



Nota grondbeleid 2022

Inhoud

1. Inleiding	3
1.1 Inzet van het grondbeleid	4
1.2 Ontwikkeling van locaties	5
2. De uitgangspunten	6
2.1 Doelen van het grondbeleid	6
2.2 Integrale aanpak binnen duidelijke kaders	7
2.3 Het model maatschappelijk grondbeleid	8
3. Integraal impact-afwegingsmodel	12
3.1 Maatschappelijk rendement	13
3.2 Financiële rendement	17
3.3 Integrale beoordeling	20
4. Rolkeuze	23
4.1 De verschillende regierollen in het grondbeleid.	24
4.2 De verschillende productierollen in het grondbeleid.	24
4.3 Het afwegingskader voor de rolkeuze	26
5. Kaders en toepassing in de praktijk	29
5.1 Informatievoorziening	31

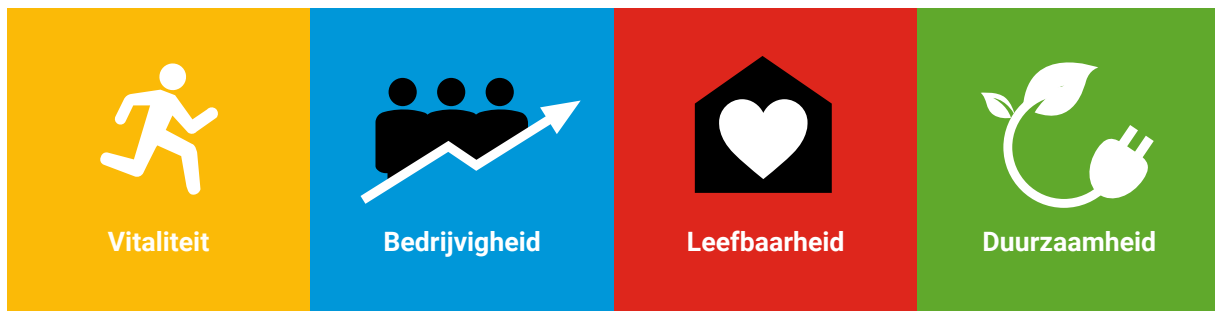


1. Inleiding

Alkmaar is een prachtig gebied om te wonen, te werken en te bezoeken. De aantrekkelijkheid ervan komt tot uiting in groei. In de komende decennia is een bevolkingsgroei van ongeveer 30% te verwachten. Daardoor zullen zo'n 15.000 nieuwe woningen nodig zijn. Het gaat hierbij niet alleen om het bouwen van huizen. Ook de planning en de realisatie van de benodigde infrastructuur vragen aandacht. Naast woningen zijn er voorzieningen nodig om te leren, werken, recreëren, sporten en te verblijven. De bestaande kwaliteiten van de gemeente dienen behouden te blijven en waar mogelijk moeten nieuwe kwaliteiten worden toegevoegd om het leven in onze gemeente nog aantrekkelijker maken voor zowel bewoners, ondernemers als bezoekers. Een belangrijk uitgangspunt daarbij is en blijft het motto 'Alkmaar om te ontmoeten.'

Het spreekt voor zich dat het in een dergelijke situatie nodig is om vooraf goed na te denken over hoe we deze transitie vorm gaan geven. In de omgevingsvisie Alkmaar 2040 zijn de kwaliteiten van de gemeente geformuleerd. Ook zijn erin de doelen die we op verschillende gebieden nastreven beschreven. Deze hebben betrekking op identiteit, dynamiek en verstedelijking, gezonde leefomgeving, verbindingen en bereikbaarheid en kennis en economie. In de programmabegroting van Alkmaar worden deze doelen jaarlijks nader uitgewerkt en worden ambities voor de volgende jaren opgenomen. Daarnaast worden voor de implementatie van de Omgevingswet van de

gebiedskenmerken de kwaliteiten, kansen en aandachtspunten per gebied benoemd in infographics. Zo wordt als het ware al een kader gegeven aan wat we aan maatschappelijke impact nastreven en kunnen we ook goed aangeven wat we in gebiedsontwikkelingen daarvan verwachten terug te zien.



Figuur 1: Maatschappelijke thema's uit de programmabegroting

Er liggen grote uitdagingen. We willen ambitieus gaan werken aan de verwezenlijking van onze doelstellingen. Daarbij spelen ruimtelijke ontwikkelingen een belangrijke rol. Woningen, bedrijven, ontmoetingsplekken, voorzieningen voor onderwijs en recreatie- en sportmogelijkheden vragen immers allemaal om ruimte. Gebieden gaan dan ook veranderen en dat levert kansen om onze ambities en ontwikkelingen samen te laten komen. De plannen die op dat gebied bestaan, zijn ambitieus, veelomvattend en complex. Om ze te realiseren zijn weloverwogen besluiten nodig. Het is zaak om goed na te denken over een optimale mix van ambities bij ontwikkelingen om op die manier optimale meerwaarde te generen. We handelen daarbij niet alleen maar we trekken samen op met inwoners, ondernemers en ontwikkelende partijen.

Een van de ruimtelijke ontwikkelingen die in het bijzonder onze aandacht verdienen, is het Alkmaars kanaal. Dit gebied strekt zich uit langs de oevers van het Noord-Hollands Kanaal. Het is de plaats waar we vorm gaan geven aan een stedelijke vorm van wonen, werken en recreëren met een grote diversiteit. Er ontstaat daar ruimte voor een compacte stad met een eigen haven en met drie gezichten: de zachte stad in Hollands-groen landschap, het gastvrije historische centrum en het stoer-stedelijke 'Waterfront'. Bouwen aan het Alkmaars Kanaal is bouwen aan de omgeving van de toekomst. Die omgeving is aantrekkelijk, stedelijk, innovatief, slim, lommerrijk en luisterrijk. Het gaat om compact bouwen met een mix aan functies. Daarbij spreekt het voor zich dat hierbij ook aandacht is voor Alkmaar als duurzame en klimaat-adaptieve gemeente. Dat blijkt onder andere uit de aandacht die we geven voor de invulling van de mobiliteit. Daarbij is er zowel aandacht voor de

gebruikers van het OV, als voor de fietsers en de voetgangers. Zij allen moeten naast de ruimte voor de automobilist voldoende plek en kwaliteit krijgen. Het uitgangspunt is wonen en werken in een schone, veilige, gezonde en groene omgeving.

1.1 Inzet van het grondbeleid

Bij het nemen van besluiten over ruimtelijke ontwikkelingen speelt grondbeleid een rol. Het bepaalt bij ruimtelijke ontwikkelingen in algemene zin de kaders waarbinnen de gemeente handelt. Het is daarom te beschouwen als een middel om maatschappelijke doelstellingen binnen de gemeente te verwezenlijken.

Deze nota grondbeleid beschrijft hoe we de ruimtelijke ontwikkelingen gaan aanpakken die met de verwezenlijking van onze maatschappelijke ambities verbonden zijn. We zetten in op een grondbeleid dat de aanleiding om gebieden te ontwikkelen centraal stelt en dat meer aansluit bij de markt- en ontwikkelambities. Deze nota beschrijft het nieuwe grondbeleid. Ze geeft een afwegingskader om bij ruimtelijke ontwikkelingen te komen tot een passende rolkeuze voor de gemeente. Dat kader geeft per ontwikkeling antwoord op vragen als welke ambities streven we na, welke resultaten willen we bereiken, gaan we zelf acteren of zoeken we de samenwerking met eigenaren op?

De nota is een belangrijk instrument voor de kaderstellende rol van de gemeenteraad. De raad legt hierin bijvoorbeeld vast of en onder welke voorwaarden er grond kan worden aangekocht of grondeigendom van de gemeente kan worden ingezet. Binnen deze kaders heeft het college mogelijkheden om te handelen. In de nota grondbeleid worden nadrukkelijk niet de

financiële kaders gesteld voor grondaankopen en/of voor het ontwikkelen van locaties. Die kaders worden bepaald bij het vaststellen van toekomstvisies, investeringsagenda's of bij concrete plannen voor locaties. Wel zijn in deze nota de afwegingen opgenomen om bij ontwikkelingen tot integrale keuzes te komen om bestuurlijke ambities waar te maken.

Daarnaast bevat deze nota een aanzet tot de actualisering van de wettelijke, financiële en juridische kaders daarbij. Uiteraard sluit de inhoud ervan ook aan bij actueel beleid en regelgeving zoals het BBV, de nieuwe Omgevingswet en de Aanvullingswet grondeigendom.

1.2 Ontwikkeling van locaties

Voor ruimtelijke plannen is steeds een locatie nodig waarop de ontwikkelingen gerealiseerd kunnen worden. Zulke locaties zijn schaars, ook in Alkmaar. Het gemeentelijke grondbeleid is een instrument om de benodigde ruimte te verkrijgen en om via ruimtelijke ontwikkelingen gewenste maatschappelijke effecten te realiseren.

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, te faciliteren zodat zij voor de gewenste ontwikkelingen kunnen zorgen. Een derde optie is het tot stand brengen van een samenwerking tussen de gemeente en andere (ontwikkel)partijen zoals corporaties, ontwikkelaars en beleggers. In dat geval kan gebruik worden gemaakt van elkaars sterke punten en mogelijkheden. Betrokkenheid van beide partijen zorgt bovendien voor goede kansen op de realisatie van de ontwikkeling. Er zijn hierbij diverse samenwerkingsvormen mogelijk. Zo kunnen we bijvoorbeeld overgaan tot het samen met private ontwikkelpartners en/of corporaties oprichten van een aparte juridische entiteit of in verschillende overeenkomsten de samenwerking regelen en afspraken maken over de planrealisatie, de inbreng van kennis en kunde en 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 bij de ontwikkelingen in willen nemen en welke instrumenten we daarvoor inzetten.

