NOTA

Grondbeleid Arnhem 2023



Gemeente Arnhem,
Maart 2023

GEMEENTE Arnhem

Inhoudsopgave

Inleiding 3

Leeswijzer 3

1. Grondbeleid in Arnhem 4
1.1 Welke soorten grondbeleid zijn er? 4
1.2 Grondbeleid in het verleden 4
1.3 Keuze gemeentelijk grondbeleid: actiever grondbeleid 5
1.4 Grondbeleid en Governance 6

2. Afwegingskader gereedschapskist instrumenten grondbeleid 7
2.1 Afwegingskader ontwikkeling en toepassing grondbeleid 8
2.2 Actief grondbeleid en bijbehorende instrumenten 9
2.2.1 Minnelijke verwerving 9
2.2.2 Het vestigen van een voorkeursrecht op grond van de Wet Voorkeursrecht gemeenten 10
2.2.3 Onteigening 10
2.2.4 Gronduitgifte 10
2.3 Faciliterend grondbeleid en bijbehorende instrumenten 11
2.3.1 Kostenverhaal – anterieure overeenkomst 11
2.3.2 Kostenverhaal - exploitatieplan 12

3. Financiële kaders 13
3.1 Algemene Kaders 13
3.1.1 BBV 13
3.1.2 Vpb 13
3.1.3 Staatssteun 13
3.2 Strategische aankopen 14
3.3 Grondexploitaties 14
3.4 Activeren van plankosten en voorstudiebudget 15
3.5 Reserves grondbedrijf 15
3.5.1 Bestemmingsreserve Voorstudies 15
3.5.2 Bestemmingsreserve Strategische Posities 16
3.5.3 Bestemmingsreserve Grondexploitaties 16
3.6 Risicomanagement en weerstandsvermogen 16
3.7 Grondbedrijf en verantwoording 16

Bijlagen
Bijlage 1 stromingen grondbeleid 18
Proactief faciliterend grondbeleid 18
Passief faciliterend grondbeleid 18

Bijlage 2 besluitvormingsmatrix grondbeleid 19

Bijlage 3 Wijzigingen instrumenten tgv Omgevingswet 20

Bijlage 4 Schema instrumenten en grondbeleid 22

Bijlage 5 Gronduitgifte en techniek 23
Grondprijzen 23
Vastgoedplein 23
Didam-arrest 23
Tijdelijk beheer 23

Bijlage 6 Verdieping risicomanagement en weerstandsvermogen 24

Inleiding en leeswijzer

De opgaven in Arnhem zijn groot. De ruimtelijke kwaliteit, gezonde leefomgeving (waaronder vergroening), economische vitaliteit, woningbouw en -transformatie, bereikbaarheid en schone mobiliteit en energietransitie. De gemeente Arnhem kiest in de Omgevingsvisie 2040 voor een actieve gemeentelijke rol om deze opgaven te realiseren. In hoofdstuk 8 van de Omgevingsvisie staat:

“De opgave in het fysiek domein is groot. Van klimaatverandering en vergroening tot de woningbouw-opgave en van bereikbaarheid tot een aantrekkelijk vestigingsklimaat voor bedrijvigheid. De omvang en complexiteit van de opgaven vraagt om een actieve regierol van de gemeente.”

Om deze regierol te kunnen uitvoeren, is een daarbij passend en actiever grondbeleid noodzakelijk inclusief een afwegingskader. Dit vraagt om een actualisatie van de uitvoeringskaders van het Arnhemse grondbeleid en daarbij passende spelregels wat in deze nota is gebeurd.

Grondbeleid is een middel om als gemeente de ruimtelijke opgaven te realiseren. Het staat daarmee ten dienste van de verschillende ruimtelijke beleidsdoelen, variërend van een faciliterende rol waarin de gemeente uitsluitend planologische medewerking verleent en haar eigen kosten verhaalt op initiatief-nemers, tot een actieve rol waarin de gemeente zelf risicodragend locaties aankoopt en tot ontwikkeling brengt. Vanwege de omvang van de ruimtelijke opgaven als onderdeel van de Omgevingsvisie en de daarbij gewenste regie, kiest de gemeente voor een actiever grondbeleid dan in de afgelopen jaren is toegepast.

Leeswijzer

In hoofdstuk 1 wordt omschreven wat grondbeleid is, welke soorten grondbeleid er zijn en welke keuze in Arnhem gemaakt wordt. Hoofdstuk 2 gaat in op de gereedschapskist van instrumenten die behoren bij grondbeleid en hoe wij welke keuzes maken in de toepassing van die instrumenten. Hoofdstuk 3 geeft de financiële spelregels die gehanteerd worden bij het uitvoeren van het grondbeleid en haar instrumentarium.

1. Grondbeleid in Arnhem

Grondbeleid is doelgericht overheidsoptreden in de grond- en vastgoedmarkt. Het grondbeleid is een hulpmiddel bij het uitvoeren van het omgevingsbeleid van de gemeente om ruimtelijke doelstellingen op het gebied van de volkshuisvesting, 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, straks op basis van de Omgevingswet). 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 een middel en geen doel op zich.

1.1 Welke soorten grondbeleid zijn er?

Grondbeleid heeft 2 hoofdstromingen: actief grondbeleid en faciliterend grondbeleid. Bij actief grondbeleid neemt de gemeente een actieve rol indien de ruimtelijke ontwikkeling in belangrijke mate bijdraagt aan de realisatie van gemeentelijke ambities. De ruimtelijke ontwikkeling is maatschappelijk zeer wenselijk en heeft een hoge prioriteit. Bij actief grondbeleid treedt de gemeente op als private partij in de grondmarkt. Voor eigen rekening en risico voert de gemeente de grondexploitatie. De gemeente koopt en ontwikkelt gronden of werkt risicodragend samen met private partijen. De gemeente doorloopt een planologische procedure om de gewenste bestemming te verkrijgen en zorgt ervoor dat de grond geschikt wordt gemaakt om op te bouwen (bouwrijp) en te leveren (woonrijp).

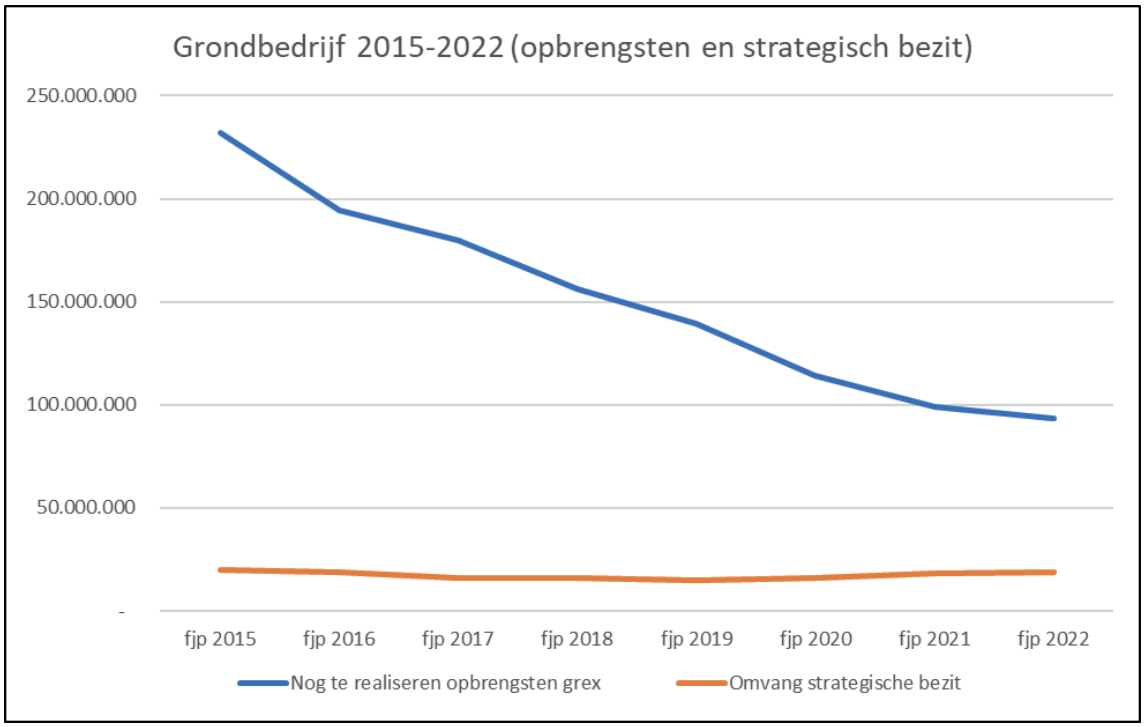
Bij faciliterend grondbeleid (ook wel passief grondbeleid genoemd) beperkt de gemeente zich tot haar publiekrechtelijke taak. Zij stelt de kaders voor de ontwikkeling vast (in de vorm van een bestemmingsplan), maar derden (zoals ontwikkelaars of woningcorporaties) zijn verantwoordelijk voor de realisatie. De gemeente is hierbij wel verplicht haar eigen kosten (fysieke inrichtingskosten en plankosten) te verhalen op de betreffende initiatiefnemers.

Binnen de bandbreedte van deze twee uitersten zijn er nog diverse tussenvarianten mogelijk. Een totaaloverzicht van de verschillende varianten is als **bijlage 1** bij deze nota toegevoegd. De kern van het verlenen van medewerking aan ontwikkelingen komt voort uit de toets of en in hoeverre bijgedragen kan worden aan gemeentelijke beleidsdoelstellingen of vastgestelde kaders die volgen uit bijvoorbeeld de Omgevingsvisie.

1.2 Grondbeleid in het verleden

In 2013 is de Herijking 2013 Grondbeleid Gemeente Arnhem vastgesteld naar aanleiding van veranderingen in wetgeving, ontwikkelingen in de vastgoedmarkt en in de gemeentelijke financiën en organisatie. Dit leidde tot de keuze om het grondbeleid situationeel toe te passen. Dat betekent dat voor elke concrete ontwikkeling inhoudelijk én financieel voor het gebied en de stad of stedelijke samenleving in meest brede zin goed afgewogen keuzes gemaakt moeten worden, een meer faciliterende of actieve rol. Verder blijkt uit deze nota uit 2013 (die midden in de kredietcrisis werd vastgesteld) dat waar de gemeente geen grote positie heeft het haast ondoenlijk is om actief grondbeleid te gaan voeren. Zodoende is tot 2022 (behoudend) situationeel grondbeleid toegepast.

