

Nota Grondbeleid

De raad van de gemeente Dronten,

overwegende dat het grondbeleid de afwegingskader vormt voor het uitvoeren van de ruimtelijke ambities,

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van Dronten d.d. 2 december 2025

gelet op artikel 160 van de gemeentewet,

besluit:

1. Als gemeente bij haar gebiedsontwikkeling te kiezen voor een doeltreffend maar vooral maatschappelijk grondbeleid;
2. Hiervoor de volgende 5 speerpunten als leidraad te benoemen:
 - *De gemeente Dronten kiest voor een doeltreffend grondbeleid waarin we gebiedsontwikkelingen zo doelmatig en efficiënt mogelijk inzetten om maatschappelijke meerwaarde te creëren.*
 - *We hanteren de voor ons geldende financiële spelregels uit wet- en regelgeving waaronder de kaders van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) en de gemeentelijke financiële verordening.*
 - *We handelen vanuit marktconformiteit als randvoorwaarde conform landelijke en Europese wet- en regelgeving.*
 - *De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het doeltreffende grondbeleid en daarbij horende rol- en strategiekeuze is een bevoegdheid van het college binnen de door de raad vastgestelde beleidsdoelen. Het college zal de gemaakte keuzes verantwoorden aan de raad.*
 - *Verantwoording over de uitvoering van het grondbeleid vindt plaats binnen de P&C-Cyclus in de paragraaf grondbeleid bij de jaarrekening en/of programmabegroting.*
3. Hiermee Het grondbeleid middels, de Nota Grondbeleid "Het instrument voor een gebiedsontwikkeling met maatschappelijke meerwaarde", vast te stellen.

Aldus besloten in de openbare vergadering van de raad van de gemeente Dronten, gehouden op 29 januari 2026.

De griffier,

P.T.J. Pels

De voorzitter,

drs. J.P. Gebben



Samenvatting

In deze Nota Grondbeleid legt de gemeente Dronten haar grondbeleid voor de komende jaren vast. We doen dit door middel van doeltreffend grondbeleid, een situationele vorm van grondbeleid. Door de toegenomen complexiteit van gebiedsontwikkeling werkt de klassieke rol van gemeentelijk grondbeleid niet meer. Via het doeltreffende grondbeleid ontstaat maatwerk wat ervoor zorgt dat er een betere afweging gemaakt kan worden over welke rol- en strategie de gemeente het best past bij de betreffende gebiedsontwikkeling.

Als gemeente gaan we voor een doeltreffend grondbeleid. Met dit doeltreffende grondbeleid richten we ons veel meer op de maatschappelijke kant van het grondbeleid. Dit maatschappelijk grondbeleid heeft een aantal belangrijke voordelen. Zo biedt het de mogelijkheid een goede onderbouwing te vormen voor de rol en strategiekeuze die je als gemeente maakt richting een gebiedsontwikkeling. Hieruit volgen vervolgens ook de grondbeleidsinstrumenten die de gemeente wel of niet gebruikt.

Het andere voordeel is dat de waarom-vraag centraal komt te staan voor de gebiedsontwikkeling. Waarom is een ontwikkeling nodig, hoe liggen de belangen en welke urgentie zit erachter voor de gemeente.

Door het maatschappelijke aspect mee te nemen is een financieel positief resultaat minder bepalend voor de gekozen rol als gemeente. De focus ligt op optimale waardecreatie binnen een haalbare financiële business case, niet meer op maximale winst. Tot slot zorgt doeltreffend grondbeleid ervoor dat we voldoen aan de actuele en relevante wet- en regelgeving.

Ons grondbeleid kent twee hoofddoelen

Het grondbeleid heeft een tweetal hoofddoelen die hieronder zijn samengevat:

Doel 1: Door middel van grondbeleidsinstrumenten uitvoering geven aan ontwikkelingen

Op basis van de toekomstvisie en de Strategie Leefomgeving & Samenleving (StraLoS) maken we als gemeente duidelijk wat de aanleiding van de ontwikkeling is, welke beleidsambities op die locatie belangrijk zijn en wat het gewenste resultaat is. Ook geven we aan welke rol- en strategie het beste bij de gebiedsontwikkeling past. We beschrijven in deze nota de rol- en strategiekeuze en de kaders waarbinnen we werken.

Doel 2: Door middel van een integrale afweging inzicht geven in de impact van de ontwikkeling

Met behulp van het grondbeleid willen we een besluit nemen over het doorgang laten vinden van gebiedsontwikkelingsprojecten en de wijze waarop. We geven inzicht in de impact en proberen door een duidelijke integrale afweging een onhaalbare opstapeling van ambities te voorkomen. Dit integrale resultaat is de mix van een zo hoog mogelijk maatschappelijk rendement en een passend financieel rendement. Het grondbeleid dient daarbij als basis voor de adviezen bij het opstellen van de strategie bij iedere ontwikkeling.

Afwegingskader tot een goede rol- en strategiekeuze

Aan de hand van een aantal stappen bepalen wij welke rol en strategie het meest geschikt is om de beleidsambities te realiseren. Dit doen we door middel van de volgende stappen:

1. *Integrale afweging*
We beoordelen of een gebiedsontwikkeling voldoende bijdraagt aan onze ambities en hoe zich dat verhoudt tot de huidige situatie. Voor de financiële beoordeling kijken we niet alleen naar de direct aan de ontwikkeling gerelateerde opbrengsten en/of kosten maar proberen we ook te kijken naar de effecten op andere geldstromen binnen de gemeentebegroting. Hieruit volgt een beeld van de impact die de gebiedsontwikkeling heeft op de locatie.
2. *Mate van belang*
We bekijken naar het belang dat de gemeente heeft bij deze gebiedsontwikkeling. De aanleiding kan zich bevinden in het realiseren van één of meerdere beleidsdoelstellingen, dit al dan niet als conclusie uit de integrale afweging. Maar ook andere aspecten kunnen een rol spelen. Zo kan de gebiedsontwikkeling zijn opgenomen in de omgevingsvisie of zijn er andere besluiten genomen die het belang van de betreffende gebiedsontwikkeling verhogen. Hoe belangrijker de ontwikkeling in het realiseren van de beleidsambities is hoe meer regie we als gemeente willen nemen.
3. *Mate van urgentie*
Naast het belang kijken we ook naar de tijdspanne waarin we een ontwikkeling gerealiseerd willen zien. Dit kan bijvoorbeeld van belang zijn voor het behalen van beleidsdoelen. Maar ook (omgevings-) factoren kunnen de urgentie bepalen, bijvoorbeeld leegstand.

Een hoog belang betekent echter niet altijd dat het ook snel moet. Een voorbeeld hiervan kan zijn, de realisatie van een vervangende maatschappelijke voorziening. Het belang dat dit gebeurt is groot maar het huidige pand is mogelijk pas na 10 jaar afgeschreven.

De beschikbare rollen en strategieën met bijbehorende grondbeleidsinstrumenten

Bij gebiedsontwikkeling(en) kiezen we één van de drie mogelijke rollen uit het grondbeleid in combinatie met één van de drie mogelijke strategieën. De gemeente hanteert de volgende rollen:

1. *Regisseur*

We nemen een rol als regisseur wanneer we een duidelijk belang hebben bij de ontwikkeling en we graag de touwtjes in handen nemen. De ontwikkeling is essentieel voor het uitvoeren van onze ambities en heeft vaak een hoge urgentie. We hebben als regisseur een duidelijke trekkersrol en dragen daarbij ook de verantwoordelijkheid voor het hele proces van de ontwikkeling. We geven duidelijk aan wat het gewenste eindresultaat is en we sturen hier actief op. Een grondpositie is als regisseur gewenst, maar niet noodzakelijk. Ook een marktpartij kan onder onze regie de ontwikkeling uitvoeren. Vanuit strategisch of anticiperend oogpunt kunnen we ervoor kiezen een grondpositie in te nemen.

2. *Motivator*

We nemen een rol als motivator aan wanneer we het belang van de ontwikkeling in zien, maar de ontwikkeling voor ons mindere of een matige urgentie kent. De ontwikkeling draagt wel in belangrijke mate bij aan het uitvoeren van onze ambities. We zijn als motivator actief en betrokken bij de ontwikkeling. We geven duidelijk aan wat het gewenste eindresultaat is. We prikkelen en motiveren marktpartijen om de gebiedsontwikkeling op te pakken. We hoeven geen trekkersrol, zolang de ontwikkeling voldoende voortuitgang boekt. Wij dragen als motivator de verantwoordelijkheid voor de voortgang. De marktpartij draagt de verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling zelf, maar we blijven actief betrokken. Een grondpositie is als motivator niet noodzakelijk.

3. *Facilitator*

We nemen een rol als facilitator aan als we geen direct belang hebben bij de ontwikkeling, het initiatief vanuit de marktpartij komt en voor ons een lage of geen urgentie heeft. We laten de ontwikkeling over aan de marktpartij. De ontwikkeling draagt niet of slechts beperkt bij aan de uitvoering van onze ambities. De tijdspanne waarbinnen de ontwikkeling gerealiseerd wordt speelt geen rol of er is sprake van een klein gemeentelijk belang.

Een grondpositie is als facilitator niet gewenst. Dit omdat het initiatief en de verantwoordelijkheid bij de marktpartij ligt. Daarom nemen we ook geen grondpositie in om eventueel het proces te bespoedigen.

Daarnaast hanteert de gemeente de volgende 3 strategieën:

1. *Actief*

Bij deze strategie nemen we zelf een actieve grondpositie in of hebben we deze reeds in bezit. De keuze voor een grondpositie is afhankelijk van de context, kansen en de risico's. Zo kunnen we vanuit strategisch of anticiperend oogpunt een grondpositie innemen.

2. *Samenwerken*

Bij deze strategie werken we samen met marktpartijen, al dan niet in combinatie met een grondpositie. In een samenwerking houden we sturing op de ontwikkeling, maar dragen we het risico samen met de marktpartijen.

3. *Faciliteren*

Bij deze strategie faciliteren we de ontwikkeling en is het niet wenselijk of nodig om een grondpositie in te nemen. Omdat het initiatief en de verantwoordelijkheid bij de marktpartij ligt. Daarom nemen we omdat we ook geen grondpositie in om eventueel het proces te bespoedigen.

Financiële kaders

In deze Nota Grondbeleid zijn diverse financiële kaders opgenomen. Zo wordt jaarlijks gekeken naar de Nota Grondprijnsbeleid en wordt deze indien er wijzigingen zijn opnieuw vastgesteld door het College.

De gemeente Dronten hanteert een brede grondslag voor onze grondexploitaties, hieronder vallen onder andere de Omgevingswet, het Besluit Begroting en Verantwoording gemeenten (BBV), de Financiële verordening ex artikel 212 Gemeentewet en de vigerende Nota Reserves en Voorzieningen. Hieruit komen diverse kaders waar de gemeente zich aan moet houden of richtingen waarin de gemeente een keuzes gemaakt heeft. Zo bepaalt de raad of en welke reserves worden ingesteld, zij besluiten eveneens over de aanwending en mutaties van deze reserves via de resultaatbestemming bij zowel de begroting als de jaarrekening. Deze jaarrekening is onderdeel van de bredere P&C-cyclus waarin de financiële positie van de reserves, risico's, het weerstandsvermogen en voorzieningen wordt verantwoord. Bij significante wijzingen op de grondexploitaties worden deze ook separaat nog aan de raad aangeboden.

Binnen de financiële kaders zullen we ondanks de maatschappelijke insteek van deze Nota Grondbeleid blijven streven naar een kostendekkende grondexploitatie. Daarbij wordt per grondexploitatie de afweging gemaakt of een negatief eindresultaat aanvaardbaar is en hoe risico's worden verdeeld indien sprake is van een gezamenlijke grondexploitatie met een marktpartij. Voor winstgevende grondexploitaties nemen we tussentijdse winst door middel van de percentage-of-completion-methode. In het geval dat er sprake is van een verlies op de grondexploitatie past de gemeente het voorzichtigheidsbeginsel toe waarbij de verliezen direct worden genomen door het treffen van een voorziening (conform BBV).

01 Inleiding

1.1 Inleiding en aanleiding van het actuele grondbeleid

De gemeente Dronten heeft de ambitie om te groeien naar 60.000 inwoners in 2050 met de realisatie van circa 9.000 woningen. Met de vaststelling van de toekomstvisie en de Strategie Leefomgeving & Samenleving (StraLoS) is verder uitgewerkt op welke wijze deze groei mogelijk gemaakt moet worden waarbij de eerste ontwikkellocaties geprioriteerd worden.

Met de groei van het aantal woningen spelen ook andere maatschappelijke opgaven een belangrijke rol. Hierbij valt te denken aan stikstof, water en bodem sturend, bedrijvigheid, voorzieningen en klimaatadaptatie. Deze opgaves maken dat de gemeente Dronten een divers aantal ruimtelijke ontwikkelingen zal moeten realiseren de komende jaren.

Het grondbeleid biedt de gemeente belangrijke instrumenten voor het uitvoeren van onze maatschappelijke opgaven en draagt daarmee bij aan het realiseren van onze gemeentelijke groei naar 60.000 inwoners. Het grondbeleid dient als kader voor de advisering over besluiten die betrekking hebben op ruimtelijke ontwikkelingen.

Op hoofdlijnen dient het grondbeleid de belangen van een drietal hoofdgroepen:

- **Het gemeente bestuur:** De gemeenteraad en het college krijgen met dit grondbeleid inzicht in de bestuurlijke rolverdeling en de bevoegdheden die aan hen zijn toegeschreven.
- **De ambtelijke organisatie** kan met dit grondbeleid een hoofdlijnenadvies geven over de ontwikkelstrategie die voor een gebiedsontwikkeling het best aansluit bij de gemeentelijke ambities.
- **De marktpartijen**, zoals ontwikkelaars, krijgen door middel van dit grondbeleid inzicht in de werkwijze en beleidstoepassing van de gemeente.

In de Nota Grondbeleid 2016 was het beleid van de gemeente Dronten gericht op financieel risicomijdend grondbeleid, ook wel faciliterend grondbeleid. Met de huidige complexe en omvangrijke maatschappelijke opgaven constateren we dat deze financieel risicomijdende houding niet altijd meer een goed uitgangspunt is. Maatschappelijke opgaven zijn soms zo groot dat deze opgaven belangrijker zijn dan een positief financieel projectresultaat. Daarom vraagt dit om meer maatwerk en pragmatisch handelen. De werkwijze hiervoor is in deze Nota Grondbeleid omschreven.

1.2 Het grondbeleid

Een Nota Grondbeleid voorziet in de uitgangspunten en het afwegingskader voor het uitvoeren van de ruimtelijke ambities van de gemeente. De Nota Grondbeleid is hiermee overkoepelend voor het uitvoeren van diverse beleidsvraagstukken van de gemeente. Het biedt de noodzakelijke instrumenten om de gemeentelijke ambities in het ruimtelijk en sociaal domein te realiseren en vormt tevens een handreiking voor het verwerven van gronden, het vaststellen van grondprijzen en voor het toepassen van kostenverhaal op basis van de Omgevingswet.

De keuze voor een doeltreffend maar vooral maatschappelijk grondbeleid past veel beter bij de huidige complexe context waarin we gebiedsontwikkelingen zo doelmatig en zo efficiënt mogelijk inzetten om maatschappelijke meerwaarde te creëren. Grondbeleid is geen doel op zich. Het moet de gemeente helpen om haar maatschappelijk doelen als sociale woningbouw, onderwijs, sport, cultuur e.a. te realiseren. Het grondbeleid voorziet voor een deel in de 'gereedschapskist' van de gemeente waarmee in-

vulling wordt gegeven aan ruimtelijke ambities. Wij zien grondbeleid als een werkwijze voor het bepalen van een strategie om onze beleidsdoelstellingen in het ruimtelijk en sociaal domein te realiseren. Als gemeente hebben wij verschillende beleidsambities die staan beschreven in de Omgevingsvisie, onderhavige programma's en overige beleidsdocumenten. Veel van deze beleidsambities kunnen (deels) gerealiseerd worden door middel van ruimtelijke ontwikkelingen.

In deze Nota Grondbeleid wordt beschreven hoe met ruimtelijke ontwikkelingen wordt bijgedragen aan de realisatie van de gemeentelijke beleidsambities en welke afwegingen daarbij gemaakt worden. Iedere ruimtelijke ontwikkeling vraagt om een aanpak op maat. Gebiedsontwikkeling is steeds complexer geworden, waardoor de vraag om sturing vanuit de gemeente toeneemt. Onderwerpen waardoor de complexiteit toeneemt zijn onder andere de focus op het gebied van duurzaamheid, betaalbaarheid van woningen en (nationale) regel- en wetgeving. Er is behoefte aan een flexibele aanpak en waar nodig meer sturing.

Samenvattend heeft het Grondbeleid twee hoofddoelen en één randvoorwaarde:

Doel 1: Door middel van grondbeleidsinstrumenten uitvoering geven aan de realisatie van maatschappelijke beleidsambities

Door middel van de toekomstvisie en de Strategie Leefomgeving & Samenleving (StraLoS) maken we als gemeente duidelijk wat de aanleiding van de ontwikkeling is, welke beleidsambities op die locatie belangrijk zijn en wat het gewenste resultaat is. Het grondbeleid biedt houvast voor de afweging die wij als gemeente maken op alle beleidsambities (zie hoofdstuk 2) en geeft antwoord op de vraag welke rol en strategie de gemeente het beste kan innemen (zie hoofdstuk 3 en 4).

Doel 2: Door middel van een integrale afweging inzicht geven in de haalbaarheid van de ontwikkeling en de rol die de gemeente daar in neemt

Met behulp van het grondbeleid willen we een gemotiveerd besluit kunnen nemen over het wel of niet doorgang laten vinden van gebiedsontwikkelingsprojecten. Met het grondbeleid willen we inzicht geven in de haalbaarheid en proberen door middel van een duidelijke integrale afweging een onhaalbare opstapeling van ambities te voorkomen. In hoofdstuk 2 geven we aan op welke wijze we de integrale afweging maken tussen de maatschappelijke en financiële impact. In de opvolgende hoofdstukken 3 en 4 brengen we de resultaten verder naar een gewenste rol en strategie.