We beschikken als gemeente natuurlijk ook zelf over locaties. Voor een deel willen we die als eigendom behouden en inzetten bij de realisatie van belangrijke maatschappelijke functies, zoals bijvoorbeeld de aanleg van een openbare parkeerfaciliteit. Er zijn ook locaties met gemeentelijk vastgoed die op korte of langere termijn ingezet kunnen worden voor een andere bestemming. We kiezen er in deze nota voor om het grondbeleid en te ontwikkelen vastgoedlocaties van de gemeente bij elkaar te brengen. In beide gevallen gaat het immers over locaties waar een ruimtelijke ontwikkeling wordt beoogd. Deze te ontwikkelen vastgoedlocaties kunnen hiervoor strategisch zijn aangekocht, maar het kan ook zijn dat het bijvoorbeeld maatschappelijk vastgoed betreft dat niet meer gebruikt wordt. Vanuit het vastgoedbeleid zal worden bepaald welke locaties voor ontwikkeling in aanmerking komen. Op deze wijze zorgen we ervoor dat bij de (her-)ontwikkeling van gronden en gemeentelijk vastgoed steeds dezelfde spelregels en uitgangspunten in acht worden genomen. Waar in deze nota grondbeleid staat, is ook steeds het ontwikkelvastgoed bedoeld.

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.



2. De uitgangspunten

Grondbeleid is een belangrijk instrument om maatschappelijke doelstellingen te realiseren. Zo kunnen we bijvoorbeeld met de herontwikkeling van een leegstaand gebouw verloedering van de omgeving tegengaan en tegelijk invulling geven aan behoeftes die er bestaan op het gebied van wonen, recreatie en economische bedrijvigheid.

In dit hoofdstuk benoemen we de doelen van het grondbeleid en de stappen die we telkens in het grondbeleid nemen. We stellen het begrip 'meervoudige waardecreatie' centraal aangezien we zowel financiële waarden als maatschappelijke waarden door gebieds- en vastgoedontwikkeling creëren. We noemen het daarom ook maatschappelijk grondbeleid.

2.1 Doelen van het grondbeleid

De twee hoofddoelen van grondbeleid zijn de volgende:

1. Inzicht in de impact van een ontwikkeling
2. Sturing op het realiseren van de gewenste ontwikkelingen

Ze worden alle twee hieronder kort toegelicht.

Doel 1: Inzicht in de impact van een ontwikkeling

Een gebiedsontwikkeling creëert meervoudige waardecreatie. Zowel financieel als maatschappelijk is er impact. De inzet van publiek geld dient steeds zorgvuldig te worden afgewogen ten opzichte van het beoogde resultaat. We stellen daarvoor een impactanalyse op die ons helpt om besluiten over de ontwikkeling van een locatie weloverwogen te nemen. We kunnen immers zoeken naar de optimale mix van het maatschappelijk en financieel rendement. Daarbij is het ook nodig om naar de financiële risico's van de ontwikkeling te kijken. Het is daarbij wel nodig om niet alleen te kijken naar de kosten van de realisatie van een project maar ook rekening te houden met de kosten die ontstaan als een gewenste maatschappelijke ontwikkeling uitblijft. Hier gaat hoofdstuk 3 van deze nota verder op in.

Doel 2: Sturing op het realiseren van gewenste ontwikkelingen

Dat gaat over de vraag welke rol de gemeente bij ontwikkelingen wil nemen. We kijken voornamelijk naar de invloed die we willen uitoefenen om een bepaalde gewenste ontwikkeling te realiseren en de mogelijkheden en omstandigheden die we daarvoor hebben. We zien de noodzaak om in te spelen op lokale omstandigheden en behoeften. Om die reden kiezen we voor een grondbeleid dat niet primair actief of primair faciliterend is. We kiezen voor een **situationeel grondbeleid**. Dat bevat een afwegingskader om te komen tot een passende rolkeuze bij ruimtelijke ontwikkelingen. Hier gaat hoofdstuk 4 van deze nota verder op in.

Om deze twee hoofddoelen te bereiken, geven we duidelijke afwegingskaders en spelregels. Binnen het grondbeleid gaan we na welke wet- en regelgeving bij ruimtelijke ontwikkelingen geldt en beschrijven we de procedurele en financiële kaders waarbinnen we handelen.

2.2 Integrale aanpak binnen duidelijke kaders

In elke gebiedsontwikkeling komen diverse zaken en maatschappelijke ambities samen. De transformatie van een gebied is zo nooit een eenzijdige, sectorale aangelegenheid. Er is altijd sprake van impact op meerdere beleidsterreinen, waardoor we een integrale benadering van het plan nodig hebben. We zijn echter gewend om per beleidsterrein doelen vast te stellen, waardoor makkelijker een niet-realistische stapeling van die sectorale ambities kan ontstaan. Een integrale aanpak is daarom noodzakelijk. We streven een aanpak na die ambities op verschillende beleidsterreinen verbindt zodat ze elkaar versterken. Hiertoe moeten we vooraf het gewenst maatschappelijk rendement van een ontwikkeling zo goed mogelijk in beeld brengen, waarna we plannen daaraan kunnen toetsen.

Bij een integrale aanpak hoort ook een brede financiële afweging. De beoordeling van de ontwikkeling van een gebied op basis van alleen de grondexploitatie geeft daarbij onvoldoende een beeld van de financiële gevolgen. De grondexploitatie heeft immers alleen betrekking op de directe financiële gevolgen van de realisatie en de uitgifte van grond. Andere wijzigingen die in de gemeentebegroting door een ontwikkeling

ontstaan, blijven dan buiten beschouwing. Dat geeft een vertekend beeld wanneer er een oordeel gevraagd wordt over het al of niet doorgaan van een ontwikkeling of wanneer een keuze uit verschillende scenario's gemaakt moet worden. We gaan daarom ook andere belangrijke financiële gevolgen van een ontwikkeling onderzoeken en inzichtelijk maken.

Door zowel de integrale maatschappelijke impact als de brede financiële impact van een ontwikkeling samen in kaart te brengen, is het mogelijk weloverwogen keuzes te maken. Dit draagt ertoe bij dat we onze middelen doelmatig inzetten. In ons grondbeleid nemen we de gewenste maatschappelijke en financiële impact die we via een ontwikkeling willen realiseren als uitgangspunt. Daarbij hoeft het hoogst haalbaar financiële resultaat niet doorslaggevend te zijn. Juist de maatschappelijke impact is belangrijk. In een gebiedsontwikkeling zijn vaak kosten gemoeid die een breder doel dienen en/of op een ander terrein juist weer kosten besparen. Het is daardoor ook mogelijk en denkbaar dat we in een gebiedsontwikkeling extra investeringen doen waardoor een niet sluitende grondexploitatie gerechtvaardigd wordt door de gecreëerde maatschappelijke impact en/of financieel voordeel in andere gemeentelijke geldstromen.

In de actualisatie van het grondbeleid gaan we uit van een integrale afweging van gebiedsontwikkelingen. We gaan de kaders en de uitgangspunten daarvoor formeel vastleggen zodat wij ze niet bij iedere ontwikkeling opnieuw hoeven te bepalen. Ons grondbeleid wordt zo ook transparanter voor andere ontwikkelende partijen.

Met dit grondbeleid kunnen we beter inspelen op de complexiteit en de diversiteit van gebiedsontwikkelingen. Iedere locatie is uniek. De urgentie om te ontwikkelen varieert. Ook de uitgangssituatie kan verschillen. Waar op de ene locatie een gewenste ontwikkeling heel goed mogelijk is door derde partijen te faciliteren, kan het op een andere locatie noodzakelijk zijn dat de gemeente zelf nadrukkelijk de regie voert, mogelijk zelfs door er eigendom te verwerven.

Met deze nota legt de raad de kaders van het grondbeleid vast. Erin worden de afwegingen opgenomen om tot integrale keuzes voor ontwikkelingen te komen om de gemeentelijke

ambities waar te maken. Zo kan bijvoorbeeld worden bepaald onder welke voorwaarden er grond door de gemeente kan worden aangekocht

of onder welke voorwaarden grond die in het bezit is van de gemeente kan worden ingezet. Binnen deze kaders kan het college handelen.