In de periode 2015 tot 2022 heeft dit geleid tot afname van de grondpositie van de gemeente in grondexploitaties en zijn er nauwelijks verwervingen geweest door de gemeente. In de volgende afbeelding is de afname in beeld gebracht ten aanzien van gemeentelijke grondposities.



Figuur 1

In de grondexploitaties (GREX) is de hoeveelheid te realiseren grondopbrengsten fors minder geworden doordat gronden zijn verkocht. Daarnaast is de omvang van het strategisch bezit ongeveer gelijk gebleven, aangezien nagenoeg geen nieuwe aankopen zijn gedaan. Ook in de volgende paragraaf wordt dit bevestigd door de nog relatief korte termijn van mogelijke programma-ontwikkeling op eigen gronden (zie paragraaf 1.4).

1.3 Keuze gemeentelijk grondbeleid: actiever grondbeleid

De laatste jaren wordt er anders gekeken naar de benodigde rol van de gemeente in het fysieke domein. Voor het realiseren van de woningbouwopgave ligt er een belangrijke rol voor de gemeente. Uit de voortgangsrapportage ‘Arnhem biedt woonruimte’ blijkt dat er sterk ingezet moet worden op de harde plancapaciteit. Van de plannen behorende tot de huidige plancapaciteit is de gemeente voor ongeveer voor de helft afhankelijk van derden waarbij faciliterend grondbeleid wordt toegepast. Dit betekent dat de gemeente geen actieve regie kan voeren op de realisatie en voor uitvoering afhankelijk is van marktpartijen.

Dit brengt risico’s met zich mee in het tempo van de realisatie, zeker wanneer er sterke prijsschommelingen van woningen en bouwkosten zijn. Wanneer marktpartijen geen zicht (meer) hebben op een haalbare businesscase zullen zij projecten uitstellen of annuleren. Anderzijds loopt de gemeente bij dergelijke ontwikkelingen vrijwel geen risico vanwege het kostenverhaal (zie hoofdstuk 2.3). Maar ook in gevallen van actief grondbeleid en regie is de gemeente afhankelijk van derden, de gemeente bouwt zelf geen woningen. Zodoende is de gemeente ook in die gevallen - weliswaar in mindere mate - afhankelijk van de markt. Voordeel is wel dat er meer sturing op de realisatie van beleidsdoelstellingen gegeven kan worden en tempo in ontwikkeling door wijze van contractvorming maar ook wijze van methode van uitgifte.

Uit de kaders vanuit de Woondeal en de Omgevingsvisie blijkt dat er een woningbouwbehoefte bestaat van 16.000 woningen. Naast de woningen is het noodzakelijk om ook daarbij passende (maatschappelijke) voorzieningen (zoals groen, parken etc.) en infra te realiseren. Niet minder belangrijk is dat er ook ruimte is om te werken. Een toename van woningen vraagt ook om een toename van werklocaties.
Voor de korte en middellange termijn heeft de gemeente op verschillende plekken in de stad nog enkele woningbouwontwikkelingen die middels actief grondbeleid worden gerealiseerd, namelijk Schuytgraaf, Gaardenhage en Olympus. Van deze (harde) plancapaciteit komt de overgrote meerderheid van de te realiseren woningen in Schuytgraaf. Voor de middellange termijn worden verschillende locaties voorbereid (Spoorzone Oost). In deze gebieden heeft de gemeente weinig grondpositie. Om deze gebieden onder regie van de gemeente te kunnen ontwikkelen, is actief grondbeleid noodzakelijk.

De omvang en complexiteit van de opgaven op het vlak van woningbouw, groen, duurzaamheid en klimaatadaptatie vragen een actievere gemeentelijke rol. Dit is ook verankerd in de Omgevingsvisie, waarin de keuze wordt gemaakt voor een actiever gemeentelijk grondbeleid. Op de meest urgente locaties en daar waar de prioritaire opgaven gerealiseerd moeten gaan worden gaat de gemeente actief sturen. Waar mogelijk zal hier een actief gemeentelijk grondbeleid worden ingezet passend binnen het afwegingskader (zie hierna paragraaf 2.1).

1.4 Grondbeleid en Governance

De uitvoering van het grondbeleid is een taak van het college. De raad stelt de kaders van het grondbeleid vast en controleert of het college het grondbeleid uitvoert binnen deze kaders.
De wijze van verslaglegging over het gevoerde grondbeleid wordt zodanig vormgegeven dat de raad in staat is haar controlerende functie naar behoren uit te voeren. De precieze rolverdeling tussen college en raad is opgenomen in **bijlage 2**, waarin de besluitvormingsmatrix grondbeleid is opgenomen.

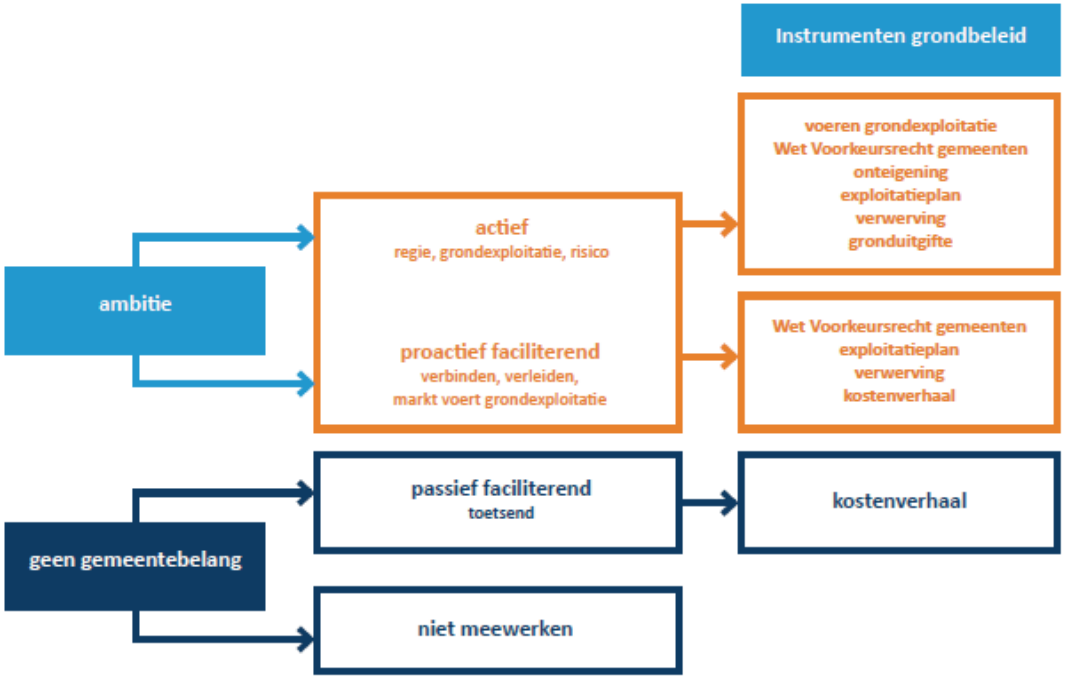
2. Afwegingskader gereedschapskist instrumenten grondbeleid

Afhankelijk van de keuze die per ontwikkeling wordt gemaakt zijn diverse instrumenten beschikbaar voor de uitvoering van het grondbeleid. Actief, proactief faciliterend en passief faciliterend grondbeleid kennen elk hun eigen instrumenten.

Wanneer de gemeente een actievere rol aanneemt is het doel om eigendom te verkrijgen om van daaruit te kunnen sturen op een voorgenomen ontwikkeling. Daarbij komen de volgende instrumenten in beeld om grip te krijgen op een specifieke locatie:

- minnelijk (vrijwillig) verwerven van strategische posities in een gebied (zie paragraaf 2.2.1). Eventueel aangevuld met:
- vestigen van voorkeursrecht (op grond van de Wet voorkeursrecht gemeenten) om ongewenste speculatie tegen te gaan en regie te verkrijgen (zie paragraaf 2.2.2). Eventueel aangevuld met:
- onteigening (als laatste middel om posities van onwelwillende eigenaren te verkrijgen, zie paragraaf 2.2.3).

Wanneer gemeenten posities hebben verworven en met de ontwikkeling wordt gestart opent de gemeente een grondexploitatie. Dit is een begroting die wordt opgesteld om grondkosten en grondopbrengsten van een ruimtelijk ontwikkelingsplan (zoals een nieuw bestemmingsplan) in beeld te brengen.



Figuur 2

Figuur: Actief, proactief faciliterend en passief grondbeleid en de bijbehorende instrumenten

Zoals in hoofdstuk 1 paragraaf 1.4 opgenomen, zal de gemeente gaan sturen op actiever grondbeleid. Met name waar er kansen zijn, zal de gemeente instrumenten toepassen vanuit actief dan wel proactief faciliterend grondbeleid. Verder zal de gemeente ook vaker trachten strategische grondposities te verwerven. In paragraaf 2.1 wordt beschreven hoe de gemeente Arnhem van plan is de verschillende instrumenten in te zetten (afwegingskader).
Paragraaf 2.2 omschrijft wanneer de gemeente een strategische aankoop kan doen en welke spelregels daarvoor gelden. In paragraaf 2.2 tot en met 2.3 staat per type grondbeleid uitgewerkt welke instrumenten daarbij horen en wat deze inhouden. In **bijlage 3** staat welke wijzigingen (in grote lijnen) de invoering van de Omgevingswet op deze instrumenten heeft.
Bijlage 4 geeft een weergave van de verschillende types grondbeleid en welke instrumenten en welke ambtelijke invulling daarbij horen.

2.1 Afwegingskader ontwikkeling en toepassing grondbeleid

In het kader van de Omgevingsvisie staat Arnhem voor een integrale en gebiedsgerichte werkwijze. Daarbij is het belangrijk dat de gemeente niet over onbeperkte middelen beschikt (financieel en capaciteit). Daarom kiest de gemeente ervoor om de regie te voeren op die locaties, waar prioritaire ontwikkelingen plaatsvinden die zonder gemeentelijke inmenging niet tot realisatie komen. Door op een integrale manier naar de ontwikkeling te kijken, kunnen de belangen van verschillende beleidsterreinen worden meegenomen en afgewogen. Een integrale beoordeling voorkomt verder dat ambities stapelen zonder naar de gevolgen daarvan te kijken. Op deze manier wordt bovendien vroegtijdig besproken wat haalbaar is bij een gebiedsontwikkeling.

