerde aanleiding die er is om de locatie te ontwikkelen.

Stap 3/afweging 1: Integrale afweging

Op basis van de inzichten over de gewenste impact in een ontwikkeling gaan we de integrale afweging maken. We maken daarvoor gebruik van een model dat inzichtelijk maakt hoe we een gebiedsontwikkeling beoordelen en welke doelstellingen hierin voor onze gemeente belangrijk zijn. Dit model is het **impact-afwegingsmodel**. Het geeft inzicht in:

- a Het gewenste maatschappelijk rendement. De doelstellingen die we willen behalen op verschillende maatschappelijke thema's.
- b De brede financiële businesscase. De geldstromen in de gemeentebegroting die door de ontwikkeling worden beïnvloed.

Het model geeft ons inzicht in wat een gebiedsontwikkeling voor effecten heeft. Hiermee kunnen we afgewogen een besluit nemen over op welke manier wij een rol willen vervullen in de gebiedsontwikkeling en over of wij bereid zijn om daarvoor grond en/of financiële middelen in te zetten. Hoofdstuk 3 van deze nota gaat verder in op dit model.

Stap 4/afweging 2: Rolkeuze grondbeleid

Op basis van de keuze die gemaakt wordt voor de gewenste gebiedsontwikkeling, kunnen we vervolgens een weloverwogen keuze maken met betrekking tot de rollen, rendementen en risico's die daar het beste bij passen. De gemeente kan voor een duidelijke regierol kiezen, het initiatief van marktpartijen afwachten of juist zelf actief en risicodragend participeren in het transformatieproces van een gebied. Wat deze rollen inhouden, hoe ze in de praktijk uit zullen werken en via welke afweging de gemeente haar rolkeuze bepaalt, is opgenomen in hoofdstuk 4.

In de praktijk zullen de laatste twee stappen (integrale afweging en rolkeuze) vaak tegelijkertijd plaats vinden en elkaar beïnvloeden.



3. Integrale afweging gebiedsontwikkeling

We zien steeds verschillende maatschappelijke, fysieke en sociale vraagstukken op een plek samenkomen. We hebben de ambitie om veel woningen te bouwen maar het is tegelijkertijd ook belangrijk om de plek ook bereikbaar, duurzaam, groen, gezond en klimaatbestendig te ontwikkelen. Daarbij moeten we ook nadenken over de benodigde maatschappelijke voorzieningen en werkgelegenheid in het gebied. We streven er ook naar dat gebieden bijdragen aan een inclusieve, veilige samenleving. De transformatie van een gebied zorgt zo vrijwel altijd voor impact op meerdere beleidsterreinen binnen de gemeente. Wanneer zoveel ambities en vraagstukken samen komen, kunnen we ze niet meer sectoraal benaderen. De ambities die we formuleren kunnen strijdig met elkaar en/of onwenselijk en/of onbetaalbaar zijn. Door op een integrale manier naar de ontwikkeling te kijken kunnen de belangen van verschillende beleidsterreinen worden meegenomen en afgewogen.

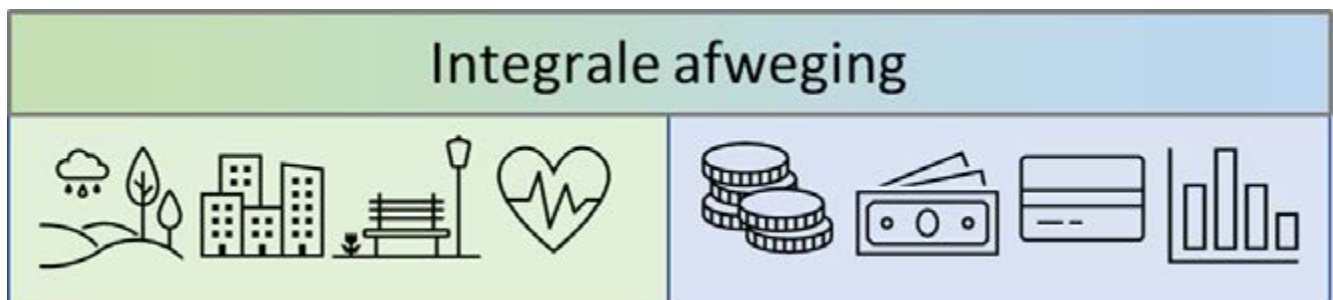
Een integrale aanpak van de gebiedsontwikkeling biedt meerwaarde. Het is daarom nodig om het gewenste maatschappelijk rendement vooraf te benoemen en om duidelijk vast te stellen waarom juist deze ontwikkelingen nagestreefd worden. Het is essentieel dat we al die uitdagingen goed op elkaar afstemmen. We willen voorkomen dat door een overambitieuze stapeling van wensen en ambities de uitvoering ervan financieel onhaalbaar wordt of dat onderdelen niet met elkaar gecombineerd kunnen worden. Juist daarom is de integrale benadering nodig. We willen de realisatie van het gebied erdoor haalbaar maken op een wijze die het beste integraal resultaat oplevert. En we willen er bewust voor kiezen om zelf gronden en/of financiële middelen in te zetten.

Om het inzicht in dit integraal resultaat te krijgen, maken we gebruik van het **impact-afwegingsmodel**. In dit model zetten we het maatschappelijk resultaat (de mate waarin ambities gerealiseerd kunnen worden) en het financieel resultaat voor de gemeente naast elkaar. Wat als beste integraal resultaat wordt beoordeeld, is vervolgens een bestuurlijke keuze. Bij de formulering van de gewenste impact zijn uiteraard de bestaande stedelijke visies en beleidsstukken leidend.

Belangrijk is in Apeldoorn in dat verband de Omgevingsvisie. Daarin beschrijven we hoe de stad zich verder wil ontwikkelen. In het grondbeleid sluiten we aan op dezelfde thema's.

