Voorstel aan de raad

Nummer: 155

Portefeuille:	S. Kruis
Programma:	8 Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing
Taakveld:	3.2 Fysieke bedrijfsinfrastructuur en 8.2 Grondexploitatie (niet-bedrijventerreinen)

Onderwerp: Nota grondbeleid

Voorgesteld besluit

1. De nota grondbeleid 2023 – 2030 vast te stellen en de volgende uitgangspunten en besluiten te hanteren:
    a. Het “model maatschappelijk grondbeleid” als hulpmiddel te gebruiken bij het opstellen van een ontwikkelstrategie en een samenwerkingsstrategie voor nieuwe gebiedsontwikkelingen.
    b. In nieuwe toekomst- en beleidsvisies van onze gemeente een uitvoeringsparagraaf op te nemen, waarin we op hoofdlijnen beschrijven welke ruimtelijke ontwikkelingen bij kunnen dragen aan de realisatie van onze ambities en hoe we als gemeente in deze ontwikkelingen onze rol kunnen vervullen.
    c. Nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen te beoordelen op integrale wijze waarin het integraal maatschappelijk rendement van een ontwikkeling naast het brede financiële rendement van de ontwikkeling inzichtelijk wordt gemaakt.
    d. Voor de eigen rol in een ontwikkeling uit te gaan van situationeel grondbeleid, waarbij we van situatie tot situatie beoordelen welke rol de gemeente het beste past.
2. Het college kredietruimte te verstrekken met een investeringsplafond van maximaal € 20 miljoen voor het pro-actief verwerven van locaties.
3. Het college kredietruimte te verstrekken met een investeringsplafond van maximaal € 5 miljoen voor het strategisch aankopen van locaties.
4. Het college uitvoeringskaders voor het verwerven van proactieve en strategische grondaankopen vast te laten stellen.
5. Het college kredietruimte te verstrekken met een investeringsplafond van € 1 miljoen waarmee het college voorbereidingskredieten van maximaal € 50.000 per locatie kan verstrekken voor werkzaamheden in plannen die nog geen vastgestelde grondexploitatie hebben.

Urgentie Raad

Er zijn veel projecten in voorbereiding of aanstaande waarvoor de nota grondbeleid met daarin de afwegingen over het verkrijgen van het optimale integrale resultaat, bestaande uit het maatschappelijk rendement en het financieel rendement, en over de meest gewenste gemeentelijke rol om de ontwikkeling te realiseren, van groot belang is.

Voorgaande besluitvorming

De raad is tot op heden op de volgende wijze betrokken geweest:
- Op 10-05-2022 is de Raad geïnformeerd over de actualisatie en de visie op de integrale afweging.

Inleiding

Grondbeleid dient als ankerpunt om de regierol als gemeente te kunnen nemen voor de gewenste realisatie van diverse gebiedsontwikkelingen. Dat doet het door als verbindende schakel tussen de diverse (maatschappelijke) ambities op te treden die gezamenlijk bijdragen aan het verhogen van de brede welvaart in Lelystad.

Grondbeleid heeft daarvoor twee hoofddoelen:
Doel 1: We geven uitvoering aan gewenste ontwikkelingen.
We willen invloed uitoefenen op het ruimtegebruik zodat bij de bouwopgave en bij de overige ruimtelijk-fysieke en sociaaleconomische ambities een gewenste maatschappelijke impact gerealiseerd kan worden. Daarvoor beantwoorden we de vraag welke rol ons daarbij het beste past. Binnen de verschillende rollen die we kunnen innemen om ontwikkelingen mogelijk te maken, beschrijven we onze strategie en onze kaders waarbinnen we werken. Het grondbeleid dient daarbij als basis voor de adviezen die we vanuit grondzaken geven over financiële en juridische kaders voor projecten en voor het risico- en kansenmanagement.
Doel 2: We geven inzicht in de impact van een ontwikkeling.
We willen besluiten over de ontwikkeling van een locatie faciliteren door inzicht te geven in het integraal resultaat van die ruimtelijke ontwikkeling. Door te streven naar een zo goed mogelijk integraal resultaat, bestaande uit de optimale mix van maatschappelijk en financieel rendement, ontstaat meerwaarde en voorkomen we de formulering van een onhaalbare stapeling van ambities voor de ontwikkeling van een gebied.