Om een weloverwogen beslissing te nemen over een (gebieds)ontwikkeling en te kunnen prioriteren is het nodig dat vooraf door middel van deze integrale afweging inzicht wordt verkregen om de inzet van het grondbeleids-instrumentarium gericht vorm te kunnen geven. Dit geldt bij de grotere opgaven maar ook per zelfstandig project buiten grote(re) gebiedsontwikkelingen. Daarom is in het kader van een actiever grondbeleid een afwegingskader voor de inzet van het grondbeleid opgesteld. Het dwingt tot integrale afweging en zorgt voor een zorgvuldige motivatie en prioritering van de inzet van de instrumenten en middelen van het grondbeleid.

Het afwegingskader maakt een onderscheid tussen ‘willen’ (beleid) en ‘kunnen’ (uitvoering). In eerste instantie dient te worden beoordeeld of een ontwikkeling past binnen beleid en/of ambities en of de gemeente de ontwikkeling ook ***wil***. Vervolgens zal naar de uitvoering worden gekeken en met name gekeken worden hoe de ontwikkeling of plan gerealiseerd ***kan*** worden. Vooral voor de inzet van actief grondbeleid geldt namelijk dat de handelswijze van de gemeente mede afhankelijk is van de positie en handelswijze van andere in het gebied aanwezige actoren.

Bij alle besluiten over inzet van instrumenten uit het grondbeleid wordt vanaf vaststelling van de nota grondbeleid 2023 een argumentatie opgesteld die dit afwegingskader volgt.

In een schema vertaalt dit stappenplan zich als volgt:



Figuur 3

Willen/ Beleid

1. Belang

Allereerst is het van belang om in beeld te krijgen in welke mate het plan/ ontwikkeling bijdraagt aan ambities en doelstellingen van de gemeente. Deze ambities en doelstellingen volgen in eerste instantie uit de (concept)omgevingsvisie en (huidige maar ook toekomstige) programma's en sectoraal beleid.

2. Prioriteit

Als tweede stap zal voorafgaand een ontwikkeling het noodzakelijk zijn te prioriteren: welke ambities/ doelstellingen hebben prioriteit vanuit een integrale gebiedsgerichte benadering. Dit is noodzakelijk om te voorkomen dat door stapeling van ambities de ontwikkeling bij voorbaat onhaalbaar wordt en om te voorkomen dat ambities worden opgelegd die onderling strijdig zijn. Daarbij dient de huidige (dan wel voorzienbare toekomstige) problematiek in het gebied als onderlegger te worden gebruikt. Hiermee kunnen we bijdragen aan de mogelijke oplossingen daarvan.

3. Fasering

De derde stap is fasering: binnen welke termijn kan het plan /ontwikkeling worden gerealiseerd? Wil de gemeente invloed op het tempo van de ruimtelijke ontwikkeling en/ of versnelling, vertraging of afstemming in de diverse programma's realiseren? Ook personele capaciteit dient hierin meegewogen te worden.

Deze drie stappen vormen de basis voor de uitgangspunten om vervolgens te bepalen of en in hoeverre dit haalbaar is, dan wel of deze uitgangspunten bijgesteld dienen te worden. De volgende afwegingen zijn onderling samenhangend/ iteratief.

Kunnen/ Uitvoering

4. Actoren

Welke actoren zijn betrokken en is gemeentelijke betrokkenheid noodzakelijk? Hierbij hoort de vraag of de markt de ontwikkeling kan oppakken binnen voor de gemeente acceptabele voorwaarden of is er sprake van marktfalen waarbij de gemeente als kartrekker moet fungeren.

5. Instrumenten

Welke grondbeleidsinstrumenten kan de gemeente inzetten en wat is het meest effectief/ efficiënt? Aan de hand van de voorgaande stappen/ uitgangspunten (1 tot en met 4) wordt het te bereiken resultaat met betreffende ontwikkeling gekoppeld aan het effect van inzet van de instrumenten. Dit kunnen actieve of faciliterende instrumenten zijn naar gelang wat de ontwikkeling/ het plan vraagt.

6. Afweging

In samenhang met de voorgaande stappen dient een totale afweging te worden gemaakt. Naast financiën wordt ook gekeken naar de maatschappelijke toegevoegde waarde. Hier worden alle voor- en nadelen gewogen en wordt tevens gekeken naar de kosten, opbrengsten en risico's. Daarbij kan het zijn dat op basis van deze weging toch besloten wordt dat de randvoorwaarden uit stappen 1 t/m 3 niet houdbaar zijn, dan wel dat stap 4 en 5 anders beschouwd dienen te worden. In dat geval zal opnieuw naar alle stappen moeten worden gekeken. Dit kan leiden tot bijstelling van de ambities en/of inzet van grondbeleidsinstrumenten.

Verwacht wordt dat binnen deze kadering de ambities en doelstellingen van de gemeente Arnhem tot volle wasdom kunnen komen en daarmee van Arnhem een stad van nog meer kwaliteit kunnen maken. De stappen zijn volgordelijk weergegeven, maar de praktijk van grondbeleid laat zien dat ontwikkelingen niet altijd zo voorspelbaar verlopen. Het is daarmee goed mogelijk dat op een later moment in het planproces de afweging wordt heroverwogen omdat de omstandigheden zijn gewijzigd.

2.2 Actief grondbeleid en bijbehorende instrumenten

Hierna wordt ingegaan op de instrumenten die vallen onder actief grondbeleid (zie ook schema instrumenten en grondbeleid in bijlage 4). Let wel, alvorens tot inzet van één van deze instrumenten wordt overgegaan, zal dat gestaafd moeten worden door het afwegingskader zoals bedoeld in paragraaf 2.1.

2.2.1 Minnelijke verwerving

Bij minnelijke (ongedwongen) grondverwerving gaan de gemeente en de eigenaar in onderhandeling over de aankoop van de grond of pand, veelal op basis van een taxatie door deskundigen. Als de gemeente en grondeigenaar tot overeenstemming komen, resulteert dit meestal in een koopovereenkomst. De notaris zal de leveringsakte aan de hand daarvan opstellen en na passeren daarvan bij het Kadaster aanbieden en laten inschrijven in de openbare registers. Daarmee ligt de nieuwe eigendomssituatie vast. Minnelijke verwerving is een collegebevoegdheid.

In geval de nut en noodzaak van de verwerving noodzakelijker wordt, kunnen ook andere instrumenten worden ingezet zoals de Wvg (zie paragraaf 2.1.2) en als ultimum remedium de onteigening (zie paragraaf 2.1.3).

Gelet op de opgaven vanuit de omgevingsvisie, en de diverse beleidsvelden zal de gemeente vaker het initiatief nemen tot aankopen om zo ook onze opgaves fysiek vorm te kunnen geven.

2.2.2 Het vestigen van een voorkeursrecht op grond van de Wet Voorkeursrecht gemeenten

De gemeente krijgt hiermee een voorkeurspositie binnen het gebied waar dit recht gevestigd wordt. Eigenaren van percelen waarop het gemeentelijk voorkeursrecht zijn – op enkele uitzonderingen na – in geval van voorgenomen verkoop verplicht hun percelen eerst aan de gemeente aan te bieden. Deze wet kent drie doelen: het versterken van de regierol van gemeenten bij de uitvoering van ruimtelijk beleid, meer inzichtelijkheid in de grondmarkt en prijsbeheersing. Participatie is bij een Wvg niet mogelijk omdat vooraf participeren juist leidt tot speculatie waarmee het doel van de Wvg wordt ondermijnd.
Het vestigen van een voorkeursrecht is een raadsbevoegdheid. Het zogenaamde voorbeschermingsvoorkeursrecht is een collegebevoegdheid en vervalt bij een raadsbesluit die het voorkeursrecht opvolgt. In geval het raadsbesluit niet binnen drie maanden na het collegebesluit wordt genomen, vervalt het voorkeursrecht.

Het vestigen van het voorkeursrecht wordt niet lichtzinnig toegepast. In voorkomende gevallen zal het noodzakelijk zijn. Zeker in gebieden waar we grote opgaven hebben, waar we een regierol willen hebben dan wel waar het een strategische locatie betreft. Waar het toegepast wordt, zorgen wij voor zorgvuldige communicatie met alle betrokkenen.

2.2.3 Onteigening

Onteigenen is het ontnemen van grondeigendom in het algemeen belang voor het ontwikkelen, gebruiken of beheren van de fysieke leefomgeving. Indien de gemeente niet door middel van een projectaankoop de gronden op minnelijke wijze kan verkrijgen en als een duidelijk aantoonbaar algemeen belang de drijfveer is voor de grondaankoop, dan beschikt de gemeente over het instrument van onteigening. Dit geldt niet alleen voor gebiedsontwikkeling in de breedte maar kan in voorkomende gevallen dus ook spelen bij specifieke opgaves vanuit mobiliteit en infrastructuur.
Onteigening maakt inbreuk op een fundamenteel recht dat een persoon op een zaak kan hebben: eigendom.
De toepassing hiervan is gebonden aan zeer strikte toetsingscriteria die zijn vastgelegd in de Onteigeningswet en –recht. De eigenaar van de te onteigenen zaken (vaak grond) heeft het recht op zelfrealisatie. Dit betekent dat als hij aantoont de nieuwe bestemming (die de overheid wenst) zelf te kunnen bereiken, onteigening niet aan de orde is. Een onteigening geldt als uiterst middel: het slaagt uitsluitend als een gemeente kan aantonen dat op grond van redelijkheid en billijkheid geen minnelijke oplossing kan worden bereikt en dat voor de eigendomsverkrijging nut, noodzaak en urgentie bestaat en de gemeenteraad tot onteigening heeft besloten. De gemeente probeert altijd eerst minnelijk de grond te verwerven. Dit wordt getoetst in de onteigeningsprocedure door de rechter.
Bij onteigening (en de hieraan voorafgaande minnelijke onderhandeling) betaalt de gemeente een volledige schadeloosstelling. Deze procedure is kostbaar en is tijdrovend (>2 jaar).
Voor het starten van een onteigeningsprocedure is een raadsbesluit noodzakelijk.

Het toepassen van onteigening heeft veel impact en passen we enkel toe indien het niet anders kan.