3.1 Maatschappelijk rendement

Het grondbeleid vindt zijn fundament in de maatschappelijke thema's waaraan Apeldoorn de komende jaren in de gebiedsontwikkelingen kwaliteit wil toevoegen. Uit diverse beleidsthema's worden randvoorwaarden, wensen en vragen afgeleid die we meegeven aan de partijen die in een gebied willen gaan ontwikkelen. Door beter in beeld te hebben wat de impact van een scenario is, kunnen we de keuze voor een bepaald scenario beter onderbouwen. Een belangrijk uitgangspunt is daarbij steeds de aanleiding om tot de gebiedsontwikkeling in kwestie te komen want hieruit kunnen bijna altijd de maatschappelijke doelen van de ontwikkeling worden afgeleid. We kunnen zo ook tussen verschillende locaties verschillende beleidsthema's aangeven die in een ontwikkeling van belang zijn. Daarnaast kunnen we in een beleidsthema op verschillende manieren impact realiseren. Zo kunnen we bijvoorbeeld inclusiviteit verbeteren door in een gebiedsontwikkeling in te zetten op het bouwen van de juiste woningen op de juiste plek voor de juiste doelgroep en het realiseren van diversiteit in uiterlijk, typologie en prijsstelling van de woningen. In een andere ontwikkeling kunnen we via de verbetering van de bestaande sociale infrastructuur en het stimuleren van mogelijkheden voor de bewoners om elkaar te ontmoeten beter resultaat behalen. Om het maatschappelijk rendement inzichtelijk te maken en om zaken tegen elkaar te kunnen afwegen gebruiken we in het impact-afwegingsmodel een **waardenmatrix**. Daarin zijn onze prioritaire maatschappelijke thema's weergegeven waarbij we benoemen aan welke voorwaarden een ontwikkeling moet voldoen om het minimum, plus- en vooruitstrevend niveau in iedere gewenste maatschappelijke waarde te behalen. We kunnen zo laten zien op welke manier en in welke mate scenario's en ideeën voor een specifieke ontwikkeling bijdragen aan de gewenste maatschappelijke waarden in een gebied. Als de ontwikkeling eenmaal gestart is, gebruiken we de waardenmatrix om te toetsen of de maatschappelijke impact ook daadwerkelijk bereikt wordt.



Figuur 2 - Impact-afwegingsmodel

3.1.1 De maatschappelijke thema's in het grondbeleid

In dit grondbeleid worden de beleidsthema's benoemd die als basis gelden voor de gebiedsontwikkelingen in onze gemeente. Apeldoorn is een gemeente met vele gezichten. We maken onderscheid tussen vier verschillende type gebieden:

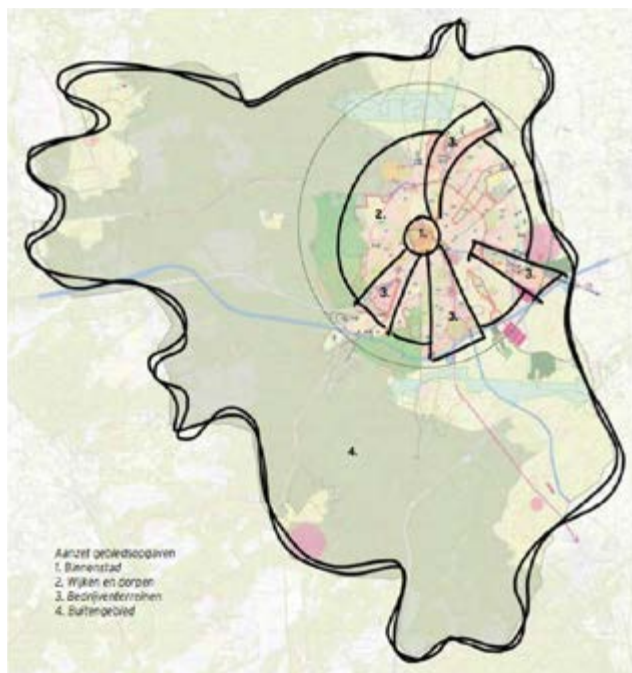
1. de binnenstad/ Kanaalzone/Spoorzone
1. de wijken en dorpen
1. de werklocaties

het buitengebied met Veluwe en het agrarische gebied. In al deze gebieden komen de verschillende thema's van de leefomgeving samen. Een nadere uitwerking op gebiedsniveau of voor een specifieke locatie, kan ertoe leiden dat geselecteerd wordt uit de verschillende doelen of dat juist extra doelen worden meegegeven. Er kunnen eventueel ook extra thema's worden toegevoegd die specifiek voor een bepaalde locatie gelden.

We kiezen voor de thema's zoals uitgewerkt in de Omgevingsvisie 'Woest aantrekkelijk Apeldoorn'. In de Omgevingsvisie zijn het ambitiedocument Apeldoorn 2040 en het Koersdocument Apeldoorn 2030 als leidraad voor de strategische koers meegenomen. In de Omgevingsvisie hebben we vier hoofddopgaven benoemd waar we de komende jaren onze unieke identiteit mee willen versterken en waarmee we verder willen groeien en bouwen aan onze leefomgeving. We willen een "top"-gemeente zijn die omgevingskwaliteit, leefbaarheid, sociale cohesie en groen hoog in het vaandel heeft. Deze ambitie beschouwen we dan ook als het fundament bij de verdere ontwikkeling van onze economie en ruimtelijke groei. We bundelen daarbij de sturende principes samen in de vier hoofdthema's:

- Stadmaken
- Vitale dorpen en buitengebied
- Fysiek fundament uitbouwen
- Sociaal fundament versterken

Aan de hand van deze vier hoofddopgaven wordt de maatschappelijke impact inzichtelijk gemaakt, waardoor uiteenlo-



Figuur 3 - Indeling gebieden uit Koersdocument 2030

pende plannen en initiatieven in hun gezamenlijkheid beter te bespreken, te beoordelen en te optimaliseren zijn. Onder deze vier hoofddopgaven zijn in de Omgevingsvisie acht kernthema's benoemd van opgaven waar wij de komende jaren mee aan de slag willen gaan:

1. Wonen
2. Mobiliteit
3. Economie en recreatie
4. Circulariteit en energie
5. Natuur en landschap
6. Veiligheid en inclusiviteit
7. Milieu en klimaatadaptatie
8. Erfgoed en ruimtelijke kwaliteit

Dit is in onderstaand voorbeeld in beeld gebracht, zodat duidelijk wordt in welke mate een ontwikkeling bijdraagt aan de hoofddopgaven en kernopgaven per thema.

