

**Gemeente Apeldoorn**

# **Nota Grondbeleid 2013**

**Versteving van fundamenteën onder  
turbulente omstandigheden**

**Apeldoorn, maart 2013**



## ***Inhoudsopgave***

1.     Introductie
2.     Relatie met andere documenten
3.     Leeswijzer nota grondbeleid 2013
4.     Veranderende omstandigheden
5.     Hoofdlijn en achtergrond
6.     Wat vooraf ging
7.     Grondbeleid
8.     Grillige omgeving
9.     De nieuwe ontwikkelarena
10.    Rolverdeling en rolgedrag
11.    De Apeldoornse grondbeleidkeuze in vijf aangescherpte beleidskaders
  - 11.1  Eerste beleidskader: de gemeente kiest voor een regierol op de grondmarkt
  - 11.2  Tweede beleidskader: de gemeente bouwt de risicodragende productierol bij bouwgrondproductie af en verkent mogelijkheden tot verkoopversnelling
  - 11.3  Derde beleidskader: de gemeente opereert op de grondmarkt met een brede focus
  - 11.4  Vierde beleidskader: het grondbedrijf wordt voortaan als 'zelfrealisator' gezien
  - 11.5  Vijfde beleidskader: keuzen rond productie en regie worden explicieter gemaakt en voorgelegd
12.    Tot slot

## **Introductie**

Deze Nota Grondbeleid 2013 strekt tot doel om over een richtinggevend document te beschikken voor de manier waarop de gemeente Apeldoorn de komende jaren opereert op de grondmarkt. Het gemeentelijke grondbeleid is al stevig verankerd in de jaarlijkse paragrafen grondbeleid die als onderdeel van de programmabegroting worden aangeboden.

Er zijn twee redenen om nu een Nota Grondbeleid aan te bieden. Om te beginnen is er behoefte aan een doorkijk wat we aantreffen, waar we nu staan en waar we naar toe zouden willen vanuit onze publieke rol. Natuurlijk is er veel geschreven over het grondbeleid in deze gemeente. De verschillende jaarlijkse paragrafen grondbeleid<sup>1</sup> bevatten beschouwingen over verschillende thema's en die geven, bij elkaar geteld, een beeld van de keuzen die al gemaakt zijn. Maar ook nota's uitgifteprijsbeleid en andere documenten geven een anker. De verschillende puzzelstukken vergen periodiek een onderhoudsbeurt en vragen eens in de zoveel tijd om markering van een rode draad.

Bovendien is de grondmarkt zoals dat heet in *distress*; de klassieke manier van gebiedsontwikkeling werkt nagenoeg niet meer. De vraag naar (bouw)rijpe grond is om vele redenen ingestort. Er zijn neerwaartse bewegingen in prijsvorming die lange tijd voor onmogelijk waren gehouden. Er is een parade van winstverdamping en afwaardering in een bedrijfstak die tot vier jaar geleden nog winstgevend was en die onze gemeente ook de nodige revenuen heeft gegeven. Er is behoefte aan een nieuwe kijk, aan een speurtocht met de werktitel "wat werkt nog wel?" De vraag is: hoe komen we sterker uit de mist? En hoe kunnen we elegant afscheid nemen van vormen van gebiedsontwikkeling die kennelijk niet meer werken.

Er zijn wenkende perspectieven. Die gaan we verkennen. Grondbeleid is een omvangrijk terrein. Een beschrijving van een veelheid van instrumenten in relatie tot wat we zouden willen bereiken, kan grondstof zijn voor omvangrijke beschouwingen. Elke locatie is weer anders en telkens is er de zoektocht naar een trefzekere aanpak. Deze nota is louter een verkenning op hoofdlijnen en het oogmerk is ook om te komen tot aanscherping van keuzen op een hogere schaal.