2.2.4 Gronduitgifte

De gemeente heeft gronden in eigendom en kan deze uitgeven door middel van verkoop, verhuur of het vestigen van een zakelijk recht (bijvoorbeeld opstalrecht, erfpachtrecht etc.). Richtinggevend hierbij is dat de verkoop bijdraagt aan het realiseren van ruimtelijke doelen die de gemeente heeft.
De gemeente handelt altijd binnen de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en binnen aanbestedingsrecht. Zo dienen gronduitgiften te voldoen aan het gelijkheidsbeginsel.
Bij meerdere gegadigden (of de verwachting) biedt de gemeente mededingingsruimte. Deze procedure maakt zij openbaar. Hierdoor houdt de gemeente de gronduitgifte transparant en stelt zij private partijen in de gelegenheid dat zij onder de gestelde selectiecriteria, vrij kunnen mededingen op de grondpositie.
Voor elke gronduitgifte stelt de gemeente objectieve, toetsbare en redelijke criteria op conform het Didam-arrest.[1]
Daarbij gelden marktconforme voorwaarden en prijzen conform de gemeentelijke grondprijzennota.
In geval – binnen de kaders van het Didam-arrest – het voornemen bestaat om één-op-één tot gronduitgifte over te gaan, zal dat voornemen vooraf worden gepubliceerd.

[1] Zie in dit kader bijlage 5 onder ‘Didam-arrest’.

Grond of vastgoed die in de strategische voorraad zit, kan worden uitgegeven aan derden om een door de gemeente gewenste ontwikkeling tot stand te brengen. Uitgifte van bouwrijpe grond geschiedt tegen de marktconforme waarde per m2 gekoppeld aan de functie zoals die in de nota grondprijzen is vastgelegd. Deze grondprijs dient marktconform te zijn. Ook voor de levering van vastgoed aan derden wordt een marktconforme prijs gehanteerd. Uitgifte van bestaand vastgoed aan een intern beleidsveld (bijvoorbeeld voor eigen huisvesting), geschiedt voor de boekwaarde tenzij de marktconforme waarde lager is. In dat geval dient de marktconforme waarde gehanteerd te worden. Deze waarde komt dan ten laste van het desbetreffende beleidsveld.

Voor gronduitgifte zijn nog een aantal andere punten van belang, zoals de wijze van vaststellen van de grondprijzen, waar we uit te geven vastgoed publiceren, tijdelijk beheer tot moment uitgifte en jurisprudentie (Didam-arrest). Deze punten zijn nader omschreven in **bijlage 5**.

Bij gronduitgifte zal het afwegingskader zoals genoemd onder hoofdstuk 2.1 worden gevolgd. Via dat kader zal dan ook blijken welke vorm van uitgifte (bijvoorbeeld verkoop, erfpacht, opstal etc.) het meest geschikt is. De uitgifte is een collegebevoegdheid.

Erfpacht en opstal
Bijzondere uitgiftevormen die nog aandacht verdienen zijn erfpacht en opstal.
Erfpacht betekent dat iemand het zakelijk recht heeft om een stuk grond te houden of te gebruiken dat eigendom is van een ander. De erfpachter betaalt hiervoor een bedrag aan de eigenaar van de grond, het zogeheten erfpachtcanon. Erfpacht heeft voordelen voor de gemeente. Zo kan de gemeente via privaatrechtelijke weg invloed blijven uitoefenen op het gebruik van het perceel. Ook kan het als alternatieve financieringsbron worden gehanteerd. Een erfpachter hoeft namelijk niet de grond ineens te betalen, maar betaalt daarover canon.

Ten opzichte van een opstalrecht zijn er geen grote verschillen (meer). Het grootste verschil is dat bij een opstalrecht vaak de afmetingen van het te bouwen object worden vastgelegd, terwijl dat bij een erfpachtrecht flexibeler is. Ook is een opstalrecht formeel een zakelijk eigendomsrecht terwijl erfpacht een zakelijk gebruiksrecht is.

In geval de beoogde ontwikkeling baat kan hebben bij uitgifte in erfpacht of opstal, staat de gemeente daarvoor open.

2.3 Faciliterend grondbeleid en bijbehorende instrumenten

Bij faciliterend grondbeleid heeft de gemeente geen grondeigendom en is zij daar ook niet op uit. Daarmee zijn de instrumenten om te sturen op de inhoudelijke kaders van een ontwikkeling uitsluitend de reguliere planologische kaders. Het inzetten van reguliere planologische kaders (bestemmingsplanwijziging, omgevingsvergunning), kost de gemeente geld. De dekking van die kosten wordt geregeld via anterieure overeenkomsten en via exploitatieplannen.

In aanvulling op de sturing vanuit die kaders is de gemeente verplicht haar kosten te verhalen. Dit kostenverhaal biedt ruimte voor het maken van kwalitatieve en financiële afspraken over de voorgenomen ontwikkeling. Het kostenverhaal kan via privaatrechtelijke route worden verzekerd middels een anterieure overeenkomst (zie paragraaf 2.2.1), die voorafgaand aan de ontwikkeling en het voorleggen van een bestemmingsplan wordt afgesloten. Als er geen overeenkomst kan worden gesloten moet via de publiekrechtelijke route middels een exploitatieplan worden opgelegd (zie paragraaf 2.2.2).
Ook hier geldt dat alvorens tot inzet van één van deze instrumenten wordt overgegaan, dit gestaafd moeten worden door het afwegingskader zoals bedoeld in paragraaf 2.1.

2.3.1 Kostenverhaal – anterieure overeenkomst

Wie een woning, bedrijfspand of ander gebouw bouwt of verbouwt, moet hiervoor in veel gevallen een bijdrage betalen aan de gemeente. Deze bijdrage is onder andere voor de kosten van het opstellen van plannen, het aanleggen van openbare voorzieningen en het inrichten van de openbare ruimte. Dit noemen we kostenverhaal: de gemeente is wettelijk verplicht deze kosten te verhalen. De kosten die de gemeente kan verhalen staan vermeld in het Besluit ruimtelijke ordening (artikelen 6.2.3, 6.2.4 en 6.2.5 Bro) waarbij ook de kosten voor bovenwijkse voorzieningen[2] in aanmerking kunnen komen voor kostenverhaal. Voor deze laatste post dient wel een aparte nota bovenwijkse voorzieningen te worden vastgesteld. Naarmate er meer zelfrealisatoren in een gebied zijn, profiteert de gemeente steeds minder van grondwaardestijging om deze voorzieningen te kunnen realiseren. In die gebieden kan het (gedeeltelijk) verhalen van kosten van bovenwijkse voorzieningen interessant zijn.

[2] Kosten uit bovenwijkse voorzieningen zien op nieuw aan te leggen voorzieningen van openbaar nut, ten behoeve van ontwikkellocaties zoals infrastructuur. Het betreffen niet maatschappelijke voorzieningen zoals scholen e.d.

Het afsluiten van een overeenkomst tussen de initiatiefnemer van de bouwactiviteit en de gemeente heeft daarbij de voorkeur. In de meeste gevallen betreft dit een anterieure overeenkomst die voorafgaand aan de ontwikkeling en het voorleggen van een bestemmingsplan wordt afgesloten. In deze overeenkomst kunnen allerlei nadere afspraken worden vastgelegd, bijvoorbeeld over kostenverhaal, taakverdeling, doelgroepen, duurzaamheid en fasering van de ontwikkeling. Bij kleine initiatieven is het mogelijk om het kostenverhaal te verzekeren met de leges voor omgevingsvergunningen planologisch afwijken en een planschadeovereenkomst.
Als het niet mogelijk is een overeenkomst af te sluiten, is de publiekrechtelijke weg verplicht (via een exploitatieplan, zie hierna paragraaf 2.2.2). Ook daarna is het nog mogelijk om een overeenkomst af te sluiten, te weten de posterieure overeenkomst.
Het aangaan van een anterieure of posterieure overeenkomst is een collegebevoegdheid.

2.3.2 Kostenverhaal - exploitatieplan

Functie van het exploitatieplan is om in geval van particuliere grondexploitatie een publiekrechtelijke grondslag te bieden voor de gemeente om kosten van grondexploitatie bij de particuliere ontwikkelaar te kunnen verhalen en om eisen en regels te kunnen stellen aan de ontwikkeling van de locatie op grond van artikel 6.12, lid 1 Wet ruimtelijke ordening. Het vaststellen van een exploitatieplan is een raadsbevoegdheid. De gemeenteraad kan hiervan afzien in de volgende drie gevallen:

a. (1) het verhaal van de kosten van grondexploitatie moet anderszins verzekerd zijn (middels leges of via een privaatrechtelijke overeenkomst), (2) het bepalen van een tijdvak, fasering en koppelingen wordt niet noodzakelijk geacht en (3) het stellen van locatie-eisen wordt niet noodzakelijk geacht;
b. de bouwplannen die in het ruimtelijk besluit worden opgenomen op grond van een bestemmingsplan als bedoeld in artikel 10 of 11 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (hierna: WRO) reeds een bouwvergunning (volgens het recht geldend vóór inwerkingtreding van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, of kortweg Wabo) of een omgevingsvergunning (onder de vigeur van de Wabo) had kunnen worden verleend én waarvoor bij de herziening van dat bestemmingsplan geen andere bestemmingsregeling is vastgesteld voor de bouwplannen; en
c. in de in artikel 6.2.1a Bro aangegeven gevallen. Het gaat hier kort samengevat om gevallen waarin er in absolute zin nauwelijks reële kosten zijn die de gemeente kan verhalen en gevallen waarin in relatieve zin de opbrengsten van de grondexploitatie niet opwegen tegen de bestuurlijke kosten.

Het exploitatieplan is voor de gemeente zodoende een stok achter de deur om de kosten te kunnen verhalen. Inzet blijft altijd contracteren zoals aangegeven in paragraaf 2.3.1. Lukt dat niet, dan volgt een exploitatieplan.

Waar mogelijk brengen wij deze kosten in rekening bij ontwikkelingen. Waar nodig zullen we een exploitatieplan inzetten.

3. Financiële kaders

In dit hoofdstuk worden de financiële spelregels beschreven die gehanteerd worden bij het uitvoeren van het grondbeleid.

3.1 Algemene Kaders

Voor grondbeleid gelden algemene financiële kaders die volgens uit het Besluit begroting en verantwoording (BBV) maar ook uit de Wet op de vennootschapsbelasting 1969 en Europese wetgeving ten aanzien van staatssteun. Deze algemene kaders zijn spelregels waaraan de gemeente zich altijd dient te houden.