Figuur 4 - de maatschappelijke thema's

Stadmaken, Vitale dorpen en buitengebied				Fysiek en Sociaal fundament versterken			
Wonen	Mobiliteit	Economie en Recreatie	Circulariteit en Energie	Natuur en Landschap	Veiligheid en Inclusiviteit	Milieu en Klimaatadaptatie	Erfgoed en Ruimtelijke kwaliteit



Toelichting maatschappelijke thema's

Stadmaken

Apeldoorn ontwikkelt zich naar een 'woest aantrekkelijke' stad in een royaal landschap met dorpen en kernen. Dit doen we door het creëren van nieuwe woon- en werkmilieus; stedelijke woonmilieus in de binnenstad en ontspannen woonmilieus in dorpen en randen van de stad. We gaan de centrumgebieden verdichten en vergroenen en de woonwijken aantrekkelijker maken. Daarnaast zorgen we voor nieuwe en bestaande hoogwaardige werkgebieden waarin we aandacht hebben voor groeisectoren en zoeken naar nieuwe bedrijfslocaties rondom de stad, zodat de banen in nabijheid van onze inwoners blijven. Apeldoorn is dé stad van safety and security voor onderwijs, ondernemers en overheid. Door kennisinstellingen en bedrijven te faciliteren geven wij ruimte om samen te kunnen werken aan oplossingsrichtingen voor een veilige en weerbare samenleving. Als het gaat om bereikbaarheid en mobiliteit werken we samen met regionale en landelijke partners aan een goede bereikbaarheid. We willen het verkeersnetwerk optimaal benutten en schone vormen van mobiliteit stimuleren waarbij in het centrum fietsers en voetgangers centraal komen te staan en buiten het centrum de auto (stadsring en centrumring). Naast het bouwen van de fysieke stad zullen we ook blijven werken aan het opbouwen van Smart City Apeldoorn waarmee we met innovatie oplossingen bieden voor stedelijke en maatschappelijke opgaven.

Vitale dorpen en buitengebied

Apeldoorn heeft unieke dorpen en buurtschappen in het buitengebied met een goede leefbaarheid. Met innovatieve oplossingen zoals het combineren van functies proberen we Apeldoorn leefbaar te houden. We streven zoveel mogelijk naar het bieden van woningen en werkgelegenheid en behoud van winkels en voorzieningen zoals sportfaciliteiten om de dorpen vitaal te houden. De identiteit van Apeldoorn wordt mede bepaald door de Veluwe waarbij recreatie en toerisme een belangrijke economische pijler is. Daarnaast is de agrarische sector een belangrijke economische tak waarbij we tegenover twee belangrijke opgaven staan: het bieden van toekomstperspectief voor de sector en het vormgeven aan een transitie naar een meer inclusieve kringlooplandbouw. Deze opgaven gaan samen met andere opgaven zoals klimaatadaptatie, duurzame energieopwekking en transitie van de intensieve landbouw naar circulaire landbouw. Het doel is om voor 2050 volledig energieneutraal te zijn. Om deze doelen te behalen is ruimte en grond nodig voor energieopwekking.

Fysiek fundament uitbouwen

Apeldoorn bestaat uit een bosrijke, landschappelijke en waterrijke omgeving die van grote waarde is voor de stad. Het versterken van dit fysiek fundament is dan ook belangrijk. Apeldoorn blijft haar waarde van het Veluwse landschap de komende jaren ontwikkelen. We koesteren ons landschap

ruim boven het basisniveau zit. Het gaat dan om een bovengemiddeld project voor de gemeente Apeldoorn (cijfer vanaf 7,5).

Het vooruitstrevend niveau: Wanneer dit impactniveau behaald wordt dan scoort de ontwikkeling op dit gebied op gemeente- of zelfs regionaal/provinciaal niveau in de absolute top. Hierdoor wordt het op dit aspect een inspirerend voorbeeldproject. Het geeft grote meerwaarde aan het gebied en het geeft ook de vooruitstrevende uitstraling (cijfer vanaf 9).

Voor elk maatschappelijk thema geven wij aan waar een gebiedsontwikkeling aan moet voldoen om een van deze drie niveaus te behalen. Wanneer we alle maatschappelijke thema's beoordelen op de impact die een ontwikkeling veroorzaakt, dan kunnen we het resultaat daarvan visueel in beeld brengen in de waardenmatrix. De onderstaande figuur laat zien hoe in de waardenmatrix inzichtelijk wordt welke waardecreatie met een ontwikkeling beoogd wordt. Onderstaande invulling van de waardenmatrix is fictief en laat zien hoe we ontwikkelingen inzichtelijk gaan maken.

3.2 Financiële impact

De impact van een gebiedsontwikkeling is niet alleen maatschappelijk groot. Ook financieel is er op verschillende manieren impact voor onze gemeente. Steeds vaker wordt gezegd dat gebiedsontwikkelingen financieel niet (meer) haalbaar zijn. De oorzaken die daarbij kunnen meespelen, zijn zeer divers. Dat gebiedsontwikkelingen financieel gezien vaker verliesgevend zijn, is een belangrijke reden waarom marktpartijen niet op alle mogelijke gebiedsontwikkelingen willen acteren die voor de gemeente wenselijk zijn.

Hoewel betaalbaarheid van de gebiedsontwikkeling uiteraard ook voor de gemeente belangrijk is, kan het vanuit een maatschappelijk belang ook zeer goed denkbaar en gewenst zijn om een locatie- of gebiedsontwikkeling als een investering te zien. De gemeente staat dan, binnen een bepaalde bandbreedte, toe dat er een financiële bijdrage van de gemeente nodig is om de ontwikkeling mogelijk te maken. Om een goed beeld te krijgen van wat deze bijdrage dan gaat zijn, willen we goed inzicht geven in de financiële gevolgen van een gebiedsontwikkeling.

Feitelijk ontstaat er door een gebiedsontwikkeling een nieuwe gebiedseconomie en daarom zou een bredere benadering via een vorm te geven **gebiedsexploitatie**² een goed instrument zijn. Het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV), waarin de verslagleggingsregels zijn opgenomen voor gemeenten kent het fenomeen van de gebiedsexploitatie echter niet. Het BBV kent wel de grondexploitatie maar die is weer niet geschikt om een compleet beeld te krijgen van de financiële gevolgen van een gebiedsontwikkeling voor de gemeente.

Om een goed beeld te krijgen welke impact de ontwikkeling van een locatie heeft, gaan we per ontwikkeling inventariseren welke financiële effecten direct en indirect verband houden met die ruimtelijke ontwikkeling. We gaan daarom gebruik maken van een financiële businesscase. Daarin wordt niet alleen de grondexploitatie opgenomen maar

wordt ook gekeken naar andere geldstromen in de gemeentebegroting die beïnvloed worden door de gebiedsontwikkeling. Die geldstromen kunnen voor, tijdens of na de fase van de grondexploitatie plaats vinden. De financiële businesscase wordt daardoor langer en breder.

De gemeentelijke financiële businesscase stellen we per ontwikkeling samen, waarbij we zelf ook een actieve rol innemen. Het is ook niet voor iedere ontwikkeling noodzakelijk om een hele uitgebreide financiële businesscase op te zetten. Bij het samenstellen van de financiële businesscase kiezen we in beginsel uit een aantal geldstromen die heel direct bij de ontwikkeling of de exploitatie van het gebied zijn betrokken.