Randvoorwaarde 1: Het grondbeleid biedt een interne richtlijn voor consistent handelen bij het beheersen van grondexploitaties en kredieten

Het actueel juridisch en financieel kader op basis van de huidige wet- en regelgeving is bij grondbeleid van groot belang. Dat is geen doel maar een randvoorwaarde die grotendeels is vastgelegd in de Omgevingswet, de Gemeentewet en de BBV (Besluit Begroting en Verantwoording). Door middel van de financiële afspraken en regels die wij in deze Nota Grondbeleid vastleggen in bijlage 1 omschrijven wij een consistente werkwijze die wij binnen de gemeente hanteren. Deze werkwijze sluit tevens aan bij alle wet- en regelgeving die hierbij komt kijken zoals de Omgevingswet, Gemeentewet en de BBV.

1.3 Speerpunten uit het grondbeleid

Voor het grondbeleid van de gemeente Dronten gelden de volgende speerpunten als leidraad

1. De gemeente Dronten kiest voor een doeltreffende grondbeleid waarin we gebiedsontwikkelingen zo doelmatig en efficiënt mogelijk inzetten om maatschappelijke meerwaarde te creëren.
2. We hanteren de voor ons geldende financiële spelregels uit wet- en regelgeving waaronder de kaders van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) en de gemeentelijke financiële verordening.
3. We handelen vanuit marktconformiteit als randvoorwaarde conform landelijke en Europese wet- en regelgeving.
4. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het doeltreffend grondbeleid en daarbij horende rol- en strategiekeuze is een bevoegdheid van het college binnen de door de raad vastgestelde beleidsdoelen. Het college zal de gemaakte keuzes verantwoorden aan de raad.
5. Verantwoording over de uitvoering van het grondbeleid vindt plaats binnen de P&C-Cyclus in de paragraaf grondbeleid bij de jaarrekening en/of programmabegroting.

1.4 Wijzigingen ten opzichte van de nota grondbeleid 2016

De vorige Nota Grondbeleid is opgesteld 2016. Sinds die tijd is er veel veranderd, en daarmee ook de uitgangspunten zoals opgenomen in deze Nota Grondbeleid. Hieronder is kort samengevat wat de belangrijkste wijzigingen zijn:

Was (Nota Grondbeleid 2016)

Faciliterend grondbeleid

De gemeente is terughoudend met actief handelen

De gemeente start vanuit een standaard faciliterende rol

De gemeente sluit aan bij de financiële spelregels die in de wet- en regelgeving zijn vastgelegd.

Wordt (Nota Grondbeleid)

Doeltreffend situationeel grondbeleid

Bij hoge mate van urgentie kan de gemeente overgaan op een regisseursrol met actieve strategie.

De gemeente bepaalt per project de rol- en strategie.

Ongewijzigd

1.5 Leeswijzer

Deze Nota Grondbeleid is op te knippen in een viertal delen. Twee hiervan zijn onderdeel van de hoofdstukindeling. De andere twee zijn onderdeel van de bijlage.

In het eerste deel (hoofdstuk 2 t/m 4) zullen wij ingaan op het doeltreffende grondbeleid. In hoofdstuk 2 staat de integrale afweging centraal. We maken hier op basis van hoofdthema's uit de gebiedsontwikkeling een integrale afweging tussen maatschappelijke ambities en de financiële kaders die daarbij horen. Dit doen we door te kijken naar de aanleiding van de gebiedsontwikkeling, het maatschappelijke rendement en het financiële rendement.

Als resultaat vanuit de integrale afweging ontstaat een urgentie en een belang. Deze wordt in hoofdstuk 3 verder geduid waarna in dit hoofdstuk eveneens de rolkeuze wordt omschreven. In hoofdstuk 4 gaan we vervolgens in op het kiezen van de juiste strategie.

In het tweede deel van deze Nota Grondbeleid (hoofdstuk 5 t/m 7) staat het gebiedsontwikkelingsproces en de daarbij horende bestuurlijke keuzes centraal. Dit begint met een duiding van het gebiedsontwikkelingsproces in hoofdstuk 5 waarin we het proces samen brengen met de keuzes in rol en strategie uit hoofdstukken 3 en 4. In hoofdstuk 6 gaan we vervolgens in op de sturingsmogelijkheden door de raad. Hierbij wordt per projectfase geduid op welk moment de raad kan sturen en in welke fases deze sturing beperkt is.

Afsluitend wordt in hoofdstuk 7 ingegaan op de informatievoorziening die de gemeenteraad toekomt vanuit de gebiedsontwikkelingsprojecten en de rolverdeling tussen de raad en het college.

Het derde deel vormt het eerste deel van de bijlage. Hierin worden de financiële spelregels binnen de gemeente Dronten geduid. We omschrijven hoe we omgaan met de keuzes die de BBV ons als gemeente geeft en duiden de harde eisen die in de BBV gesteld worden binnen onze werkwijze. Ook gaan we hier in op de systematiek die wij hanteren als het gaat om gronduitgifte en grondprijbepalingen.

Het vierde en laatste deel vormt het overige deel van de bijlage. Hierin zijn bijvoorbeeld de toelichting op het instrumentarium grondbeleid opgenomen en de begrippenlijst.

02 Doeltreffend grondbeleid

Het grondbeleid heeft voor de gemeente Dronten als doel dat een gebiedsontwikkeling uiteindelijk maatschappelijke meerwaarde oplevert. Voor de gemeente is het grondbeleid een instrument om gericht keuzes te maken die gebaseerd zijn op het maatschappelijke en financieel rendement van gebiedsontwikkeling. De maatschappelijke behoeften staan vertaald in de beleidsambities en vormen de basis van een integrale gebiedsontwikkeling. Deze gedachte sluit aan op de intaketafel en omgevingsstafel die de gemeente toepast. Om de meerwaarde goed in beeld te brengen kijken we eerst naar de huidige situatie. Waarom is een ontwikkeling hier gewenst? Wat is daar de aanleiding van? Vervolgens brengen wij in beeld wat het maatschappelijke en financiële rendement is van de ontwikkeling. Met dit inzicht zijn wij in staat om een goede afweging te maken over onze rol en strategie, waarop in hoofdstuk 3 en 4 verder wordt ingegaan.

2.1 De aanleiding van de ontwikkeling

Aangezien een maatschappelijke behoefte aan de basis staat van een integrale gebiedsontwikkeling is het belangrijk om de aanleiding van een initiatief goed in beeld te hebben. Voor een ontwikkeling kan dit betrekking hebben op meerdere sectorale doelen of maatschappelijke kernwaarden. We verdelen de aanleiding op in verschillende hoofdgroepen:

- **Beleidsambities** – Vanuit programma's en beleid op sectoraal niveau, denk aan woningopgave of natuurcompensatie;
- **Omgevingsambitie** – Vanuit een gebiedsopgave zoals de omgevingsvisie;
- **Locatieambitie** – Beschikbare gemeentelijke locatie die ontwikkeld kan worden;
- **Bestuurlijke ambitie** – Vanuit het gemeentelijke bestuur, een wens of kans tot samenwerking met marktpartij;

- **Externe initiatieven** – Er komt een vraag vanuit een private partij voor een ontwikkelplan waarvoor medewerking wordt gevraagd.

Een duidelijke aanleiding vormt het eerste deel van de integrale afweging op de haalbaarheid en uitvoerbaarheid van het project. Hierbij speelt ook de afweging er niet meerdere aanleidingen zijn die mogelijk zelfs tegenstrijdig zijn. In dat geval moet de gemeente de keuze maken welke aanleiding het meest dringend is. Hierbij kan ook gekozen worden om meerdere opties tegen de meetlat van het maatschappelijke (§ 2.2) en financiële rendement te leggen (§ 2.3).

2.2 Maatschappelijk rendement

Voor de bepaling van het maatschappelijk rendement van de gebiedsontwikkeling beginnen we met het duiden van de verschillende hoofdthema's waarop het maatschappelijk rendement wordt bepaald. Vervolgens bepalen we de nulstand van de ontwikkeling. Hoe verhoudt de huidige situatie zich tot de beleidsambities? Daarna kijken we naar de toekomstige ontwikkeling. Is dit een verbetering of juist een verslechtering ten opzichte van de huidige situatie. Dit helpt de besluitvorming door het maken van normatieve keuzes.

2.2.1 De maatschappelijke hoofdthema's

Om het maatschappelijk rendement te kunnen bepalen is het belangrijk om altijd een vast aantal hoofdthema's te hanteren ter beoordeling. Deze thema's zijn vanuit de gebiedsontwikkeling bekend en spelen binnen Dronten eveneens een grote rol in het behalen van onze ambities binnen de gebiedsontwikkeling.

Hierbij hanteren wij een vijftal hoofdthema's die hieronder verder worden toegelicht:

- Wonen;
- Economie;
- Leefbaarheid en Samenleving;
- Duurzaamheid en Klimaat;
- Groen en Water;

Onder deze hoofdthema's vallen vele onderwerpen die allemaal in diverse beleids- en visiedocumenten zijn vastgelegd. Omdat deze onderwerpen dynamisch zijn en regelmatig wijzigen met het vaststellen van nieuwe beleidsstukken is ervoor gekozen deze niet verder te duiden. Zo hoeft de nota grondbeleid niet jaarlijks herzien te worden. Het is aan de toetsende ambtelijke organisatie om de gebiedsontwikkeling op basis van de hoofdthema's te beoordelen.

HOOFDTHEMA'S TER BEOORDELING IN HET DOELTREFFENDE GRONDBELEID BINNEN DE GEMEENTE DRONTEN.

Wonen:

Wij zetten ons in voor een sterke dorpse samenleving die ruimte biedt aan de woonbehoefte van elk individu in die samenleving. Aan de hand van het woonperspectief, de strategische kaders, de woonagenda en de jaarlijkse uitvoeringsagenda wonen kan worden getoetst of aan de hierin genoemde concrete maatregelen en acties wordt voldaan.

Economie:

Wij zetten in op een bloeiende en toekomstbestendige economie binnen de gemeente Dronten. Dit doen wij door het versterken van ons vestigingsklimaat, creëren van bruisende en vitale centra, het faciliteren en stimuleren van lokaal ondernemerschap en het benutten van onze unieke lokale krachten, zoals de agrarische sector en vrijetijdseconomie.

Leefbaarheid en Samenleving:

In Dronten zetten wij in op voldoende ruimte om te sporten, spelen en ontmoeten. De leefomgeving is voor iedere inwoner een fijne plek om te verblijven ongeacht leeftijd, achtergrond en/of beperkingen.

Duurzaamheid en Klimaat:

Dit hoofdthema bevat alle elementen die ervoor moeten zorgen voor een overstap naar hernieuwbare energiebronnen en een klimaatbestendige samenleving.

Groen en Water:

Groen en water is een belangrijk thema binnen de gemeente Dronten en is door de polderligging onderdeel van het Drontense DNA. Het behoud en versterken van groene wijken en onze natuurgebieden is van essentieel belang voor de beleving en biodiversiteit.

2.2.2 De huidige situatie beoordelen

Op basis van de in paragraaf 2.2.1 benoemde hoofdthema's kijken we in de eerste stap naar de huidige situatie, ook wel de nul positie. Dat wil zeggen dat we per hoofdthema kijken naar het huidige maatschappelijke rendement, voordat de ontwikkeling plaats zou vinden.

Om de nul positie goed neer te zetten hanteren wij hiervoor een matrix. In deze matrix geven we door middel van 5 scores aan of een locatie reeds al aan onze beleidsambities voldoet. We hanteren hierbij:



Figuur 1 Scorematrix ten behoeve van de huidige situatie

Hieruit volgt dan onderstaand matrix waarin alle hoofdthema's aan bod komen.

HOOFDTHEMA'S			0		
WONEN		✓			
ECONOMIE	✓				
LEEFBAARHEID & SAMENLEVING				✓	
DUURZAAMHEID & KLIMAAT			✓		
GROEN & WATER				✓	

Figuur 2 Voorbeeld beoordelingsmatrix voor de huidige situatie

Het inzicht van de huidige situatie uit figuur 2 is daarmee de basis waarmee wij in dialoog bepalen wat de gewenste maatschappelijk impact is die de ontwikkeling kan hebben.

2.2.3 De toekomstige situatie als gevolg van het project behandelen

In deze stap inventariseren we het eerste streefbeeld van het voorgestelde project. We kijken wat het voorgestelde project bijdraagt en waar we nog verbeteringen tot stand kunnen brengen. Dit kunnen we eenmalig doen maar ook door middel van verschillende scenario's.

Hoewel de beoordeling van de maatschappelijke thema's niet door het grondbeleid wordt bepaald, is een goede integrale beoordeling wel belangrijk voor de advisering in de ontwikkelstrategie en de daarbij horende rol- en strategiekeuze.

We beoordelen per hoofdthema vervolgens op welke wijze de voorgestelde gebiedsontwikkeling bijdraagt ten opzichte van de vastgestelde nul positie die in paragraaf 2.2.2. is bepaald. Dit doen wij door de matrix uit de hiervoor genoemde paragraaf nogmaals in te vullen. Hieruit komt vervolgens één van de volgende effecten:

- Sterke achteruitgang
- Lichte achteruitgang
- Geen effect
- Lichte vooruitgang
- Sterke vooruitgang



Figuur 3 Scorematrix om de effecten van de gebiedsontwikkeling te beoordelen

Dat vertaalt zich vervolgens in de onderstaande matrix.

HOOFDTHEMA'S					
WONEN				✓	
ECONOMIE					✓
LEEFBAARHEID & SAMENLEVING			✓		
DUURZAAMHEID & KLIMAAT			✓		
GROEN & WATER	✓				

Figuur 4 Voorbeeld beoordelingsmatrix voor de effecten van de nieuwe ontwikkeling

Aanvullend wordt per hoofdthema een score gegeven door middel van het drie laags 'verkeerslicht' systeem, bekend vanuit de intaketafel. Hierbij hanteren wij:

- Groen: Akkoord met voorstel
- Oranje: Akkoord met voorstel, mits
- Rood: Niet akkoord met voorstel

Als laatste wordt per hoofdthema een korte toelichting geschreven met daarin opgenomen zowel de totstandkoming van het effect en de bijbehorende score.

In onderstaande, als voorbeeld het fictief ingevulde, matrix is weergegeven hoe een beoordeling eruit ziet.

WONEN




Toelichtingvoorbeeld:
Dit project versterkt de woningvoorraad door het toevoegen van woningen in het duurdere segment en betaalbare woningen voor starters.

Figuur 5 Voorbeeldmatrix hoe per hoofdthema kan worden aangegeven of medewerking wordt verleend, de ontwikkeling bijdraagt aan de ambities en een korte toelichting

2.3 Financieel rendement

Om een goede integrale afweging te kunnen maken over effectieve bestedingen van publieke middelen in een ruimtelijke ontwikkeling moeten we naast het maatschappelijke rendement van een gebiedsontwikkeling ook het financieel rendement voor de gemeente meerekenen.

WE BEOORDELEN DE IMPACT IN EEN FINANCIËLE BUSINESSCASE

De beoordeling van de financiële impact trekken we breder dan we tot op heden door middel van voornamelijk de grondexploitatie en/of het kostenverhaal gedaan hebben. De traditionele grondexploitatie voldoet namelijk in steeds mindere mate, aangezien deze alleen focust op een bepaalde fase en een aspect van de totale ontwikkeling. Het financiële effect dat door de ontwikkeling van een locatie voor de gemeente ontstaat gaat verder dan enkel de uitgifte van gronden voor nieuwbouw.

Het is vollediger om de financiële impact op de gemeentebegroting integraal te beschouwen; waarbij we voorbij de grondexploitatie kijken, naar andere geldstromen binnen de gemeentebegroting die door de gebiedsontwikkeling worden beïnvloedt. Een gebiedsontwikkeling heeft namelijk ook financiële gevolgen op de lange termijn. Er ontstaat als het ware een nieuwe economie in en rondom het plangebied. Dat is zeker de situatie als het een grote ontwikkeling betreft. Om die reden willen we ook meer financiële gevolgen voor de gemeente in beeld brengen bij grote en complexe gebiedsontwikkelingen dan alleen diegene welke rechtstreeks uit de directe grondexploitatie voortvloeien.

We bekijken ook wat de belangrijkste financiële geldstromen waren in de gemeentebegroting in de situatie voor de gebiedsontwikkeling. Daarbij kan gedacht worden aan het onderhoud van de openbare ruimte, de opbrengst van de gemeentelijke belastingen en de eventuele aanwezigheid van gemeentelijk (maatschappelijk) vastgoed. Deze bestaande financiële geldstromen vergelijken we met de ramingen in de situatie die zou ontstaan na de realisatie van de beoogde gebiedsontwikkeling. We bouwen zo een eigen financiële businesscase die uit meerdere geldstromen binnen de gemeentebegroting bestaat.

De geldstromen die we kunnen behandelen bij het bepalen van de financiële businesscase verdelen wij op in twee categorieën, de incidentele kosten en de structurele kosten.

- **Incidenteel:** Grondexploitatie, vastgoedinvesteringen, kostenverhaal en openbare ruimte
- **Structureel:** Kapitaallasten, areaal (openbare ruimte), belastingen en gemeentefonds.

Deze beoordelen wij door middel van een effect inschatting. Daarbij hanteren wij de volgende opties:

- Negatief effect verwacht
- Neutraal effect verwacht
- Positief effect verwacht

In onderstaande, als voorbeeld het fictief ingevulde, matrix is weergegeven hoe een beoordeling eruit ziet.