### **1. Relatie met andere documenten**

De Nota Grondbeleid 2013 is een onderdeel van een totaal aan documenten die handelen over grondbeleid en grondbedrijf. De eerder genoemde paragraaf grondbeleid geeft elk jaar bij begroting en rekening een doorkijk van actualiteiten en de manier waarop de gemeente er mee wil omgaan.

De jaarlijkse MPG is een barometerstand rond de bedrijfseconomie van ons grondbedrijf. Dat grondbedrijf was het belangrijkste instrument dat de gemeente heeft rond het grondbeleid.

We kennen ook de programmabegroting, de jaarbegroting, de jaarrekening en tussentijdse rapportages met kredieten, budgetten en zo meer. In het verleden was er ook een Instrumentenwijzer grondbeleid met en technische uitleg over de instrumenten. Die verschijnt niet meer omdat er goede alternatieven<sup>2</sup> zijn. De documenten die we kennen staan in de onderstaande tabel.

---

<sup>1</sup> Vanaf 2004 is er een verplichte paragraaf grondbeleid in de programmabegroting

<sup>2</sup> Zie bijvoorbeeld de publicatie Grondbeleid en Grondbedrijf van de Sdu uitgeverij

| Structuur                 | Documenten  | Verantwoordelijkheid | Vaststelling                   |
|---------------------------|---|----------------------|--------------------------------|
|                           | Financiële verordening (art 212); en daarvan af geleide besturingsdocumenten, zoals mandatering (besturing, aansturing) | Raad                 |                                |
| <b>Besturing</b>          | Uitvoeringskader Grondbedrijf (kaderstelling in het duaal bestuur)  | Raad                 | Een maal per vier jaar         |
| <b>Financieel</b>         | Rekentechnische uitgangspunten MPG  | College van b en w   | Jaarlijks (voorafgaand MPG)    |
|                           | Meerjaren Perspectief Grondexploitatie MPG  | Raad                 | Jaarlijks                      |
| <b>Beleid - Algemeen</b>  | Nota Grondbeleid  | Raad                 | Een maal per vier jaar         |
|                           | Paragraaf Grondbeleid (begroting)   | Raad                 | Jaarlijks                      |
|                           | Paragraaf Grondbeleid (rekening )   | Raad                 | Jaarlijks                      |
|                           | Nota Gronduitgifteprijsbeleid   | Raad                 | Een maal per vier jaar         |
|                           | Grondprijzenbrief   | Raad                 | Jaarlijks                      |
| <b>Beleid - Specifiek</b> | Bovenwijks investerings- en dekkingplan <sup>3</sup>  | Raad                 | Een maal per vier jaar         |
|                           | Nota Gronduitgiftebeleid  | Raad                 | Een maal per vier jaar         |
| <b>Beheer</b>             | Werkwijzer Vastgoed en Grond (procesbeschrijving)   | Eenheidsmanager      | Intern (document is openbaar). |

## 2. Leeswijzer nota grondbeleid 2013

We nemen als rode draad dat we eerst kort ingaan op veranderende omstandigheden en mogelijkheden. We gaan in op doelen en middelen. Dan duiden we een nieuwe arena aan de hand van productierollen en regierollen. Vervolgens wordt een aantal beleidskaders voorgesteld. Ze behoren bij de kaderstellende rol van de gemeenteraad in de context van het duale bestuur.

## 3. Veranderende omstandigheden

De wereld van de grondmarkt en het grondbeleid is de laatste jaren sterk aan het veranderen. De economische omstandigheden geven een andere context rond de ruimtelijke veranderingen die de gemeente wil. De ruimtelijke opgave verandert. Er wordt anders aangekeken tegen de rol van de overheid. De gemeente opereert in

<sup>3</sup> Tot dusver is er alleen een tariefberekening aan de hand van bekende investeringsplannen. Er is een apart evaluatie- en ontwikkeltraject rond dit onderwerp

twee gedaanten namelijk als *regisseur* en als *producent*, en beide rollen moeten om ze nog beter uit de verf te laten komen, wat meer uit elkaar worden getrokken. De gemeente blijft op zoek naar trefzekere mogelijkheden om haar bestuurlijke doelen te bereiken. Die mogelijkheden liggen ook opgeslagen in de gereedschapskist die we grondbeleid noemen.