3.1.1 BBV

Het is in het BBV vastgelegd dat gemeenten, provincies en waterschappen jaarlijks begrotings- en verantwoordingsstukken moeten opstellen. In het BBV is opgenomen dat er een commissie is met als taak zorg te dragen voor een eenduidige uitvoering en toepassing van het BBV.
In 2019 is de Notitie 'Grondbeleid in begroting en jaarstukken' van de commissie Besluit Begroting & Verantwoording provincies en gemeenten verschenen. Met het uitbrengen van die notitie had de commissie BBV drie doelen. Allereerst om te zorgen dat het BBV beter aansluit op de fiscale wetgeving. Daarnaast werd er geprobeerd om eenduidigheid te creëren in de manier waarop gemeenten en provincies hun verslaglegging regelen. Het zoveel mogelijk beperken van risico's bij het uitvoeren van grondbeleid was de derde reden.
In de notitie doet de commissie BBV ‘stellige uitspraken’ waarmee de Commissie BBV een interpretatie van de regelgeving geeft die leidend is. Hieraan dient de gemeente Arnhem – net als alle andere gemeenten – zich verplicht te houden. Zodoende is beleidsvrijheid beperkt. De gemeente Arnhem handelt bij het uitvoeren en verantwoorden van haar grondbeleid conform de stellige uitspraken van de commissie BBV.

Naast de genoemde notities over grondexploitaties en grondbeleid, heeft de commissie BBV in 2017 ook de notitie ‘Erfpacht Gronden’ uitgebracht, welke tevens van belang is voor het gemeentelijk grondbeleid. De gemeente dient zich bij erfpachtadministratie namelijk te houden aan de voorschriften die genoemd worden in de notitie.

3.1.2 Vpb

Overheidsondernemingen zijn per 1 januari 2016, in beginsel, belastingplichtig geworden voor vennootschapsbelasting (Vpb). Concreet betekent dit dat de gemeente Vpb moet betalen voor haar grondbedrijf, voor zover zij daarmee een onderneming drijft. Dat is het geval wanneer (cumulatief):
1. er sprake is van een duurzame organisatie van kapitaal en arbeid;
2. die deelneemt aan het economisch verkeer; en
3. met het oogmerk daarmee winst te behalen (winstoogmerk), welke winst ook redelijkerwijze te verwachten is.

De gemeente onderzoekt jaarlijks of zij met haar grondbedrijf redelijkerwijze winst verwacht. Tot op het moment van schrijven hoeft de gemeente geen vennootschapsbelasting hoeven te betalen.

3.1.3 Staatssteun

Op 19 mei 2016 trad de mededeling van de Europese Commissie over staatssteun in werking. Ook in de gebiedsontwikkeling en bij aan- of verkoop van gronden kan sprake zijn van staatsteun, waarmee deze mededeling ook van invloed kan zijn op het gemeentelijk grondbeleid.
De mededeling noemt dat de overheid dient te handelen volgens het ‘Market Economy Investors’ (MEI) principe. Dit houdt in dat een overheid zich moet afvragen of een particuliere investeerder een vergelijkbare investering zou doen onder normale markteconomische voorwaarden.
Wanneer sprake is van staatssteun betreft dit niet direct ongeoorloofde staatssteun. Er zijn vrijstellingen of uitzonderingen mogelijk waarbij de commissie staatssteun toestaat.

De gemeente Arnhem tracht te allen tijde ongeoorloofde staatssteun te voorkomen. Dit uit zich onder andere in de grondprijzennota welke jaarlijks wordt geactualiseerd. In de grondprijzennota noemt de gemeente welke grondprijsmethodieken zij gebruikt en geeft daarbij een indicatie van de grondprijzen. Uitgangspunt is dat methodieken worden gebruikt die leiden tot marktconforme grondprijzen.
Daarin zijn marktconforme grondprijzen het uitgangspunt. Verder wordt bij aankoop van gronden altijd getaxeerd; de gemeente betaalt een marktconforme prijs voor gronden die zij verwerft. Bij erfpacht is een marktconforme canon het uitgangspunt.

3.2 Strategische aankopen

Arnhem kan een (strategische) positie innemen op de grondmarkt of in een toekomstige ontwikkeling voordat een planologische beslissing of ander ruimtelijk bestuurlijk besluit is genomen. De aankoop wordt gedaan met een concreet doel of eindresultaat, waarbij de gemeente de realisatie van de gemeentelijke ambities denkt te bereiken door middel van een actieve rol. Dit zal ook gestaafd moeten worden door het afwegingskader zoals in hoofdstuk 2.1 is omschreven.
Een strategische aankoop heeft als voordeel dat de gemeente een concurrerende en marktconforme positie kan innemen. Strategische aankopen kunnen Arnhem helpen in de actieve sturing van een ruimtelijke ontwikkeling. Door cruciale (grond)posities in te nemen, krijgt de gemeente een betere onderhandelingspositie om invloed te kunnen uitoefenen op de richting en uitkomst van de ontwikkeling in een gebied waar ook marktpartijen een positie hebben ingenomen of kunnen innemen. Als strategische aankopen aan de orde zijn, wordt maatwerk toegepast. Wel zijn er algemene principes op een **strategische aankoop** van toepassing:

- De aankoop geschiedt wegens een toekomstige (gebieds)ontwikkeling dan wel herontwikkeling (andere functie) van de betreffende locatie;
- De aankoop kan worden gehanteerd als ruilobject voor (toekomstige) ontwikkelingen.

Bij het doen van strategische aankopen is een snelheid van handelen vereist. Door vooraf een financieel kader vast te stellen, kan snel worden gehandeld. Voor strategische aankopen wordt daarom door de gemeenteraad jaarlijks een kaderstellend bedrag vastgesteld voor het doen van strategische aankopen. De koopsommen van de strategische aankopen worden geactiveerd en worden opgenomen in de boekwaarde op de balans. Voor zover het tijdelijke beheer een tekort oplevert (kosten van beheer zijn hoger dan de opbrengsten, bijvoorbeeld huuropbrengsten) komt dit ten laste van de bestemmingsreserve Strategische Posities.
Indien door marktomstandigheden de waarde van het strategisch bezit vermindert, dan wel wanneer een strategische positie niet meer noodzakelijk blijkt te zijn en wordt verkocht, dan komt het financiële resultaat daarvan ten laste dan wel ten gunste van het jaarresultaat van het grondbedrijf.

Buiten het kader van strategische aankopen is het natuurlijk ook mogelijk om aankopen te doen. Dit ziet met name op aankopen waarbij de definitieve invulling van een beleidsveld van de gemeente al bekend is (zonder planologische functiewijziging van het te kopen object), dan wel dat het voor eigen huisvesting van de gemeente noodzakelijk is. In die gevallen zal het grondbedrijf van de gemeente de aankoop faciliteren in opdracht en met budget van het betreffende beleidsveld.

Zodra een grondexploitatie wordt vastgesteld door de raad waarbinnen strategische gronden vallen (zie hierna paragraaf 3.3), zal de boekwaarde van die gronden in de grondexploitatie worden opgenomen. De boekwaarde van de strategische voorraad zal daarmee afnemen. Andere redenen dat de boekwaarde kan afnemen zijn:
- verkoop van de locatie;
- aanwenden voor eigen huisvesting;
- afwaarderen.

3.3 Grondexploitaties

Binnen de gemeente zijn diverse gebiedsontwikkelingen in uitvoering en zal de huidige opgave gaan leiden tot nieuwe ontwikkelingen. Waar dit ontwikkelingen op gemeentelijk eigendom zijn, geldt dat een grondexploitatie (zogeheten Bouwgrond In Exploitatie, oftewel BIE) is of wordt vastgesteld op basis van het te realiseren programma en het ruimtegebruik. Het voeren van een grondexploitatie is een wijze van financieel verantwoorden. Zodoende dient de raad de grondexploitatie vast te stellen vanwege haar kaderstellende rol.

Gesproken wordt van een gebiedsexploitatie indien naast een vastgestelde grondexploitatie ook sprake is van:
- kostenverhaal voor de te ontwikkelen gronden die in particuliere handen zijn; of
- investeringsproject voor de investeringen in de openbare ruimte die niet worden toegerekend aan het nieuw te realiseren programma.

Het totaal van de kosten en opbrengsten zijn opgenomen in de gebiedsexploitatie.

De grondexploitaties moeten voldoen aan de “Notitie Grondbeleid in begroting en jaarstukken (2019)” van de commissie BBV. Dit betekent onder andere dat:
- Grondexploitaties enkel kosten- en opbrengstensoorten en elementen bevatten die op de kostensoortenlijst in het Wro/Bro staan c.q. het equivalent ervan onder de Omgevingswet, zoals:
  - Verwerving
  - Tijdelijk beheer
  - Civiele kosten en groenaanleg (bouw en woonrijp maken)
  - Planontwikkeling
  - Overige kosten

  - Grondopbrengsten en overige opbrengsten (subsidies en bijdragen)
  - Rente en kosten- en opbrengstenstijging
- De looptijd van een grondexploitatie in beginsel maximaal 10 jaar is. In het geval dat een gebiedsontwikkeling een langere looptijd heeft, worden extra risicobeperkende maatregelen genomen.
- Alle grondexploitaties jaarlijks herzien worden.
- Voor grondexploitaties met een geraamd negatief saldo een voorziening wordt getroffen ter hoogte van dit saldo.
- Voor grondexploitaties met een positief resultaat tussentijds winst wordt genomen op basis van Percentage Of Completion (POC-) methode conform de regels van het BBV.

Bij het vaststellen van een grondexploitatie door de raad wordt tevens een risicoparagraaf gemaakt. De vorm van die paragraaf hangt af van de aard van het project. Binnen de gemeente Arnhem zijn afspraken gemaakt over grote risicovolle projecten (zie raadsbrief van 5 oktober 2021, zaaknr. 607221). Als een grondexploitatie voldoet aan een aantal in deze raadsbrief genoemde criteria wordt een onafhankelijke los van de projectorganisatie staande risicoanalyse uitgevoerd. De raad wordt over deze risicoanalyse geïnformeerd.