INCIDENTEEL	☹	0	☺
GRONDEXPLOITATIE		✓	
VASTGOEDINVESTERINGEN	✓		
OPENBARE RUIMTE			✓
STRUCTUREEL			
KAPITAALLASTEN		✓	
OPENBARE RUIMTE / AREAAL	✓		
BELASTINGEN			✓
GEMEENTEFONDS			✓

☺ Positief effect verwacht
 0 Geen/neutraal effect verwacht
 ☹ Negatief effect verwacht

Figuur 6 Voorbeeldmatrix financieel rendement

2.4 Integrale afweging

Een kernonderdeel van ons grondbeleid is dat we een integrale afweging maken om zo tot de beste en meest gewenste ontwikkelingen te komen. Op basis van het maatschappelijke en financiële rendement beoordelen we welke rol en strategie wij voor de betreffende gebiedsontwikkeling het meest toepasbaar achten. Wanneer we de matrix voor maatschappelijk rendement en de financiële businesscase naast elkaar zetten, dan geeft dit het integraal rendement van een gebiedsontwikkeling weer.

Niet alle ontwikkelingen hebben een sluitende financiële businesscase, zeker wanneer de ambities hoog zijn. Het inzicht in het integraal rendement dat we nu in beeld brengen, kan ertoe bijdragen dat het college duidelijke keuzes kan maken en de gemeenteraad geïnformeerd wordt over het effect op de gemeentelijk begroting. Deze afweging helpt daarnaast met:

- Bij een keuze voor de ontwikkeling helpt het inzicht te geven in de gewenstheid en/of realiseerbaarheid van een ontwikkeling;
- Bij een keuze tussen verschillende varianten/locaties van een ontwikkeling helpt het inzicht te geven in keuzes tussen deze varianten en het prioriteren en/of keuzes maken tussen deze varianten/locaties.
- Bij een keuze tijdens de ontwikkeling helpt het inzicht om te beoordelen of de maatschappelijke rendementen optimaal zijn of dat een andere afstemming tot een beter, meer gewenst resultaat leidt.

Uitgangspunt van deze integrale afweging is dat we voor maatschappelijke doelen, die voor de gemeente van zwaarwegend belang zijn, bereid zijn om op financieel gebied minder opbrengsten of een verlies te accepteren.

BELEIDSREGELS - HOOFDSTUK 2: DOELTREFFEND GRONDBELEID

1. De gemeente gaat uit van doeltreffend grondbeleid met als doel om maatschappelijke meerwaarde/rendement te creëren bij gebiedsontwikkelingen. We kijken per ontwikkeling naar welke houding en rol de gemeente het beste past. Op deze manier willen de doelgericht bijdragen aan de ambities die in de gemeente liggen.
2. We leggen bij gebiedsontwikkelingen op verschillende momenten een relatie met het grondbeleid, we doen dit door middel van dit doeltreffende grondbeleid al vroegtijdig in het gebiedsontwikkelingsproces.
3. We bekijken de aanleiding van het project, de maatschappelijke impact en de financiële impact van de ontwikkeling. Dat vormt uiteindelijk de integrale afweging die inzicht geeft per hoofdthema. Wij doen dit aan de hand van het in deze nota uitgewerkte matrix.
4. Op basis van de integrale afweging wordt een advies gegeven over het besluit om een ontwikkelplan voor te leggen aan het college. Dit kan zijn dat het plan wordt afgewezen, herzien moet worden, geoptimaliseerd moet worden of dat doorgang van het plan mogelijk is. Met dit collegebesluit kan de raad besluiten om het inhoudelijke en financiële kader vast te stellen. Die besluitvorming leggen we in een zo vroeg mogelijk stadium aan de raad voor.

03 De rolkeuze van de gemeente

In hoofdstuk 2 hebben we de integrale afweging gemaakt tussen het maatschappelijke- en financiële rendement. Deze informatie gebruiken we in dit hoofdstuk om een passende rol te bepalen bij de gebiedsontwikkeling. In dit hoofdstuk gaan we verder in op de werkwijze waarmee wij onze rol bepalen.

3.1 Afwegingskader voor de rolkeuze

Om een goede afweging te maken voor de beste rol bij een gebiedsontwikkeling wordt er gekeken naar het belang dat de gebiedsontwikkeling heeft voor de gemeentelijke beleidsambities en naar de urgentie, hierbij speelt vooral de tijdspanne waarin realisatie gewenst is een belangrijke rol. Dit wordt hieronder nog verder toegelicht.

3.1.1 Het belang

Het belang kan op verschillende manieren wordt aangetoond. De aanleiding kan zich bevinden in het realiseren van één of meerdere beleidsdoelstellingen, al dan niet als conclusie uit de integrale afweging. Maar ook andere aspecten kunnen een rol spelen. Zo kan de gebiedsontwikkeling zijn opgenomen in de omgevingsvisie of zijn er andere besluiten genomen die het belang van de betreffende gebiedsontwikkeling verhoogd.

3.1.2 De urgentie en tijdsspanne

Het andere afwegingscriterium is de urgentie. De urgentie bestaat uit het onderdeel belang en het tijdspad waarin de ontwikkeling gewenst is.

Een goede indicatie voor de urgentie is de tijdspanne waarbinnen we de ontwikkeling willen realiseren: korte termijn (binnen circa 5 jaar), middellange termijn (binnen circa 10) of lange termijn (meer dan 10 jaar of tijdspanne irrelevant). Uiteraard kunnen ook andere (omgevings-) factoren de urgentie bepalen, bijvoorbeeld leegstand. De mate van urgentie en het belang van de gemeente bepaalt welke rol we kiezen in het proces.

Een hoog belang betekent echter niet altijd dat het ook snel moet. Een voorbeeld hiervan is de realisatie van een vervangende maatschappelijke voorziening. Het belang dat dat gebeurt is groot maar het huidige pand is mogelijk pas na 10 jaar afgeschreven.

In onderstaande matrix is weergegeven hoe de afweging tussen het belang en de urgentie resulteert in een rol:



Figuur 7 Afwegingskader tussen het belang en de urgentie

Op basis hiervan kan een keuze worden gemaakt tussen de drie rollen die wij hanteren. Deze worden in de opvolgende paragrafen 3.2 t/m 3.4 verder toegelicht.

3.2 De gemeente als regisseur

We nemen een rol als regisseur wanneer we een duidelijk belang hebben bij de ontwikkeling en we graag de touwtjes in handen nemen. De ontwikkeling is essentieel voor het uitvoeren van onze ambities en heeft vaak een hoge urgentie. De tijdspanne waarbinnen we de ontwikkeling gerealiseerd willen zien speelt een belangrijke rol. Realisatie is wenselijk binnen 5 à 10 jaar of als sprake is van een groot gemeentelijk belang.

We hebben als regisseur een duidelijke trekkersrol en dragen daarbij ook de verantwoordelijkheid voor het hele proces van de ontwikkeling. We geven duidelijk aan wat het gewenste eindresultaat is en we sturen hier actief op.

ALS REGISSEUR HEBBEN WE EEN VRIJE KEUZE VOOR DE ONTWIKKELSTRATEGIE

Een grondpositie is als regisseur gewenst, maar niet noodzakelijk. Ook een marktpartij kan onder onze regie de ontwikkeling uitvoeren. Vanuit strategisch of anticiperend oogpunt kunnen we een grondpositie innemen. De keuze voor het wel of niet innemen van een grondpositie is afhankelijk van de mate waarin we sturing willen geven aan de ontwikkeling. Dit kan om het proces te bespoedigen vanwege de complexiteit (bijvoorbeeld versnipperd eigendom of eigenaar die niet wil meebewegen) of wanneer we kansen zien voor onze ambities die we niet willen laten schieten. Uiteraard is onze grondpositie afhankelijk van de context en de risico's.

Een grondpositie is als regisseur gewenst, maar niet noodzakelijk. Ook een marktpartij kan onder onze regie de ontwikkeling uitvoeren. Vanuit strategisch of anticiperend oogpunt kunnen we een grondpositie innemen. De keuze voor het wel of niet innemen van een grondpositie is afhankelijk van de mate waarin we sturing willen geven aan de ontwikkeling. Dit kan om het proces te bespoedigen vanwege de complexiteit (bijvoorbeeld versnipperd eigendom of eigenaar die niet wil meebewegen) of wanneer we kansen zien voor onze ambities die we niet willen laten schieten. Uiteraard is onze grondpositie afhankelijk van de context en de risico's.

3.3 De gemeente als motivator

We nemen een rol als motivator als we het belang van de ontwikkeling in zien, maar de ontwikkeling voor ons minder of een matige urgentie kent. De ontwikkeling draagt wel in belangrijke mate bij aan het uitvoeren van onze ambities. De tijdspanne waarbinnen we de ontwikkeling gerealiseerd willen zien speelt slechts een beperkte rol. Realisatie is wenselijk binnen 10 à 15 jaar of er is sprake van een matig gemeentelijk belang.

We zijn als motivator actief en betrokken bij de ontwikkeling. We geven duidelijk aan wat het gewenste eindresultaat is. We prikkelen en motiveren marktpartijen om de gebiedsontwikkeling op te pakken.

We hoeven geen trekkersrol, zolang de ontwikkeling voldoende voortuitgang boekt. Wij dragen als motivator de verantwoordelijkheid voor de voortgang. De marktpartij draagt de verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling zelf, maar we blijven actief betrokken.

ALS MOTIVATOR KIEZEN WE VOOR EEN ONTWIKKELSTRATEGIE WAARBIJ WE SAMENWERKEN MET MARKTPARTIJEN OF DE ONTWIKKELING AAN DE MARKT OVERLATEN

Een grondpositie is als motivator niet noodzakelijk. Een marktpartij kan zelfstandig onze visie op het gebied ontwikkelen. Wanneer de situatie hierom vraagt kunnen we een grondpositie innemen. We kiezen voor een samenwerking als we kansen zien voor onze ambities die we niet willen missen, of vanwege de complexiteit van de ontwikkeling. Ook kunnen we onze strategie aanpassen als de situatie hierom vraagt en meer sturing gewenst is. Dit kan aan de orde zijn wanneer de ontwikkeling onvoldoende vooruitgang boekt. Maar ook wanneer de belangen van de ontwikkeling en de realisatie van onze ambities in de knel komen.

3.4 De gemeente als facilitator

We nemen een rol als facilitator als we geen direct belang hebben bij de ontwikkeling, het initiatief vanuit de marktpartij komt en voor ons een lage of geen urgentie heeft. De ontwikkeling draagt niet of slechts beperkt bij aan de uitvoering van onze ambities. De tijdspanne waarbinnen de ontwikkeling gerealiseerd wordt speelt geen rol of er is sprake van een klein gemeentelijk belang.

We schetsen de ontwikkelkaders, zodat de ontwikkeling bijdraagt aan de belangrijkste gemeentelijke ambities. De initiatiefnemer geeft zelf invulling aan de ontwikkeling en draagt de volledige verantwoordelijkheid. Wij toetsen de ontwikkeling en beperken ons tot onze wettelijke taken.

ALS FACILITATOR LATEN WE DE ONTWIKKELINGEN OVER AAN DE MARKT

Een grondpositie is als facilitator niet gewenst. Omdat het initiatief en de verantwoordelijkheid bij de marktpartij ligt, nemen we ook geen grondpositie in om eventueel het proces te bespoedigen.

3.5 Onze rol is niet in het beton gegoten

Als een marktpartij een ontwikkeling voortvarend oppakt, kan het zijn dat we gedurende het proces onze rol bijstellen. Wanneer de belangen van een marktpartij voldoende groot zijn, hebben we geen behoefte aan volledige grip en sturing.

BELEIDSREGELS - HOOFDSTUK 3: DE ROLKEUZE VAN DE GEMEENTE

1. We kiezen bij ontwikkelingen een van de drie mogelijke rollen: regisseur, motivator en facilitator. Met het afwegingskader bepalen we een voorkeursrol en een alternatieve rol die we kunnen innemen als de voorkeursrol niet (volledig) mogelijk is vanwege beperkende randvoorwaarden.
2. In de rol van regisseur hebben we een duidelijke trekkersrol en dragen daarbij ook de verantwoordelijkheid voor het hele proces van de ontwikkeling. We geven duidelijk aan wat het gewenste eindresultaat is en we sturen hier actief op.
3. In de rol van motivator zijn we actief en betrokken bij de ontwikkeling. We geven duidelijk aan wat het gewenste eindresultaat is. We prikkelen en motiveren marktpartijen en zorgen ervoor dat andere partijen zo goed mogelijk in staat worden gesteld om gewenste en belangrijke ontwikkelingen te kunnen realiseren. We regelen het kostenverhaal via onze beleidskaders, waar mogelijk via een - op basis van vrijwilligheid - te sluiten anterieure overeenkomst.
4. In de rol van facilitator hebben we een terughoudende houding. Wel schetsen we de ontwikkelkaders, zodat de ontwikkeling bijdraagt aan de belangrijkste gemeentelijke ambities. Ook hier regelen we het kostenverhaal via onze beleidskaders in een anterieure overeenkomst.
5. De gekozen rol is niet statisch en kan worden bijgesteld als daar vanuit het project aanleiding toe is. Bijvoorbeeld als een marktpartij een ontwikkeling snel en adequaat oppakt.
6. Het college is bij keuze voor de faciliterende rol verantwoordelijke voor de uitvoering van de onderstellige uitspraak 2 t/m 4 genoemde stellige uitspraak.

04 Welke strategie past de gemeente toe?

Het grondbeleid heeft tot doel om onze gemeentelijke ambities te verwezenlijken. Een grondpositie als gemeente kan daarbij helpen, maar is niet altijd noodzakelijk. Grondposities zeggen namelijk niets over de feitelijke rol van de gemeente in een gebiedsontwikkeling, die we in hoofdstuk 3 bepaald hebben. Een grondpositie kan namelijk ook een gegeven zijn, al voordat een ontwikkeling in gang is gezet. Dit kan alsnog een ander licht werpen op onze rolkeuze.

4.1 De strategieën

De gemeente Dronten hanteert een drietal strategieën. Elk van deze strategieën bepaalt onder andere de risico's die wij als gemeente willen nemen. Maar bepaalt ook of we een grondexploitatie gaan voeren of dat kosten op een andere wijze gedekt moeten worden. Afhankelijk van onze rol kunnen we kiezen uit de volgende strategieën:



Figuur x: Strategie keuze gemeente bij gebiedsontwikkeling

Figuur 8 De drie mogelijke strategieën die wij hanteren

Om tot een strategie te komen kijken we op hoofdlijnen naar de volgende afwegingen:

1. Grondpositie
2. Wens voor een bespoedigd gebiedsontwikkelingsproces
3. Voorkomen van ongewenste ontwikkelingen
4. Aanwezige kansen voor het behalen van onze ambities
5. Risico's in maatschappelijke en financiële zin

Hierna worden de drie mogelijke strategieën verder toegelicht, staat aangegeven welke afwegingen hieraan hangen en welke eerder gekozen rollen mogelijk zijn bij de betreffende strategie.

4.2 De gemeente ontwikkelt zelf (actief)

Bij deze strategie nemen we zelf een actieve grondpositie in of hebben we deze reeds in bezit. De keuze voor een grondpositie is afhankelijk van de context, kansen en de risico's. Zo kunnen we vanuit strategisch of anticiperend oogpunt een grondpositie innemen.

Bij de strategie Actief past bij onze rol als:

Regisseur

We hanteren hierbij de volgende afwegingen (niet cumulatief):

- Het gaat om een complexe ontwikkeling, waarbij grondpositie van strategisch belang is;
- We willen het proces bespoedigen;
- Ongewenste ontwikkelingen tegengaan;
- We zien kansen voor de realisatie van onze ambities met een groot maatschappelijk belang ;
- We zien grote risico's waardoor onze belangen en/of ambities in het gedrang komen.

4.3 De gemeente en marktpartijen ontwikkelen samen (samenwerken)

Bij deze strategie werken we samen met marktpartijen, al dan niet in combinatie met een grondpositie. In een samenwerking houden we sturing op de ontwikkeling, maar dragen we het risico samen met de marktpartijen.

Bij de strategie Samenwerken past bij onze rol als:

Regisseur – Motivator

We hanteren hierbij de volgende afwegingen (niet cumulatief):

- Het gaat om een complexe ontwikkeling, waarbij meerdere grondeigenaren/partijen betrokken zijn;
- We willen het proces bespoedigen;
- Ongewenste ontwikkelingen tegengaan;
- We zien kansen voor de realisatie van onze ambities met een groot maatschappelijk belang;
- We zien risico's waardoor onze belangen en/of ambities in het gedrang komen.

4.4 De gemeente faciliteert, de marktpartij ontwikkelt (faciliteren)

Bij deze strategie is het niet wenselijk of nodig om een grondpositie in te nemen. Omdat het initiatief en de verantwoordelijkheid bij de marktpartij ligt, nemen we ook geen grondpositie in om eventueel het proces te bespoedigen.

Bij de strategie Faciliteren past bij onze rol als:

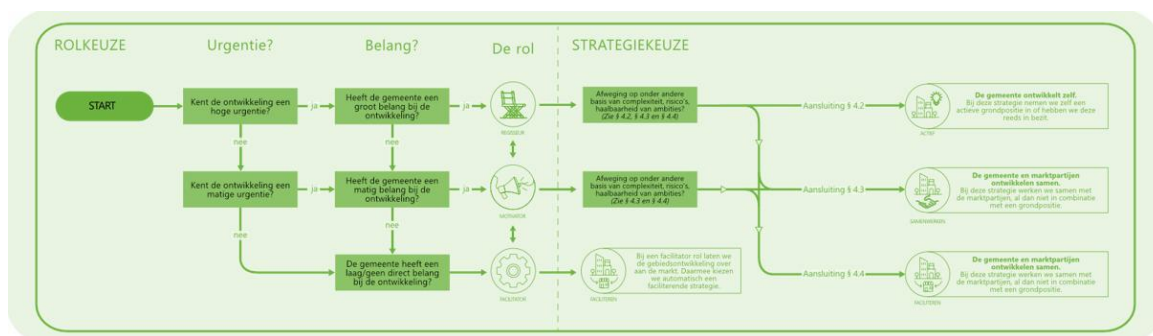
Regisseur – Motivator – Facilitator

We hanteren hierbij de volgende afwegingen (niet cumulatief):

- We hebben geen belang bij de voortgang van de ontwikkeling;
- De ontwikkeling levert een bijdrage aan onze ambities, maar niet-realiseren zorgt niet direct voor conflicten voor de haalbaarheid van onze ambities;
- Het gaat om een organische ontwikkeling, pilot of een experiment;
- We zien geen risico's waardoor onze belangen en/of ambities in het gedrang komen.