De vele nota's grondbeleid die in Nederland zijn verschenen begonnen vaak met de zinsnede: *de gemeente voert actief grondbeleid*. Die aanduiding is inmiddels nogal achterhaald. Want wat is "actief grondbeleid" precies? Het is een verzamelbegrip voor vele manieren om de bestuurlijke doelen te bereiken. Het is nimmer een enkelvoudig recept maar vanuit de doelen en omstandigheden wordt een effectieve en efficiënte aanpak bepaald, en die kan steeds andere medicatie bevatten. We gaan de nieuwe rol van de gemeente in dit document verkennen.

Binnen het grondbeleid wordt er aangehaakt bij de maatschappelijke opgave. Het gaat bijvoorbeeld om de vraag naar betaalbaar wonen, de prangende wens tot een ongedeelde stad, de omgang met spontane en prille gedachten in de spontane stad. Het is ook de omgang met een andere antenne: sociale media helpen daarbij. Er is een zoektocht naar kansrijke investeringen, zogeheten *triggers*. Dat zijn bijvoorbeeld interventies op kleine schaal die in hun kielzog andere investeringen van de markt meetrokken. In de broedkamer ontstaan andere business modellen. Binnen de maatschappelijke opgave moet het grondbedrijf als bedrijfseconomische entiteit, de ruimte krijgen zich te ontplooiën als commercieel aangestuurd bedrijf: zelfbewust, kansbewust en kostenbewust. En dat laatste vooral door de operationele kosten – denk aan de apparaatskosten - terug te duwen. Rendement boeken mag, sterker nog: moet. Niet meer vanuit een identiteit als verdienmachine maar de beperkte mogelijkheden kosten te verhalen of kosten te dekken moeten ten volle benut worden vanuit het publieke belang.

#### **4. Hoofdpijn en achtergrond**

De wereld van het grondbeleid is veelomvattend bij de te bereiken doelen en wegen waarlangs dat zou kunnen. Vele instrumenten hebben bijzonderheden rond toepassingsmogelijkheden. Er is een keuze gemaakt om de Nota Grondbeleid 2013 te beperken tot de meest wezenlijke richtingen. Om te komen tot de nota is er eerst een document gemaakt dat als titel heeft meegekregen *Technische Achtergrondinformatie bij de Nota Grondbeleid 2013*.

Dat is een studiedocument met rationele analyses en het is een reisverslag die voert langs brandhaarden en klippen op weg naar andere vergezichten rond het grondbeleid. Het Technische Achtergronddocument bevat geen uitleg van alle instrumenten maar bevat wel een schets van een nieuwe arena.

Het Technisch Achtergronddocument wordt daarom als service-document beschikbaar gesteld. Het document is vooral een reservoir aan omstandigheden en mogelijkheden en is daardoor technisch. Het bevat beschrijvingen van omstandigheden op de grondmarkt, het omvat een duiding van mogelijke rollen en die zijn dan vervolgens weer verder uitgesponnen. Het dient louter als achtergrondmateriaal voor de lezer die uitvoeriger kennis wil nemen van ontwikkelingen en methoden, en opstelling was nodig om het grotere geheel te kunnen overzien. Het document maakt geen onderdeel uit van de beraadslaging of besluitvorming.

Vanuit markering van diverse aandachtspunten in het Technisch achtergronddocument kon er uitgezoomd worden naar deze compacte *Nota Grondbeleid 2013*

Deze Nota Grondbeleid 2013 wordt wel ter vaststelling aangeboden.