2.3 Het model maatschappelijk grondbeleid



Figuur 2: Model maatschappelijk

Een integrale benadering van gebieds-ontwikkelingen houdt in dat we de sociale, maatschappelijke, fysieke en financiële vraagstukken die bij zo'n ontwikkeling optreden in onderlinge samenhang bekijken. Zo wordt duidelijk waarom een (her)ontwikkeling gewenst of noodzakelijk is en welke maatschappelijke impact we met die ontwikkeling willen realiseren en welk integraal financieel resultaat daarbij hoort. Op basis daarvan kunnen we daarna de afwegingen maken die nodig zijn om te besluiten over het laten doorgaan van ontwikkeling en over

de rol die de gemeente daarin wil nemen. We maken daarvoor gebruik van het hierboven weergegeven model maatschappelijk grondbeleid. Het doorlopen van dit model is geen eenmalige gebeurtenis. Op meerdere momenten is het een hulpmiddel voor het bepalen van de ontwikkelrichting. We onderscheiden daarbij in grote lijnen, zonder limitatief te zijn, de volgende momenten, die grotendeels samenhangen met de verschillende fasen waarin een ontwikkeling zich kan bevinden:

Bij het beschrijven van toekomstvisies	Bij het opstellen van een nieuwe toekomstvisie (integraal of sectoraal) moeten we al een link leggen naar ons grondbeleid. Hier maken we dan onze eerste grove schets voor onze gewenste ontwikkeling en daarbij horende ideale rolkeuze.
Bij het uitwerken van wijk- en/of gebiedsplannen	Bij het uitwerken van ideeën/plannen voor een bepaalde wijk of gebied benoemen we al meer specifieke plannen die nodig zijn om de ambities te realiseren. We pakken de potloodschets vanuit de toekomstvisie erbij en werken deze een stuk verder uit. Daardoor krijgen we een goede basis met inzicht in de gewenste ontwikkeling en bijbehorende rolkeuze om onderzoeken en/of procedures te starten of gesprekken met mogelijke partners en belanghebbenden te gaan voeren.
Bij het uitwerken van een locatieontwikkeling (initiatief van de gemeente)	In deze fase zijn wij bezig met de uitwerking van een locatie. We gaan beoordelen of we de gewenste ontwikkeling en rol die we eerder hadden bedacht nog steeds willen. Waar nodig stellen we bij of werken we verder uit. Dit dient als basis voor de voorwaarden die we koppelen aan plan- en partnerselectie.
Bij het beoordelen van initiatieven van derden	We kunnen een initiatief van derden ontvangen voor de ontwikkeling van een locatie. De ontwikkeling moet minimaal voldoen aan onze belangrijkste beleidsambities. We bekijken, al dan niet samen met de initiatiefnemer, of onze betrokkenheid nodig of gewenst is.

Tabel 1: Afwegingsmomenten van het model maatschappelijk grondbeleid.

Vanuit het model maatschappelijk grondbeleid werken we in een aantal stappen naar meer inzicht en/of besluitvorming toe. We volgen de onderstaande stappen, waarin we telkens beginnen met de stappen 1 en 2, gevolgd door de stappen 3 en 4. Deze laatste twee stappen, die betrekking hebben op de twee afwegingen die gemaakt moeten worden met betrekking tot de gewenste optimale ontwikkeling en de rol van de gemeente in die ontwikkeling, kunnen in wisselende volgorde of ook tegelijkertijd plaats vinden.

De stappen die horen bij het model maatschappelijk grondbeleid zijn:

Stap 1: Aanleiding ontwikkeling

Allereerst geven we een antwoord op de vraag wat de aanleiding is voor de ontwikkeling van een locatie. Of eenvoudiger: waarom is een bepaalde gebiedsontwikkeling eigenlijk nodig? De verschillende mogelijke aanleidingen kunnen verdeeld worden in vier hoofdgroepen:

1. In een gebied is sprake van een ongewenste situatie, of een situatie die om verandering vraagt. De ontwikkeling van een gebied kan helpen die verandering mogelijk te maken. Bij deze groep horen ook locaties die voor hun oude functie niet meer nodig zijn zoals leegstaande gebouwen of ongebruikte sportvelden.
2. Er is een maatschappelijke behoefte zoals een grote vraag naar woningen, werkgelegenheid of voorzieningen. Of we hebben ruimte nodig voor een van de transitie-opgaven (energie, duurzaamheid, mobiliteit). Het is dan nodig om een locatie te vinden om dit te realiseren.
3. Er is min of meer spontaan een mogelijkheid ontstaan voor een ontwikkeling op een bepaalde locatie, bijvoorbeeld door een voorstel door een partij. Er ligt een kans om hierop in te spelen.
4. Derden benaderen de gemeente met een voorstel om een locatie te ontwikkelen. Het kan dan gaan over ontwikkelingen die niet passen binnen de huidige planologische kaders zodat medewerking van de gemeente nodig is.

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 gemeente 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. Er is daarbij natuurlijk een direct verband tussen de gewenste impact en de aanleiding om de locatie te ontwikkelen. Wanneer die aanleiding bijvoorbeeld een steeds verdere teruggang van de leefbaarheid in een gebied is dan willen we juist hier hoog scoren op een inclusieve samenleving met veel aandacht voor veiligheid en gezondheid.

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:

1. Het **gewenste maatschappelijk rendement**. Het gaat dan om de vraag welke doelstellingen de gemeente op welke maatschappelijke thema's wil behalen.
2. De **brede financiële businesscase**. Het gaat dan om de vraag op welke geldstromen binnen de gemeente de ontwikkeling invloed heeft.

Wij kunnen dit inzicht gebruiken om keuzes te maken voor en in de ontwikkeling en tussen ontwikkelingen.

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

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

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 ¹ en/of complexe gebiedsontwikkelingen. De uitwerking in deze nota grondbeleid is verder op deze volledige integrale beoordeling van complexe gebiedsontwikkelingen gericht.

¹ 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.

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. Deze beoordeling ligt wel in de lijn van de volledige integrale beoordeling, maar wordt beperkt tot hetgeen in het betreffende plan nodig is.

Stap 4 (afweging 2): Rolkeuze grondbeleid

Het inzicht dat we door het maken van de integrale afweging krijgen, helpt ons ook om te bepalen aan welke ontwikkelingen we geen medewerking willen verlenen. Ideeën voor plannen die negatief scoren op de maatschappelijke thema's omdat ze bijvoorbeeld strijdig zijn met ons beleid kunnen we zo gefundeerd afwijzen. Ook bieden we initiatiefnemers zo de mogelijkheid plannen dusdanig te wijzigen dat ze wel aansluiten bij onze ambities. Als we medewerking willen verlenen aan een plan dan bepalen we ook welke rol de gemeente het beste in die ontwikkeling kan innemen. Of we deze rol ook echt gaan vervullen zal mede afhankelijk zijn van de omstandigheden. De huidige eigenaren en hun wensen en (ontwikkel) mogelijkheden kunnen hier een rol in spelen. De verschillende mogelijke rollen van de gemeente worden toegelicht in hoofdstuk 4

In de praktijk zullen de integrale afweging en de rolkeuze grondbeleid vaak tegelijkertijd plaats vinden en elkaar ook beïnvloeden. De keuze is mede afhankelijk van de gewenste impact van de ontwikkeling.



3. Integraal impact-afwegingsmodel

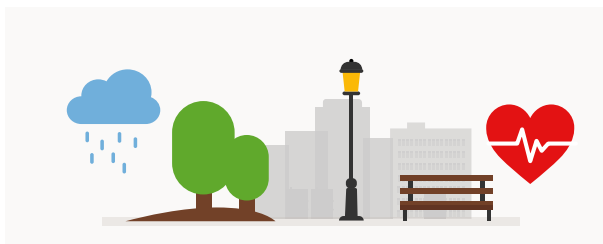
De ontwikkeling van een locatie gaat vrijwel altijd om meerdere vragen die samenkomen. Zo gaat de bouw van woningen al vaak minimaal samen met ambities om te vergroenen en te verduurzamen, klimaatbestendig te ontwikkelen en het streven naar ruimtelijke kwaliteit en het mee ontwikkelen van het voorzieningenniveau. Maar ook diverse welzijnsvraagstukken zullen relevant zijn zoals een gezonde, veilige, inclusieve samenleving.

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 onbetaalbaar zijn. 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 een weloverwogen beslissing te kunnen nemen over gebiedsontwikkelingen is het nodig dat we vooraf een goed inzicht hebben in het integrale rendement ervan. (zie ook hoofdstuk 2, stap 3, 'de integrale afweging'). We gebruiken

hiervoor een impact-afwegingsmodel. Daarin maken we inzichtelijk wat het maatschappelijk en het integraal financieel rendement van een ontwikkeling is. We geven antwoord op twee vragen:

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



Figuur 3: basis van impact-afwegingsmodel

3.1 Maatschappelijk rendement

Het maatschappelijk rendement van een gebiedsontwikkeling is het totaal aan mogelijke maatschappelijke effecten die veroorzaakt worden door een ruimtelijke ontwikkeling. Uit diverse maatschappelijke thema's worden randvoorwaarden en wensen afgeleid die we meegeven aan partijen die in een gebied willen ontwikkelen. We zoeken daarbij nadrukkelijk de verbinding met de aanleiding die er was om tot een gebiedsontwikkeling te komen. Op deze manier is voor iedereen duidelijk op welke maatschappelijke waarden de gemeente zich richt en waarom deze thema's in dat gebied van belang zijn. Zo sturen we op het creëren van waarde in gebiedsontwikkelingen.