4.5 De rol- en strategiekeuze vastleggen

Met een gekozen rol en strategie moet als eerste afgevraagd worden of de gewenste combinatie mogelijk is. In onderstaand schema is schematisch weergegeven hoe het gehele rol- en strategiekeuze wordt doorlopen.



Figuur 9 Schematisch stappenplan om tot een rol- en strategiekeuze te komen (vergroot in de bijlage)

4.6 Onze strategie is niet in het beton gegoten

Gedurende het proces kan net als bij onze rolkeuze ook de strategie door voortschrijdend inzicht wijzigen gedurende het proces. Als een marktpartij een ontwikkeling voortvarend oppakt, kan het zijn dan we gedurende het proces onze rol en/of strategie bijstellen. Wanneer de belangen van een marktpartij voldoende groot zijn, hebben we geen nood aan volledige grip en sturing. Andersom kunnen we de regie nemen als de situatie hierom vraagt.

4.7 Welke instrumenten hebben we per rol tot onze beschikking

Binnen de gebiedsontwikkeling is er een divers instrumentarium beschikbaar voor de uitvoering van het grondbeleid. De meeste zijn genoemd in de Omgevingswet, de andere punten vinden wij als gemeente belangrijk in relatie tot onze rol en strategie. De meest voorkomend instrumenten die de gemeente kan toepassen zijn opgenomen in onderstaande tabel. Een toelichting van deze instrumenten is opgenomen in Bijlage 3.

			
INSTRUMENTEN	REGISSEUR	MOTIVATOR	FACILITATOR
Erfpacht	●	●	○
Kavelruil	●	●	●
Kostenverhaal en exploitatieregels	●	●	●
Minnelijke verwerving	●	●	○
Onteigening	●	●	○
Strategische aankoop	●	○	○
Tijdelijk vastgoedbeheer	●	○	○
Voorkeursrecht	●	●	○
Zelfrealisatie	●	●	●

Figuur 10 Grondbeleidsinstrumenten die gebruikt kunnen worden afhankelijk van de gekozen rol

BELEIDSREGELS - HOOFDSTUK 4: WELKE STRATEGIE PAST DE GEMEENTE TOE?

1. De strategiekeuze heeft invloed op onder andere de risico's die de gemeente bereid is te nemen. Of vormen de basis om kosten op een alternatieve manier te verhalen, bijvoorbeeld via het kostenverhaal.
2. Indien we de strategie actief aannemen nemen we zelf een actieve grondpositie in of hebben we deze reeds in bezit. De keuze voor een grondpositie is afhankelijk van de context, kansen en de risico's.
3. Indien we in de strategie samenwerken met een andere partij, dan doen we dat omdat die samenwerking duidelijk meerwaarde heeft. We brengen deze meerwaarde van de samenwerking in beeld en we kiezen de samenwerkingsvorm die het best aansluit op de redenen om te gaan samenwerken.
4. Voor de faciliterende strategie is het niet wenselijk of nodig om een grondpositie in te nemen.
5. Strategische verwerving van gronden doen wij enkel indien sprake is van een regisseursrol in combinatie met een actieve strategie.
6. De gekozen rol en strategie zijn niet statisch en kunnen gedurende het gebiedsontwikkelingsproces worden bijgesteld indien dit de realisatie bevordert of de marktpartij het zelfstandig oppakt.
7. Afhankelijk van de gekozen strategie kan de gemeente de bijbehorende grondbeleidsinstrumenten toepassen.

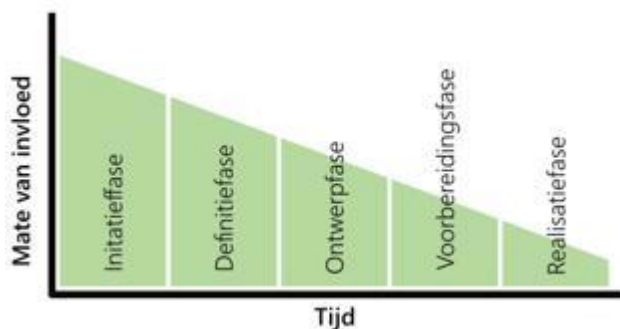
05 Procesinvulling van gebiedsontwikkeling

In dit hoofdstuk richten we ons op het gebiedsontwikkelingsproces. We laten eerst zien in welke fase van de gebiedsontwikkeling we de afweging maken tussen een maatschappelijk gewenst effect en een financieel gewenst effect om vervolgens in te gaan op de fase waar de rol en strategie bepaald wordt. Dit in aanvulling op hetgeen in hoofdstuk 2 t/m 4 omschreven is.

Daarna kijken we naar de opvolgende fases waarin de gebiedsontwikkeling verder wordt uitgewerkt door middel van stedenbouwkundige plannen en afhankelijk van de gekozen rol en strategie ook een financieel kader wordt vastgesteld. Dit vormt de basis voor de sturingsmogelijkheden die de Raad heeft waar in hoofdstuk 6 verder op ingegaan zal worden.

5.1 Het proces en procesinvulling

De gemeente Dronten volgt de standaard werkwijze voor een gebiedsontwikkelingsproces. Bij dit concept van projectmatig werken wordt het project in zes fase verdeeld waarbij de ontwikkeling van grof naar fijn verloopt. Met het doorlopen van deze fases nemen ook de sturingsmogelijkheden op de ontwikkeling steeds verder af.



Figuur 11 Mate van invloed tijdens het ontwikkelproces

Binnen het gebiedsontwikkelingsproces zijn de initiatiefase en definitiefase de eerste stappen. Hier maken we het afwegingskader uit hoofdstuk 2 en kiezen we onze rol en strategie (hoofdstuk 3 en 4). In deze fases hebben we de meeste sturingsmogelijkheden tot onze beschikking. Daarna volgt de ontwerpfase waarbij de procesinvulling afhankelijk is van onze gekozen rol en strategie. Wel biedt deze fase nog diverse sturingsmogelijkheden. In de laatste fasen, de voorbereidingsfase en realisatiefase zijn onze sturingsmogelijkheden beperkt. In onderstaande paragrafen worden deze fases verder toegelicht in relatie tot deze Nota Grondbeleid. De genoemde sturingsmogelijkheden worden in hoofdstuk 6 verder toegelicht.

5.1.1 De Initiatiefase (het idee)

In de initiatiefase ontstaat het idee van de gebiedsontwikkeling en wordt onderzocht of het project kans van slagen heeft. De initiatiefnemer van de ontwikkeling kan zowel de gemeente als een private initiatiefnemer zijn.

5.1.2 De Definitiefase (kaderstellend)

In de definitiefase van de gebiedsontwikkeling pakt de gemeente altijd haar regierol. Dit is belangrijk om inzicht te krijgen welke rol- en strategie de gemeente in het vervolgtraject aan neemt. De gemeente analyseert in deze fase hoe wenselijk een ontwikkeling is op basis van potentie, urgentie en belang. Daarmee wordt uiteindelijk de aanleiding, rol en strategie bepaald.

Hiervoor geven we antwoord op de volgende vragen:

Doeltreffend grondbeleid (omschreven in hoofdstuk 2)

1. Sluit de ontwikkeling aan bij het realiseren van onze beleidsambities?
2. Hoe en hoeveel draagt de ontwikkeling potentieel bij aan deze beleidsambities?

Rolkeuze (omschreven in hoofdstuk 3)

3. Met welke urgentie/binnen welk tijdsspanne willen we de ontwikkeling in uitvoering hebben?

Strategiekeuze (omschreven in hoofdstuk 4)

4. Welke strategie past vervolgens het beste bij deze ontwikkeling?

Hierna lichten we de bovenstaande vragen verder toe.

1. Sluit de ontwikkeling aan bij het realiseren van onze beleidsambities?

Als een ontwikkeling niet aansluit bij onze beleidsambities verleent de gemeente in beginsel geen medewerking aan deze ontwikkeling of pakt de gemeente niet door in haar eigen initiatief. Draagt deze wel bij aan de beleidsambities dan kijken we naar de potentie van de ontwikkeling.

2. Hoe en hoeveel draagt de ontwikkeling potentieel bij aan deze beleidsambities?

Om te bepalen wat het potentieel van een ontwikkeling is kijken we naar veel aspecten. Dit is het maatschappelijk en financieel rendement zoals omschreven in hoofdstuk 2. Maar we kijken ook naar vele andere aspecten zoals draagvlak, investeringsbereidheid, marktonwikkelingen enzovoorts. Op basis van deze analyse maken we een inschatting welke rol en strategie het beste bij deze ontwikkeling past.

3. Met welke urgentie/binnen welk tijdsspanne willen we de ontwikkeling in uitvoering hebben?

Als een ontwikkeling noodzakelijk is voor de realisatie van onze ambities heeft deze een hoge urgentie. Een goede indicatie voor de urgentie is de tijdsspanne waarbinnen we de ontwikkeling willen realiseren.

De mate van urgentie en het belang van de gemeente bepaalt welke rol we kiezen in het proces.

- Bij ontwikkelingen met een hoge urgentie en/of groot gemeentelijk belang: **Regisseur**
- Bij ontwikkelingen met een matige urgentie en/of matig gemeentelijk belang: **Motivator**
- Bij ontwikkelingen met een lage urgentie en/of laag gemeentelijk belang: **Facilitator**

Meer uitleg over deze rollen is terug te vinden in hoofdstuk 3.

4. Welke strategie past vervolgens het beste bij deze ontwikkeling?

Met een bepaalde rol kunnen we vervolgens de keuze maken voor een passende strategie. We hebben hiervoor de volgende strategieën die win in hoofdstuk 4 hebben behandeld.

- **Actief** - de gemeente ontwikkelt zelf
- **Samenwerken** - de gemeente en marktpartijen ontwikkelen samen
- **Faciliteren** - de gemeente faciliteert en de marktpartij ontwikkelt

Kiezen we voor een actieve strategie dan gaan we direct door naar de ontwerpfase. Als gemeente wordt er gewerkt met een private initiatiefnemer sluiten we eerst een intentieovereenkomst met de initiatiefnemer. Na het ondertekenen van deze intentieovereenkomst wordt gezamenlijk gewerkt aan het uitwerken van de uitgangspunten voor de ontwikkeling. Dit wordt vervolgens aan de omgevingstafel verder uitgewerkt in samenwerking met alle relevante vakdisciplines. Alle kosten voor de omgevingstafels zijn voor rekening van de initiatiefnemer en verhalen we via het kostenverhaal. Het resultaat van de omgevingstafels gaat door naar de volgende fase.

5.1.3 De Ontwerpfase (planvorming)

In de ontwerpfase wordt onder andere het stedenbouwkundige ontwerp opgesteld op basis van de eerder bepaalde kaders. Hierin zijn zaken uitgewerkt zoals functie, programma, bouwmassa en ruimtegebruik. Afhankelijk van de rol van de gemeente zijn er twee verschillende procesinvullingen mogelijk.

- Proces waarin de gemeente zelf ontwikkelt (Actief of Samenwerken)
- Proces waarin de marktpartij ontwikkelt (Faciliterend)

Binnen deze processen worden dezelfde belangrijke producten opgesteld. Het verschil tussen de twee processen zit in de mate van onze betrokkenheid. Die is afhankelijk van de gekozen rol en strategie. Later in hoofdstuk 6 gaan we in op de sturingsmogelijkheden binnen deze procesinvullingen.

5.1.4 De Voorbereidingsfase (vaststelling ruimtelijk besluit)

In de voorbereidingsfase stelt de gemeenteraad het ruimtelijk besluit vast. Dit is bijvoorbeeld een omgevingsplan of een buitenplanse omgevingsactiviteit (BOPA). Met dit ruimtelijke besluit leggen we de invulling van de gebiedsontwikkeling vast. Voor een omgevingsplan geldt een expliciete vaststelling door de gemeenteraad, in het geval van een BOPA heeft de gemeenteraad de mogelijkheid om een bindend advies te geven.

In het proces waarbij de gemeente de initiatiefnemer is stelt de gemeenteraad ook een grondexploitatie vast als financieel kader (hoofdstuk 6). In het proces met een marktpartij sluiten we voor de start van de voorbereidingsfase een anterieure overeenkomst voor het kostenverhaal met de initiatiefnemers. Hierin heeft de gemeenteraad echter geen rol tenzij vanuit de gemeente een bijdrage noodzakelijk is voor bijvoorbeeld bovenwijkse voorzieningen.

5.1.5 De Realisatiefase (projectafroding)

De gemeentelijke betrokkenheid in de realisatiefase is eveneens afhankelijk van de eerder gekozen rol en strategie. Bij een project met de gemeente als initiatiefnemer zijn we zelf verantwoordelijk voor de eindproducten, zoals grondverkoop en/of tenders. De sturingsmogelijkheden van de gemeenteraad zijn in deze fase beperkt. Wel wordt de gemeenteraad geïnformeerd over de voortgang van de gebiedsontwikkeling en het afsluiten van de grondexploitatie.

5.2 Kleine particuliere initiatieven

De procesinvulling zoals hierboven omschreven gaat primair over gebiedsontwikkelingen met een (grote) maatschappelijke impact. Dit geldt niet voor kleine particuliere initiatieven, zoals de bouw van één of twee nieuwe woningen. Voor dergelijke initiatieven is een zware ambtelijke inzet niet nodig, mits ze passen binnen onze ambities. Hier kiezen we automatisch voor een faciliterende rol en strategie.

Kleinere particuliere initiatieven waar we aan meewerken kennen een vergelijkbare procesinvulling - ook hiervoor sluiten we een anterieure overeenkomst - maar dan minder uitgebreid. We kijken in de ontwikkelfase altijd naar de bijdrage aan onze ambities en haalbaarheid.

BELEIDSREGELS - HOOFDSTUK 5: PROCESINVULLING EN GEBIEDSONTWIKKELING

1. De gemeente Dronten hanteert de herkenbare fases uit projectmatig werken binnen gebiedsontwikkeling.
2. Het financiële kader dat ter besluitvorming voor een gebiedsontwikkeling naar de gemeenteraad gaat is afhankelijk van een aantal aspecten. De rolkeuze uit het grondbeleid, uit de grondexploitatie of uit de berekening van het kostenverhaal. Indien er sprake is van een grondexploitatie of kostenverhaal berekening met een voorzien financieel tekort dan wordt in het besluitvormingsproces ook de financiële dekking voorgelegd.
3. De gemeente neemt in de definitiefase altijd de regierol in handen om op een goede manier de afweging te kunnen maken op het maatschappelijke en financiële rendement. Als resultaat hiervan kies de gemeente de gewenste rol en strategie die in de vervolgfases aangenomen wordt.
4. We zetten het instrument van kostenverhaal, als wij zelf geen grondexploitatie voeren, maximaal in en hechten dat bij voorkeur via een anterieure overeenkomst af. Dit moet voordat het ruimtelijk besluit is genomen.
5. Voor kleinschalige initiatieven geldt een facilitator rol in combinatie met een faciliterende strategie, onze inzet blijft dan beperkt. Wel sluiten we altijd een anterieure overeenkomst en blijft de focus op de bijdrage aan beleidsambities en haalbaarheid.

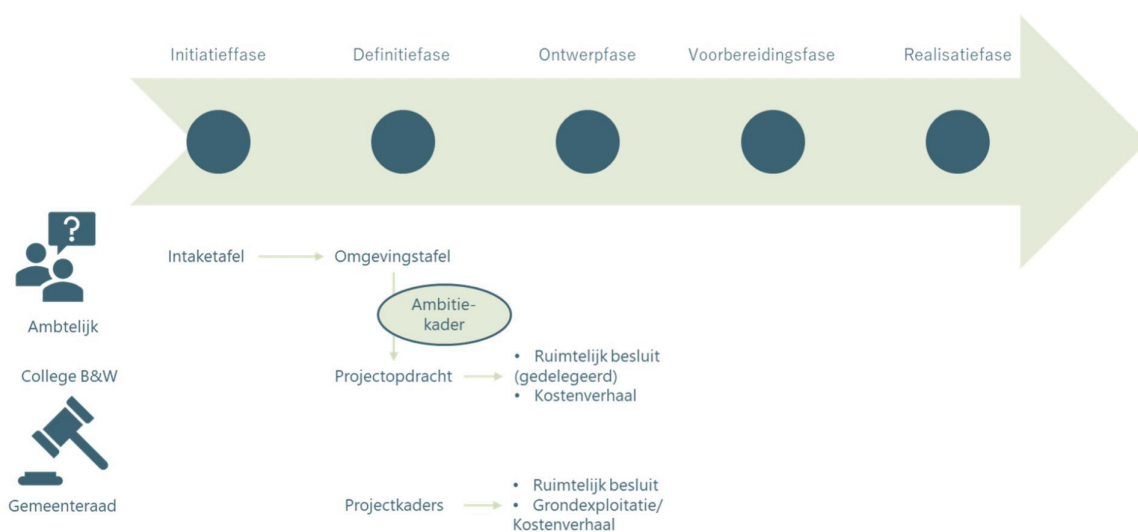
06 Sturingsmogelijkheden bij gebiedsontwikkeling

In dit hoofdstuk kijken we verdiepend in de sturingsmogelijkheden die de gemeenteraad heeft gedurende het gebiedsontwikkelingsproces. We splitsen deze in twee categorieën: sturingsmogelijkheden in het proces (hoofdstuk 6) en de periodieke sturingsmogelijkheden die we in hoofdstuk 7 behandelen. Hierbij is het belangrijk om te realiseren dat de mogelijkheden om bij te sturen afnemen naarmate het proces vordert. In figuur 12 is dit schematisch weergegeven.