## **5. Wat vooraf ging**

De gemeente is op grond van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten sinds 2004 verplicht om jaarlijks bij begroting en jaarrekening via de paragraaf grondbeleid kenbaar te maken welke rol men wil spelen op de grondmarkt teneinde bestuurlijke doelen te bereiken. Onze gemeente Apeldoorn heeft ingaande 2004 bij begroting en rekening deze paragraaf grondbeleid opgenomen. De optelsom is ons actuele grondbeleid of liever gezegd: de actuele grondpolitiek. Natuurlijk gaan we door met beschrijving van het actuele grondpolitiek in deze paragrafen grondbeleid. Het is een *never ending story* met een repeterende vraag: wat zijn doelen en hoe kunnen we die realiseren? Beoogd wordt in deze Nota Grondbeleid 2013 op een hoger abstractieniveau enkele hoofdlijnen te markeren vanwege aanzienlijke veranderingen op de grondmarkt en rond de ruimtelijke opgave. Het is nuttig eens per vier jaar deze rode draad te schetsen vanuit de verschillende paragrafen en deze – maar dan in een geactualiseerde vorm - in een Nota Grondbeleid te markeren. De Nota Grondbeleid 2013 is aldus aanvullend op de paragrafen. Het geschetste houvast zal telkens moeten worden herijkt want de gebiedsontwikkeling bevindt zich in guur weer en de opgaven veranderen.

## **6. Grondbeleid**

Grondbeleid is een geheel van hulpmiddelen (instrumenten) dat in onderlinge samenhang, en gedoseerd, wordt ingezet om bestuurlijke doelen in onze gemeente te realiseren. Die doelen zijn er rond de ruimtelijke ordening maar ook rond vele andere beleidsvelden die in de Programmabegroting van de gemeente aan de orde komen.

Grondbeleid is - anders dan de naam doet vermoeden - geen *echt beleid* maar een aanduiding van de manier waarop de gemeente de middelen uit de gereedschapskist inzet om de beleidsinzet op andere terreinen te verwezenlijken. Het grondbeleid is derhalve dienstbaar aan andere beleidsdoelen. Grondbeleid is dan steeds het middel: het inzetten van specifieke instrumenten om bestuurlijke doelen te bereiken, en die inzet moet trefzeker en efficiënt zijn.

In het verleden was in Apeldoorn de grondpolitieke keuze om de regie en de productie op de grondmarkt te willen doen via een gemeentelijk grondbedrijf. De redenering was dan (we zeggen ook wel: de grondpolitieke keuze was): door zelf het productieproces rond inkoop, bewerking en verkoop van grond te doen, konden de bestuurlijke doelen optimaal worden bereikt

Er zijn aanzienlijke veranderingen in de omstandigheden. Door de invoering van de Wet Ruimtelijke Ordening in 2008 is het instrumentarium dat de gemeente ter beschikking staat om de kwaliteit van gebiedsontwikkeling en het kostenverhaal te waarborgen, sterk verbeterd. De economische crisis gooit nu evenwel roet in het eten bij opname van vastgoed door de markt en belet activiteiten van de partijen die op de grondmarkt acteren. De markt neemt niet meer alle productie op waardoor de

gemeente producties moet doseren en andere medicatie moet ontwikkelen. Telkens speelt de vraag of een ruimtelijk ontwikkelingproject bijdraagt aan de gewenste voorraad, aan de levensvatbaarheid van voorzieningen, aan de leefbaarheid, aan bijvoorbeeld de structuurvisies, en aan economische structuurversterking. En natuurlijk is er de spanningsboog tussen wensen en de karige budgettaire mogelijkheden van onze gemeente.

We blijven het besef koesteren dat grondbeleid geen doel op zich is, maar een middel om onze programmatische en beleidsopgave op het gebied van de goede ruimtelijke ordening te realiseren. We willen u ook in de toekomst betrekken bij prangende vragen welke instrumentele richting de beste is om doelen te bereiken. Aangezien de opgave bestaat uit diverse ambities met uiteenlopende intensiteit, zal de in te zetten mix van instrumenten doorgaans ook steeds verschillend kunnen zijn.