Om deze twee hoofddoelen te bereiken, geven we duidelijke afwegingskaders en spelregels. Deze zijn belangrijk voor de uitvoering van het grondbeleid en de sturing in de gebiedsontwikkeling. Op basis daarvan komen we op locatie of gebiedsniveau tot keuzes.
Het opnemen van het actueel juridisch en financieel kader op basis van de huidige wet- en regelgeving is dan ook voor de uitvoering van groot belang. We hebben ervoor gekozen om dit in bijlagen van de nota een plek te geven.
Bij wijziging van wet- en regelgeving kan volstaan worden met het bijwerken van de bijlagen. Dit koppelen we bovendien aan de paragraaf grondbeleid van de programmabegroting en het jaarverslag. Zo wordt gewaarborgd dat de juridische en financiële kaders actueel blijven.
Deze bijlagen worden nu opgesteld en alvast passend gemaakt voor de Omgevingswet die per 1 januari aanstaande geldt. Vanwege het uitvoerende karakter worden ze later ter besluitvorming aan het College aangeboden.

Argumenten

1. De nota grondbeleid 2023 – 2030 vast te stellen en de volgende uitgangspunten en besluiten te hanteren.

Het grondbeleid heeft een belangrijke rol bij het maken van een integrale afweging van doelstellingen en ambities bij de opgaven van ruimtelijke ontwikkelingen.
Wij willen het gerichter gaan inzetten op de groei van onze stad. We beschrijven in deze nota hoe we daarbij afwegingen maken en hoe we onze rol daarin bepalen. We willen waarde toevoegen aan ruimtelijke ontwikkelingen en we geven aan op basis van welke maatschappelijke doelstellingen en binnen welke financiële kaders we dat doen. Voordat we onze rol bij een gebiedsontwikkeling bepalen, moet eerst duidelijk zijn waarom we een ontwikkeling nodig achten en wat we ermee willen bereiken. Voor het bepalen van de gemeentelijke rol maken we gebruik van een duidelijk en transparant afwegingskader. Daarbij kijken we ook expliciet naar de middelen die we in kunnen zetten en naar de veiligheidskleppen die we kunnen inbouwen om risico's goed beheersbaar te hebben en houden.

1a. Het "model maatschappelijk grondbeleid" als hulpmiddel te gebruiken bij het opstellen van een ontwikkelstrategie en een samenwerkingsstrategie voor nieuwe gebiedsontwikkelingen.

We gebruiken het "model maatschappelijk grondbeleid" als hulpmiddel bij het opstellen van een ontwikkelstrategie (bij de afwegingen die nodig zijn om al dan niet tot een ontwikkeling te komen) en een samenwerkingsstrategie (de rol die de gemeente in relatie tot overige stakeholders wil innemen). Zie voor het model maatschappelijk grondbeleid figuur 1 in de Nota Grondbeleid. Door het gebruik van het "model maatschappelijk grondbeleid" starten we iedere ontwikkelstrategie door in beeld te brengen wat de aanleiding is voor een ontwikkeling om op basis daarvan te kunnen inschatten welke realisatie van maatschappelijke doelen gewenst is. Het "model maatschappelijk grondbeleid" toont vervolgens de twee afwegingskaders die we doorlopen om tot een gewenste ontwikkeling te komen en de ideale rol die de gemeente inneemt in de ontwikkeling te kunnen bepalen.

1b. In nieuwe toekomst- en beleidsvisies van onze gemeente een uitvoeringsparagraaf op te nemen, waarin we op hoofdlijnen beschrijven welke ruimtelijke ontwikkelingen bij kunnen dragen aan de realisatie van onze ambities en hoe we als gemeente in deze ontwikkelingen onze rol kunnen vervullen.

Op deze manier zorgen we ervoor dat we al in een veel eerder stadium nadenken hoe we onze maatschappelijke ambities kunnen en willen realiseren. Dat doen we via het van "grof-naar-fijn" principe, waardoor we in dit stadium alleen nog eerste ideeën en schetsen noemen.

1c. Nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen te beoordelen op integrale wijze waarin het integraal maatschappelijk rendement van een ontwikkeling naast het brede financiële rendement van de ontwikkeling inzichtelijk wordt gemaakt.

We gaan dit op de volgende wijze doen:

a. Om het maatschappelijk rendement inzichtelijk te maken, gebruiken we een waardenmatrix. In de waardenmatrix gebruiken we daarvoor in de basis de opgaven van de Strategische Agenda uit Lelystad Next Level, aangevuld met het overkoepelend thema Duurzaamheid. Via de paragraaf grondbeleid in de begroting en de jaarrekening evalueren we de maatschappelijke thema's en stellen ze desgewenst bij.

