



Aan de gemeenteraad

Zaaknummer 115533

Onderwerp: Nota grondbeleid 2023

Kernboodschap

In maart 2020 is de (eerste) woondeal Arnhem-Nijmegen vastgesteld. De ambities en woningbouwopgave die daarin zijn vastgesteld (ca 16.000 woningen in Arnhem erbij tot 2040) hebben hun vertaling gekregen in de Omgevingsvisie. Een passend actiever grondbeleid is noodzakelijk zodat deze ambities en opgaves ook ruimtelijk kunnen ontstaan en gerealiseerd kunnen worden.

Voorstel

1. De nota grondbeleid 2023 vast te stellen en gelijktijdig de nota grondbeleid 2005 en de aanvulling nota grondbeleid 2013 in te trekken.
2. Plankosten van een (her)ontwikkeling te activeren nadat uit een raadsbesluit is gebleken dat er bestuurlijke instemming is voor deze (her)ontwikkeling. Deze werkwijze te verwerken in de nota Investeren, Waarderen en Afschrijven.
3. Het mandaat van het college tot het aankopen van strategische gronden en vastgoed te verhogen van € 25 miljoen naar € 50 miljoen per jaar, en de maximale totale boekwaarde van het totale strategisch bezit te verhogen van € 50 miljoen tot € 100 miljoen.

Inleiding

Grondbeleid is doelgericht overheidsoptreden in de grond- en vastgoedmarkt. Het grondbeleid is een hulpmiddel bij het uitvoeren van het omgevingsbeleid van de gemeente, een middel om ruimtelijke doelstellingen op het gebied van de volkshuisvesting, lokale economie, natuur en groen, duurzaamheid, infrastructuur en maatschappelijke voorzieningen te realiseren. In het kader van het omgevingsbeleid wordt de maatschappelijk gewenste bestemming van de grond vastgelegd. Dit gebeurt via een plan of besluit op basis van de Wet ruimtelijke ordening (Wro). Het grondbeleid draagt eraan bij dat die bestemmingen werkelijkheid worden.

Doelstelling van het grondbeleid is het zodanig sturing geven aan de inzet en het gebruik van grond dat daarmee gestelde doelen kunnen worden gerealiseerd. Grondbeleid is zodoende een middel en geen doel op zich.

Gelet op de huidige ambities en doelstellingen vanuit de Woondeal Arnhem-Nijmegen 2020 (en de geactualiseerde woondeal van dit jaar) en de Omgevingsvisie is een actiever grondbeleid



noodzakelijk. De keuze voor een actiever gemeentelijk grondbeleid vormt een trendbreuk met de gemeentelijke werkwijze in de afgelopen jaren. Dit vraagt om een actualisatie van de kaders van het Arnhemse grondbeleid en duidelijke spelregels bij toepassing ervan. Daarom zijn de nota's Grondbeleid 2013 en 2005 geactualiseerd. Gevolg hiervan is ook dat de financiële techniek behorende bij het grondbeleid tegen het licht gehouden en aangepast is zodat het actievere grondbeleid ook effectief toegepast kan worden. Conform Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) mag de gemeente gedurende vijf jaar plankosten activeren vooruitlopend op een grondexploitatie. Noodzakelijk is dat er wel bestuurlijke instemming is voor de betreffende ontwikkeling blijken uit een aangenomen raadsvoorstel.

De focus van grondbeleid zal actiever zijn. Dit betekent dat er ook meer strategische aankopen gedaan zullen worden uit bijvoorbeeld (lopende) gebieden waar een voorkeursrecht op grond van de Wet voorkeursrecht gemeenten is gevestigd.

Om een weloverwogen beslissing te nemen over een (gebieds)ontwikkeling en inzet van het grondbeleidsinstrumentarium is het nodig dat we vooraf middels een integrale afweging een goed inzicht krijgen. Daarom staat in de voorliggende nota grondbeleid een afwegingskader om dit op de juiste manier te borgen en inzichtelijk te houden.

In de nota is verder invulling gegeven aan de motie "Grip op de gereedschapskist grondbeleid" (22M66, [Grip op de gereedschapskist grondbeleid Arnhem](#)) waarmee deze motie als afgedaan wordt beschouwd. Er is een inventarisatie van de grondbeleidsinstrumenten opgenomen (paragraaf 2.2) en er zit een afwegingskader in waarin het proces is vastgelegd om te komen tot een doelmatige en passende inzet van de instrumenten (paragraaf 2.1). Ten aanzien van participatie wordt verwezen naar de paragraaf 'participatie' in dit voorstel.

Beoogd effect

1. Een vastgesteld grondbeleid passend bij de grote ambities en opgaves waarvoor Arnhem staat.
2. Randvoorwaarden te scheppen die passen bij een actiever grondbeleid.