In ons grondbeleid gaan we uit van bestaande beleids- en toekomstvisies zoals bijvoorbeeld de Visie mobiliteit en bereikbaarheid, het Alkmaar Fiets Actieplan, de Nota Grondprijzen, Duurzaamheid, Vitaliteit, Woonbeleid, etc. en de daarin opgenomen maatschappelijke doelen die we nastreven. In de omgevingsvisie Alkmaar 2040 zijn de kwaliteiten van de gemeente geformuleerd. Ook zijn de doelen die we nastreven erin nader beschreven. Deze doelen hebben betrekking op identiteit, dynamiek en verstedelijking, gezonde leefomgeving, verbindingen en bereikbaarheid en kennis en economie

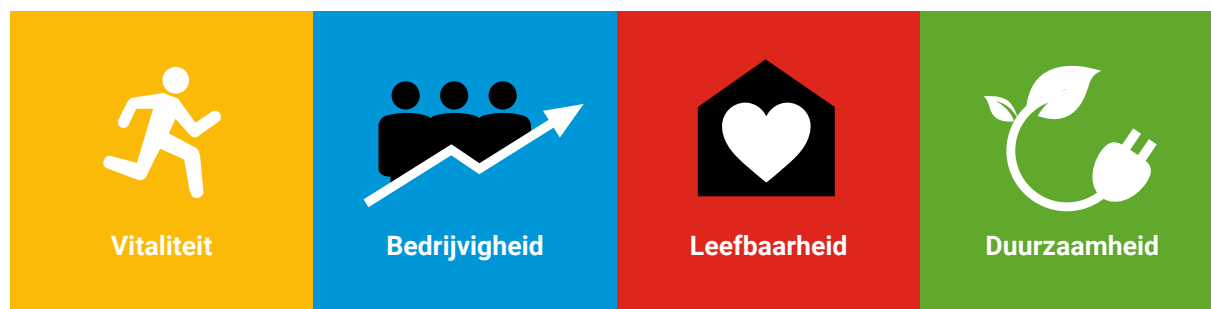
- **Identiteit** gaat om het nog verder versterken van bestaande kwaliteiten van de gemeente (behoud van het goede) en het waar dat mogelijk is toevoegen van nieuwe kwaliteiten om het leven nog aantrekkelijker te maken.
- **Dynamiek en verstedelijking** willen we vooral realiseren binnen de compacte stad Alkmaar, terwijl we tegelijkertijd de rust en openheid van het landelijk gebied voor de toekomst willen waarborgen.

- **Gezonde leefomgeving** gaat om het bevorderen van duurzaamheid en het gezonder en veiliger maken van de leefomgeving. Goede milieukwaliteit vormt de basis voor een gezond leven.
- **Verbindingen en bereikbaarheid** gaat om het uitbreiden en verbeteren van de toegankelijkheid, het wegwerken van bestaande barrières in het verkeersnetwerk en het versterken van de onderlinge verbindingen van de groen- en watergebieden.
- **Kennis en economie** moet onze gemeente nog sterker positioneren als centrumstad en economische motor van de regio.

We zien deze ook terugkomen in onze programmabegroting, waarin de raad jaarlijks opdracht geeft aan het college om in de programma's benoemde maatschappelijke effecten te realiseren.

In onze programmabegroting hebben we een andere indeling in programma's dan in de omgevingsvisie Alkmaar 2040 gemaakt waarin we sturen op maatschappelijke effecten. In dit grondbeleid gaan we eveneens uit van deze maatschappelijke thema's aangezien deze ook als kader zijn gesteld in de begroting; het beleid is per programma uitgewerkt naar gewenste effecten, doelstellingen, acties en benodigde middelen. De programmabegroting maakt onderscheid in de volgende programma's en onderliggende thema's, waarmee impact voor de maatschappij wordt beoogd:

Tabel 2: Indeling van maatschappelijke ambities in programma's en thema's in de programmabegroting.



- Onderwijs
- Cultuur, kunst en cultureel erfgoed
- sport
- Maatschappelijke ondersteuning
- Jeugd
- Iedereen doet mee
- Diversiteit

- Economie en Toerisme
- Citymarketing en evenementen

- Veiligheid
- Bereikbaarheid
- Ruimtelijke Ontwikkelingen
- Wonen
- Pakeren
- Alkmaars Kanaal

- Leefomgeving

Vanwege de directe link naar de gewenste effecten op deze programma's en thema's gaan we ook in het grondbeleid deze indeling gebruiken om de maatschappelijke impact van gebiedsontwikkelingen inzichtelijk te maken. De thema's uit de omgevingsvisie gebruiken we daarbij als een extra referentiebeeld zodat we op verschillende manieren onze doelen kunnen benaderen en bespreekbaar kunnen houden.

In onze jaarlijkse programmabegroting beschrijven we ieder programma en thema. Voor een nadere uitleg wat wordt bedoeld met de programma's² en thema's, welke doelen we hebben en hoe we die doelen willen bereiken verwijzen we daarom naar de programmabegroting.

De paragraaf grondbeleid in de programmabegroting en jaarstukken.

De paragraaf grondbeleid is een verplicht onderdeel van de programmabegroting en de jaarstukken van iedere gemeente. De paragraaf kent een aantal verplichte onderdelen die we uiteraard blijven opnemen. Aanvullend daarop gaan we de paragraaf grondbeleid ook nadrukkelijk gebruiken om de uitgangspunten van ons grondbeleid actueel te houden. In de begroting zullen we veranderingen in de uitgangspunten van de nota opnemen. Dat kan zowel betrekking hebben op het juridisch en financieel instrumentarium, als op de maatschappelijke thema's en/of financiële geldstromen die onderdeel zijn van de integrale afweging in deze nota. In de jaarrekening evalueren we de werking van de uitgangspunten van de nota. Hierdoor kunnen we de nota telkens actueel houden en komen we tegemoet aan de snelheid waarmee omstandigheden voor gebiedsontwikkelingen kunnen wisselen.

² Alleen de programma's die impact in de maatschappij beogen worden opgenomen. De programmabegroting kent ook nog het programma "inwoner en bestuur" en "financiën". In deze thema's worden geen maatschappelijke doelen nagestreefd die via ruimtelijke ontwikkelingen gerealiseerd kunnen worden. Ze gaan over klantgericht handelen en samenwerken door de gemeente en over de visie op de gemeentefinanciën.

De waardenmatrix

Om het maatschappelijk rendement waarop we willen sturen in een locatieontwikkeling inzichtelijk te maken en om zaken tegen elkaar te kunnen afwegen gebruiken we in het impact-afwegingsmodel een waardenmatrix. We sluiten daarvoor dus aan bij de indeling in programma's en thema's van onze programmabegroting zoals die in bovenstaande tabel 2 is weergegeven.

We kunnen via de waardenmatrix vroegtijdig ons wensbeeld van de te realiseren maatschappelijke impact inzichtelijk maken. Dat doen we bij het maken van toekomstvisies en wijk- en gebieds-plannen en in de voorbereidende en plan-vormingsfasen van een ontwikkeling vooraf. In de besluitvormende fase en bij de realisatie van een ontwikkeling gebruiken we de waardenmatrix om te toetsen of de gewenste maatschappelijke impactniveaus in de voorliggende plannen behaald gaan worden.

De mate van de realisatie van het maatschappelijk rendement dat we met een gebieds-ontwikkeling willen realiseren, maken we inzichtelijk via een aantal ontwikkel trends. We beoordelen in hoeverre een ontwikkeling bijdraagt aan de ambities die we hebben op de verschillende maatschappelijke thema's. We vergelijken daartoe de situatie voordat de ontwikkeling plaats heeft gevonden (de huidige situatie) met de situatie erna.

De beoordeling van de maatschappelijke thema's gaat niet per definitie op een kwantitatieve wijze. Maatschappelijke waarden worden immers door verschillende betrokkenen anders waargenomen en daardoor ook gewaardeerd. Maatschappelijke waarden zijn vaak lastig (of niet) in geld uit te drukken. Indicatoren kunnen wel helpen om een kwantitatieve onderbouwing te krijgen, maar daarnaast is een kwalitatieve beschouwing essentieel als maatschappelijke waarden in de beoordeling rondom gebiedsontwikkelingen meegenomen worden.

Voor de beoordeling van de maatschappelijke impact onderscheiden we vier impactniveaus in de waardenmatrix:

Grote verbetering

Verbetering

Gelijk

Daling

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

Als hulpmiddel voor het bepalen van ons wensbeeld van de te realiseren maatschappelijke impact (vooraf) maken we gebruik van de gebiedskenmerken die gemaakt worden voor de omgevingsvisie. In deze gebiedskenmerken staan de kwaliteiten, kansen en aandachtspunten voor gebieden in Alkmaar benoemd, op basis waarvan we kunnen bepalen of er een verbetering of mogelijk zelfs grote verbetering nodig is. Verder wordt de mate van maatschappelijke impact die we op de thema's willen realiseren in grote mate bepaald door de aanleiding van de ontwikkeling.

De beleidskaders en normering zijn en blijven uiteraard een sectorale aangelegenheid. Ze worden niet door het grondbeleid bepaald. Het opstellen van de waardenmatrix voor een bepaalde ontwikkeling is dan ook een integrale afweging die we binnen de gemeente maken. De kwalitatieve beschouwing is een zaak van onze specialisten in de gemeente samen met relevante stakeholders. Het grondbeleid faciliteert dit proces.

Maatschappelijk thema			Daling	Gelijk	Stijging	Grote stijging
Vitaliteit	Onderwijs			X		
	Cultuur, kunst en cultureel erfgoed					X
	Sport				X	
	Maatschappelijke ondersteuning				X	
	Jeugd			X		
	Iedereen doet mee			X		
	Diversiteit				X	
Bedrijvigheid	Economie en Toerisme			X		
	Citymarketing en evenementen			X		
Leefbaarheid	Veiligheid					X
	Bereikbaarheid			X		
	Ruimtelijke ontwikkeling				X	
	Wonen					X
	Parkeren			X		
	Alkmaars Kanaal			X		
Duurzaamheid	Leefomgeving				X	

Figuur 4: de waardenmatrix

Wanneer we de maatschappelijke thema's beoordelen op de impact die een ontwikkeling veroorzaakt dan kunnen we het resultaat daarvan visueel in beeld brengen in een waardenmatrix. De bovenstaande figuur 4 laat zien hoe in zo'n waardenmatrix inzichtelijk wordt welke toegevoegde waarde met een ontwikkeling beoogd wordt. De onderstaande invulling is fictief en alleen bedoeld als illustratie.