b. Voor het inzichtelijk maken van het brede financiële rendement gaan we experimenteren met het opzetten van een gebiedsexploitatie. Dit vraagt om maatwerk waarbij voor een brede(re)

financiële businesscase, waar in ieder geval de verplichte grondexploitatie en een inschatting van de benodigde weerstandscapaciteit voor onze eigen locaties is opgenomen. Verder maken we in dit verband bij besluitvorming naar de gemeenteraad inzichtelijk:

i. Uit welke geldstromen de businesscase voor de betreffende gebiedsontwikkeling bestaat.
ii. Wat de afzonderlijke financiële saldo's van iedere geldstroom zijn.
iii. Hoe de resultaten uit de afzonderlijke geldstromen het exploitatieresultaat (de jaarrekening) beïnvloeden.
iv. In hoeveel jaar de businesscase eventueel financieel sluitend is en/of hoe de financiële dekking geregeld is.

c. De integrale beoordeling, waarin het integraal maatschappelijk rendement en het brede financiële rendement naast elkaar worden geplaatst, vraagt om maatwerk. De voorwaarden die we aan de impact van een plan stellen om tot een positieve beoordeling (en dus uitvoer) te komen, bepalen we situationeel (dus per ontwikkeling). De voorwaarden hebben betrekking op minimale maatschappelijke rendementen die behaald moeten worden en op acceptabele of eventueel taakstellende financiële rendementen voor een plan.

1d. Voor de eigen rol in een ontwikkeling uit te gaan van situationeel grondbeleid, waarbij we van situatie tot situatie beoordelen welke rol de gemeente het beste past.

We gaan voor onze eigen rol in een ontwikkeling uit van situationeel grondbeleid, waarbij we van situatie tot situatie beoordelen welke rol de gemeente het beste past. Dat doen we aan de hand van de beantwoording van vier vragen uit het afwegingskader: Hoe urgent is de ontwikkeling? Wat is de uitkomst van de integrale beoordeling? Wat is de positie van de huidige grondeigenaar? Past de rol binnen de beoordeling van de randvoorwaarden? Op basis hiervan nemen we in de besluitvorming van een gebiedsontwikkeling de volgende adviezen op:

i. Welke voorkeursrol hanteren we voor een ontwikkeling?
ii. Welke alternatieve rol hanteren we voor een ontwikkeling?
iii. Welk richtinggevend strategieadvies voor de grondpositie hanteren we bij de voorkeursrol en de alternatieve rol voor een ontwikkeling?

2. Het college kredietruimte te verstrekken met een investeringsplafond van maximaal € 20 miljoen voor het pro-actief verwerven van locaties.

Met het proactief verwervingsbudget kunnen aankopen van locaties worden gedaan waarvoor wel al een beleidskader geldt, maar waar nog geen investeringskader voor is vastgesteld. Dat kan bijvoorbeeld een locatie zijn die als potentieel gebied voor een ontwikkeling rond de woningbouwopgave is genoemd in een beleidsnota maar waar nog geen grondexploitatie voor is vastgesteld. Het proactief verwervingsbudget put gaandeweg uit. Eerst na bestuurlijke besluitvorming over ontwikkelingen op de aangekochte locaties, met bijbehorend financieel kader dat door de Raad wordt vastgesteld, komt de bestedingsruimte opnieuw vrij en kan dit opnieuw worden ingezet.

Dit investeringsplafond is bij de programmabegroting voorstel 77 aangekondigd en bijgaande nota grondbeleid wordt dit voorstel nader uitgewerkt.

3. Het college kredietruimte te verstrekken met een investeringsplafond van maximaal € 5 miljoen voor het strategisch aankopen van locaties

Met het strategisch verwervingsbudget kunnen aankopen van locaties worden gedaan waar nog geen beleidskader voor is, maar waarvoor een strategisch argument geldt, zoals een versnellingskans op een maatschappelijk doel, een kans om een ongewenste eigendomssituatie door derden tegen te gaan, of een kans op een locatie met een potentieel positief financieel resultaat. Het strategisch verwervingsbudget put gaandeweg uit. Eerst na bestuurlijke besluitvorming over ontwikkelingen op de aangekochte locaties, met bijbehorend financieel kader dat door de Raad wordt vastgesteld, komt de bestedingsruimte opnieuw vrij en kan dit opnieuw worden ingezet.

Dit investeringsplafond is bij de programmabegroting voorstel 77 aangekondigd en bijgaande nota grondbeleid wordt dit voorstel nader uitgewerkt.

4. Het college uitvoeringskaders voor het verwerven van proactieve en strategische grondaankopen vast te laten stellen.

Het College stelt de inhoudelijke kaders voor de proactieve en strategische verwervingen vast en legt over de verwerving achteraf verantwoording af aan de Raad via de P&C cyclus. Op deze wijze kan snel gehandeld worden om locaties in bezit te krijgen die passen binnen de beleidkaders (voor de proactieve verwervingen) of die een strategisch doel dienen.