Grondexploitatie / Kostenverhaal	
Waarde maatschappelijk vastgoed	
Kapitaallasten bestaande activa	
Onderhoud openbare ruimte	
Riolering	
Belastingen	

Figuur 6 - Geldstromen voor financiële businesscase

Dit is geen limitatieve lijst. Er zijn naast de genoemde nog meer geldstromen die beïnvloed worden door een gebiedsontwikkeling. Per ontwikkeling bekijken we welke van die geldstromen in de financiële businesscase relevant zijn en op basis van welke onderbouwing we ramingen kunnen maken. In onderstaande tabel lichten we de geldstromen uit figuur 6 nader toe.

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

Grondexploitatie	Incidenteel winst- of verliessaldo uit de grondexploitatie bij eigen grond van de gemeente.
Waarde maatschappelijk vastgoed	Eventueel bestaand maatschappelijk vastgoed dat in de ontwikkeling zit en dat bijvoorbeeld verkocht of gesloopt wordt. Dit levert incidenteel verlies of winst op.
Kapitaallasten bestaande activa	Wanneer bestaand maatschappelijk vastgoed in de ontwikkeling wordt afgestoten vallen de (structurele) kapitaallasten hiervan vrij.
Onderhoud openbare ruimte	De (her)ontwikkeling van een nieuw gebied zorgt voor nieuwe prognose van structurele onderhoudslasten. Deze dienen te worden verminderd met de onderhoudslasten uit de huidige situatie van het betreffende gebied.
Riolering	Bij herontwikkeling van een gebied kan worden bekeken of er al gelden beschikbaar waren voor vervanging van riolering in dat gebied.
Belastingen	De structurele verandering van de belastinginkomsten van de gemeente (bijvoorbeeld door toe- of afname parkeerbelasting, of toeristenbelasting).

3.3 de integrale beoordeling

Wat levert een gebiedsontwikkeling nu uiteindelijk op? Of wat kost die ontwikkeling nu eigenlijk? De integrale beoordeling gaat over deze vragen. Bij de integrale beoordeling zetten we het rendement dat blijkt uit de brede financiële businesscase af tegen het maatschappelijk rendement dat via de gebiedsontwikkeling behaald kan worden. Op deze wijze ontstaat een afwegingskader dat geschikt is om investeringsbesluiten te nemen (bijvoorbeeld over het wel/niet doorgaan van de gebiedsontwikkeling) of om te prioriteren tussen verschillende ontwikkelingen. De integrale beoordeling maakt het ook mogelijk om te kiezen tussen verschillende scenario's en/of uitwerkingen van een gebiedsontwikkeling.

Dit betekent dat ook het ter hand nemen van een grondexploitatie met een voorzienbaar tekort of het meewerken aan een privaat initiatief waarbij niet alle kosten kunnen worden verhaald mogelijk is. Het beoogde maatschappelijk rendement dat met de gebiedsontwikkeling behaald wordt, rechtvaardigt dan een investering uit bijvoorbeeld andere programma's of uit de algemene middelen. We zullen dan inzichtelijk maken hoe de financiële dekking geregeld is. Dekking van dit tekort kan uit subsidies of bijdragen uit andere budgetten van de gemeente komen. Vanuit onze filosofie dat er bredere financiële invloeden betrokken zijn bij de gebiedsontwikkeling kan de dekking van het financieel tekort ook komen uit de andere geldstromen die hierboven in figuur 6 zijn genoemd.

Door het inzicht dat ontstaat in de maatschappelijke meerwaarde van een ontwikkeling en in het brede financiële rendement voor de gemeente uit die ontwikkeling kan het gemeentebestuur daarin een weloverwogen keuze maken.

We maken bij de integrale beoordeling onderscheid tussen kleinschaliger en/of minder complexe gebiedsontwikkelingen en grootschalige en/of complexe gebiedsontwikkelingen.

Integrale beoordeling van complexe gebiedsontwikkelingen

De volledige integrale afweging vraagt extra ambtelijke inzet en extra voorbereidingstijd. Daar gaan we goed gedoseerd mee om. We gaan de volledig integrale afweging alleen maken voor de gebiedsontwikkelingen die om een opgavegerichte aanpak vragen: de grootschalige ³en/of complexe gebiedsontwikkelingen.

Integrale beoordeling van kleinschaliger gebiedsontwikkelingen

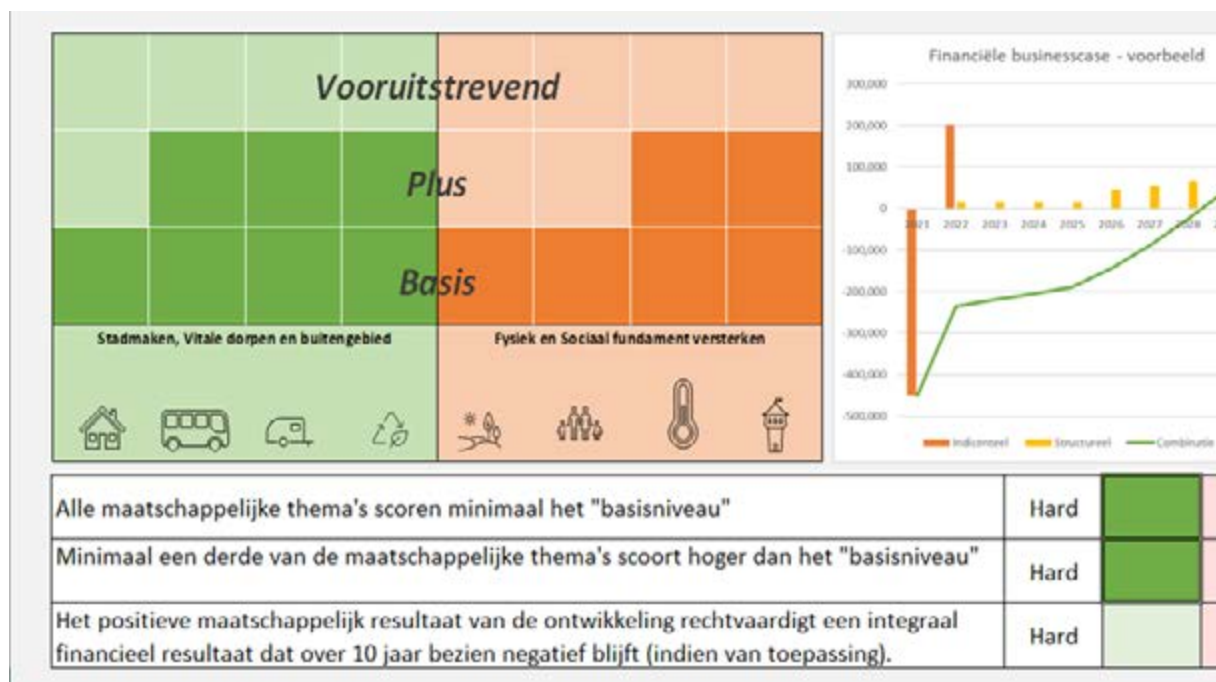
Voor de ontwikkelingen die kleinschaliger en/of minder complex zijn, maken we een integrale afweging in een light variant. Daarmee bedoelen we een kleine en snelle afweging op de maatschappelijke en financiële thema's. We bepalen criteria waaraan de uitslag in de waardenmatrix en de financiële businesscase moeten voldoen. Daarin nemen we, indien noodzakelijk of gewenst, een harde ondergrens op. Een score die niet de harde ondergrens behaalt, komt in de integrale beoordeling op "rood" te staan. Er zal negatief worden geadviseerd over het betreffende plan. Indien de ontwikkeling vooraf een bepaald financieel kader krijgt, dan wordt dit hier ook als harde ondergrens opgenomen.