In dit fictieve voorbeeld scoren acht thema's zo dat ze een verbetering of grote verbetering laten zien binnen de doelstellingen op het thema. Thema's die eerder in stap 2 van het model maatschappelijk grondbeleid benoemd zijn als prioritair, dienen ook minimaal een verbetering te laten zien. We zouden dus geen medewerking aan het plan verlenen indien een van de thema's die nu niet minimaal als verbetering scoort wel als prioritair zou zijn benoemd. Het plan zou dan in ieder geval bijgesteld moeten worden. Hetzelfde geldt voor plannen die weliswaar voldoende maatschappelijke impact mogelijk maken, maar die een dusdanig negatieve financiële uitkomst hebben dat de investering die het plan daardoor zou vragen niet opweegt tegenover de maatschappelijke impact van het plan. Zie hierover verder paragraaf 3.3 'de integrale beoordeling'. Deze plannen zullen ofwel zo bijgesteld moeten worden dat ze wel voldoen, ofwel geen medewerking van ons krijgen.

3.2 Financiële rendement

Een gebiedsontwikkeling heeft naast maatschappelijke ook financiële gevolgen voor de gemeente. Ook financieel is er op verschillende manieren impact voor onze gemeente maar vaak ook voor andere belanghebbenden. Zo kan het vergroenen en verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit de vastgoedwaarde van omliggende panden verhogen of kunnen ruimtelijke ingrepen die bijdragen aan de verbetering van luchtkwaliteit allerlei kosten in de gezondheidszorg verlagen. Verbeteringen in maatschappelijke waarden hebben zo vrijwel altijd financiële impact die verder en breder gaat dan onze eigen gemeentelijke geldstromen.

In paragraaf 2.2 beschreven we al dat we in deze nota breder naar de financiële impact kijken dan we tot nu toe gewend waren. Feitelijk ontstaat er door een gebiedsontwikkeling een nieuwe gebiedseconomie en daarom zou een bredere benadering via een vorm te geven gebieds-exploitatie³ een goed instrument zijn. Het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV), waarin de verslagleggingsregels zijn opgenomen voor gemeenten kent het fenomeen van de gebieds-exploitatie 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 financiële impact de ontwikkeling van een locatie heeft, maken we eerst onderscheid in een aantal groepen waarin we de financiële gevolgen kunnen indelen. We onderscheiden daarvoor:

- Directe financiële gevolgen van een gebiedsontwikkeling voor de gemeente.
- Indirecte financiële gevolgen van een gebiedsontwikkeling voor de gemeente.
- Financiële gevolgen van een gebiedsontwikkeling voor andere partijen dan de gemeente.

Directe financiële gevolgen van een gebiedsontwikkeling

Een gebiedsontwikkeling heeft altijd directe financiële gevolgen voor de gemeente. Ze zijn incidenteel van aard. Deze gevolgen komen voort uit:

- **De grondexploitatie:** Hiervan is sprake indien de gemeente zelf grond in bezit heeft of verworft en zelf het gebied bouw- en woonrijp maakt en grond uitgeeft. De grondexploitatie is een belangrijk instrument bij de financiële sturing van een gebiedsontwikkeling. De grondexploitatie bij een gebiedsontwikkeling kan zowel met een financieel voordelig als nadelig resultaat afgesloten worden.
- **Gemeentelijk vastgoed:** Indien er ook gemeentelijk vastgoed in een ontwikkeling is opgenomen dan hoort de ontwikkeling hiervan eveneens tot de directe financiële gevolgen die

³ 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.

uit een gebiedsontwikkeling komen. Afhankelijk van wat met het vastgoed gebeurt moeten we kijken naar de boekwaarde, de verkoopopbrengst, de (verbouw- of sloop-) kosten en de invloed op de kapitaallasten.⁴

- **Kostenverhaal:** Als we de ontwikkeling door andere ontwikkelende partijen laten uitvoeren, dan zullen de hierboven genoemde financiële gevolgen voor rekening komen van die ontwikkelende partijen (en dus in te delen zijn in de groep 'financiële gevolgen van een gebiedsontwikkeling voor andere partijen dan de gemeente'). De kosten die wij in dat geval als gemeente maken om het plan te beoordelen en om planologisch medewerking te verlenen gaan wij, conform wettelijke voorschriften, verhalen op de ontwikkelende partijen. Voor de gemeente zijn de directe financiële gevolgen van de ontwikkeling dan ook gelijk aan het resultaat van het kostenverhaal. Dit resultaat kan maximaal budgettair neutraal zijn, maar het is ook mogelijk dat we niet alle kosten kunnen verhalen of zelfs een financiële bijdrage moeten leveren als we de ontwikkeling goedkeuren.

Indirecte financiële gevolgen van een gebiedsontwikkeling

Naast de juist genoemde directe financiële gevolgen van een gebiedsontwikkeling zijn er ook financiële gevolgen op de langere termijn. Er ontstaat als het ware een hele nieuwe gebiedseconomie. Dat is zeker het geval als het een grote ontwikkeling betreft. De financiële gevolgen kunnen op heel veel terreinen optreden. Denk bijvoorbeeld aan diverse maatschappelijke voorzieningen (scholen, sport, etc.) die mogelijk nodig zijn, nieuwe infrastructuur die onderhoud nodig heeft, wijzigingen in rijksbijdragen, gemeentelijke belastingen en heffingen, maar ook aan uitkeringen, wmo-voorzieningen, jeugdhulp, etc. Dit zijn de indirecte financiële gevolgen van de gebiedsontwikkeling. Zij zullen overwegend structureel (voor de langere termijn) van aard zijn.

Voor het maken van een goede integrale afweging is het van belang om naast de directe financiële gevolgen van een gebiedsontwikkeling ook de indirecte lange termijn gevolgen voor onze gemeente mee te nemen. Gezien de grote diversiteit van geldstromen waarin wijzigingen zullen ontstaan en de complexiteit van de materie concentreren we ons bij de bepaling van de financiële impact in de basis op een paar geldstromen die nauw verbonden zijn aan de ontwikkeling. We gaan er daarbij van uit dat we met name die geldstromen meenemen in de afweging die niet grotendeels budgettair neutraal zullen optreden.

Om ook in dit opzicht een goede integrale afweging te maken wordt de invloed van de ontwikkeling op de belangrijkste financiële geldstromen in de gemeentebegroting bekeken. De situatie voor de gebiedsontwikkeling vergelijken we met de ramingen voor de situatie erna. Daarbij zullen we in ieder geval in de beoordeling een plek geven:

- **Onderhoud openbare ruimte:**

We vergelijken de kosten van het beheer en onderhoud van de openbare ruimte voordat de gebiedsontwikkeling plaats vond met de kosten na de ontwikkeling. De wijziging hierin brengen we in beeld.

- **Belastingen:**

De wijziging in de relevante belastingopbrengsten die eventueel ontstaan door de realisatie van de ontwikkeling. In principe zijn alle gemeentelijke belastingen daarbij mogelijk. Afhankelijk van de realisatie zullen we moeten bepalen welke daadwerkelijk een plek krijgen in het overzicht. Als er bijvoorbeeld ook een hotel gerealiseerd wordt in de ontwikkeling, dan gaan we ook de wijziging in de toeristenbelasting inzichtelijk maken.

- **Riolering:**

Indien we een gebiedsontwikkeling doen in een bestaand deel van onze gemeente dan hebben we niet met een eerste aanleg van riolering te maken, maar met een vervangingsinvestering van riolering. Via de rioolheffing sparen we voor dit soort voorzieningen. De spaargelden die niet nodig zijn vanwege een gebiedsontwikkeling maken we inzichtelijk.

⁴ In afwijking tot alle overige genoemde financiële gevolgen is de invloed op kapitaallasten structureel van aard en geldt dus voor de lange termijn financiële gevolgen.

Daarnaast zullen we bij de grotere ontwikkelingen via maatwerk gaan beoordelen of er nog meer geldstromen dusdanig veel impact hebben in de financiële inzichten dat ze in de financiële businesscase opgenomen moeten worden. De afweging om dit wel of niet te doen nemen we standaard in ons proces op.

De financiële businesscase

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

Schematisch ziet dit als volgt uit:

Directe geldstromen gebiedsontwikkeling	
Grondexploitatie of Kostenverhaal	
Waarde maatschappelijk vastgoed	
Kapitaallasten aciva	
Indirecte geldstromen gebiedsontwikkeling	
Grondexploitatie of Kostenverhaal	
Belasting	
Riolering	

Figuur 5: geldstromen in de financiële businesscase

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

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

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

Financiële gevolgen van een gebiedsontwikkeling voor andere partijen dan de gemeente

Hierboven hebben we inzichtelijk gemaakt welke directe en indirecte financiële gevolgen er voor de gemeente zijn vanwege een gebiedsontwikkeling. Over het algemeen zijn er bij iedere gebiedsontwikkeling ook financiële gevolgen voor andere partijen. Ook deze kunnen vrij direct met de ontwikkeling te maken hebben. Dat is bijvoorbeeld het geval voor de ontwikkelende partij. Deze heeft in ieder geval het financieel resultaat uit de vastgoedexploitatie, maar mogelijk ook nog uit de grondexploitatie. Ook de belegger of eindgebruiker van het vastgoed dat ontwikkeld is heeft te maken met directe financiële gevolgen vanwege de aankoop van het vastgoed. Naast deze directe gevolgen zijn ook vaak andere partijen nog indirect gebaat bij de ontwikkeling. Zo kunnen bijvoorbeeld winkeliers en horeca-uitbaters profiteren doordat de openbare ruimte rond hun ondernemingen een kwaliteitsslag heeft gemaakt of doordat het verblijfsklimaat is verbeterd. Of kunnen ondernemers in een gemeente door de aanleg van een nieuwe woonwijk weer makkelijker aan personeel komen. Nog een ander voorbeeld zou kunnen zijn dat verzekeringspartijen minder kosten maken door in ontwikkelingen veel aandacht te besteden aan de veiligheid en gezondheid van bewoners en bezoekers.