3.4 Activeren van plankosten en voorstudiebudget

Wanneer een ruimtelijke ontwikkeling wenselijk is en er nog geen beleid, programma of gebiedsvisie als kader daarvoor werd vastgesteld, is er voorstudiebudget beschikbaar om de haalbaarheid te onderzoeken. Deze voorstudie zal in een korte periode worden uitgevoerd en zal leiden tot een raadsbesluit waarna de plankosten kunnen worden geactiveerd. Als er voor het einde van het boekjaar geen dergelijk raadsbesluit wordt genomen, of wanneer de ontwikkeling wordt gestopt blijven de kosten voor rekening van het voorstudiebudget.

Voordat een gebiedsontwikkeling of ontwikkeling start, worden (ná een eventuele voorstudie) aan de voorzijde kosten gemaakt. Deze kosten betreffen plankosten/project gerichte kosten. Deze kosten worden gemaakt voordat een grondexploitatie door de gemeenteraad wordt vastgesteld.

Deze kosten worden - conform de voorwaarden van de commissie BBV - jaarlijks geactiveerd onder Immateriële Vaste Activa (IVA). De condities hiervoor zijn:

- De kosten moeten passen binnen de kostensoortenlijst Wro/Bro
- De kosten mogen maximaal 5 jaar geactiveerd blijven staan. Dit betekent dat na maximaal 5 jaar de kosten moeten hebben geleid tot een vastgestelde grondexploitatie. Als na 5 jaar geen grondexploitatie wordt vastgesteld, worden de kosten afgeboekt ten laste van het jaarresultaat. Deze afboeking vindt dan jaarlijks plaats voor het bedrag dat 5 jaar eerder op de balans is geactiveerd.
- De plannen waarvoor de voorbereidingskosten worden gemaakt, moeten bestuurlijke instemming hebben, blijkend uit een raadsbesluit.

Bij vaststelling van de grondexploitatie worden de geactiveerde kosten ten laste van de desbetreffende grondexploitatie gebracht.

Instemming van de raad om plannen voor ontwikkeling van de grond te gaan maken, kan bijvoorbeeld blijken uit een raadsbesluit tot het instellen van Wvg, het vaststellen van een startnotitie, het vaststellen van een gebiedsvisie et cetera. In de toelichting van het desbetreffende raadsvoorstel wordt aangegeven dat voortaan de kosten van die ontwikkeling geactiveerd zullen worden. Het gaat hierbij om kosten die project specifiek zijn en niet meer vanuit beleid gedragen worden.

3.5 Reserves grondbedrijf

Gemeente Arnhem heeft drie bestemmingsreserves die betrekking hebben op het grondbedrijf, te weten:

- Bestemmingsreserve Voorstudies;
- Bestemmingsreserve Strategische posities; en
- Bestemmingsreserve Grondexploitatie.

Hierna worden deze reserves beschreven.

3.5.1 Bestemmingsreserve Grondexploitatie

Voor voorstudies is een jaarlijks budget beschikbaar. Dit budget is bedoeld voor het dekken van kosten die voorafgaand aan het activeren van de kosten worden gemaakt maar wel toe te schrijven zijn aan een specifiek project (zie ook paragraaf 3.4). De bestemmingsreserve voorstudies heeft het karakter van een egalisatiereserve: over- en onderbestedingen op het voorstudiebudget worden jaarlijks met deze reserve verrekend om fluctuaties in de jaarlijkse besteding van dit budget op te kunnen vangen.

3.5.2 Bestemmingsreserve Strategische Posities

Het saldo van de kosten en opbrengsten van het beheren en onderhouden van de strategische grondposities wordt verrekend met de bestemmingsreserve Strategische Posities. Deze bestemmingsreserve wordt jaarlijks aangevuld vanuit het jaarresultaat op de grondexploitatie tot het vastgestelde maximum, indien en voor zover sprake is van een positief jaarresultaat op de grondexploitatie.

3.5.3 Bestemmingsreserve Grondexploitatie

De reserve grondexploitatie dient als buffer om risico's en verliezen op te vangen die gepaard gaan met het uitvoeren van het grondbeleid. Een negatief jaarresultaat op de grondexploitatie wordt dan ook ten laste van de bestemmingsreserve Grondexploitatie gebracht. Een positief jaarresultaat op de grondexploitatie wordt – nadat eerst de bestemmingsreserve strategische posities op het vereiste niveau is gebracht – toegevoegd aan de bestemmingsreserve Grondexploitatie. De Reserve Grondexploitatie heeft ten hoogste een omvang die noodzakelijk is om geïnventariseerde risico's afdoende te kunnen dekken (zie paragraaf 3.6). Het meerdere wordt ten gunste van de bestemmingsreserve Stadsontwikkelfonds gebracht.

3.6 Risicomanagement en weerstandsvermogen

Een grondbedrijf brengt altijd risico's met zich mee. Het is belangrijk om die risico's financieel en inhoudelijk in kaart te brengen zodat deze beheerst kunnen worden. Dit is risicomanagement. Voor deze risico's is ook een financiële buffer noodzakelijk, zodat financiële tegenvallers opgevangen kunnen worden en projecten niet stil komen te liggen. Deze buffer is het weerstandsvermogen.

De raad heeft een kader gesteld ten aanzien van risicomanagement en weerstandsvermogen in de Financiële Verordening en de Nota Risicomanagement en Weerstandsvermogen. Deze kaders zijn in lijn met het BBV en de notitie Grondbeleid 2019 van de commissie BBV.

Vanuit die kaders worden van alle projecten de risico's geïnventariseerd en zoveel mogelijk van maatregelen voorzien om deze risico's te beheersen. Als sprake is van risico's met mogelijk financieel nadelige gevolgen worden die betrokken bij de berekening van het gemeentelijke risicoprofiel (benodigde weerstandscapaciteit) en het benodigde weerstandsvermogen.

Weerstandsvermogen

Zoals aangegeven vormt het weerstandsvermogen een financiële buffer tegen risico's. Verliezen kunnen dan worden opgevangen vanuit deze buffer.
Zoals in paragraaf 3.5 genoemd, kent het grondbedrijf drie reserves: de Bestemmingsreserve Grondexploitaties, de Bestemmingsreserve Voorstudies en de Bestemmingsreserve strategische posities. Deze drie reserves vormen samen het beschikbare weerstandsvermogen van het grondbedrijf. Als de omvang van het weerstandsvermogen (het totaal van deze drie reserves) groter is dan 110% van het risicoprofiel wordt het meerdere vanuit de reserve Grondexploitatie overgeheveld naar het Stadsontwikkelfonds. In geval het weerstandsvermogen lager dan 100% is, zal de Algemene Reserve voor dat verschil tot 100% ook moeten dienen als weerstandsvermogen voor het grondbedrijf. In bijlage 6 is een verdieping toegevoegd t.a.v. de wijze waarop risico's in beeld worden gebracht en hoe het weerstandsvermogen technisch werkt.

Bij de Financiële Jaarrapportage Projecten (hierna: FJP, zie verder ook paragraaf 3.7) wordt jaarlijks de benodigde weerstandscapaciteit/ het totale risicoprofiel bepaald van onder andere de vastgestelde grondexploitaties, de anterieure overeenkomsten, de strategische posities en de geactiveerde kosten.

3.7 Grondbedrijf en verantwoording

In de Financiële Verordening is de financiële jaarcyclus vastgelegd. Deze verordening geldt ook voor het grondbedrijf. In het jaarverslag en de begroting is o.a. een paragraaf grondbeleid opgenomen. Daarnaast wordt de raad aanvullend geïnformeerd in de Najaarsrapportage Projecten (hierna: NJP) en de FJP.

De FJP is een geheime bijlage van het jaarverslag van de gemeente Arnhem. In dit document wordt de actualisatie van de vastgestelde grondexploitaties opgenomen. Daarnaast wordt weergegeven:

- de stand van zaken van bestedingen van de geactiveerde kosten;
- stand van zaken van de strategische verwervingen;
- stand van zaken van de anterieure overeenkomsten;
- stand van zaken van de reserve en benodigde weerstandsvermogen.

De FJP is vervolgens de basis voor de aanpassing van de begroting voor wat betreft de projecten. Om de onderhandelingspositie van de gemeente niet te schaden is de FJP geheim.

In de Najaarsrapportage wordt op hoofdlijnen de gang van zaken bij de projecten tegen het licht gehouden om te bezien of ze nog binnen de kaders blijven, waarbij de grootste afwijkingen in beeld worden gebracht en waarbij ook aandacht is voor de algemene ontwikkeling van de (Arnhemse) vastgoedmarkt. In het verlengde daarvan zit als bijlage bij de NJP de Nota Grondprijzen voor het komende jaar.

Naast de FJP en NJP wordt in enkele andere stukken het grondbedrijf van de gemeente, hoewel minder prominent, benoemd. Dat gebeurt in de Tussenrapportage 1 en 2 (hierna: TURAP 1 & 2), Begroting en de Perspectiefnota. In de Begroting wordt in een aparte paragraaf het gevoerde grondbeleid van de gemeente kort benoemd. In onderstaand schema staat weergegeven wanneer een financiële rapportage plaats vindt:

Document	Wanneer	Doel
TURAP 1	2e kwartaal	Tussentijdse verantwoording financiële stand van zaken
Perspectiefnota	2e kwartaal	Vooruitblik van de gemeente
TURAP 2	3e kwartaal	Tussentijdse verantwoording financiële stand van zaken
Begroting volgend jaar	3e kwartaal	Vastleggen van de gemeentelijke begroting
Najaarsrapportage (incl. Nota grondprijzen en parameterrapportage)	4e kwartaal	Rapporteren over tussenstand projecten en grondbeleid
FJP	1e kwartaal	Verantwoording financiële stand van zaken

Figuur 4

Bijlagen

Bijlage 1 stromingen grondbeleid

Binnen grondbeleid bestaat er twee hoofdstromingen: actief grondbeleid en faciliterend grondbeleid.

Bij actief grondbeleid neemt de gemeente een actieve rol als de ruimtelijke ontwikkeling in belangrijke mate bijdraagt aan de realisatie van gemeentelijke ambities. In geval van faciliterend grondbeleid (ook wel passief grondbeleid genoemd) beperkt de gemeente zich tot haar publiekrechtelijke taak. In dat geval komt initiatief en ontwikkeling vanuit de markt en stelt de gemeente enkel kaders via het bestemmingsplan en verzekert zij haar kostenverhaal.