Hieronder staat een fictief voorbeeld⁴ van zo'n integrale beoordeling met voor dat voorbeeld benoemde criteria.

In bovenstaand voorbeeld van de integrale beoordeling is opgenomen:

3 In de omgevingsvisie beschrijven we dynamische gebieden. Dit zijn gebieden waar veel ontwikkelingen worden verwacht. Met name hier zal vaak sprake zijn van deze grootschalige en/of complexe gebiedsontwikkelingen.

4 Het hierna ingevulde voorbeeld van de integrale beoordeling is fictief en gaat verder op het eerdere fictieve plan van figuur 5 (de waardenmatrix); een plan waarbij een klein aantal eco-woningen wordt gerealiseerd, waarbij deels met circulaire materialen is gebouwd en de bewoners alleen nog een paar deelauto's hebben. Bovendien heeft, in dit voorbeeld, het plan veel aandacht gehad voor groen en duurzame materialen in de openbare ruimte.



Figuur 7 -Fictief voorbeeld van integrale beoordeling

- De waardenmatrix zoals die al eerder werd gebruikt in figuur 5.
- Een plaatje van de financiële businesscase, waarin het verloop van drie geldstromen is opgenomen:
 - Het saldo van twee incidentele geldstromen (bijvoorbeeld verlies uit de grondexploitatie in 2021 en winst uit de vastgoedverkoop in 2022).
 - Het verloop van het saldo uit de structurele geldstromen (bijvoorbeeld extra belastinginkomsten en besparingen op onderhoud in de jaren 2022 tot en met 2030).
 - De groene lijn laat het cumulatief verloop van de incidentele en structurele geldstromen zien waardoor duidelijk wordt dat (in dit voorbeeld) vanaf het jaar 2028 de financiële businesscase een positief saldo kent.
- Een drietal criteria waar de waardenmatrix aan moet voldoen. Aan de eerste twee criteria wordt voldaan en ze staan daarom op "groen". Het derde criterium is niet aan de orde aangezien het integraal financieel resultaat wel over 10 jaar bezien een positief saldo kent. Daarom zijn deze vakjes niet ingevuld.

NI 2010

18 PARKBUNGALOWS

INSPIREREND WONEN

ZONNEPARK



beschikbaar: informatie en verkoop:

niki.nl **RHINO**

nieuw bouwday.nl **Zaterdag 9 april 11:00 - 15:00 Kom hier langs!**



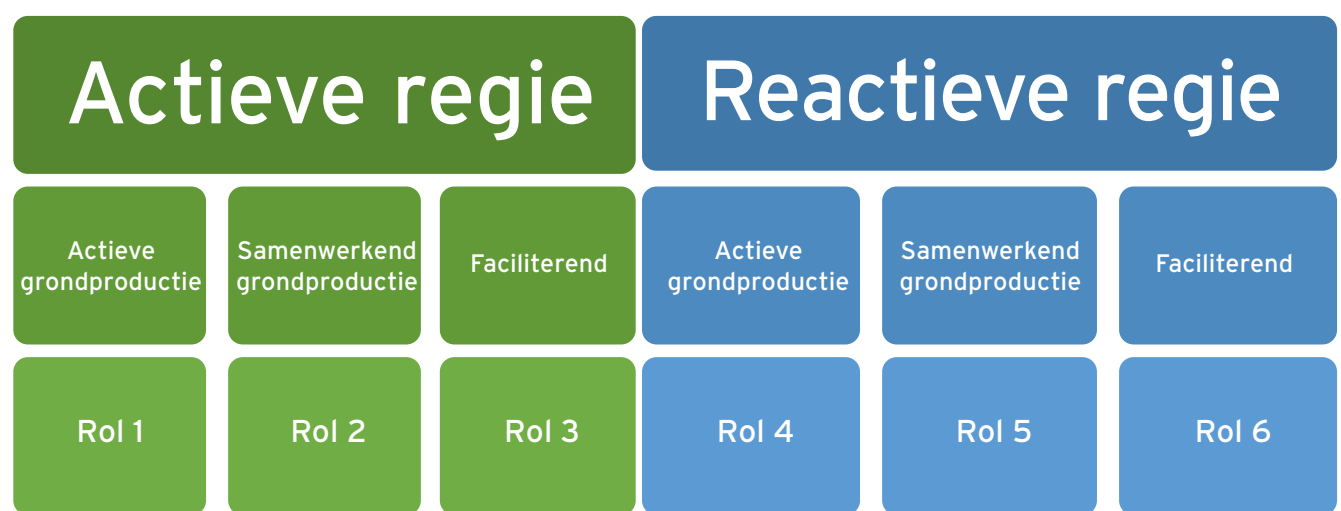
4. Grondbeleid – de rolkeuze van de gemeente

De keuze van de rol die de gemeente in de betreffende gebiedsontwikkeling bij voorkeur in wil nemen, is de laatste stap die we nog moeten zetten. Het gaat erom per locatie te komen tot een passende ontwikkelstrategie. De ontwikkelstrategie is daarmee tezamen met de brede integrale beoordeling het ontwikkelkader dat we aan de gemeenteraad bij complexe projecten voorleggen.

De gemeente heeft per ontwikkeling de keuze uit de onderstaande zes rollen. Per project/locatie wordt via een afwegingskader de voorkeursrol voor de gemeente bepaald.