Het kenmerk van deze baten is dat ze dus bij andere partijen liggen. Een ander kenmerk van, met name de indirecte financiële gevolgen bij deze andere partijen, is dat ze vaak heel moeilijk kwantificeerbaar zijn. Via een Maatschappelijke Kosten Baten Analyse (MKBA) is het toch

mogelijk een inschatting te maken van deze financiële gevolgen en van de partijen die er baat van hebben. Dat inzicht kan nuttig zijn voor ons aangezien het in ieder geval nut en noodzaak van de ontwikkeling kan verduidelijken, maar ook om wellicht gesprekken te voeren met derde partijen of zij niet bereid zijn extra te investeren (ondernemers) of te subsidiëren (overheid). Bij een ontwikkeling waar dit veel meerwaarde biedt zullen we dan ook een MKBA opnemen. Ze zijn echter nooit onderdeel van de integrale financiële businesscase aangezien hier alleen de geldstromen in worden opgenomen die gevolgen hebben voor de gemeentebegroting.

3.3 Integrale beoordeling

Nadat het maatschappelijk en het financieel rendement beide integraal in beeld zijn gebracht, kunnen we deze tegen elkaar afwegen. Zoals in de inleiding van dit hoofdstuk beschreven maken we daarbij gebruik van het impact-afwegingsmodel. Zo kan worden bepaald of een ontwikkeling wel of niet door kan gaan. Ook kan worden bekeken welke ontwikkeling prioriteit heeft of welk van verschillende scenario's en of uitwerkingen van een gebiedsontwikkeling de voorkeur verdient.

Het kan daarbij ook mogelijk zijn dat we kiezen voor een scenario waarbij in de financiële businesscase als geheel of in de grondexploitatie afzonderlijk een voorzienbaar tekort is opgenomen. Dit tekort kan gerechtvaardigd worden doordat het beoogde maatschappelijke rendement groot is. Wat dan telt is de maatschappelijke waardecreatie die met de ontwikkeling wordt bereikt.

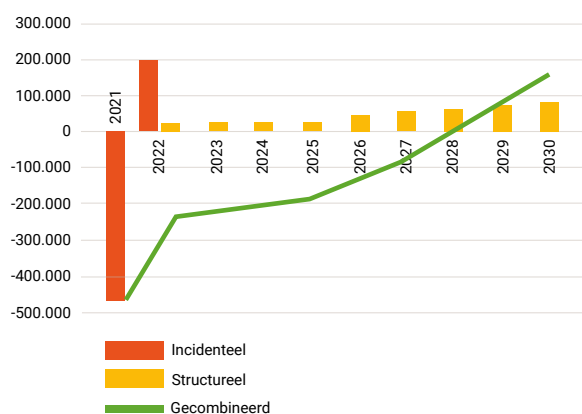
Het inzicht dat we krijgen doordat we deze integrale beoordeling maken, zorgt ervoor dat we een aantal keuzes kunnen maken. In paragraaf 2.3 van deze nota beschreven we deze keuzes al bij de afwegingen in stap 3 van het model maatschappelijk grondbeleid. Hieronder werken we ze samengevat uit:

- De integrale beoordeling laat zien dat de maatschappelijk impact niet het vereiste basis rendement haalt, bijvoorbeeld als het strijdig is met ons beleid. Of dat het maatschappelijk rendement dat behaalt kan worden te beperkt is om een eventueel negatieve financiële businesscase (als geheel of in de grondexploitatie/kostenverhaal afzonderlijk) te rechtvaardigen. In dit geval zal het plan herzien moeten worden of zal het (definitief) afgewezen worden.
- De integrale beoordeling stelt ons in staat om het resultaat van een beoogde ontwikkeling verder te optimaliseren. Stel dat de integrale beoordeling laat zien dat een belangrijk maatschappelijk thema in het plan meer impact zou moeten veroorzaken vanwege de aanleiding om tot een ontwikkeling te komen. We kunnen dan zoeken naar mogelijkheden het plan bij te wijzigen zodat de gewenste impact wel gerealiseerd wordt. Een heel andere vorm van optimalisatie is dat we een plan dat maatschappelijk voor meer rendement zou gaan zorgen dan nodig is, ook zouden kunnen wijzigen om het financieel rendement te verbeteren.
- De integrale beoordeling stelt ons in staat om eventueel prioriteringen en/of keuzes te maken indien er meer locaties zijn die ontwikkeld moeten worden of indien er meer varianten voor een plan zijn.

Hieronder staat een fictief voorbeeld van de integrale beoordeling van een gebiedsontwikkeling.

Maatschappelijk thema		Daling	Gelijk	Stijging	Grote stijging
Vitaliteit	Onderwijs		x		
	Cultuur, kunst en cultureel erfgoed				x
	Sport			x	
	Maatschappelijke ondersteuning			x	
	Jeugd		x		
	Iedereen doet mee		x		
	Diversiteit			x	
Bedrijvigheid	Economie en Toerisme		x		
	Citymarketing en evenementen		x		
Leefbaarheid	Veiligheid				x
	Bereikbaarheid		x		
	Ruimtelijke ontwikkeling			x	
	Wonen				x
	Parkeren		x		
	Alkmaars Kanaal		x		
Duurzaamheid				x	
	Leefomgeving				

Financiële businesscase - voorbeeld



Beoordelingscriterium					
1	Hard/Wens	Ja	Nee	N.v.t	
2	Hard/Wens	Ja	Nee	N.v.t	
3	Hard/Wens	Ja	Nee	N.v.t	
4	Hard/Wens	Ja	Nee	N.v.t	
5	Hard/Wens	Ja	Nee	N.v.t	
6	Hard/Wens	Ja	Nee	N.v.t	
7	Hard/Wens	Ja	Nee	N.v.t	
8	Hard/Wens	Ja	Nee	N.v.t	
9	Hard/Wens	Ja	Nee	N.v.t	

Figuur 6: fictief voorbeeld van de integrale beoordeling

In bovenstaand voorbeeld van de integrale beoordeling is opgenomen:

- **Maatschappelijke rendement:** Getoond door de waardenmatrix zoals die al eerder werd gebruikt in figuur 4.
- **Financiële rendement:** 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.
- **Beoordelingscriteria:** Een aantal vragen die per ontwikkeling gesteld kunnen worden. Dit kunnen de criteria zijn op basis waarvan de integrale beoordeling tot een eindoordeel en een advies/besluit krijgen. We nemen hiervoor in de nota geen standaardcriteria op. Deze criteria worden opgesteld gedurende de stappen van het model Maatschappelijk Grondbeleid. Zo wordt in stap 2 bepaald welke maatschappelijke thema's prioritair zijn en wordt in stap 3 de rest van de criteria ingevuld.

We kunnen hierbij denken aan:

- » Een criterium dat bepaald of bepaalde maatschappelijke thema's minimaal een verbetering moeten betekenen.
- » Een criterium dat bepaald of bepaalde maatschappelijke thema's minimaal een grote verbetering moeten betekenen.
- » Een criterium over een minimum vereist incidenteel/direct financieel rendement en/of een criterium over een minimum vereist gecumuleerd (direct en indirect) financieel rendement binnen een bepaalde looptijd en/of een criterium dat een financieel onrendabele integrale businesscase wordt gerechtvaardigd met een positief maatschappelijk rendement.
- » Harde criteria die minimaal behaald moeten worden (anders zal plan niet door kunnen gaan cq herzien moeten worden)
- » Wenscriteria die een streven aangeven maar geen harde voorwaarde voor doorgang van het plan zijn.
- » Een groen/rood signaal: groen voldoet aan het criterium en rood voldoet er niet aan.



4. Rolkeuze

Welke rol zal nu bij voorkeur geschikt zijn om een gewenste ontwikkeling tot stand te brengen? 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.

Aan de hand van een integraal afwegingsmodel bepalen we welke rol de gemeente het beste in kan nemen om op een locatie tot een gewenste ontwikkeling te komen. Hierbij maken we onderscheid tussen de regierol en de productierol voor onze gemeente, waarbij we telkens een combinatie van die twee kiezen. We kiezen dus niet meer voor één (voorkeurs)rol, zoals we dat nog wel in de nota grondbeleid van 2016 deden met een voorkeur voor facilitair grondbeleid. We kiezen nu, zoals we ook al eerder benoemden in paragraaf 2.1, voor een situationeel grondbeleid.

In dit grondbeleid is gekozen voor *situationeel grondbeleid*, waarbij we van situatie tot situatie kijken welke rol de gemeente het beste past.

Het bepalen van deze voorkeursrol is meestal geen eenmalige handeling voor een bepaalde ontwikkeling. In tabel 1 in paragraaf 2.3 beschreven we ook al de verschillende momenten waarop we de keuze voor een rol maken en/of heroverwegen.