Faciliterend grondbeleid kan worden gesplitst in proactief faciliterend en passief faciliterend grondbeleid en wordt hierna omschreven.

Proactief faciliterend grondbeleid

Een proactief faciliterende rol past als de ruimtelijke ontwikkeling in belangrijke mate bijdraagt aan de gemeentelijke ambities, waarbij een private partij de grondexploitatie voert. De gemeente ondersteunt het planologisch proces actief en kan dit ook initiëren. De gemeente denkt actief mee met private partijen. Bij het ontbreken van marktinitiatief stimuleert en verbindt de gemeente, neemt een makelaarsfunctie aan en schept het klimaat om een ruimtelijke ontwikkeling van de grond te krijgen.
De gemeente beschouwt zichzelf als partner in het project, waarbij zij bereidt is om geen of een beperkt risico te nemen.

Passief faciliterend grondbeleid

Als de ruimtelijke ontwikkeling in beperkte mate bijdraagt aan de realisatie van gemeentelijke ambities, kiest de gemeente voor een passief faciliterende rol. De gemeente laat de grondexploitatie over aan private partijen.
De gemeente stuurt op basis van haar publiekrechtelijke bevoegdheden. De kosten, die de gemeente maakt om het plan te faciliteren, verhaalt zij op de private partij. Het risico van de ontwikkeling ligt bij de private partij. De gemeente kiest dan voor haar reguliere publiekrechtelijke rol. De gemeente neemt geen initiatief en spoort de markt niet aan. De ontwikkeling heeft voor de gemeente geen of een lage prioriteit. Het initiatief en het ontwikkelproces liggen volledig bij de private partij, behoudens de publiekrechtelijke bevoegdheid van de gemeente.
De gemeente toetst vanuit haar publiekrechtelijke rol of de ontwikkeling strookt met haar beleid, doelen en ambities.
De gemeente stelt de publiekrechtelijke kaders en randvoorwaarden voor de ontwikkeling vast en neemt een toetsende houding aan waarbij de gemeente enkel faciliteert.

Bijlage 2 besluitvormingsmatrix grondbeleid

	Gemeenteraad	College van B&W	Ambtelijke organisatie
Grondbeleid	• Vaststellen grondbeleid • Beleidskader ruimtelijk beleid (Structuurvisie, Omgevingsvisie), bestemmingsplannen	• Sturing ruimtelijk beleid en grondbeleid • Vaststellen grondprijzen	• Operationele uitvoering ruimtelijk beleid en grondbeleid
Financiën/ Rapportages	• Financiële beleidskaders (Verordening financieel beleid en beheer) • MJPB Jaarrekening (FJP en tussenrapportages) Resultaatbestemming Grondbedrijf		• Opstellen financiële verantwoording in Nota FJP en TURAP's
Individuele grondexploitaties	• Openen nieuwe grond-exploitaties • Vaststellen grondexploitaties	• Informatieverstrekking aan raad over risico's nieuwe grondexploitaties (halfjaarlijks via FJP tenzij directer gewenst is gelet op de omvang en implicaties van de risico's	• Uitvoering grondexploitaties binnen aangegeven kaders • Afsluiten projecten • Start voorstudies
Verwerving en (tijdelijk) beheer	• Beschikbaar stellen budget strategische aankoop en vaststellen maximale totale boekwaarde strategisch bezit • Vestigen voorkeursrecht op grond van art. 2, 3, 4 en 5 Wvg • onteigening	• Vestigen voorkeursrecht op grond van art. 6 Wvg	• Aan- en verkopen (na instemming van de gemandateerde portefeuillehoudende wethouder) • Tijdelijke ingebruikgeving
Samenwerking	• Besluit tot oprichting of deelneming aan privaatrechtelijke rechtspersoon	• Besluit tot aangaan overeenkomst in kader van samenwerking	
Bouw- & Woonrijp maken	• Vaststellen inkoopbeleid		• Aanbesteden van werken en diensten
Uitgifte		• Vaststellen algemene verkoop- en erfpacht-voorwaarden • Vaststellen grondprijzenbeleid • Vaststellen uitgiftebeleid	• Uitgifte (na instemming van de gemandateerde portefeuillehoudende wethouder) • Uitvoeren selectieprocedures
Kostenverhaal	• Vaststellen (herziening) exploitatieplan	• Besluit tot aangaan anterieure of posterieure overeenkomst • Vaststellen (herziening) exploitatieplan behorende bij planologische omgevingsvergunning of wijzingingsplan (mits bevoegdheid daartoe is gedelegeerd)	• Voorbereiden exploitatieplan en overeenkomst over grondexploitatie • Aangaan overeenkomst over grondexploitatie (na instemming portefeuillehoudende wethouder)

Bijlage 3 Wijzigingen instrumenten tgv Omgevingswet

De invoering van de Omgevingswet is ten tijde van het schrijven uitgesteld naar 1 januari 2024. De Omgevingswet heeft enige wijzigingen in zich die invloed hebben op de gereedschapskist van grondbeleidsinstrumenten. Hierna wordt per instrument beschreven welke wijzigingen zich voordoen.

A. Verwerving

Op minnelijke grondverwerving door de gemeente heeft de Omgevingswet geen impact.

B. Wvg

Onder de Omgevingswet zal het voorkeursrecht op enkele onderdelen wijzigen. Zo zal de grondslag voor het vestigen/ in stand houden van het voorkeursrecht op grond van een structuurvisie of bestemmingsplan vervangen worden door de omgevingsvisie respectievelijk omgevingsplan.
Verder komt de intrekkingsbevoegdheid van het voorkeursrecht bij de gemeenteraad te liggen. Als laatste wijziging zal het voorkeursrecht op grond van een omgevingsplan niet 10 jaar duren, maar vervalt het na vijf jaar met de mogelijkheid het eenmaal met vijf jaar te verlengen via de raad.

C. Onteigening

Onder de Omgevingswet is de onteigeningsprocedure met name technisch gewijzigd en zal in feite met dezelfde waarborgen omkleed blijven. De inhoudelijke regels over bepaling van de schadeloosstelling zijn verder hetzelfde gebleven. De kring van rechthebbenden op schadeloosstelling is ook hetzelfde gebleven.
Hieronder staan de belangrijkste technisch/juridische wijzigingen onder de Omgevingswet:

- Het bevoegd gezag voor het planologisch besluit is ook bevoegd gezag voor onteigening.
- De rol van de Kroon is vervallen.
- De zienswijzeprocedure over de ontwerp-onteigeningsbeschikking komt in de plaats van de zienswijzeprocedure over verzoek tot onteigening.
- De adviesrol van de Raad van State is vervallen.
- De onteigeningsbeschikking moet bekrachtigd worden door de rechter. Belanghebbenden kunnen daarbij bedenkingen indienen. Dit komt in de plaats van het indienen van een reactie bij de rechtbank in het kader van de schadeloosstellingsprocedure in de onteigeningswet.
- Tegen het besluit omtrent bekrachtiging staat hoger beroep open bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Tegen het onteigeningsvonnis kon cassatie worden ingesteld bij de Hoge Raad.
- De schadeloosstellingsprocedure bij de rechtbank gaat uitsluitend nog over de schadeloosstelling. Er kunnen geen bezwaren tegen de onteigening worden ingebracht.
- De procedure omtrent schadeloosstelling is een verzoekprocedure in plaats van een dagvaardingsprocedure.
- De schadeloosstellingsprocedure mag starten zodra de onteigeningsbeschikking is bekendgemaakt. Onder de onteigeningswet startte deze procedure na het Kroonbesluit tot onteigening.
- De inhoudelijke regels over bepaling van de schadeloosstelling zijn hetzelfde gebleven. De kring van rechthebbenden op schadeloosstelling is hetzelfde gebleven.

D. Voeren grondexploitatie

De omgevingswet heeft hier geen impact op.

E. Gronduitgifte

De omgevingswet heeft geen impact op welke wijze de gemeentegrond uitgeeft.

F. Kostenverhaal

Er zijn op hoofdlijnen twee methoden voor gebiedsontwikkeling: integrale gebiedsontwikkeling en organische gebiedsontwikkeling. Met organisch wordt bedoeld dat er nog onzekerheid is over het eindbeeld en de termijn waarbinnen er gebouwd wordt. Voor beide methoden is een regeling voor kostenverhaal opgenomen in de Omgevingswet.
Naast dit kostenverhaal kan de gemeente soms een extra financiële bijdrage in rekening brengen. Dat mag alleen als dat geregeld is in het omgevingsplan. Het moet gaan om een bijdrage aan ontwikkelingen ter verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving die niet onder kostenverhaal vallen. De ontwikkeling moet tot een in het Omgevingsbesluit aangewezen categorie behoren, bijvoorbeeld de compensatie van het realiseren van te weinig woningen van een bepaalde categorie in het gebied, zoals te weinig sociale huurwoningen. Er gelden een aantal voorwaarden voor deze financiële bijdrage. Over deze bijdrage mogen ook in een overeenkomst afspraken worden gemaakt.

Ook onder de Omgevingswet zal het sluiten van een overeenkomst de voorkeur hebben om het kostenverhaal (en bijdrages) te regelen. Lukt dat niet, is de publieke weg verplicht. In dat geval vindt kostenverhaal plaats op basis van de regels in een omgevingsplan, een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplan-activiteit of een projectbesluit.

G. Exploitatieplan

Er bestaat geen exploitatieplan in de Omgevingswet. Publiekrechtelijk kostenverhaal is geïntegreerd met regels in het omgevingsplan, het projectbesluit of de omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplan-activiteit en blijft dus qua techniek wel bestaan. Verder vervalt de plicht tot jaarlijkse actualisering van de cijfers.