4.1 de verschillende regierollen in het grondbeleid

Het model begint met een keuze uit actieve of reactieve regie. Deze regierollen hebben betrekking op de mate van intensiteit bij het sturen op het tot stand komen van een ontwikkeling. Het is daarbij nog niet belangrijk wie de productierol van de daarvoor benodigde grondontwikkeling op zich neemt. We maken voor de gemeente onderscheid tussen een actieve regierol en een reactieve regierol. De gemeente heeft een **actieve regierol** op locaties waar ze



Het model is niet nieuw in het grondbeleid van de gemeente. Het werd bij het vorige grondbeleid al geïntroduceerd. We gaan het nu op een andere wijze gebruiken. In de vorige nota werd de voorkeur gegeven aan de faciliterende rollen. In deze nota wordt niet meer één (voorkeurs)rol gehanteerd maar wordt per gebiedsontwikkeling via een afwegingskader tot een advies voor een door de gemeente in te nemen rol gekomen. We kiezen daarmee, zoals we ook al benoemden in paragraaf 1.3.1, voor een situationeel grondbeleid.

We kiezen in Apeldoorn voor situationeel grondbeleid. We beoordelen per situatie welke rol de gemeente het beste past in een mogelijke ruimtelijke ontwikkeling.

Het bepalen van deze voorkeursrol is meestal geen eenmalige handeling voor een locatie. Zo zal normaliter minimaal in de initiatieffase en vervolgens nogmaals in de ontwerpfase beoordeeld worden welke rol de gemeente het beste past. Maar ook in een eerder stadium kan een dergelijke beoordeling al zinvol zijn, bijvoorbeeld om te bepalen of de gemeente strategisch eigendom wil verkrijgen in een gebied.

graag ziet dat er een ontwikkeling tot stand gaat komen. Er is dus een urgente aanleiding om de locatie te ontwikkelen. De gemeente gaat daarvoor actief aan de slag om, samen met betrokkenen, te bezien wat er nodig is om tot een ontwikkeling te komen. De gemeente is dus in ieder geval (mede) kartrekker van ontwikkelingen op deze locaties. Hier is geen grondeigendom voor nodig maar het gaat hierbij bijvoorbeeld om planvisies maken en in overleg treden met partijen. De grondproductie staat hier los van. Die kan dus ook bij derden worden gelaten.

Een **reactieve regierol** neemt de gemeente in op locaties waar de gemeente geen prioriteit geeft aan nieuwe ontwikkelingen. De noodzaak is op deze locaties niet zo hoog. Indien zich incidenteel situaties voordoen waardoor plots een ontwikkeling mogelijk is dan bekijkt de gemeente de mogelijkheden. De gemeente is echter niet bij voorbaat kartrekker om tot nieuwe ontwikkelingen te komen maar reageert op initiatieven die in de markt ontstaan.

4.2 de verschillende productierollen in het grondbeleid

Vervolgens gaan we in de gekozen regierol bekijken welke productierol de gemeente wil gaan innemen. Het gaat daarbij om de productie van bouwrijpe grond die geschikt is voor de

beoogde gebiedsontwikkeling. Voor de uitvoering van het project zijn verschillende productierollen mogelijk.

Een **actieve grondproductie** betekent dat de gemeente een sturende en risicodragende productierol heeft. De gemeente is dan verantwoordelijk voor het verwerven (indien nog niet in eigen bezit) en het bouw- en woonrijp maken van de grond waarbij de kosten gedekt moeten worden door uitgifte/verkoop van gronden. Deze rol biedt de beste mogelijkheden voor het realiseren van de gewenste maatschappelijke impact van de ontwikkeling. Er zijn ook kansen op het realiseren van een goed financieel rendement. De financiële risico's die verbonden zijn aan de directe grondproductie zijn wel groter omdat er een voorinvestering nodig is.

Om zelf deze rol op te kunnen pakken is grondpositie van de gemeente nodig in een betreffende ontwikkeling. Daarom zullen we soms nieuwe gronden moeten aankopen. Van gronden die we zelf al in bezit hebben bepalen we welke we aan willen houden in afwachting van een toekomstige ontwikkeling, of welke we niet meer nodig hebben en dus verkocht kunnen worden. In het afwegingskader (paragraaf 4.3.1) nemen we daarom een strategie advies voor de grondpositie op, met de mogelijkheden:

- **Sell:** grondpositie die we hebben, kan verkocht worden.
- **Hold:** grondpositie die we hebben aanhouden in afwachting van ontwikkelingen.
- **Buy:** onderzoeken of grondpositie kan worden uitgebreid door aankopen te doen.

Een **samenwerkende grondproductie** is een mengvorm van actieve en faciliterende grondproductie waarbij de sturende en risicodragende productierol gedeeld wordt tussen de gemeente en een of meer marktpartijen. De realisatie van de gewenste maatschappelijke impact is dus afhankelijk van de samenwerking tussen de gemeente en andere (particuliere) partijen. De partijen kunnen gebruik maken van elkaars expertise en mogelijkheden. De risico's die verbonden zijn aan de grondproductie kunnen bij deze vorm uiteindelijk toch bij de gemeente komen te liggen als bijvoorbeeld de samenwerking niet goed verloopt.

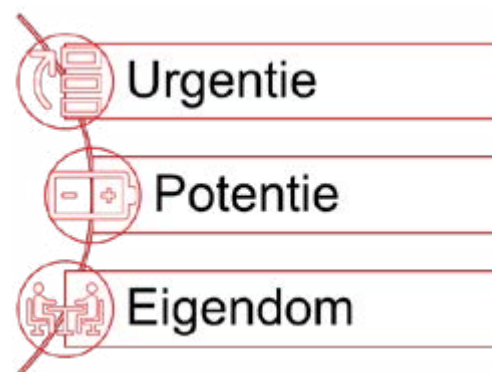
Een **faciliterende grondproductie** betekent dat de risicodragende productierol bij derden ligt. Marktpartijen of particulieren ontwikkelen hierbij voor eigen rekening en risico grondposities. De gemeente beperkt zich tot haar publiekrechtelijke rol. Dat wil zeggen tot het vaststellen van kaders en randvoorwaarden in ruimtelijke plannen. Bovendien is de gemeente verantwoordelijk voor de aanleg van voorzieningen van openbaar nut. De kosten die we hiervoor maken, worden verhaald op de ontwikkelaar via het publiekrechtelijk kostenverhaal of door middel van de privaatrechtelijke anterieure of posterieure overeenkomst. Bij deze rol is het realiseren van de ontwikkeling afhankelijk van het initiatief van particuliere marktpartijen. Deze bezitten de grond en kunnen die voor eigen rekening ontwikkelen. Het risico voor de gemeente zit voornamelijk in de daadwerkelijke realisatie van de ontwikkeling en in de regievoering op de gewenste maatschappelijke impact van de ontwikkeling. Maar ook

financiële risico's zijn niet uit te sluiten. Deze kunnen gelegen zijn in niet volledig kostenverhaal of bij indirecte financiële risico's wanneer een ontwikkeling bijvoorbeeld niet gerealiseerd wordt.