Argumenten

1.1 Een nieuwe nota grondbeleid is noodzakelijk vanwege de ambities en doelstellingen van Arnhem.

Het grondbeleid uit 2005 is situationeel, wat inhoudt dat per geval bekeken wordt hoe grondbeleid toegepast zal worden. In 2013 is daaraan een aanvullende kleuring gegeven dat er behoudend opgetreden diende te worden wat in de tijdsgeest goed paste (kredietcrises). Op dit moment zijn de opgaves en doelstellingen voor de gemeente groter dan ooit. Om dit mogelijk te maken, is een actiever grondbeleid noodzakelijk.



1.2 De invoering van de Omgevingswet en veranderende financiële spelregels geven aanleiding tot een nieuwe nota grondbeleid.

Sinds 2013 is het landschap van regels die impact hebben op grondbeleid gewijzigd. Zo wordt – naar verwachting – de Omgevingswet per 1 januari 2024 ingevoerd, wat het noodzakelijk maakt om het grondbeleid ‘Omgevingswetbestendig’ te maken. Dat is in de voorliggende nota gebeurd.

Ook heeft het zogenaamde ‘Didam-arrest’ invloed op het uitgeven van onroerend goed. Basis is dat alle uitgiftes door de gemeente via een openbare procedure in de markt worden gezet tenzij er maar één partij is die voor het verkrijgen ervan in aanmerking komt. Hoe dit precies werkt, staat omschreven in de nota (zie bijlage 5 bij de nota onder ‘Didam-arrest’).

Financieel zijn de spelregels ook gewijzigd. De commissie Besluit Begroting & Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) heeft in 2019 de Notitie 'Grondbeleid in begroting en jaarstukken' vastgesteld waarbij de gemeente verplicht is om conform deze notitie het grondbeleid uit te voeren en te verantwoorden. Ook dit heeft zijn beslag gekregen in het voorliggende grondbeleid.

2.1 Het activeren van plankosten maakt het mogelijk om plankosten te maken voorafgaand aan en leidend tot het vaststellen van een grondexploitatie.

Voordat een grondexploitatie wordt vastgesteld moeten er kosten worden gemaakt voor onderzoek en inzet van ambtelijke capaciteit. Mits uit een raadsbesluit blijkt dat er bestuurlijke instemming is om plannen voor een ontwikkeling te gaan maken, biedt het BBV de mogelijkheid om deze plankosten gedurende maximaal vijf jaren te activeren. Zodra een grondexploitatie wordt vastgesteld, worden deze kosten alsnog toegerekend aan de desbetreffende grondexploitatie.

2.2 Activeren van plankosten is strijdig met de nota Investeren, Waarderen en Afschrijven.

In de nota Investeren, Waarderen en Afschrijven is de keuze gemaakt om kosten voor onderzoek en ontwikkeling niet te activeren. Voorgesteld wordt om voor plankosten een uitzondering te maken en deze voortaan wel te activeren, rekening houdend met de voorwaarden die het BBV hieraan verbindt. De nota Investeren, Waarderen en Afschrijven zal hierop worden aangepast. Met dit besluitpunt is mogelijk om tussentijds afwijkend van die nota te handelen.



2.3 Het eerder activeren van plankosten geeft beter inzicht.

Door plankosten te activeren en later toe te rekenen aan een grondexploitatie blijven de totale kosten inzichtelijk per project. Hiermee krijgt de raad beter zicht op de totale businesscase van een project. Verder kunnen kosten beter in aanmerking komen voor cofinanciering wanneer ze projectgebonden zijn.

3.1 Een passend mandaat voor strategische aankopen draagt bij aan de realisatie van gewenste ruimtelijke ontwikkelingen.

Een strategische aankoop drukt niet op de (exploitatie)begroting van de gemeente. De aankoopkosten van het onroerend goed worden op de balans van de gemeente verantwoord. Zodra het verworven vastgoed onderdeel gaat uitmaken van een gebiedsontwikkeling worden de aankoopkosten in de grondexploitatie opgenomen en vermindert de omvang van het strategisch bezit. Op dit moment heeft het college het mandaat in gedurende het jaar voor €25 miljoen te verwerven, waarbij de totale omvang van het verworven strategisch bezit maximaal € 50 miljoen mag bedragen. Vanwege het voeren van een actiever grondbeleid in relatie tot de verstedelijkingsstrategie die de Raad heeft vastgesteld en ook gelet op de voorkeursrechten die spelen in Schaapdrift en Rijnpark is de verwachting dat het jaarbedrag voor strategische aankopen en de maximale totale boekwaarde strategisch bezit te laag zullen zijn. Om snel en met passende handelingssnelheid te kunnen reageren, is het noodzakelijk deze bedragen te verhogen.

Kanttekeningen en risico's

1.1 Financiële risico's stijgen door actiever grondbeleid.

Een groter strategisch bezit leidt tot grotere risico's in het kader van onderhoud, tijdelijk verhuur en waardevermindering. Een actiever grondbeleid zal ook leiden tot een toename van het aantal grondexploitaties en een toename van de daarmee gepaard gaande risico's. Bij de bepaling van het gemeentelijke weerstandsvermogen wordt steeds rekening gehouden met de actuele risico's van grondexploitatie.