Bijlage 4 schema instrumenten en grondbeleid

	Privaatrechtelijk	(Strategische) Grond-verwervingen, samenwerkings-, koop- en ontwikkel-overeenkomst, zakelijke rechten	Anterieure en posterieure overeenkomst	Anterieure overeenkomst
Financieel kader Welke geldstromen spelen er bij de gekozen rol?	Publiekrechtelijk	Leges (principeverzoek, omgevingsvergunning)	Leges (principeverzoek, omgevingsvergunning) Kostenverhaal (plankosten), planschade, openbare werken, boven-wijkse voorzieningen	Leges (principeverzoek, omgevingsvergunning) Kostenverhaal (plankosten), planschade, openbare werken, boven-wijkse voorzieningen
	Privaatrechtelijk	Sturen op de financiële stromen en risico's van de grondexploitatie portefeuille Marktconforme uitgifte-prijzen	Beheersen plan- en apparaatkosten Verankeren in voor- en anterieure overeenkomst met waarborg zekerheden, budgetsturing	Beheersen plan- en apparaatkosten Verankeren in voor- en anterieure overeenkomst met waarborg zekerheden, budgetsturing
Verantwoording Hoe verantwoordt het college?	Uitvoering grondbeleid	TURAP, Perspectiefnota, Begroting, Najaarsrapportage, FJP	TURAP, Perspectiefnota, Begroting, Najaarsrapportage, FJP	TURAP, Perspectiefnota, Begroting, Najaarsrapportage, FJP
Capaciteit Welke capaciteit zet je in voor de gekozen rol?	Inzet gemeente door projectmanager	Integraal projectverantwoordelijke en projectaansturing Projectmanagement, onderhandelingen markt-partijen ondersteund door planeconoom, grondzakenadviseur en verwerver	Integraal projectverantwoordelijke en projectaansturing Verbinder, makelfunctie, netwerker en bewaken haalbaarheid	Coördinatie
	Ruimtelijke ordening/ planologie	Kaders en woorwaarden stellen, planologische procedures	Kaders en woorwaarden stellen, planologische procedures	Kaders en woorwaarden stellen, planologische procedures
	Stedenbouw-kundige	Kaders voor ruimtelijke kwaliteit en plan hierop toetsen	Kaders voor ruimtelijke kwaliteit en plan hierop toetsen	Kaders voor ruimtelijke kwaliteit en plan hierop toetsen
	Planeconoom	Grondexploitatie, risicomanagement, gronduitgifte en markt-conforme grondprijzen	Toetsen economische haalbaarheid, berekenen kostenverhaal, (voorbereidingen op) opstellen exploitatieplan	Toetsen economische haalbaarheid, berekenen kostenverhaal
	Grondzaken-adviseur	Verwervingsstrategie, grondverwerving, samenwerking-, koop en ontwikkelovereenkomst, zakelijke rechten	Anterieure en posterieure overeenkomst	Anterieure overeenkomst

Bijlage 5 Gronduitgifte en techniek

Grondprijzen
Bij de uitgifte van gronden zijn uiteraard de grondprijzen van belang. De grondprijzen variëren sterk afhankelijk van de functie die aan de gronden is verbonden. De grondprijzen die de gemeente hanteert staan in de vorm van indicaties in de nota grondprijzen, welke jaarlijks geactualiseerd wordt om met veranderingen op de grondmarkt mee te kunnen bewegen.
Verder gelden voor enkele categorieën vaste prijzen, namelijk sociale woningbouw, sociaal maatschappelijke functies, snippergroen en nutsvoorzieningen. Bij maatschappelijke gronden en vastgoed rekent de gemeente niet de volledige marktwaarde van de grond, zodat de opstallen op die grond onder de liberalisatiegrens verhuurd kunnen worden, of voor een lagere VON-prijs dan de NHG-kostengrens verkocht kunnen worden. Voor deze gevallen hanteert de gemeente waar nodig een nabetalings-/anti-speculatie beding.

Naast uitgifteprijzen voor reguliere grondverkoop, worden de gehanteerde grondprijzen bij verhuur, recht van opstal en erfpacht vastgesteld en worden de verschillende gehanteerde grondprijsmethodieken nader toegelicht in de nota grondprijzen.

Vastgoedplein
Bij de uitgifte van vrije kavels biedt de gemeente deze via het Vastgoedplein aan. Het Vastgoedplein is een website waar de gemeente alle vrije kavels voor zowel woningen als bedrijven aanbiedt. Daarnaast kan ook bestaand vastgoed van de gemeente via deze manier worden aangeboden. Daarnaast zal de gemeente wanneer zij een tender uitschrijft, hiervan ook melding maken op het Vastgoedplein.

Didam-arrest
Het zogenaamde Didam-arrest heeft verder ook impact op gronduitgifte door de gemeente.[3] De gemeente hanteert een openbare verkoopprocedure. Enkel in uitzonderingsgevallen is het mogelijk om één-op-één te contracteren. Dit is het geval als er maar één gegadigde is en dient met objectieve redelijke en toetsbare criteria onderbouwd te worden. De gemeente publiceert vervolgens haar voornemen tot een één-op-één uitgifte in het Gemeenteblad en ook op de website www.vastgoedplein.nl. Als voorbeeld is een gronduitgifte één-op-één bijvoorbeeld mogelijk aan Aliander voor de bouw van een spanningsruimte.
Andere belangrijke uitzonderingen op de openbare verkoopprocedure zijn (o.a.): snippergroenuitgifte, bouwclaims en uitgifte aan toegelaten instellingen.

Tijdelijk beheer
Wanneer gronden en/of panden zijn verworven maar niet direct ontwikkeld worden, dienen deze te worden beheerd tot de ontwikkeling van de gronden start. Tijdelijk beheer kan door de gemeente worden uitgevoerd in het kader van een grondexploitatie. De gemeente kan er ook voor kiezen om het tijdelijk beheer uit handen te geven. Het doel van tijdelijk beheer is om risico's van verloedering en oneigenlijk gebruik te voorkomen. Daarbij worden gronden en opstal zoveel mogelijk kostendekkend beheerd, en wordt ervoor gezorgd dat de gronden tijdig beschikbaar zijn op het moment dat het bouwrijp maken van de gronden start. Planmatig verworven gronden die vallen binnen een grondexploitatie of opstallen vallen onder de verantwoordelijkheid van het project. Strategische verworven gronden vallen onder de verantwoordelijkheid van het grondbedrijf.

[3] HR d.d. 26 november 2021, ECLI:NL:HR:2021:1778

Bijlage 6 Verdieping risicomanagement en weerstandsvermogen

Wanneer de gemeente ervoor kiest om actief grondbeleid te voeren, neemt dat risico's met zich mee. Het is belangrijk om die risico's financieel en inhoudelijk in kaart te brengen zodat deze beheerd kunnen worden. Om die reden worden van alle projecten de risico's geïnventariseerd en zoveel mogelijk van maatregelen om deze risico's te beheersen voorzien. Als er sprake is van risico's met mogelijk financieel nadelige gevolgen worden die betrokken bij de berekening van het gemeentelijke risicoprofiel (benodigde weerstandscapaciteit) en het benodigde weerstandsvermogen. Jaarlijks worden deze risico's in beeld gebracht. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen:

- **Project risico's.** Dit zijn risico's die specifiek samenhangen met de nog te realiseren kosten en opbrengsten van de individuele grondexploitaties. Het gaat dan bijvoorbeeld om mogelijke aanwezigheid van bodemverontreiniging of asbest in te slopen opstal.
- **Conjuncturele risico's.** Dit zijn risico's ten aanzien van (macro) ontwikkelingen voor de totale grondexploitatieportefeuille. Het gaat dan bijvoorbeeld om conjunctuurrisico's op het gebied van economische groei of de vastgoedmarkt.
- **Beleidsonzekerheden.** Dit zijn risico's die samenhangen met mogelijke toekomstige programmatische aanpassingen van de grondexploitatie waarover de gemeenteraad nog moet beslissen. Hoewel dit risico's zijn voor de grondexploitatie, gaat het hier altijd om bewuste keuzes van de raad. Dit zijn dus risico's waar de gemeente zelf nog op kan sturen, en worden om die reden wel benoemd, maar niet meegenomen in de risicoanalyse.

Project risico's
Alle lopende grondexploitaties worden jaarlijks herzien. Voor die herziening wordt per grondexploitatie een risicoanalyse uitgevoerd. De projectspecifieke risico's worden in overleg tussen de betreffende projectleider en planeconoom geïnventariseerd. Voor elk risico wordt gekeken wat de kans van voorkomen is en wat de impact is als het risico zicht voordoet. Door de kans van voorkomen te vermenigvuldigen met de impact wordt het daadwerkelijke risico voor de grondexploitatie berekenend. Indien de project risico's gekwalificeerd kunnen worden als projectspecifieke risico's worden deze meegenomen in de berekeningen voor de tussentijdse winstneming. Gezien de strenge eisen aan de projectspecifieke risico's komt dit niet vaak voor.
Voor elk risico kijken de planeconomen en projectmanagers welke beheersmaatregelen mogelijk en toepasbaar zijn. De uitkomsten van de risicoanalyse worden beschreven in het FJP.

Conjuncturele risico's
Naast de projectspecifieke risico's zijn er de risico's wat betreft (macro) ontwikkelingen die gelden voor de gehele portefeuille, dit zijn dus risico's met een impact op elke grondexploitatie. Deze risico's worden ook voor de herzieningen geïnventariseerd. Voor deze risico's wordt middels een simulatie een kwantitatieve risicoanalyse van een "slecht-weer" scenario gedaan. Op die manier wordt de financiële impact van alle conjuncturele risico's in één keer duidelijk gemaakt.

Weerstandsvermogen
De drie reserves van het grondbedrijf (BR Grondexploitatie, BR Voorstudies en BR Strategische posities) vormen het beschikbare weerstandsvermogen van het grondbedrijf.
Om de hoogte van het noodzakelijk weerstandsvermogen te berekenen wordt allereerst de benodigde weerstandscapaciteit (het totale risicoprofiel van het grondbedrijf) berekend. Hiervoor worden de conjuncturele en projectspecifieke risico's opgeteld. Vervolgens wordt gekeken naar de gronden in strategisch bezit en anterieure overeenkomsten, waar een risicobedrag van 10% van de boekwaarde wordt gehanteerd. De benodigde weerstandscapaciteit is het totaal van het risicobedrag voor strategisch bezit en anterieure overeenkomsten en de conjuncturele en projectspecifieke risico's. Grondexploitaties die ook wanneer de risico's zich voor zouden doen nog een positief resultaat kennen worden daarbij buiten beschouwing gelaten. Hierna wordt de omvang van de benodigde weerstandscapaciteit/ het totale risicoprofiel van het grondbedrijf vergeleken met de optelsom van het beschikbare weerstandsvermogen van het grondbedrijf (de drie genoemde reserves). Afgesproken is dat het weerstandsvermogen binnen het grondbedrijf maximaal 10% hoger is dan het risicoprofiel/ de benodigde weerstandscapaciteit.