4.3 afwegingskader voor de voorkeursrol

De voorkeursrol die de gemeente heeft voor de grondproductie zal met name worden bepaald door de urgentie die een gebied heeft om tot een ontwikkeling te komen en door de inschatting van de mate waarin de huidige grondeigenaren mee willen werken aan een ontwikkeling. Om de keuze voor een bepaalde rol te kunnen maken wordt gebruik gemaakt van een afwegingskader. Hoe we dat gaan doen is in de volgende paragraaf uitgewerkt.

Via het doorlopen van een aantal stappen kan de gemeente bepalen via welke voorkeursrol een locatie tot een gewenste ruimtelijke ontwikkeling kan komen.



Deze stappen vormen samen daarmee het afwegingskader om de rolkeuze van de gemeente te bepalen. De stappen zijn achtereenvolgens gebaseerd op de beantwoording van de volgende vragen:

- 1 Hoe urgent is een ontwikkeling?
- 2 Heeft het gebied potentie om tot een ontwikkeling te komen?
- 3 Hoe betrokken is de huidige grondeigenaar?

Hieronder wordt iedere stap verder uitgewerkt.

Stap 1: Hoe urgent is een ontwikkeling?

Urgentie is de noodzaak om tot ontwikkeling te komen. Deze urgentie is vooral maatschappelijk van aard en vraagt om een bestuurlijke afweging. Een hoge urgentie wil zeggen dat de noodzaak om te ontwikkelen hoog is. Er is dan dringend behoefte aan een ruimtelijke ontwikkeling. Er is sprake van een beperkte urgentie als de noodzaak om te ontwikkelen laag is.

Vanuit de vier ruimtelijke hoofdprincipes kan in een urgent gebied sprake zijn van een ongewenste situatie. Dit kan betrekking hebben op een tekort aan een of meerdere doelen uit de kernwaarden. Er zijn bijvoorbeeld te weinig woningen of te weinig plekken voor werkgelegenheid. De ongewenste situatie kan ook betrekking hebben op sociale of ruimtelijk fysieke problematiek in een gebied. Denk bijvoorbeeld aan problemen door een slechte bereikbaarheid,

criminaliteit (zoals ondermijning) of ongewenste milieukundige situaties.

- Door de volgende vragen te beantwoorden ontstaat een duidelijk beeld van de urgentie om te ontwikkelen:
- Welke maatschappelijke impact is op welke beleidsthema's gewenst?
- Hoe noodzakelijk is het dat er (maatschappelijke) impact wordt gerealiseerd door middel van de betreffende gebiedsontwikkeling?

Locaties die een hoge urgentie kennen, vragen in ieder geval om een actieve regierol van de gemeente. We hebben deze locaties dan in beeld en gaan actief aan de slag om de mogelijkheden voor een ruimtelijke ontwikkeling te bepalen.

Stap 2: Heeft het gebied potentie om tot een ontwikkeling te komen?

Potentie wil zeggen dat er eigenschappen of omstandigheden in een gebied aanwezig zijn die een ontwikkeling goed mogelijk maken. Voorbeelden hiervan zijn de complexiteit van een locatie, een gunstige ligging en een marktvraag. We brengen dit in beeld en zetten daar het risicoprofiel van de ontwikkeling in een gebied tegenover.

Een **hoge potentie** geeft aan dat er veel mogelijkheden zijn om te ontwikkelen en kan dus ook financieel voor een hoog resultaat zorgen. Er is sprake van een hoge potentie wanneer het gebied bijvoorbeeld op een gunstige locatie ligt, de kwaliteit van het gebied hoog is, er een grote marktvraag is en er een goed financieel resultaat behaald kan worden. Een ander voorbeeld van hoge potentie is wanneer een ruimtelijke ontwikkeling met relatief weinig middelen een grote impact kan realiseren in een van de maatschappelijke thema's. Een **beperkte potentie** wil zeggen dat een gebied weinig tot geen mogelijkheden biedt om te ontwikkelen. Dit is bijvoorbeeld het geval als er nauwelijks vraag naar nieuwe ontwikkelingen is in een gebied, als de ligging ongunstig is, als er weinig ruimtemogelijkheden in een gebied zijn, als er weinig te verbeteren is en/of als een goed financieel resultaat niet mogelijk is.

Door de volgende vragen te beantwoorden ontstaat een duidelijk beeld van de potentie om te ontwikkelen: Zijn er realistische mogelijkheden voor de gebiedsontwikkeling?

- Zijn er grote hindernissen die een nieuwe vlotte ontwikkeling in de weg staan?
- Is er sprake van een groeibehoeft die met een ontwikkeling op deze locatie wordt ingevuld?
- In hoeverre kan in het gebied financieel resultaat worden behaald?

Waar in stap 1 bij het bepalen van de urgentie dus vooral naar de noodzaak voor het behalen van maatschappelijke impact wordt gekeken, kijken we hier bij stap 2 en het bepalen van de potentie dus vooral naar de uitvoerbaarheid van de ontwikkeling.

Stap 3: Hoe betrokken is de huidige grondeigenaar?

Als de potentie en de urgentie beoordeeld zijn, moet worden gekeken bij wie het **grondeigendom** van het te ontwikkelen gebied ligt. Dit kan bij de gemeente of derden liggen of er is sprake van gemengd grondbezit waarbij de gemeente en derden het grondeigendom delen. Het is zaak om dan goed in beeld te brengen wie die derden zijn. We maken vervolgens een inschatting van de betrokkenheid van de huidige grondeigenaar bij de ontwikkeling; in hoeverre is de grondeigenaar bezig met het realiseren van maatschappelijke doelstellingen (die ook door de gemeente belangrijk worden gevonden)?

Het bepalen van de betrokkenheid van derden bij een maatschappelijke ontwikkeling is belangrijk om af te kunnen wegen of wij zelf een actieve of een reactieve rol in willen nemen. Indien er bijvoorbeeld beperkte betrokkenheid is bij derden, terwijl er wel sprake is van een urgente situatie in een gebied met goede ontwikkelingspotentie, is het belangrijk dat we een actievere rol innemen. De kans op een gewenste ontwikkeling van de locatie is dan het grootst.

4.3.1 Uitkomst afwegingskader

De uitkomst van het afwegingsmodel is de voorkeursbenadering van een rol voor de gemeente. Deze rol zal als uitgangspunt worden genomen om tot ontwikkeling van het gebied te komen. Dit is een van de zes rollen van het situationeel grondbeleid. Een gemotiveerde afwijking van dit uitgangspunt is mogelijk.