We gaan dus werken met een combinatie van een regierol en een productierol. Die lichten we hieronder eerst toe.

4.1 De verschillende regierollen in het grondbeleid.

De eerste keuze is die voor een bepaalde regierol. We maken daarbij onderscheid tussen een actieve regierol en een reactieve regierol. Deze keuze heeft betrekking op de mate van intensiteit bij het sturen op het tot stand komen van een ontwikkeling. Hoe belangrijk en hoe urgent vinden we het dat de ontwikkeling wordt gerealiseerd. Het is daarbij nog niet belangrijk wie de productierol van de daarvoor benodigde grondontwikkeling op zich neemt.

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

De gemeente heeft een **actieve regierol** op locaties waar ze graag ziet dat er een ontwikkeling tot stand gaat komen. Er is dan dus een urgente aanleiding om de locatie te ontwikkelen. De gemeente gaat daarvoor 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 het maken van planvisies en het 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. We reageren op incidentele ontwikkelkansen.

4.2 De verschillende productierollen in het grondbeleid.

Wat de keuze voor een bepaalde regierol ook is, er zijn dan nog steeds verschillende productierollen mogelijk. Grondbeleid gaat meestal samen met een grondtransformatieproces. Dat omvat het proces van inkoop, bestemmingswijziging, bouw- en woonrijp maken en verkoop van de voor een ontwikkeling uitgeefbare grond. Dat geheel noemen we ook wel grondproductie.

De *productierol* van de gemeente gaat over de rol die we innemen in het aankopen, bouw- en woonrijp maken van de grond en het verkopen van de uitgeefbare grond aan partijen die verder gaan ontwikkelen.

De grond die nodig is om ruimtelijke doelstellingen te realiseren kan op verschillende manieren beschikbaar komen. De twee 'klassieke' productierollen die een gemeente daarbij kan innemen zijn:

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

Deze twee rollen zijn uitersten in de vele mogelijkheden. Er zijn veel tussenvarianten en mengvormen, waarin de gemeente en private partijen samenwerken. De keuze voor een bepaalde productierol hangt immers af van diverse omstandigheden zoals de locatie, de betrokken partijen, de mogelijkheden en de uitdagingen.

Bij de verschillende rollen horen verschillende mogelijkheden, kansen en risico's. In onderstaande tabel zijn die kernachtig samengevat.

Rol	Eigenschappen: kansen/mogelijkheden/risico's.
Actief	Dit biedt de beste mogelijkheden voor het realiseren van de gewenste maatschappelijke impact van een gebiedsontwikkeling. Daarnaast zijn er kansen op het realiseren van een goed financieel rendement. Financieel zijn er wel grotere risico's aan verbonden aan de directe grondproductie omdat er een voorinvestering nodig is. Grondpositie: 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) 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.
Gemengd	Het realiseren van de gewenste maatschappelijke impact van de ontwikkeling is afhankelijk van samenwerking tussen de gemeente en andere partijen. Men kan gebruik maken van elkaars sterke punten en mogelijkheden. Betrokkenheid van alle partijen zorgt voor goede kansen op de realisatie van de ontwikkeling. De risico's kunnen hierbij echter toch bij de gemeente komen te liggen bijvoorbeeld als de samenwerking niet goed verloopt.
Faciliterend	Het realiseren van de ontwikkeling is afhankelijk van het initiatief van particuliere marktpartijen. Deze bezitten de grond. Ze kunnen die voor eigen rekening ontwikkelen. Daarvoor vragen ze de medewerking van de gemeente. 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. Toch kunnen er ook indirecte financiële risico's zijn wanneer een ontwikkeling bijvoorbeeld niet gerealiseerd wordt.

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

Sturen op lange termijn

Een keuze voor situationeel grondbeleid maakt het mogelijk dat we ons beter richten op de lange termijntrend voor visies en verwachtingen. Een vooraf ingenomen voorkeursrol voor een voornamelijk actief of voor een voornamelijk faciliterend grondbeleid is in het verleden vaak voor een belangrijk deel tot stand gekomen onder invloed van de economische conjunctuur. Het is echter beter om de rolkeuze situationeel te bepalen op basis van het realiseren van lange termijn maatschappelijke doelstellingen. Zo is

ook landelijk nu weer meer aandacht voor een actieve productierol door gemeenten vanwege de wooncrisis die er is. De gedachte is dat gemeenten meer kunnen sturen op het gewenste woonprogramma als ze zelf de grond bezitten. De woningen die we nodig hebben zullen nog vele jaren van bouwen vereisen. Zelfs als er mogelijk ook weer een keer een mindere economische tijd aan komt en wellicht de vraag (tijdelijk) lager komt te liggen. Op lange termijn blijven de woningen nodig en dat vraagt om een blijvend commitment.

Strategisch verwervingsbudget

Uit het afwegingskader voor de voorkeursrol kan blijken dat we bij voorkeur als gemeente zelf de grond willen ontwikkelen en dat daarvoor de aankoop van een locatie nodig is. Gegeven de soms noodzakelijke snelheid van handelen en het belang om desgewenst private partijen vóór te zijn als zich mogelijkheden voordoen, is het essentieel om handelingsruimte te hebben zodat slagvaardig op de grond- en vastgoedmarkt geopereerd kan worden in het belang van toekomstige planvorming. We hanteren hiervoor in het grondbeleid dezelfde uitgangspunten als in het vastgoedbeleid.

Onderstaande geactualiseerde uitgangspunten en werkwijze maken (snelle) strategische aankopen mogelijk:

- Strategische aankopen moeten passen in de (toekomst)visies en beleid van de gemeente.
- Aankopen dienen de positie van de gemeente te versterken bij (potentiële) ontwikkelingen.
- Verantwoording wordt gegeven in de reguliere P&C cyclus en/of middels een raadsvoorstel.
- Aankopen worden opgenomen in toekomstige grondexploitaties en worden daarmee onderdeel van de integrale financiële businesscase.

Actieve regie		
Actieve grondproductie	Samenwerkend grondproductie	Faciliterend
Rol 1	Rol 2	Rol 3

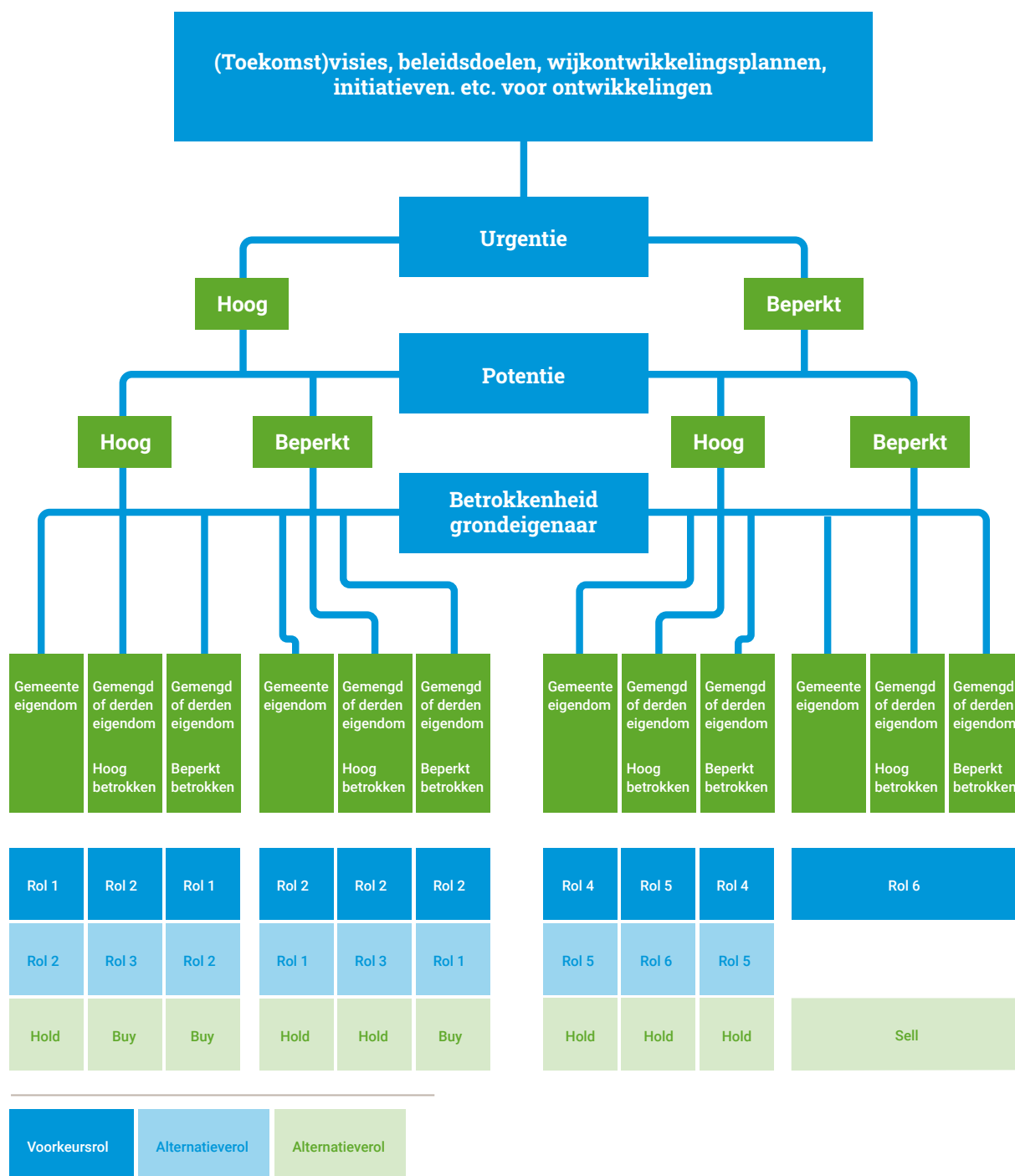
In de verantwoording wordt aangegeven wat de verwachte dekking voor de aankoop is. Dat kan zijn binnen de toekomstige grondexploitatie of binnen de integrale businesscase, eventueel aangevuld met een bijdrage uit de algemene middelen.