5. Het college kredietruimte te verstrekken met een investeringsplafond van € 1 miljoen waarmee het college voorbereidingskredieten van maximaal € 50.000 per locatie kan verstrekken voor werkzaamheden in plannen die nog geen vastgestelde grondexploitatie hebben.

Door het college de mogelijkheid te geven binnen het investeringsplafond voor maximaal € 50.000 per locatie voorbereidingskredieten te verstrekken kunnen kosten gemaakt worden als onderzoeken en planvorming waardoor sneller met de voorbereidingen gestart kan worden en er tijdwinst behaald wordt in bouwplannen. Het College legt verantwoording af over de besteding van voorbereidingskrediet.

Kanttekeningen

Een actievere rol in gebiedsontwikkeling gaat gepaard met investeringsrisico's. Een goed functionerend portefeuille- en risicomanagement is daarvoor van groot belang.

Bij het instellen van een investeringsplafond van € 1 miljoen waarmee het college voorbereidingskredieten van maximaal € 50.000 per locatie kan verstrekken voor werkzaamheden in plannen die nog geen vastgestelde grondexploitatie hebben ontstaat de mogelijkheid dat er jaarlijks incidentele lasten uit deze methodiek kunnen voortvloeien als gevolg van het niet tot ontwikkeling komen van locaties (zie de toelichting onder Financiën). De verantwoording hiervan gaat via de P&C cyclus.
Voor de uitvoering van dit grondbeleid zullen nog een aantal vervolgstappen gedefinieerd worden (zie hieronder). Bij de uitwerking van deze stappen dient inzichtelijk gemaakt te worden welke (mogelijke) financiële consequenties hier eventueel aan verbonden zijn. Deze zullen dan in de kadernota 2025 ter integrale afweging aan de Raad voorgelegd worden.

De werkwijze die met het vaststellen van deze nota grondbeleid gemeengoed wordt, dient ook nog te worden opgenomen in het projectmatig werken.

Financiën

De kredieten voor het pro-actief verwerven van locaties ad €20 miljoen en voor het doen van strategische aankopen ad € 5 zullen als gronden en terreinen of gebouwen onder de materiele vaste activa worden geactiveerd. De aan deze gronden verbonden kapitaallasten (gemiddeld € 42.000 per jaar) kunnen worden gedekt uit de stelpost kapitaallasten. Eventueel extra aan de locatie verbonden exploitatielasten die ontstaan bij aankoop van opstallen worden kostendekkend in de begroting opgenomen.

Het (revolverend) voorbereidingskrediet zal als kosten van onderzoek en ontwikkeling onder de immateriële vaste activa worden geactiveerd. Aan een voorbereidingskrediet zijn geen directe lasten verbonden. De voorbereidingskosten mogen maximaal 5 jaar geactiveerd blijven staan onder de immateriële vaste activa en worden te zijner tijd ten laste gebracht van een nieuw vast te stellen grondexploitatie. Voor zover de voorbereidingskosten in de toekomst niet geheel aan de ontwikkeling kunnen worden toegerekend worden deze ten laste gebracht van het rekeningresultaat van dat boekjaar. Het rekeningresultaat wordt toegevoegd of onttrokken aan de algemene reserve waardoor de algemene reserve indirect als achtervang dient. Het revolverend voorbereidingskrediet put gaandeweg uit. Na bestuurlijke besluitvorming met betrekking tot een aanvullend voorbereidingskrediet (> €50.000) of de vaststelling van de grondexploitatie, komt de bestedingsruimte opnieuw vrij en kan dit opnieuw binnen de kaders worden ingezet.

De aan het voorbereidingskrediet verbonden rentelasten worden in de begroting opgevangen binnen het taakveld Treasury.

De fiscale afwikkeling (o.a. BTW) van de voorbereidingskosten is afhankelijk van de toekomstige keuzes.

Vervolg

Voor de uitvoering van dit grondbeleid wordt nader uitvoeringsbeleid uitgewerkt en vastgesteld door het college. Het gaat daarbij in ieder geval over de interne ambtelijke processen en de ambtelijke voorbereiding voor het in beeld brengen van maatschappelijk rendement en financiële geldstromen. Uitvoeringsbeleid dat wordt vastgesteld door het college wordt ter info aan de raad gestuurd.
Het college legt via de P&C cyclus verantwoording af over het gevoerde grondbeleid en de besteding van de middelen voor verwevingen en voorbereidingskosten.

Bijlagen

I. Nota grondbeleid Lelystad 2023 - 2030
II. Samenvatting grondbeleid Lelystad 2023 - 2030

Lelystad, 30 mei 2023

Het college van de gemeente Lelystad,

de secretaris,
J. Ozenga
**Dit voorstel is digitaal vastgesteld en ondertekend*