In dit schema wordt per stap uitgewerkt hoe we onze voorkeursrol kunnen bepalen, afhankelijk van de urgentie, potentie en positie. Naast de voorkeursrol is nog een alternatieve rol opgenomen.

Tenslotte staat in het afwegingskader nog een strategie advies voor de grondpositie van de gemeente in de betreffende ontwikkeling. Deze kunnen zijn:

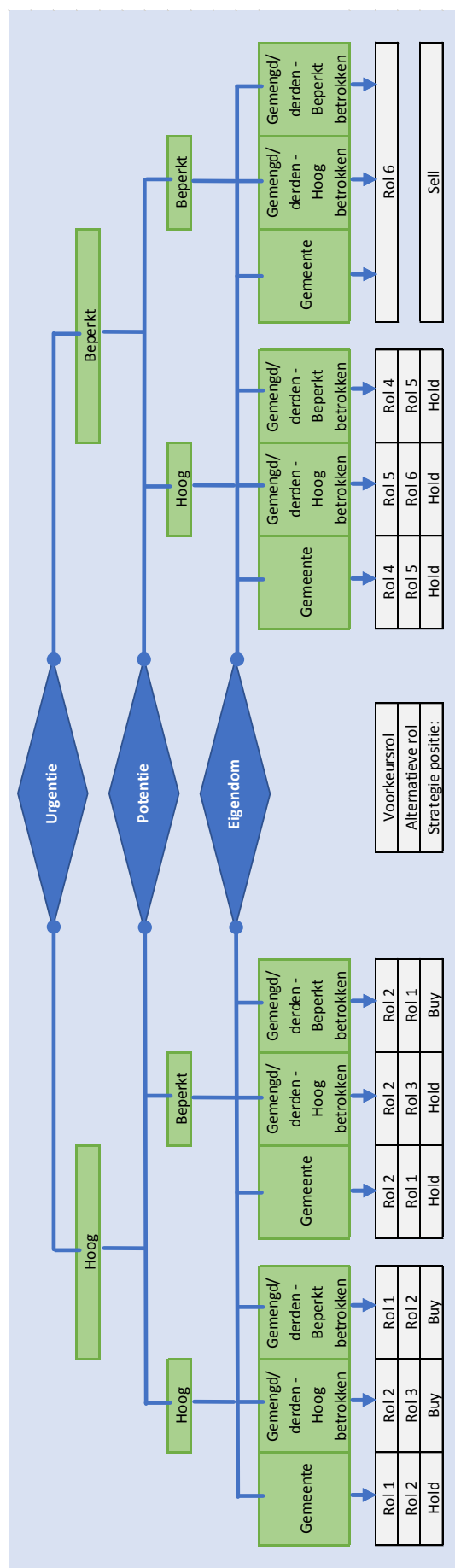
- **Sell:** grondpositie die we hebben, kan verkocht worden.
- **Hold:** grondpositie die we hebben aanhouden in afwachting van ontwikkelingen.
- **Buy:** onderzoeken of grondpositie kan worden uitgebreid door aankopen te doen.

Samenvattend zijn de situaties waarin we als gemeente een actieve grondproductie zullen overwegen:

- *Vlottrekken van een ontwikkeling; dit gebeurt bij een locatie die lastig maar urgent is of bij een functie of activiteit die we heel wenselijk vinden maar die door marktpartijen niet wordt opgepakt.*
- *Meer sturing in ontwikkeling; dit gebeurt bij een locatie waarop we op basis van de vier ruimtelijke hoofdprincipes als gemeente meer invloed willen dan we met publiekrechtelijk instrumentarium kunnen bereiken.*
- *Voorkomen ongewenste eigendomssituatie; hierbij gaat het om het voorkomen van grondspeculatie die slechts prijsverhogend werkt en toekomstige ontwikkelingen lastiger maakt of om het voorkomen dat er meer eigena-*

ren een positie krijgen waardoor onderhandelingstrajecten moeilijker kunnen worden.

In paragraaf 2.2 van de nota hebben we beschreven dat het komen tot een keuze voor de rol die het beste bij de gemeente past in een ontwikkeling (stap 4/afweging 2 uit het procesmodel) in de praktijk vaak gelijktijdig met de integrale afweging van een ontwikkeling (stap 3/afweging 1 uit het procesmodel) plaats vindt en dat zij elkaar ook beïnvloeden. Dat zien we ook in deze samenvatting terugkomen van situaties waarin we een actieve grondpolitiek zullen overwegen.





5. Informatievoorziening en uitwerkagenda

De snelheid waarmee omstandigheden voor gebiedsontwikkelingen wisselen vraagt om een grote mate van dynamiek in uitvoering en beheer van gebiedsontwikkelingen maar ook in visies en beleid waarop deze gebiedsontwikkelingen sturen. Om die reden willen we de nota grondbeleid dynamisch maken door gebruik te maken van de vooruitkijk en evaluatiemogelijkheid die onze Planning & Control cyclus biedt. Nieuwe ontwikkelingen geven we een plek in de paragraaf grondbeleid van de programmabegroting. Dat kan zowel betrekking hebben op het juridisch en financieel instrumentarium als op de maatschappelijke thema's en/of de financiële geldstromen die onderdeel zijn van de integrale afweging in deze nota. In dezelfde paragraaf in de jaarrekening evalueren we de huidige werking van ons beleid. Door deze werkwijze kunnen we de nota telkens actueel houden. Een volledig integrale actualisatie van de nota maken we iedere vier jaar en als de algemene uitgangspunten van deze nota veranderen. Daarin kunnen we dan gelijk de wijzigingen uit de paragraaf grondbeleid verwerken.

De integrale benadering van de gebiedsontwikkelingen in deze nota vraagt om nog een aantal andere aanpassingen in onze interne processen. Daarvoor hebben we nog de volgende uitwerkagenda:

- We gaan het proces waarin we de integrale afweging maken voor de gebiedsontwikkelingen evalueren en mogelijk herinrichten. We gaan daarbij onderscheid maken tussen minder complexe en/of kleinschaliger en complexe en/of grootschalige gebiedsontwikkelingen. We benoemen zo wat in de PPI komt en wat er binnen de programma's/gebiedsprofielen wordt afgewogen.
- We gaan de normering van de maatschappelijke thema's uit paragraaf 3.1.1 verder invulling geven. Dat doen we door vooraf aan te geven welke verwachtingen we hebben voor de verschillende maatschappelijke thema's in een gebiedsontwikkeling. Daardoor kunnen we initiatieven die voor een locatie-ontwikkeling worden ingediend beoordelen.
- We integreren het sturen op maatschappelijk en breed financieel rendement voor de gebiedsontwikkelingen in de P&C-cyclus.