- De beschikbare kredietruimte voor strategische aankopen bedraagt € 15,0 miljoen.
- Nadat strategische aankopen zijn gerealiseerd en deze achteraf door de gemeenteraad is bekrachtigd, wordt de beschikbare kredietruimte weer verhoogd naar een bestedingsvolume van € 15,0 miljoen.

4.3 Het afwegingskader voor de rolkeuze

De gemeente kiest steeds voor een combinatie van een regierol en een grondproductierol. Bij beide regierollen is een combinatie met alle grondproductierollen mogelijk. Bij elke gebiedsontwikkeling zijn zo de volgende zes rollen mogelijk.

Reactieve regie		
Actieve grondproductie	Samenwerkend grondproductie	Faciliterend
Rol 4	Rol 5	Rol 6



Figuur 7: De zes combinatiemogelijkheden van regie- en productierollen.

Per gebiedsontwikkeling kunnen wij kiezen uit deze zes rollen. We bepalen daarbij steeds aan de hand van drie stappen in het integrale afwegingsmodel welke rol bij een bepaalde ontwikkeling het meest geschikt is om de gewenste impact te realiseren.

Stap 1: hoe urgent is de ontwikkeling?

De mate van urgentie wordt voornamelijk bepaald door de aanleiding die er is om

maatschappelijke doelstellingen te realiseren. Als er dringend behoefte is aan de ontwikkeling is er sprake van een hoge urgentie. Bij een geringe noodzaak om te ontwikkelen is sprake van een lage urgentie. De mate van urgentie is van grote invloed op de keuze voor een bepaalde regierol. Bij een hoge urgentie zal de voorkeur uit gaan naar een actieve regierol. Bij een lage urgentie ligt een reactieve regierol meer voor de hand.

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

De potentie van een gebied zegt iets over hoe goed de omstandigheden in dat gebied zijn om een gewenste ontwikkeling mogelijk te maken. Een gebied kan bijvoorbeeld een hoge potentie hebben doordat de locatie realistische mogelijkheden voor een ontwikkeling heeft door de aanwezigheid van voldoende uitbreidingsruimte of voldoende inbreidingsmogelijkheden. Een gebied met een beperkte potentie heeft weinig ontwikkelruimte en wordt gekenmerkt door complexe factoren, waardoor ontwikkeling van een gebied lastig realiseerbaar is en vaak gepaard gaat met hoge kosten. We kunnen hierbij denken aan versnipperd eigendom, ingewikkelde bodemvraagstukken, hardnekkige hindercirkels of bijvoorbeeld letterlijk weinig ruimte om bouwmaterialen aan te voeren en te plaatsen.

Stap 3: Hoe betrokken is de huidige grond-eigenaar?

Nadat de urgentie en de potentie beoordeeld zijn, kijken we bij wie het grondeigendom van het te ontwikkelen gebied ligt. Is die in handen van de gemeente of van derde of is er sprake van gemengd grondbezit? Indien de gemeente de eigenaar is, mag worden verwacht dat de betrokkenheid groot is. Indien het grondeigendom bij een derde ligt, moet worden bepaald in hoeverre deze geneigd is om aan de gewenste ontwikkeling bij te dragen. Misschien heeft de grondeigenaar zelf ook de wens om de grond te ontwikkelen en wil hij meedenken over de maatschappelijke waardecreatie die wij graag gerealiseerd zien. Als er sprake is van een lage betrokkenheid bij de grondeigenaar terwijl er wel een nadrukkelijke wens is om in het gebied te ontwikkelen, dan doen we er goed aan te overwegen een actieve(re) productierol in te nemen.

In het hiervoor weergegeven afwegingskader zijn de drie stappen duidelijk zichtbaar.

De zes mogelijke rollen lichten we hieronder nogmaals toe.

Rol 1	Actieve regie / Actieve productie	Urgente ontwikkelingen waarbij de gemeente zoveel mogelijk zelf alle uitgangspunten en resultaten van de ontwikkeling bepaalt.
Rol 2	Actieve regie / Samenwerking	Urgente ontwikkelingen waarbij de gemeente graag zoveel mogelijk zelf alle uitgangspunten bepaalt, maar er redenen en/of omstandigheden zijn ervoor zorgen dat met een private partij wordt samengewerkt.
Rol 3	Actieve regie / Facilitaire productie	Urgente ontwikkelingen waarbij de gemeente wel procesregie zoveel mogelijk voert maar de grondproductie aan een derde partij kan laten die ook graag de maatschappelijke ambities realiseert.
Rol 4	Reactieve regie / Actieve productie	Niet urgente ontwikkeling, maar een incidentele kans om een goed resultaat te behalen door de ontwikkeling zelf te doen.
Rol 5	Reactieve regie / Samenwerking	Niet urgente ontwikkeling, maar een incidentele kans om samen met een private partij een goed resultaat te behalen.
Rol 6	Reactieve regie / Samenwerking	Niet urgente ontwikkeling, maar een initiatief van derde waar de gemeente wel medewerking aan wil verlenen.

Tabel 3: De zes mogelijke rollen in het grondbeleid.



5. Kaders en toepassing in de praktijk

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

Strategie en aanpak van een planontwikkeling heeft een directe relatie met zowel maatschappelijke doelen als de financiën in de gemeentelijke begroting en voor het weerstandsvermogen. Projecten hebben een looptijd van meerdere jaren waarbij de complexiteit van de opgave per project verschilt. De investeringen zijn veelal groot. Het investeringsvolume, de looptijd en de complexiteit bepalen voor een deel welk risico er wordt gelopen. Voor de uitvoer van het grondbeleid en de sturing in de gebiedsontwikkelingen maken we gebruik van verschillende juridische en financiële instrumenten en kaders. De gemeentelijke kaders worden door de gemeenteraad

vastgelegd in sectorale beleidsnota's over bijvoorbeeld duurzaamheid, vitaliteit, woonbeleid, parkeren, grondprijzen, etc.

In onderstaand overzicht hebben we aangegeven welke juridische instrumenten we normaal gesproken in kunnen zetten bij de verschillende activiteiten die we hebben.

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

Tabel 4: De juridische instrumenten die we in het grondbeleid gebruiken.

Een deel van deze instrumenten zal in de toekomst onder de Omgevingswet worden uitgebreid en/of aangepast. Via de paragraaf grondbeleid in de begroting en jaarrekening informeren we de gemeenteraad indien het wettelijk kader wijzigt waar wij gebruik van maken.

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 hebben ze waar dat nodig is verder invulling gegeven in de financiële verordening.

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

Instrument / maatregel	Wet- en regelgeving
Kostenverhaal	Wro en Bro
Grondexploitatie	Het BBV en de Notitie Grondbeleid in begroting en jaarstukken, cie. BBV
Risicomanagement	Uitgangspunten MPG
Winstneming	Notitie Grondbeleid in begroting en jaarstukken, cie. BBV

In het MPG en in de jaarrekening van de gemeente lichten we alle financiële uitgangspunten toe die we hanteren bij de actualisatie van de grondexploitaties en het bepalen van het resultaat. In de paragraaf grondbeleid van de begroting en jaarrekening informeren we de gemeenteraad indien het wettelijk kader waar we gebruik van maken wijzigt.

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

Waar we in deze nota of bijlagen van het grondbeleid spreken over mogelijke positieve uitkomsten van een grondexploitatie, dan bedoelen we daarmee de winst voor Vpb. Zo nemen we het ook op in de P&C-cyclus documenten en het MPG (zie 5.1).

5.1 Informatievoorziening

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

Via het Meerjaren Prognose Grondexploitaties (MPG) leggen we verantwoording af aan de gemeenteraad over het gevoerde grondbeleid in het voorliggend boekjaar en geven we een vooruitblik op het meerjarig te voeren grondbeleid. Een toelichting op de actualisatie van de actieve grondexploitaties maakt onderdeel uit van het MPG evenals een opsomming van de facilitaire grondexploitaties. Via het vaststellen van het MPG stelt de gemeenteraad jaarlijks de herziene actieve grondexploitaties en bijbehorende kredieten vast.

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

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

Tenslotte beschrijven we noodzakelijke wijzigingen in het grondbeleid door veranderingen in wet- en regelgeving, economische conjunctuur of beleidskoerswijzigingen. Dat kan zowel betrekking hebben op het juridisch en financieel instrumentarium, als op de maatschappelijke thema's en/of de financiële geldstromen die onderdeel zijn van de integrale afweging in deze nota. Op deze wijze kunnen we de nota grondbeleid ook voor langere tijd actueel houden en is een volledige herziening van dit grondbeleid minder tijdgebonden. We nemen daarom geen termijn op waarbinnen deze nota uiterlijk herzien moet worden. Die termijn maken we afhankelijk van de hoeveelheid wijzigingen die via de paragraaf grondbeleid worden verwerkt en van de omstandigheden die om een koerswijziging vragen.