6.1 Sturingsmogelijkheden in het proces

In het gebiedsontwikkelingsproces heeft de gemeenteraad verschillende sturingsmogelijkheden tot haar beschikking. Dat is afhankelijk van de fase waarin de ontwikkeling zich op dat moment bevindt. Ook de gekozen rol en strategie zijn van belang.

In deze paragraaf benoemen we de sturingsmogelijkheden van de gemeenteraad per type project. De gemeente Dronten kent een tweetal procesinvullingen. Projecten waarbij we een actieve of samenwerkende strategie hanteren en projecten waarbij we een faciliterende strategie toepassen.



Figuur 12 Processchema van een gebiedsontwikkelingsproject en bestuur

6.1.1 Proces waarin de gemeente zelf ontwikkelt (Actief of Samenwerken)

Bij dit proces is de gemeente actief betrokken bij de gebiedsontwikkeling. Dit doet de gemeente in de vorm van een grondexploitatie. Omdat de sturingsmogelijkheden anders zijn in het scenario dat de grondexploitatie al is vastgesteld ten opzichte van een nog vast te stellen grondexploitatie is hier onderscheid in gemaakt voor deze Nota Grondbeleid in twee sub processen:

- Projecten waarvoor nog geen grondexploitatie is vastgesteld
- Projecten waarvoor een grondexploitatie is vastgesteld

6.1.2 Proces waarin de marktpartij ontwikkelt (Faciliterend)

Voor ontwikkelingen waarbij de marktpartijen ontwikkelen (facilitaire projecten) geldt een ander proces. We sluiten een anterieure overeenkomst of stellen een kostenverhaalbeschikking op.

6.2 Projecten waarvoor nog geen grondexploitatie is vastgesteld

Voor nieuwe gemeentelijke initiatieven, die bijdragen aan onze beleidsdoelstellingen, kiezen we voor een regierol (regisseur). Als deze projecten zich bevinden op gronden die in eigendom zijn van de gemeente, of op gronden die na verwerving in eigendom van de gemeente kunnen komen, kunnen we een actieve strategie kiezen en als gemeente zelf ontwikkelen. Dan zal en moet de gemeente een grondexploitatie opstellen.

De gemeenteraad heeft binnen dit proces de volgende momenten om invloed uit te oefenen:

- Vastgestelde programma's, beleidsstukken en/of projectkaders;
- Tijdens het vaststellen van het voorbereidingskrediet;
- Tijdens het vaststellen van de grondexploitatie;
- Tijdens het vaststellen van het ruimtelijke besluit door de gemeenteraad;
- Tussentijdse bijstelling via de P&C-documenten of een los raadsvoorstel

6.2.1 Vaststellen projectkaders

Voor nieuwe projecten waar een grondexploitatie nodig is leggen we eerst de projectkaders vast in een projectopdracht. Het college van B&W stelt de projectopdracht vast.

6.2.2. Vaststellen voorbereidingskrediet

Na de vaststelling van de projectopdracht vraagt het college van B&W budget aan bij de Gemeenteraad, het voorbereidingskrediet. Met dit budget kunnen alle kosten, conform de kostensoortenlijst artikel 8.15 Omgevingsbesluit (Ob) en Bijlage IV Ob, tot het vaststellen van de grondexploitatie worden gedekt. Dit met het maximum van het aangevraagde voorbereidingskrediet.

6.2.3 Vaststellen grondexploitatie

Met de uitgangspunten duidelijk kan dit worden toegepast in het ontwerpplan, de uitgangspunten die wij hieronder verstaan zijn:

- De plangrenzen zijn duidelijk; er is een kaart van het gebied waar de grondexploitatie betrekking op heeft.
- We hebben inzichtelijk voor welke functies we grond gaan uitgeven en in welke hoeveelheden.
- We hebben inzichtelijk welke eventueel aanvullende aankopen en werkzaamheden voor bouwen en woonrijp maken moeten plaatsvinden.
- We kunnen daarom een volledig onderbouwde begroting met de kosten en opbrengsten van de grondexploitatie opstellen.

Deze informatief zal met de gemeenteraad worden besproken en tevens stelt de gemeenteraad de grondexploitatie vast. Met het vaststellen van de grondexploitatie zijn de benodigde budgetten toegevoerd en in het geval van toekomstige verliezen een voorziening getroffen.

6.2.4 Vaststellen ruimtelijk beleid

Als onderdeel van het juridisch-planologisch besluit is het belangrijk om goed te motiveren waarom niet voor een alternatief is gekozen. Dit geldt ook voor de maatschappelijke meerwaarde van het project, de bijdrage die het levert aan de programmatische doelstellingen van de gemeente, en een doorrekening van het financiële rendement tot lang na oplevering van het vastgoed.

We geven ook aan welke rol we in het project aannemen en welke (grond)instrumenten we inzetten om het project uit te voeren. Dit is ook de basis voor uitwerking naar het ruimtelijk besluit waarmee het project juridisch-planologisch mogelijk wordt gemaakt. Uiteindelijk is het aan de gemeenteraad om het ruimtelijk besluit te nemen.

6.2.5 Bijsturing

Gewijzigde markt- en/of beleidsinzichten kunnen aanleiding geven voor het college van B&W om de programmering bij te stellen. Afhankelijk van de mate waarin deze wijziging effect heeft op de totale ontwikkeling en de grondexploitatie wordt de raad hiervan op de hoogte gebracht en kan bijsturing nog mogelijk zijn.

In het geval van kleinschalige effecten zonder al te ingrijpende gevolgen voor de grondexploitatie en/of de projectopdracht kunnen de wijzigingen gemeld worden in de jaarlijkse actualisatie bij de jaarrekening. Indien het effect significant is op de grondexploitatie en/of de projectopdracht worden de wijzigingen expliciet voorgelegd aan de gemeenteraad.

In BIJLAGE 1 paragraaf 1.4 gaan we in op wat wij onder deze significantie verstaan.

6.3 Projecten waarvoor een grondexploitatie is vastgesteld

Als een grondexploitatie en het ruimtelijk besluit voor een project in het verleden door de gemeenteraad reeds is vastgesteld zijn de sturingsmogelijkheden voor de raad beperkt. Na deze vaststelling is het college immers verantwoordelijk voor de uitvoering van het project. Er zijn ook geen kaderstellende beslissingen meer nodig van de raad, wel wordt de raad geïnformeerd via de P&C-cyclus.

6.3.1 Bijsturing

Gelijk aan de besproken bijsturing in paragraaf 6.2.5 geldt ook hier voor reeds vastgestelde grondexploitaties dat weinig sturing mogelijk is zolang de uitgangspunten niet wijzigen. Echter kunnen gewijzigde markt- en/of beleidsinzichten aanleiding geven voor het college van B&W de programmering bij te stellen. Afhankelijk van de mate waarin deze wijziging effect heeft op de totale ontwikkeling en de grondexploitatie wordt de raad hiervan op de hoogte gebracht en kan bijsturing nog mogelijk zijn.

In het geval van kleinschalige effecten zonder al te ingrijpende gevolgen voor de grondexploitatie en/of de projectopdracht kunnen de wijzigingen gemeld worden in de jaarlijkse actualisatie bij de jaarrekening. Indien het effect significant is op de grondexploitatie en/of de projectopdracht worden de wijzigingen expliciet voorgelegd aan de gemeenteraad.

In BIJLAGE 1 paragraaf 1.4 gaan we in op wat wij onder deze significantie verstaan.

6.4 Projecten waarin de marktpartij ontwikkelt

In deze procesinvulling is het de marktpartij die de grondexploitatie voert. Wel heeft de gemeente op zowel privaat- als publiekrechtelijk vlak mogelijkheden om te sturen. Omdat er afgeweken wordt van het omgevingsplan is een ruimtelijk besluit nodig.

De gemeenteraad heeft binnen dit proces de volgende afwegingsmomenten:

- Tijdens het vaststellen van het ruimtelijke besluit door de gemeenteraad

Tijdens de realisatiefase van het project zijn vanuit de gemeenteraad geen kaderstellende beslissingen meer mogelijk.

6.4.1 Vaststellen Omgevingsactiviteit / Omgevingsplan (bij grootschalige ontwikkelingen)

Voor de realisatie van een facilitair project is de ontwikkelaar afhankelijk van de toegestane activiteiten in het omgevingsplan. Als de ontwikkeling te realiseren is binnen de kaders van het huidige omgevingsplan kan de omgevingsvergunning met een omgevingsplanactiviteit (OPA) worden aangevraagd. De raad heeft dan geen sturingsmogelijkheden meer op deze ontwikkeling.

Als de ontwikkeling niet mogelijk is binnen de huidige kaders van het omgevingsplan is een nieuw ruimtelijk besluit nodig. Dit kan via de buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA) of via een wijziging van het omgevingsplan(deel). Alleen bij een wijziging van het omgevingsplan heeft de raad de mogelijkheid om te sturen op de ruimtelijke kaders van de ontwikkeling. In dat geval stelt de gemeenteraad het omgevingsplan ook vast.

In het geval van de BOPA ligt het bevoegde gezag bij het college B&W. Wel heeft de gemeenteraad onder de Omgevingswet de mogelijkheid om gevallen aan te wijzen waarin het een adviesbevoegdheid heeft bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten (artikel 16.15a, onder b, Ow). Dit advies moet door het college van B&W op grond van artikel 16.15b Ow in acht worden genomen. Anders dan onder de Wro van toepassing was, moet de gemeenteraad gevallen aanwijzen waarbij hij wél betrokken wil worden.

07 Periodieke informatievoorziening aan de raad

In deze paragraaf lichten we toe op welke wijze we de gemeenteraad periodiek voorzien van informatie en wat de sturingsmogelijkheden zijn op deze documenten.

Dit doen we frequent en minimaal jaarlijks, onder andere via:

- De perspectiefnota;
- De programmabegroting, inclusief paragraaf grondbeleid
- Tussenrapportage
- Raadsbrieven of een bedenkingenprocedure
- De jaarrekening / perspectiefnota, inclusief paragraaf grondbeleid

Aanvullend geven we in paragraaf 7.6 een duidelijk overzicht van de rolverdeling tussen het college en de raad.

7.1 Perspectiefnota (kaderstellend)

In de perspectiefnota volgen we de ingezette lijn van een andere manier van begroten: effectgericht sturen en begroten. Hierbij staan de te bereiken maatschappelijke effecten en beleidsdoelen centraal. Samen hebben we deze methodiek omarmd omdat we geloven dat deze manier van begroten bijdraagt aan een beter, mooier, duurzamer Dronten. Door te werken vanuit deze principes stellen we onszelf telkens weer de vraag of we nog de juiste dingen doen en of we die dingen juist doen. Op basis daarvan bouwen we jaarlijks de begroting op. In deze perspectiefnota stellen we geen keuzes voor aan de raad. De totale integrale afweging zal vindt plaats bij besluitvorming van de begroting. De Perspectiefnota 2025 schetst een duidelijk beeld. Met een solide financiële basis, strategische samenwerking en een sterke focus op brede welvaart blijft de gemeente bouwen aan een inclusieve, duurzame en zorgzame toekomst.

7.2 Programmabegroting (sturing)

In de programmabegroting stellen we de raad jaarlijks in de gelegenheid om sturing te geven op onze ambities via de paragraaf grondbeleid. In de paragraaf grondbeleid gaan we expliciet in op nieuwe ontwikkelingen in de markt. We stellen beleidskeuzes voor over vernieuwing, toevoegingen en onttrekkingen van de programmering. Zo is de raad op de hoogte van de meest recente ontwikkelingen.

7.3 Tussenrapportage (bijsturing en/of informatie)

De tussenrapportage biedt tussentijds inzicht in de realisatie van de begroting en de daarbij horende voortgang van de verschillende beleidsdoelen. Hiermee kunnen het college en de raad tijdig bijsturen wanneer er afwijkingen optreden bij de uitvoering of in de algemene financiële positie van de gemeente.

7.4 Raadsbrieven en bedenkingenprocedure (bijsturing en/of informatie)

Naast de vaste producten uit de P&C cyclus kan ook tussentijds besloten worden de gemeenteraad te informeren. Dit kan bijvoorbeeld aan de orde zijn voor marktinitiatieven. We stemmen ruimtelijke ontwikkelingen met een grote ruimtelijke en/of maatschappelijke impact vroegtijdig af met de raad. We bespreken de kansen en risico's waarbij we aangeven hoe we daar mee om gaan in de uitwerking van de plannen. Afhankelijk van de specifieke omstandigheden van een project, bepalen we wanneer de raad geïnformeerd moet worden en op welke wijze. Dit kan met een raadsinformatiebrief maar ook door middel van een wens en bedenkingenprocedure (artikel 169 lid 4 Gemeentewet).

7.5 Jaarrekening (verantwoording)

In de jaarrekening wordt in de paragraaf grondbeleid verantwoording afgelegd over de lopende grondexploitaties, anterieure overeenkomsten en gedane verwerving van gronden. Daarnaast wordt geïnformeerd over het weerstandsvermogen, het verloop van de reserves, de stand van de voorzieningen, algemene & specifieke risico's en de gehanteerde parameters.

7.6 Rolverdeling tussen College en Raad

Als leidraad voor de rolverdeling tussen het college en de gemeenteraad geldt:

- De raad is kaderstellend en controleert;
- Het college is uitvoerend en legt verantwoording af.

Als we deze leidraad toepassen op het grondbeleid en de uitvoeringsaspecten van het grondbeleid komen we tot de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden zoals in figuur 13 is weergegeven.

De wijze van verslaglegging over het gevoerde grondbeleid zal zodanig vorm moeten worden gegeven dat de raad in staat is haar controlerende functie naar behoren uit te voeren. Zo moet het college conform het BBV jaarlijks in de paragraaf grondbeleid bij de begroting de beleidsvoornemens voor het komende

jaar neerleggen, terwijl bij de jaarrekening verslag wordt gedaan en verantwoording wordt afgelegd over het gevoerde grondbeleid in het verslagjaar.

ONDERWERP	COLLEGE B&W	GEMEENTERAAD
Grondbeleid	<ul style="list-style-type: none"> Voert de Nota grondbeleid uit. Legt verantwoording af over het gevoerde grondbeleid in de paragraaf grondbeleid. 	<ul style="list-style-type: none"> Stelt de Nota grondbeleid vast. Houdt toezicht op uitvoering van het grondbeleid en stelt jaarrekening & begroting vast.
Verwerving en beheer	<ul style="list-style-type: none"> Verwervingen binnen vastgestelde kaders. Doet strategische aankopen. Voorstel voor voorkeursrecht. 	<ul style="list-style-type: none"> Verwervingen buiten vastgestelde kaders. Neemt besluit tot onteigenen. Aanwijzen van voorkeursrecht.
Verkoop van gronden	<ul style="list-style-type: none"> Regelt de verkoop van gronden en vastgoed. Informeert de Raad over resultaten. 	<ul style="list-style-type: none"> Reageert indien nodig met wensen en bedenkingen conform de Gemeentewet.
Grondprijzen	<ul style="list-style-type: none"> Stelt de grondprijzen vast Informeert de Raad over ontwikkelingen grondprijzen. 	<ul style="list-style-type: none"> Ontvangt kennisgeving van grondprijzen
Gronduitgifte	<ul style="list-style-type: none"> Voert de Nota grondbeleid uit. Legt verantwoording af over het gevoerde grondbeleid in de paragraaf grondbeleid. 	N.v.t.
Kostenverhaal	<ul style="list-style-type: none"> Afsluiten exploitatie-overeenkomsten. 	<ul style="list-style-type: none"> Stelt het programma kostenverhaal vast. Vaststellen exploitatieregels
Samenwerkingen	<ul style="list-style-type: none"> Participeren in privaatrechtelijke rechtspersoon 	N.v.t.
Grondexploitatie	<ul style="list-style-type: none"> Voorstellen grondexploitatie Actualiseren grondexploitaties Rapporteert over tussentijdse wijzigingen 	<ul style="list-style-type: none"> Vaststellen, wijzigen en afsluiten grondexploitatie Besluit over resultaat-bestemming en kredieten
Sturing en verantwoording	<ul style="list-style-type: none"> Verantwoording in Jaarrekening, Perspectiefnota, Kadernota, programabegroting, Voortgangs- en slotrapportage. 	<ul style="list-style-type: none"> Besluit en vaststellen in Jaarrekening, Perspectiefnota, Kadernota, programabegroting, Voortgangs- en slotrapportage.

Figuur 13 Verantwoordelijkheden en bevoegdheden van College en Raad in relatie tot het grondbeleid

BIJLAGE 1 – Financiële spelregels gemeente Dronten

In deze bijlage gaan we in op de financiële spelregels die de gemeente hanteert. De financiële kaders zijn opgenomen in het Besluit Begroting en Verantwoording gemeenten (BBV) en de Financiële verordening ex Art 212 van de Gemeentewet en de vigerende Nota Reserves en Voorzieningen. In deze paragraaf kijken we naar de financiële kaders op het gebied van grondexploitaties, winst- en verliesnemingen, reserves, weerstandsvermogen en risico's.

B1.1 Definitie grondexploitatie

Een grondexploitatiecomplex is een ruimtelijk plan, voorzien van een financiële vertaling. Het raadsbesluit is de start van de grondexploitatie. Het raadsbesluit bevat een grondexploitatiebegroting, een kaart van het grondexploitatieplangebied en een financiële paragraaf. In de financiële paragraaf is een beschrijving opgenomen uit te geven kavels, het ruimtegebruik, de bestemming en/of programma, de omschrijving van de werken en werkzaamheden voor het bouwrijp maken, de aanleg van nutsvoorzieningen en het inrichten van de openbare ruimte in het grondexploitatiegebied.

De grondexploitatiebegroting definieert de Commissie BBV als volgt: "De financiële vertaling van een grondexploitatie-complex, waarbij de kosten en opbrengsten gefaseerd zijn in de tijd, met een richttermijn van 10 jaar (voortschrijdend)"

Als een grondexploitatie een langere looptijd heeft dan 10 jaar gelden de volgende beheersmaatregelen:

- Indexering kosten +1% na 10 jaar;
- Geen indexering opbrengsten na 10 jaar;
- Risico ter hoogte van 20% van de geraamde opbrengsten na 10 jaar.