2.1 Als een grondexploitatie niet (tijdig) wordt vastgesteld dienen de geactiveerde plankosten te worden afgeboekt.

De grondexploitatie waarvoor plankosten worden geactiveerd dient binnen een periode van vijf jaren te worden vastgesteld. Indien binnen deze termijn geen grondexploitatie wordt vastgesteld, of wanneer wordt besloten om de voorgenomen ontwikkeling niet door te zetten, dan komen de geactiveerde kosten ten laste van het jaarresultaat op de grondexploitatie. Deze afboeking vindt dan jaarlijks plaats voor het bedrag dat 5 jaar eerder werd op de balans werd geactiveerd.

Om dit risico te beperken zal in de begroting, paragraaf grondbeleid jaarlijks het voor het komende jaar maximaal te activeren bedrag aan plankosten worden opgenomen. In de



financiële jaarrapportage projecten (FJP) zal jaarlijks de omvang van de geactiveerde plankosten inzichtelijk worden gemaakt.

3.1 *Een strategische aankoop brengt risico's met zich mee.*

De gemeente loopt als eigenaar ook een financieel risico, zoals eventuele waardevermindering en tekorten op het beheer van vastgoed. Deze risico's zijn ook omschreven in de onderhavige nota grondbeleid en worden meegenomen in het risicoprofiel van het grondbedrijf. Ter dekking van eventuele tekorten op het beheer is de bestemmingsreserve strategische posities beschikbaar.

Participatie

Binnen gebiedsontwikkeling speelt participatie een belangrijke rol. Om tot een gedragen ontwikkeling te komen zal participatie altijd in meer of mindere mate toegepast worden in de planvorming. In startnotities wordt daarom ook een participatieladder opgenomen zodat de raad aan de voorzijde ziet welke stappen daarin genomen zullen worden.

De diverse instrumenten uit het grondbeleid hebben verschillende mogelijkheden tot participatie. Zo heeft een voorkeursrecht vanuit de essentie (speculatie voorkomen) geen participatie in zich. Bij de overige instrumenten is participatie in beginsel mogelijk. Of en hoe dit wordt vormgegeven volgt uit de betreffende ontwikkeling. Hierbij nemen we in ieder geval als uitgangspunt dat we omgevingssensitief handelen, duidelijk zijn over invloed van stakeholders in het proces, stakeholders tijdig betrekken bij de visie- en planvorming waaruit inzet van grondbeleidsinstrumenten kan volgen en helder en duidelijk te communiceren.

Financiën

Het grondbeleid op zich zelf heeft geen financieel effect, het toepassen ervan wel. Een actiever grondbeleid zal leiden tot meer strategische aankopen en tot het voeren van een groter aantal grondexploitaties.

Uitvoering

Na vaststelling van de nota grondbeleid zal voorafgaand aan het inzetten van een instrument van het grondbeleid het in de nota opgenomen afwegingskader gevolgd en vastgelegd worden. De nota zal kaderstellend zijn ten aanzien van de werkwijze van het grondbedrijf. Verder zal de Nota Investeren, Waarderen en Afschrijven in lijn worden gebracht met het activeren van plankosten. De kosten van projecten zullen voortaan worden geactiveerd nadat er een raadsbesluit is waaruit bestuurlijke instemming blijkt.

Voor de volgende projecten waarvoor nog geen grondexploitatie is vastgesteld, geldt dat de Raad al wel een besluit heeft genomen waaruit deze bestuurlijke instemming blijkt: Schaapsdrift, Rijnpark, Nijmeegseweg, Koningsplein/Stadstheater, Presikhaaf 3, Bestuurskwartier, Woudrichemstraat/Brabantweg, en de Kloosterstraat. De plankosten die voor deze projecten



worden gemaakt zullen dan ook conform de in de nota grondbeleid beschreven werkwijze worden geactiveerd en bij vaststelling van de grondexploitatie aan deze projecten worden toegerekend.

Communicatie

Na vaststelling van de nota grondbeleid zal deze online bekend gemaakt worden via de gemeentelijke website en het gemeenteblad.

Bijlagen

Stukken voor gemeenteraad

- Nota grondbeleid 2023



Besluit van

Zaaknummer

115533

DE RAAD VAN DE GEMEENTE ARNHEM;

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van 7 maart 2023, nummer: 115533;

besluit:

1. De nota grondbeleid 2023 vast te stellen en gelijktijdig de nota grondbeleid 2005 en de aanvulling nota grondbeleid 2013 in te trekken.
2. Plankosten van een (her)ontwikkeling te activeren nadat uit een raadsbesluit is gebleken dat er bestuurlijke instemming is voor deze (her)ontwikkeling. Deze werkwijze te verwerken in de nota Investeren, Waarderen en Afschrijven.
3. Het mandaat van het college tot het aankopen van strategische gronden en vastgoed te verhogen van € 25 miljoen naar € 50 miljoen per jaar, en de maximale totale boekwaarde van het totale strategisch bezit te verhogen van € 50 miljoen tot € 100 miljoen.

De griffier,

De voorzitter,