Bij gemeentelijke grondexploitaties draagt de gemeente het volledige risico. We streven naar een positieve eindprognose bij vaststelling van de grondexploitatie. Een negatief eindresultaat kan acceptabel

zijn als bij realisatie van gemeentelijke doelstellingen met een hoog belang en niet voldoende opbrengsten.

Bij gezamenlijke grondexploitaties is er sprake van een gedeeld risico. Ook in deze gevallen streven we naar een minimaal kostendekkende situatie.

B1.2 Kosten voor vaststelling van de grondexploitatie

Voordat de grondexploitatie is vastgesteld zijn er al vaak kosten gemaakt op basis van een beoogd ontwikkelingsprogramma. Zit zijn zowel interne als externe kosten en omvatten veelal ambtelijke inzet en onderzoekskosten. Om deze kosten voor de vaststelling van de grondexploitatie te kunnen verantwoorden vragen we hiervoor een voorbereidingskrediet aan.

Zonder voorbereidingskrediet is formeel geen geld om werkzaamheden uit te voeren. Daarom is een bestuurlijk besluit noodzakelijk om middelen in te kunnen zetten voor de toekomstige planontwikkeling. De uitwerking van de planontwikkeling begint na vaststelling van het voorbereidingskrediet.

Belangrijk uitgangspunt is wel dat deze kosten passen in de gedachte van de toekomstige planontwikkeling. Er moet een reëel en stellig voornemen bestaan voor deze planontwikkeling. Dit voornemen zal zijn gebaseerd op interne besluitvorming of op de strategische beleidsuitgangspunten. Denk hierbij aan de omgevingsvisie Strategie voor de Leefomgeving en Samenleving (StraLos), het woonperspectief en Strategisch Beleidskader Economie.

Jaarlijks geven we bij de begrotingsbehandeling aan voor welke projecten in voorbereiding budget nodig is binnen de begroting voor gebiedsontwikkeling. De aanvraag van het daadwerkelijke krediet volgt in een apart raadsbesluit. Deze kosten activeren we als kosten van onderzoek en ontwikkeling onder immateriële vaste activa.

Volgens de regels BBV hanteren wij hiervoor de volgende voorwaarden:

1. De kosten moeten passen binnen de kostensoortenlijst artikel 8.15 Omgevingsbesluit (Ob) en Bijlage IV Ob.
2. De kosten laten we maximaal 5 jaar geactiveerd staan onder de immateriële vaste activa tenzij; We verwachten dat de ontwikkeling op korte termijn toch gaat plaatsvinden, in dat geval treffen we een voorziening.

In gevallen waarin we niet verwachten dat we op korte termijn wordt ontwikkeld worden de kosten afgeboekt ten laste van het jaarresultaat.

3. Plannen tot ontwikkeling van de grond waarvoor we voorbereidingskosten maken, moeten bestuurlijke instemming hebben, blijkend uit een raadsbesluit of –indien gedelegeerd –een collegebesluit.

B1.2.1 Globale grondexploitatie

Om de voorfinanciering zoveel mogelijk te beperken, en zo transparant mogelijk te zijn in de uitvoering van een gebiedsontwikkeling, is het mogelijk dat we ook al grondexploitaties ter besluitvorming brengen die nog niet passen binnen het (tijdelijk) omgevingsplan en waarvoor nog een BOPA verleend moet worden. Dit is nodig om de ontwikkelstrategie beter uitvoerbaar te maken en de raad daarbij ook eerder in positie te brengen.

Hierbij gelden de volgende cumulatieve voorwaarden:

- De plangrenzen zijn duidelijk; er is een kaart van het gebied waar de grond- exploitatie betrekking op heeft.
- We hebben inzichtelijk voor welke functies we grond gaan uitgeven.
- We hebben in hoofdlijnen inzichtelijk welke eventueel aanvullende aankopen en werkzaamheden voor bouw- en woonrijp maken moeten plaatsvinden.
- We kunnen daarom een volledig onderbouwde begroting met de kosten en opbrengsten van de grondexploitatie opstellen, ook al is de raming wellicht nog op hoofdlijnen.

B1.3 Kosten na het vaststellen van de grondexploitatie

Nadat de grondexploitatie door de raad is vastgesteld activeren we conform het BBV alleen nog maar kosten, die rechtstreeks verband houden met het transformeren van de aanwezige gronden en opstellen naar bouwrijpe grond met als oogmerk (opnieuw) te worden bebouwd. Deze kosten zijn gelimiteerd door de kostensoortenlijst in artikel 8.15 Omgevingsbesluit (Ob) en Bijlage IV Ob. Volgens het BBV moeten de grondexploitaties worden verantwoord als vlottend actief onder de voorraden, en meer specifiek als onderhanden werk.

B1.4 Herziening en afsluiten van grondexploitaties

De grondexploitaties worden één keer per jaar geactualiseerd bij het opstellen van de jaarrekening. In de tussensrapportage lichten we toe wat de resultaatverwachting is, rekening houdend met de effecten van nieuw vastgesteld beleid en wetgeving.

B1.4.1 Herziening van de grondexploitaties

Als zich significante afwijkingen in de werkelijkheid voordoen ten opzichte van de vastgestelde grondexploitatie is het nodig de grondexploitatie tussentijds te herzien en opnieuw ter vaststelling aan de raad aan te bieden. Onder een significante afwijking verstaan wij:

1. Afwijking in de grenzen van het exploitatiegebied;
2. Wijzigingen in de planinhoud zijnde functies en hoeveelheden, bijvoorbeeld m² uitgeefbaar gebied
3. Er sprake is van een resultaatverschil op de grondexploitatie, waarbij:
 - Het effect op het vastgestelde resultaat op startwaarde groter is dan 10% van de totale kosten, of;
 - Het effect op het vastgestelde resultaat op startwaarde meer bedraagt dan € 500.000,-.

Als de afwijking minder bedraagt dan € 250.000,- hoeft de raad de grondexploitatie niet opnieuw vast te stellen.

B1.4.2 Afsluiten van de grondexploitaties

Na het gereedkomen van alle werken binnen de grondexploitatie wordt nog gedurende een periode van 2 jaar voorzien in de kosten voor garantie. Conform de BBV-regels mogen geen kosten voor onderhoud worden opgenomen. We sluiten de grondexploitatie definitief af als in principe 100% van de kosten en opbrengsten zijn gerealiseerd. In uitzonderlijke gevallen kan er voor overgebleven/resterende marginale kosten, kosten worden opgenomen in de voorziening "nog te maken kosten grondexploitatie". Hiermee kan de grondexploitatie definitief worden afgesloten. In de jaarrekening en voortgangsrapportages zal hiervan melding worden gemaakt.

B1.5 Paragraaf grondbeleid

In de paragraaf grondbeleid, als onderdeel van de jaarrekening en programmabegroting, wordt inzicht gegeven in het meerjarenperspectief en de verantwoording van de resultaten van de grondexploitaties.

De opbouw van deze paragraaf volgt de onderwerpen zoals voorgeschreven in het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV), aangevuld met lopende ontwikkelingen en actualiteiten. Conform artikel 16 van het BBV bevat de paragraaf over het grondbeleid ten minste:

- Een visie op het grondbeleid in relatie tot de realisatie van de doelstellingen van de programma's die zijn opgenomen in de begroting.
- Een aanduiding van de wijze waarop de gemeente het grondbeleid uitvoert.
- Een actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie.
- Een onderbouwing van de geraamde winstneming.
- De beleidsuitgangspunten betreffende de reserves voor grondexploitaties in relatie tot de risico's van de grondexploitaties.

We gaan in de paragraaf grondbeleid ook in op het aanwezig weerstandsvermogen en de voortgang van het taakveld grondexploitatie. Alle grondexploitaties worden geactualiseerd, evenals het verloop van reserves en voorzieningen. Tevens zal daarbij toelichting gegeven worden op af te sluiten plannen waarop geen majeure wijzigingen meer worden verwacht en te verwachten grondexploitaties.

Bij een significante wijziging ten opzichte van de vastgestelde kosten en opbrengsten volgt een aparte toelichting. Zie hiervoor paragraaf 8.4.1 Herziening van grondexploitaties.

De paragraaf grondbeleid is onderdeel van de jaarrekening en/of programmabegroting en biedt inzicht in de huidige en toekomstige financiële positie van het taakveld Grondexploitatie. Zo stellen we het gemeentebestuur in staat om financiële beslissingen binnen deze portefeuille te nemen.

Daarnaast wordt er ook een perspectiefnota opgesteld met diepgaandere onderbouwing van de grondexploitatie-voortgang. Deze versterkt de onderbouwing die het BBV eist in artikel 16 en 24.

B1.6 Winst en verliesneming

Volgens het BBV met je winst nemen bij winstgevendende grondexploitaties. Voor verlieslatende grondexploitaties geldt dat er een verliesvoorziening getroffen wordt. Winst nemen op meerjarige grondexploitaties wordt beheerst door het voorzichtigheidsbeginsel. Voorziene verliezen worden al in de jaarrekening

opgenomen zodra zij bekend zijn. In de volgende paragraaf leggen we uit hoe winstneming en verliesvoorzieningen werken binnen de gemeente Dronten.

B1.6.1 (Tussentijdse) Winstneming

Bij voorziene winst op een grondexploitatie moet er winstneming plaats vinden op de grondexploitatie. Hiervoor geldt in eerste instantie het voorzichtigheidsbeginsel. Dit betekent echter niet dat pas winst genomen wordt bij het afsluiten van het grondexploitatiecomplex. Voor winstneming geldt de percentage-of-completion-methode (POC): voor zover gronden zijn verkocht en opbrengsten zijn gerealiseerd nemen we tussentijds naar rato van de voortgang van de grondexploitatie winst op basis van de eindwaarde.

In de Notitie Grondbeleid in begroting en jaarstukken BBV zijn de volgende voorwaarden opgenomen voor een mogelijke winstneming:

- Het resultaat op de grondexploitatie kan betrouwbaar worden ingeschat; én
- De grond (of het deelperceel) moet zijn verkocht; én
- Er moeten kosten zijn gerealiseerd (winst wordt naar rato van de realisatie genomen).
- Winstneming via de POC-methode vindt pas plaats als de resterende looptijd van een grondexploitatie tien jaar of minder is.

Volgens het realisatiebeginsel neem je in bovenstaande gevallen de winst volgens de POC-methode. Als uit herzieningen en/of actualisatie van de grondexploitatie binnen de jaarrekening blijkt dat er in het verleden te veel winst is genomen moet deze reeds genomen (tussentijdse) winst gecorrigeerd worden. Hiervoor heeft de raad bestemmingsreserve niet afgesloten exploitaties POC vastgesteld. Deze dient altijd een minimale omvang van € 5,- miljoen te zijn. Indien deze onder dit bedrag komt, wordt deze aangevuld vanuit het resultaat algemene reserve. Voor de complexen binnen het ontwikkelgebied Hanzekwartier geldt dat winstneming en of correctie op eerder genomen winsten via de bestemmingsreserve Hanzekwartier worden afgewikkeld.

B1.6.2 Verliesneming / verliesvoorziening

Niet alle grondexploitaties zijn winstgevend. Er kan ook sprake zijn van grondexploitaties die starten met een negatief resultaat of lopende de realisatie negatief worden. Zodra duidelijk is dat de baten de lasten niet of slechts gedeeltelijk dekken treffen we een verliesvoorziening.

De voorziening waarderen we tegen de contante waarde van dit verlies, op grond van artikel 63 lid 7 BBV. Dit betekent dat de gemeente de verliesvoorziening jaarlijks moet aanvullen voor de factor waartegen contant gemaakt is. Wij hanteren hiervoor het door de BBV voorgeschreven percentage van 2%.

BELEIDSREGELS - GRONDEXPLOITATIES

1. De gemeente Dronten hanteert een brede grondslag voor onze grondexploitatie, hieronder vallen onder andere de Omgevingswet, het Besluit Begroting en Verantwoording gemeenten (BBV), de Financiële verordening ex artikel 212 Gemeentewet en de vigerende Nota Reserves en Voorzieningen.
2. Indien sprake is van een grondexploitatie die langer is dan 10 jaar nemen wij aanvullende beheersmaatregelen.
3. Het streven blijft een kostendekkende grondexploitatie, echter wordt per grondexploitatie de afweging gemaakt of een negatief eindresultaat aanvaardbaar is en hoe risico's worden verdeeld indien sprake is van een gezamenlijke grondexploitatie met een marktpartij.
4. Voorafgaand aan de vaststelling van een grondexploitatie kan bij de Raad een voorbereidingskrediet worden aangevraagd voor kosten zoals ambtelijke inzet. Deze kosten moeten vallen binnen toekomstige planontwikkeling en gebaseerd zijn op gemeentelijk beleid. Jaarlijks bij de begroting wordt dit verantwoord.
5. De Raad kan besluiten tot het openen van een globale grondexploitatie om voor de vaststelling van het ruimtelijke plan al uitvoering te kunnen geven aan de ontwikkelstrategie.
6. Onze grondexploitatie wordt jaarlijks met de jaarrekening geactualiseerd. Indien sprake is van een significante wijziging zal de grondexploitatie tussentijds opnieuw bij de Raad worden aangeboden ter vaststelling.
7. Conform de BBV wordt in de paragraaf grondbeleid (onderdeel van de jaarrekening en programmabegroting) inzicht gegeven in het meerjarenperspectief, resultaten en de risico's van alle grondexploitatie.
8. Winsten worden tussentijds genomen door middel van de percentage-of-completion-methode. In het geval van verliezen op de grondexploitatie past de gemeente het voorzichtigheidsbeginsel toe waarbij de verliezen direct worden genomen middels treffen van een verliesvoorziening.

B1.7 Reserves, weerstandsvermogen en risico's

De gemeente opereert binnen het taakveld grondexploitatie op bedrijfsmatige wijze. Grondexploitatie kennen grote investeringen, waar de nodige risico's mee gemoeid zijn. Ook is het noodzakelijk dat er voldoende financiële middelen zijn om de ontwikkelingen op te starten. Jaarlijks wordt in de paragraaf grondbeleid gerapporteerd over het verloop van de reserves, het weerstandsvermogen, risico's en getroffen voorzieningen.

B1.7.1 Reserves grondexploitatie

De raad bepaalt in principe op basis van eigen keuzes en afwegingen of reserves worden ingesteld. Uitgangspunten zijn hiervoor vastgelegd in de nota reserves en voorzieningen. Ook beslist de raad over de afzonderlijk zichtbaar gemaakte mutaties via de resultaatbestemming bij zowel de begroting als de jaarrekening. De bestemming kan altijd (door de raad) veranderd worden. Reserves behoren tot het eigen vermogen van de gemeente.

Binnen de grondexploitatie zijn er 2 bestemmingsreserves opgenomen in de vigerende nota Reserves en Voorzieningen namelijk:

- Reserve niet afgesloten exploitatie (POC)
- Reserve ontwikkeling Hanzekwartier (rb grex 123)

De algemene reserve grondexploitatie is vervallen. Echter voor de bepaling van het jaarresultaat grondexploitatie wordt deze nog wel gehanteerd, met als uitgangspunt dat deze altijd sluit op € 0,-. Dit bewerkstelligen we op basis van de winstnemingen, afwikkeling van complexen, mutatie van voorzieningen en mutaties reserves. Bij een positief jaarresultaat wordt het resultaat gedoteerd aan de algemene reserve. In het geval van een negatief jaarresultaat zal een onttrekking uit de algemene reserve worden gedaan.

B1.7.2 Weerstandsvermogen

Voor het bepalen van de hoogte van het benodigde weerstandsvermogen wordt uitgegaan van de uitgangspunten voor het bepalen van het uiteindelijke exploitatieresultaat van de gezamenlijke grondexploitatie. Hiervoor zijn drie zaken van belang:

- De uiteindelijke resultaten van de grondexploitatie;

- De risico's van grondexploitatie ontwikkelingen;
- De stand en ontwikkelingen van de reserves, claims en voorzieningen.

Gewenst weerstandsvermogen

Voor de bepaling van het gewenste weerstandsvermogen houden we rekening met de rentelasten van de afgelopen 3 jaar over de laatst bekende boekwaarden. Daarnaast nemen we een aanvullende component herontwikkelingskosten mee die berekend wordt op basis van 75% van de toegerekende personeelslasten aan de grondexploitatie gedurende een periode van 3 jaar.

Toekomstig weerstandsvermogen

Het gaat hier niet om de huidige situatie, maar om een prognose: hoe ziet het weerstandsvermogen er in de komende jaren uit, gegeven de lopende en geplande grondprojecten? We bepalen het toekomstige weerstandsvermogen op basis van de stand van de reserves, voorzieningen en claims gecorrigeerd met de exploitatieresultaten en de exploitatierisico's. Gezamenlijk geven die het toekomstige weerstandsvermogen van het grondbedrijf weer.

Effecten saldo weerstandsvermogen

Het saldo van het gewenste en toekomstig weerstandsvermogen kan zowel negatief als positief zijn. Als het saldo negatief is dan moet deze conform de voorschriften BBV aangevuld worden. Bij een positief saldo is er sprake van een financiële ruimte.

Gezien de samenhang en het effect op het toekomstige weerstandsvermogen is het niet mogelijk om winsten/ resultaten per individueel complex vrij in te zetten. Immers in de bepaling van het weerstandsvermogen is reeds rekening gehouden met de geprognosticeerde winsten en verliezen.

B1.7.3 Risico's grondexploitatie

Vooral bij het in exploitatie nemen van omvangrijke uitbreiding en herstructureringslocaties loopt de gemeente, financiële risico's. Dit zeker gelet op de relatief lange looptijd en hoge omzetten. Afhankelijk van het stadium waarin de exploitatie c.q. uitvoering van het betreffende complex zich bevindt, neemt het risico af naarmate de einddatum van de grondexploitatie nadert.

Risico's zijn te verdelen in twee categorieën:

1. Algemene risico's
2. Specifiek projectgebonden risico's

Algemene risico's

Aan het exploiteren van gebiedsontwikkelingen zijn in het algemeen diverse risico's verbonden. Denk hierbij aan:

- De uitgifte van bouwgronden start (mogelijk door procedurele of verwervingstechnische redenen) later, terwijl de voorinvesteringen al wel zijn gedaan;
- De fasering van de investeringen en opbrengsten in de tijd verlopen niet volgens oorspronkelijke planning waardoor er extra renteverliezen optreden;
- De gronden worden niet tegen de geraamde prijzen afgezet, bijvoorbeeld door een veranderende afzetmarkt;
- Prijs en/of rentestijging die niet kan worden gecompenseerd door een verhoging van de opbrengsten uit grondverkoop.

Een deel van deze risico's (o.a. de rentebijbeschrijving op de boekwaarde) is niet beïnvloedbaar. De overige risico's zijn beïnvloedbaar door het bepalen van de investering en uitgiftemomenten. Dit vraagt om goed cashflow management.

Voor de bepaling van het algemene risico worden vijf risico's uitgewerkt en (uitgaande van het contante effect op het resultaat op startwaarde) berekend:

1. Middels doorrekening van het "slecht weer scenario" We onderscheiden hierbij 2 situaties:
 - a. Het effect van 1,0 % meer kostenstijging boven op de parameter van 3% kostenstijging.
 - b. Het effect van een 0,5% minder opbrengststijging t.o.v. van de gebruikte parameter van 2%.Het meest negatieve scenario wordt als risico opgenomen. Dit wordt elk jaar opnieuw berekend.
2. Een afzet risico bij een stagnatie van 10% voor de eerste 3 jaar binnen de categorie woningbouw;
3. Een risico indien voor de 1e 10 jaar de parameter opbrengstenstijging op 0% wordt gesteld;
4. Een risico indien binnen de categorie woningbouw een grondprijzverlaging van 10% wordt gehanteerd;

5. Een risico, zijnde 1 van de eerder genoemde beheersmaatregelen, van 20% voor de geraamde opbrengsten na 10 jaar.

Specifiek projectgebonden risico's

Naast de algemene risico's zijn er ook specifiek projectgebonden risico's. Projectgebonden risico's benoemen we per grondexploitatie. Denk hierbij aan het risico op nadeelcompensatie, bodemverontreiniging en het mislopen van subsidies. Deze risico's brengen we ten minste één maal per jaar bij de jaarrekening in beeld. Hierbij geldt dat risico's met een kans van meer dan 50%, al dan niet gedeeltelijk, worden opgenomen in de grondexploitatie conform het BBV.

B1.8 Verliesvoorziening

Zodra we een verlies constateren bij vaststelling van een grondexploitatie of in een later stadium, treffen we voor het totale verwachte verlies op startwaarde een voorziening getroffen ten laste van het resultaat lopende boekjaar.

Aangezien de omvang van deze voorzieningen zijn afgestemd op de berekende exploitatietekorten op basis van contante waarde dient rekening gehouden te worden met jaarlijkse aanvullende dotaties ter grootte van de rentelasten tot de datum waarop deze voorzieningen moeten worden ingezet ter afboeking van de dan aanwezige boekwaarde.

BELEIDSREGELS – FINANCIËLE SPELREGELS	
1.	De Raad bepaalt of en welke reserves worden ingesteld, zij besluiten eveneens over de aanwending en mutaties van deze reserves via de resultaatbestemming bij zowel de begroting als de jaarrekening. Het staat de Raad altijd vrij reserves te herbestemmen.
2.	Een positief resultaat op voorzieningen en reserves wordt toegevoegd aan de algemene dienst, een negatief resultaat wordt daarentegen gecompenseerd door een bijdrage uit de algemene reserve van de algemene dienst.
3.	De bepaling van het toekomstig weerstandsvermogen vindt plaats op basis van de geprognostiseerde resultaten, de risico's en de actuele stand van reserves, claims en voorzieningen. Bij een negatief saldo vullen we deze aan conform BBV-voorschriften. Bij een positief saldo geldt dat er financiële ruimte ontstaat maar dat deze niet per individueel complex vrij ingezet mogen worden.
4.	De gemeente Dronten hanteert twee soorten risico's, algemene risico's en specifiek projectgebonden risico's. Deze risico's worden gekwantificeerd aan de hand van een aantal vastgelegde scenario's of in het geval van specifiek projectgebonden risico's per project gespecificeerd.
5.	De financiële positie van het grondbedrijf, inclusief reserves, risico's, het weerstandsvermogen en voorzieningen wordt jaarlijks in de P&C-cyclus verantwoord.

BIJLAGE 2 – Gronduitgifte en grondprijzen

In deze bijlage worden de hoofdlijnen van het beleid op gebied van gronduitgifte en grondprijzen toelicht.

B2.1 Wetgeving en marktconformiteit

Europese en nationale wetgeving bepaalt dat marktwerking en marktconformiteit uitgangspunt moeten zijn bij in- en verkoop. In de praktijk betekent dit dat het wenselijk is om in concurrentie te handelen waarbij de overheid zich als marktpartij gedraagt. Het niet op deze wijze handelen kan worden gezien als marktverstoring en mogelijk zelfs als staatssteun.

In het geval van grondverkoop of grondaankoop is dit niet anders en is marktwerking nodig om de beste prijs en/of kwaliteit te realiseren. Zoals altijd zijn er uitzonderingen, en is het onder strenge voorwaarden toegestaan om hiervan af te wijken. Deze uitzonderingen zijn verderop in deze bijlage genoemd en volgen daarin de uitgangspunten uit de wet- en regelgeving. In de Nota Grondprijnsbeleid is beschreven hoe we grondprijzen bepalen en in welke gevallen hiervan kunnen afwijken.

B2.2 Nota grondprijnsbeleid

Binnen de gemeente Dronten stelt het college B&W, als daar aanleiding toe is, jaarlijks een Nota Grondprijnsbeleid vast. In deze nota zijn voor onder andere woningbouw, commerciële voorzieningen en maatschappelijke voorzieningen grondprijzen bepaald. Ook staat hierin op welke wijze de grondprijs en/of huurprijs wordt bepaald. In hoofdlijnen zijn hierin de volgende uitgangspunten gekozen:

- De grondprijzen worden marktconform vastgesteld;
- De grondprijzen zijn gebaseerd op de te realiseren functie;
- De residuele methode ligt in principe ten grondslag aan de grondprijsbepaling.

De grondprijzen zoals genoemd in de Nota Grondprijnsbeleid zijn, zeker bij woningbouw, een indicatie. Daadwerkelijke grondprijzen worden in de praktijk vastgesteld op basis van het programma, de ligging, de oppervlakte en de dan geldende marktsituatie.

B2.3 Aanbestedingsbeleid

De gemeente hanteert geen eigen inkoopvoorwaarden meer. De inkoopvoorwaarden opgesteld door het Rijk zijn van toepassing gerelateerd aan het soort inkoop dat het betreft.

Het hoofddoel van de Algemene Rijksvoorwaarden is het op een rechtmatige, integere en maatschappelijk verantwoordelijke wijze aangaan van overeenkomsten tot het verrichten van Werken, Leveringen en Diensten, tegen de meest optimale prijs-kwaliteit verhouding.

Deze uitgangspunten hebben ook betrekking op de uitgifte van grond en zijn daarmee relevant voor het grondbeleid. Door primair uit te gaan van meervoudige aanbesteding, sluiten we aan bij de hierboven beschreven doelstelling van de gemeente om de beste prijs-kwaliteitverhouding te realiseren.

B2.4 Uitgifteproces en tenders

Het proces om tot een uitgifte te komen kan via verschillende aanbestedingsvormen verlopen. We benoemen een aantal aandachtspunten die relevant zijn bij het bepalen van de meest geschikte vorm:

- De rol van de gemeente in de ontwikkeling (Actief, Samenwerkend of Faciliterend);
- De te realiseren doelstellingen (grondprijs, duurzaamheid, doelgroep);
- Het belang van de uitgifte (afhankelijkheid en noodzaak voor andere ontwikkelingen);
- Te verwachten opbrengsten;
- Complexiteit van de ontwikkeling;

De gemeente heeft diverse aanbestedingsvormen tot haar beschikking die gebruikt worden bij gronduitgiften, zie B3.4.1 t/m B3.4.4.

B2.4.1 Enkelvoudige onderhandse aanbesteding (één-op-één gunning)

Uit de uitspraak van de Hoge Raad in het Didam-arrest is naar voren gekomen dat onroerende zaken niet zomaar aan één partij, zonder openbare selectieprocedure, gegund mogen worden. Wel zijn er als gevolg van deze en opvolgende uitspraken uitzonderingen waarbij een één-op-één-gunning wel mogelijk is. Er moet dan sprake zijn van objectieve, toetsbare en redelijke criteria. Dit is het geval wanneer:

- Er is reeds sprake van gemengd bezit in een integrale ontwikkeling. Hierbij zijn naast de reeds in bezit zijnde gronden ook gronden van de marktpartij nodig voor een integrale ontwikkeling van het gehele gebied. Hierbij mag dan gekozen worden om de marktpartij één-op-één ook een bouwclaim te verlenen ter compensatie van de ingebrachte grond;
- Er sprake is van aangrenzende nabijheid. In het geval van de uitbereidingswens van een naastgelegen grondeigenaar kan de grond één-op-één aan die partij geleverd worden. Hierbij is van belang dat als er meer aangrenzende eigendommen zijn, deze in de gelegenheid moeten worden gesteld op verwerving van de grond;
- Er sprake is van een specifiek type vastgoed wat enkel op een specifieke locatie mogelijk is. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn voor de woningbouwcorporatie binnen de gemeente Dronten. Als enige partij kunnen zij leveren conform prestatieafspraken. Let wel, betreden andere woningbouwcorporaties de markt moet ook deze in de gelegenheid worden gesteld op verwerving van de grond.

B2.4.2 Meervoudige openbare aanbesteding

Voor projecten waarbij één-op-één niet mogelijk is of het wenselijk is dat er optimaal wordt geconcurrereerd kiezen we voor een meervoudige openbare aanbesteding. Hierbij kunnen we kiezen uit een aantal mogelijke procedures:

- Een tender met als criteria zowel de aangeboden prijs als de door de gemeente gestelde eisen en doelen;
- Een selectieprocedure op basis van het hoogste bod;
- Loting door de notaris.

Tenders

Een vorm van een meervoudige openbare aanbesteding is de tender. Het gebruik van tenders spelen een belangrijke rol bij het transparant, doelgericht en marktconform toewijzen van gronden. Dit omdat

alle geïnteresseerde partijen gelijke kansen krijgen om mee te dingen. Een tenderprocedure biedt de mogelijkheid om de ontwikkeling competitief aan te besteden, waarbij verschillende partijen worden uitgenodigd om hun plannen en aanbieding in te dienen.

Door het inzetten van tenders kan de gemeente niet alleen financiële opbrengsten maximaliseren maar ook eisen stellen aan de maatschappelijke waarden van het project. Te denken valt aan betaalbaarheid, woningbouw categorieën en kwaliteit. Tenders worden daarom binnen het grondbeleid gezien als een effectief instrument om zowel economische als maatschappelijke doelstellingen te realiseren.

Selectieprocedure op basis van het hoogste bod

Soms is de maatschappelijke waarde van het project minder belangrijk of is dat door de gemeente op andere wijze al volledig vastgelegd. Het heeft dan geen nut meer om te beoordelen op criteria anders dan de geboden grondprijs. In die gevallen selecteren we enkel op basis van het hoogste bod.

Wel hanteert de gemeente Dronten in dit geval een minimale grondprijs. We leveren een minimale grondprijs aan bij de notaris waaronder wij de selectieprocedure zullen beëindigen zonder verkoop.

Loting door de notaris

Voor (een serie) losse particuliere kavels kan de gemeente ook kiezen voor een loting. Hierbij worden kavels verkocht tegen een door de gemeente vastgestelde marktconforme grondprijs. Als er meer gegadigden zijn dan kavels beschikbaar zal de notaris onafhankelijk de kavels verloten.

B2.4.3 Concurrentiegericht dialoog

In het geval van sommige complexe projecten is het mogelijk om samen met de markt naar oplossingen te zoeken om de gemeentelijke doelen te bereiken. Denk hierbij aan een partnerselectie. Dit is een intensief proces en vergt wel een regisserende of samenwerkende rol vanuit de gemeente.

B2.4.4 Europese aanbesteding

In geval van grote en complexe projecten van regionaal en/of landelijk belang kan het noodzakelijk zijn Europees aan te besteden. In dat geval volgt de gemeente Dronten de regels zoals gesteld in de Europese aanbestedingsregels.

B2.4.5 Uitgifte in concurrentie als uitgangspunt

De gemeente zal in alle gevallen rekening houden met de wetgeving en jurisprudentie omtrent gronduitgifte in concurrentie. Dat betekent dat bij één-op-één-verkoop vooraf goed geanalyseerd wordt of er mogelijk andere gegadigde zijn voordat overgegaan wordt tot gunning. Daarnaast worden alle gronduitgifte, dus ook meervoudige aanbestedingen, gepubliceerd door de gemeente op de daarvoor ingerichte platforms. We maken hierbij geen onderscheid tussen koop, huur of erfpacht contracten.

B2.5 Essentie systematiek berekening grondprijzen

De gemeente Dronten hanteert in beginsel twee verschillende systemen voor het bepalen van de grondprijs.

De grondprijzen zijn in beginsel, met genormeerde marktconforme uitgangspunten, volgens de residuële methode bepaald. Genormeerd betekent dat we zo veel mogelijk terugvallen op normen om zo consistent mogelijk te rekenen. Door terug te vallen op normen, kan relatief eenvoudig maar toch doeltreffend een residuele grondwaarde worden bepaald. De residuele grondwaarde wordt bepaald door de totale waarde (bijvoorbeeld de VON-prijs van een woning) te verminderen met de investeringskosten (totale bouwkosten inclusief bijkomende kosten). Afwijken van deze normen is mogelijk zolang er aan alle eisen van marktconformiteit is voldaan.

In sommige gevallen is een residuele grondwaardeberekening niet mogelijk of wenselijk. Voor vrije kavels, de functies op bedrijventerreinen en maatschappelijke voorzieningen geldt daarom de comparatieve methode of wordt maatwerk toegepast.

Deze methode houdt in dat bij de bepaling van de grondprijzen wordt gekeken naar de gehanteerde grondprijzen voor de desbetreffende functie in het concurrentiegebied en/of een vergelijkbaar marktgebied (buurtgemeenten).

Marktconformiteit is een voorwaarde omdat wetgeving gemeenten verplicht om marktconforme grondprijzen te hanteren. Hiermee wordt voorkomen dat er sprake is van staatssteun of dat de markt wordt verstoord. Onder strikte voorwaarden biedt de wet mogelijkheden om hier van af te wijken, zoals bij Diensten van Algemeen Economisch Belang (DAEB).

B2.6 Uitgiftelvorm

Naast verkoop van grond, geven we ook gronden uit middels verhuur, erfpacht of zakelijke rechten, zoals een opstalrecht. Erfpacht kan worden toegepast door de gemeente als een voorziening van erfpacht afhankelijk is, of wanneer de voorziening of de vestiging van het bedrijf in het belang is van de gemeente. Bij gronduitgiften voor nutsvoorzieningen komt een opstalrecht veel voor. De uitgiftedevorm is dus een keuze van de gemeente, waarbij de gemeente per geval kijkt welke vorm het beste aansluit op situatie en de belangen van de gemeente. De eventuele tarieven hiervoor worden geregeld in de Nota Grondprijnsbeleid.

B2.7 Uitgiftedevormen gekoppeld aan doelstellingen

Bij de uitgifte van grond nemen we privaatrechtelijke voorwaarden op om te sturen op doelstellingen die beleidsmatig zijn vastgelegd. Denk hierbij aan een omgevingsvisie of perspectiefnota. Voorbeelden van deze doelstellingen kunnen gaan over duurzaamheid, kwaliteit en betaalbaarheid. De raad kan op deze manier dus sturen door in beleid kaders op te nemen die niet alleen doorwerken in de projecten, maar ook direct kunnen worden vertaald in voorwaarden bij gronduitgiften en de Nota Grondprijnsbeleid. Deze voorwaarden staan in beginsel opgenomen in de koopovereenkomst maar kunnen ook worden opgenomen in andere overeenkomsten die bij het betreffende project zijn aangegaan.

BELEIDSREGELS – GRONDUITGIFTE EN GRONDPRIJZEN

1. Bij in- en verkoop van gronden geldt dat de gemeente zich volgens wetgeving gedraagt als marktpartij. Dit betekent dat er marktconform gehandeld wordt om staatssteun en marktverstoring te voorkomen. Afwijken mag enkel onder strikte en wettelijk vastgelegde voorwaarden.
2. Het College stelt jaarlijks een nota grondprijzen vast of via een collegebesluit. Binnen de gestelde kaders kan het college opereren.
3. De grondprijzen zijn in beginsel, met genormeerde marktconforme uitgangspunten, volgens de residuele methode bepaald.
4. In sommige gevallen is een residuele grondwaardeberekening niet mogelijk of wenselijk. Voor vrije kavels, de functies op bedrijventerreinen en maatschappelijke voorzieningen geldt daarom de comparatieve methode of wordt maatwerk toegepast.
5. De keuze voor de uitgiftedevorm hangt af van gemeentelijke rol, doelstellingen, opbrengstverwachting en complexiteit.
6. Gronduitgifte vindt in principe altijd in concurrentie plaats. Bij één op één verkoop wordt altijd onderzocht of er andere gegadigde zijn.
7. Alle gronduitgiften (koop en huur) worden altijd gepubliceerd op de daarvoor ingerichte publieke platformen.
8. Bij de uitgifte van grond nemen we privaatrechtelijke voorwaarden op om te sturen op doelstellingen die beleidsmatig zijn vastgelegd.

BIJLAGE 3: instrumentarium grondbeleid

De gemeente heeft verschillende instrumenten tot haar beschikking om uitvoering te geven aan het grondbeleid. Deze bijlage geeft een toelichting op deze instrumenten die de gemeente heeft op basis van de gekozen rol en strategie zoals omschreven in hoofdstuk 3 en 4 van deze Nota Grondbeleid.

B3.1 Erfpacht

Erfpacht is een zakelijk recht en een instrument dat hoort bij actief grondbeleid. Gemeenten hebben de grond in eigendom, maar geven die langdurig in erfpacht uit aan de gebruikers ervan tegen een eenmalige of jaarlijks geïndiceerde canon. Via erfpacht kunnen gemeenten ten opzichte van de publiekrechtelijke regels aanvullende voorwaarden stellen aan het grondgebruik en aan de opstellen. Het recht van erfpacht is geregeld in Boek 5 van het Nederlandse Burgerlijk Wetboek (BW), Titel 7.

B3.2 Kostenverhaal en exploitatieregels

Gemeenten zijn bij gebiedsontwikkeling verplicht kosten te verhalen op grondeigenaren. In de praktijk zijn dit vaak ontwikkelende partijen. Dronten regelt dit in de programma kostenverhaal De kostenverhaalregels in het Omgevingsplan zijn één van de centrale instrumenten en biedt gemeenten de mogelijkheid om kosten en opbrengsten van gebiedsontwikkeling met elkaar in verband te brengen. In de kostensoortelijst, geregeld in bijlage IV van het Omgevingsbesluit, is aangegeven welke kosten verhaald moeten worden en wanneer.

B3.2.1 Kostenverhaal (Privaatrechtelijk spoor)

Initiatiefnemers die profijt hebben van openbare voorzieningen bij gebiedsontwikkeling moeten hiervoor kosten betalen. De gemeente Dronten heeft de voorkeur om dit door middel van een overeenkomst te regelen met een initiatiefnemer. Dit kan anterieur of posterieur. De gemeente heeft daarbij een grote mate van contractsvrijheid.

Belangrijkste uitgangspunten van het privaatrechtelijke kostenverhaal zijn:

- De gemeente heeft de voorkeur voor het afsluiten van een anterieure overeenkomst om het kostenverhaal te verzekeren;
- Als de overeenkomst het kostenverhaal regelt, hoeven er in het Omgevingsplan geen regels over kostenverhaal te staan;
- Ook na vaststelling van een omgevingsplan met exploitatieregels kan nog een (posterieure)overeenkomst worden gesloten. In de overeenkomst moeten dan wel de regels van het Omgevingsplan worden gevolgd. De overeenkomst mag immers niet in strijd zijn met wet- en regelgeving (artikel 3.40, tweede lid BW). De regels van het Omgevingsplan bepalen dan hoeveel onderhandelingsruimte er nog is. Deze optie beperkt over het algemeen de onderhandelingsruimte van de gemeente;
- Als voor alle aangewezen activiteiten een overeenkomst is gesloten is een eindafrekening niet verplicht.

Het privaatrechtelijk kostenverhaal is geregeld in artikel 13.13 Omgevingswet. De contractsvrijheid wordt begrensd door de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Daarnaast gelden de regels uit het Burgerlijk Wetboek (BW).

B3.2.2 Programma kostenverhaal (Privaatrechtelijk spoor)

In de gemeente Dronten zijn de uitgangspunten van het kostenverhaal vastgelegd in het programma kostenverhaal, onder de Wet ruimtelijk ordening (Wro) ook wel bekend als de Nota Kostenverhaal. Hierin worden de verschillende aspecten van het kostenverhaal verder geduid en de berekeningssystematiek toegelicht. Hierin zijn de volgende elementen opgenomen:

- Gebiedseigen kosten
- Bovenwijkse voorzieningen
- *Financiële bijdrage aan kwalitatieve verbetering fysieke leefomgeving*

B3.2.3 Kostenverhaalregels (Publiekrechtelijk spoor)

Als geen overeenstemming bereikt kan worden over het privaatrechtelijke kostenverhaal moet de gemeente het kostenverhaal verzekeren in de exploitatieregels van het omgevingsplan. Dit regelt artikel 13.14 Omgevingswet.

In de praktijk komt het meestal niet tot het vaststellen van kostenverhaalregels, omdat ontwikkelende partijen een (privaatrechtelijke) overeenkomst afsluiten met de gemeente over het kostenverhaal en de wijze waarop het gebied tot ontwikkeling wordt gebracht. Dit heeft voor de gemeente ook de voorkeur omdat in een overeenkomst sprake is van een zekere mate van contractsvrijheid. Een overeenkomst biedt voor beide partijen, zowel markt als overheid, vooraf zekerheid over de ontwikkeling.

B3.3 Minnelijke verwerving

Als de gemeente plannen heeft met een bepaald gebied en daarvoor is het noodzakelijk om onroerende zaken in dat gebied te verwerven, dan start de gemeente met de minnelijke verwerving. De gemeente neemt dan contact op met de eigenaren van deze onroerende zaken om te komen tot verwerving tegen marktconforme prijzen, het zgn. minnelijk verwerven.

In het algemeen gebeurt dat nadat de grondexploitatie voor het plan door de raad is vastgesteld. In sommige gevallen kan ook voor de vaststelling van de grondexploitatie tot verwerving worden overgegaan. Dan spreken we van anticiperende of strategische verwervingen, zie hiervoor paragraaf 3.5 van deze bijlage.

B3.4 Onteigening

Met onteigening kunnen we als overheid dwingend een grondpositie innemen. Onteigening is een zwaar juridisch instrument wat we enkel inzetten als we echt niet anders kunnen. De onteigende ontvangt hiervoor een vergoeding op basis van volledige schadeloosstelling. We kunnen alleen onteigenen als dit echt noodzakelijk is.

Om te voldoen aan het begrip noodzakelijk moet aan de volgende eisen worden voldaan:

- De gemeente moet een redelijke poging hebben gedaan tot het minnelijk verwerven van de ontroerende zaak, vrij van rechten en lasten;
- De gemeente moet een redelijke poging hebben gedaan om overeenstemming te bereiken over het vervallen van zakelijke en/of persoonlijke rechten op de ontroerende zaak;
- Niet aannemelijk is dat op afzienbare termijn alsnog overeenstemming kan worden bereikt over de minnelijke verwerving van de onroerende zaak vrij van rechten en lasten en die overeenstemming zal leiden tot een spoedige levering daarvan;
- Niet aannemelijk is dat op afzienbare termijn alsnog overeenstemming kan worden bereikt over het vervallen van zakelijke of persoonlijke rechten op de onroerende zaak en die overeenstemming zal leiden tot het spoedig vervallen van die rechten.

Onteigenen is daarnaast alleen toegestaan als het algemeen belang daarmee aantoonbaar is gediend en vooraf de schadeloosstelling is verzekerd. Onder de hiervoor vermelde voorwaarden kunnen we ook gronden onteigenen voor projecten waar we zelf niet actief deelnemen aan de exploitatie. Onteigening is alleen mogelijk als een Omgevingsplan voor het beoogde gebied is vastgesteld of er een concreet bouwplan ligt. Onteigening is niet mogelijk als de eigenaar zich succesvol kan beroepen op zelfrealisatie (zie paragraaf 3.8).

Onteigening is hoofdzakelijk geregeld in de Omgevingswet onder hoofdstuk 11.

B3.5 Strategische aankoop

Een strategische aankoop betreft de aankoop van grond al dan niet bebouwd nog voordat de financiële- of ruimtelijke kaders zijn vastgesteld. Deze strategische aankopen stelt de gemeente in staat om slagvaardig en discreet onroerende zaken aan te kopen om haar doelstellingen en ambities te waarborgen. Ook kunnen ze ingezet worden om gewenste ontwikkelingen te stimuleren in het bredere perspectief van ruimtelijke ontwikkeling of om ongewenste ontwikkelingen tegen te gaan.

Voor de strategische aankopen stelt de raad per verwerving een verwervingskrediet vast. Binnen dit vastgestelde krediet is het college bevoegd aankopen te doen. Hierover moet jaarlijks achteraf in de jaarrekening verantwoording worden afgelegd. Als in een latere fase een grondexploitatie door de raad wordt vastgesteld kan de in dat plan horende boekwaarde voor de verwervingen worden ingebracht.

B3.6 Tijdelijk vastgoedbeheer

Vastgoed dat voor locatieontwikkeling is aangekocht wordt tijdelijk beheerd in afwachting van het slopen en bouwrijp maken. Dit beheer bestaat uit het opstellen en bewaken van tijdelijke verhuur of pachtcontracten, het onderhoud aan het onroerend goed en de bewaking van de kosten voor tijdelijk beheer. De kosten en opbrengsten die met dit beheer gemoeid zijn vallen binnen de grondexploitatie van het betreffende plan.

Voor tijdelijk(vastgoed)beheer van locatieontwikkelingen hanteert de gemeente de volgende beleidsuitgangspunten:

- Uitgangspunt voor tijdelijk beheer is dat dit zo mogelijk kostendekkend en tegen marktconforme prijzen wordt verhuurd;
- Wanneer intern vastgoed wordt overgeboekt naar de grondexploitatie gebeurt dat tegen de boekwaarde doch maximaal tegen de residueel berekende waarde.

Als vastgoed uit het reguliere gemeente eigendom voor de taakuitvoering niet meer nodig is, kan afstoting plaatsvinden. Voorafgaand wordt beoordeeld of herontwikkeling door de gemeente gewenst is waarbij we de ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden meewegen.

B3.7 Voorkeursrecht

Het voorkeursrecht als bedoeld in afdeling 9 Omgevingswet biedt gemeenten de mogelijkheid om grondeigenaren bij een voorgenomen vervreemding te verplichten hun gronden eerst aan de gemeente aan te bieden. De gemeente heeft daardoor een eerste recht van koop. Hiermee kan de gemeente voorkomen dat bij geplande ontwikkelingen de grondprijzen worden opgedreven. De Omgevingswet verplicht ex artikel 16.82a lid 1 inschrijving van alle voorkeursrechten in de openbare registers.

Het voorkeursrecht dient een aantal doelstellingen:

- Versterking van de regisserende rol van de overheid;
- Verbetering van de onderhandelingspositie van de overheid op de grondmarkt;
- Beheersing van de grondprijzen;

Voor de bekendmaking en mededeling van een voorkeursrechtbeschikking sluit de Omgevingswet aan bij de regeling in de Algemene wet bestuursrecht (Awb). De beschikking wordt bekendgemaakt door toezending of uitreiking van de beschikking aan de in het besluit vermelde eigenaren en beperkt gerech-

tigden. Daarnaast wordt de voorkeursbeschikking ter inzage gelegd binnen de gemeente waar de onroerende zaak gelegen is. Bovendien geldt dat de gemeente verplicht is tot kennisgeving en terinzagelegging van voorkeursrechtbeschikkingen in het Gemeenteblad.

Op basis van de Omgevingswet kan de gemeenteraad een voorkeursrecht vestigen op vier grondslagen, te weten:

- Een voorkeursrechtbeschikking, waarin een nieuwe functie is toegedacht;
- Een vastgestelde gemeentelijke Omgevingsvisie, waarin een nieuwe functie is toegedacht;
- Een vastgesteld gemeentelijk programma, waarin een nieuwe functie is toegedacht;
- Een vastgesteld (wijziging van het) Omgevingsplan, waarin een nieuwe functie is toegedacht.

Het besluit dat de grondslag is, moet voldoende concreet inzicht geven in de voorziene functiewijziging ex artikel 9.1 lid 1 en 2 Omgevingswet. De gemeenteraad kan alleen een voorkeursrecht vestigen op een onroerende zaak die deel uitmaakt van een locatie:

- Waaraan een niet-agrarische functie is toegedeeld of toegedacht;
- Waarvan het huidige gebruik afwijkt van die toegedeelde of toegedachte functie.

B3.8 Zelfrealisatie

Bij zelfrealisatie is de rol en invloed van de gemeente meestal beperkt. Er is geen sprake van een publieke grondpositie. Deze is geheel in private handen. De taak van de gemeente beperkt zich in beginsel tot haar publiekrechtelijke bevoegdheden.

Vanuit het planologische primaat blijft de gemeente verantwoordelijk voor de ruimtelijke inrichting (regie) en kaderstelling. Een aantal aspecten blijven we als gemeente altijd doen of laten we doen, waarbij we ook in belangrijke mate sturend en bepalend zijn, te weten:

- Ontwikkeling Omgevingsplan (alle planologische procedures) of dit laten ontwikkelen;
- Welstandseisen (in verschillende gradaties mogelijk);
- Ontwikkeling stedenbouwkundig structuurplan of stedenbouwkundige kaders;

Onderdeel van zelfrealisatie is ook het zelfrealisatiebeginsel. Het zelfrealisatiebeginsel houdt in dat grondeigenaren die aangeven in staat en bereid zijn een plan te realiseren volgens de uitvoering en fasering die de gemeente voor ogen staat, niet kunnen worden onteigend. Het kan gaan om bijvoorbeeld de aanleg van woonwijken, bedrijventerreinen en voorzieningen. Zelfrealisatie hangt samen met het eigendomsrecht. Het onteigeningsinstrument kan niet succesvol worden ingezet als een eigenaar in een onteigeningsprocedure kan aantonen bereid en in staat te zijn zelf de bestemming te realiseren.

BELEIDSREGELS – INSTRUMENTARIUM GRONDBELEID

1. De gemeente Dronten beschikt over diverse grondbeleidsinstrumenten om uitvoering te geven aan het grondbeleid. De beschikbare instrumenten wordt bepaald door de gekozen rol, de verdere toepassing is afhankelijk van de gebiedsontwikkeling.
2. Kostenverhaal via (anterieure) overeenkomst heeft voorkeur boven het publiekrechtelijk kostenverhaal. Als we over moeten gaan tot publiekrechtelijk kostenverhaal dan bepalen we situationeel welke methode we hanteren.
3. De uitgangspunten voor het kostenverhaal zijn vastgelegd in het Programma kostenverhaal.
4. Locaties worden zoveel mogelijk minnelijk aangekocht tegen marktconforme prijzen en voorwaarden. Als minnelijke verwerving niet lukt kan worden besloten over te gaan op onteigening.
5. Onteigening wordt uitsluitend toegepast als uiterst middel wanneer minnelijke verwerving niet lukt. Bij onteigening volgt de gemeente de wettelijke verplichting uit hoofdstuk 11 van de Omgevingswet.
6. Het college kan strategische grondaankopen doen voor locaties binnen het door de raad beschikbaar gestelde verwervingskrediet.
7. De gemeente kan het voorkeursrecht vestigen om te voorkomen dat gronden in een gepland gebiedsontwikkelingsgebied worden verhandeld voor hoge prijzen. Hierbij volgt de gemeente de wettelijke bepalingen uit de Omgevingswet.

BIJLAGE 4: Begrippenlijst

In deze bijlage geven we definities en uitleg over de gehanteerde begrippen uit deze Nota Grondbeleid.

B1.1 Begrippenlijst

Anterieure overeenkomst (AOK)

Een overeenkomst tussen gemeente en marktpartij waarin afspraken worden gemaakt over faciliterende ontwikkelingen. Hierin staat onder andere het kostenverhaal geregeld. Deze AOK zal voor de vaststelling van het ruimtelijk besluit worden afgesloten.

Bouwrijp maken van gronden

Het bouwrijp maken van grond is het geschikt maken van gronden voor bebouwing. Dit kan voor het realiseren van woningen, ander vastgoed maar ook infrastructuur. Tijdens dit proces kan een diversiteit aan werkzaamheden worden uitgevoerd. Denk aan verwijderen huidige leidingen en/of inrichting, het ophogen/egaliseren, aanleg van nieuwe kabels/ leidingen en de aanleg van bouwwegen.

Buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA)

Een BOPA is een activiteit die niet voldoet aan de regels van het omgevingsplan en die niet vergunningvrij voor het bouwen is. Regels hiervoor zijn opgenomen in de Omgevingswet (Ow).

Besluit Begroting en Verantwoording (BBV)

Dit besluit legt de regels vast voor hoe gemeenten en provincies hun begrotingen opstellen, uitvoeren en verantwoorden.

Grondexploitatie

Een grondexploitatie is een begroting die wordt opgesteld om grondkosten en grondopbrengsten van een ruimtelijk ontwikkelingsplan in beeld te brengen. Dit kan gaan om aankopen, bouw- en woonrijp maken, plankosten en gronduitgifte.

Intentieovereenkomst

Deze overeenkomst tussen gemeente en marktpartijen wordt aan het begin van een faciliterend proces afgesloten. Hierin staan afspraken over inspanningsverplichtingen door beide partijen en kan een voorschot op het kostenverhaal worden gevraagd.

Koop- en realisatieovereenkomst

In het geval dat de gemeente grond verkoopt en daarbij aanvullende afspraken wil maken stellen we een koop- en realisatieovereenkomst op. Hierin regelen we de verkoop van gronden en zal ook een aantal afspraken voor de realisatie van het project worden vastgelegd.

Kostenverhaal

Kostenverhaal is een in de Omgevingswet verplichte manier om op genormeerde wijze de kosten die een gemeente maakt te verhalen op een grondeigenaar van een (her)ontwikkelingsgebied.

Omgevingsplan

Een Omgevingsplan bevat de gemeentelijke regels voor de fysieke leefomgeving.

Omgevingsplanactiviteit (OPA)

Een OPA is een activiteit waarbij in het Omgevingsplan is bepaald dat daarvoor een vergunning nodig is.

Omgevingswet (Ow)

Wet waarin alles geregeld is over de ruimte waarin mensen wonen, werken en ontspannen.

Posterieuze overeenkomst

Ondanks de inspanningen van de gemeente kan het zijn dat er geen anterieure overeenkomst kan worden gesloten met een partij voordat de ruimtelijke procedure is vastgesteld. Doen we dat hierna alsnog noemen we dat een posterieuze overeenkomst. Deze is het meest waarschijnlijk als er exploitatieregels van toepassing zijn.