## **7. Grillige omgeving**

De wereld van het grondbeleid en grondbedrijf is sterk in beweging en is grillig. Er zijn schokken en naschokken. Zo ook in Apeldoorn. De opgave verandert snel. De doelen wijzigen. De instrumenten maken ontwikkelingen door. Het grondbedrijf van de gemeente is over de vangrail geslagen en de gemeente verkeert in financieel zwaar weer. Mede daardoor laat het begrotingsbeeld van de gemeente Apeldoorn een zorgwekkende aanblik zien. Om uit een dal te komen waarin het grondbedrijf zich nu bevindt, zullen een andere koers en een andere rolopvatting nodig zijn. De gemeente herpakt zich rond het grondbedrijf. Er is aandacht voor reductie van operationele kosten (denk aan de apparaatskosten), invulling van opdrachtgeverschap, en investeren in commerciële competenties. De klassieke manier van planning was achterhaald en heeft plaatsgemaakt voor de vraag: wat wil de markt en kan deze de productie aan? Uw raad heeft een onderzoek ingesteld: zie het rapport: *De grond wordt duur betaald (2012)*. In de Nota Grondbeleid wordt niet ingegaan op de vervolgacties rond dit rapport, want die kennen een eigen spoor. Bovendien willen we ons in de nota richten op het grondbeleid en niet op de werking van een specifiek instrument binnen dat beleid nl. het grondbedrijf.

## **8. De nieuwe ontwikkelarena**

Er is een nieuw baken: tegenwoordig prevaleert dat de gemeente regisseur wil zijn zonder zelf op voorhand de productierol te claimen. De gemeente zet daarvoor al haar kennis, kunde en organiserend vermogen in.

Er zijn twee regierollen en vier productierollen. In het Technisch Achtergronddocument worden ze uitvoerig ontvouwd. We borduren verder op dit thema in paragraaf 11.1 en paragraaf 11.2

## **9. Rolverdeling en rolgedrag**

Mede door de hiervoor genoemde ontwikkelingen is de rolverdeling in de bedrijfsketen van ruimtelijke ontwikkelingen anders geworden. Diverse ontwikkelaars die in het verleden dominant aanwezig waren doordat zij de grond hadden aangekocht, die nodig was voor projecten, zijn in financiële problemen geraakt. Vele ontwikkelende partijen hebben een minder grote financiële armslag. De boekwaarde van aankopen

en bijgeboekte kosten geven daar ook veel zorg. Corporaties hebben landelijk last van negatief sentiment door hoge salarissen van bestuurders, derivaten en foute investeringen. Ze incasseren minder uit de verkoop van bestaand bezit en moeten afdrachten doen aan het Rijk. Daardoor worden nieuwe projecten en investeringen in verbetering van bestaand bezit, gefrustreerd. Ze worden door het rijk geconfronteerd met nieuwe heffingen. Ook staan zij onder verscherpt toezicht en moeten zij zich meer op hun kerntaken concentreren. Beleggers vervullen hun rol maar zijn kritischer geworden ten aanzien van hun investeringen.

De tijdelijke exploitatie is belangrijker geworden. Het markeert een overgang tussen huidig gebruik en toekomstige aanwending van de grond. Het kan een broedkamer zijn voor iets anders en wellicht op korte termijn ook renteverliezen goed maken. De veranderde opgave is complex maar kent ook de tinteling van iets nieuws. De grond waarop de ontwikkelingen moeten plaatsvinden heeft meestal een hogere bestaande vastgoedwaarde. Er moet bij het ontwerpen rekening worden gehouden met het omliggende gebied en de inpassing in een bestaande situatie, het grondeigendom is verdeeld over vele partijen. Er is meer aandacht voor nieuwe vormen van energie-opwekking en distributie, andere beheervormen van de openbare ruimte, lenig & flexibel & organisch ontwikkelen, zuurstof latend aan actoren, de stadsontwikkeling als *open source*, deinsruimte geven voor spontaniteit, en zo meer. Filosofisch kunnen we zeggen dat de stad altijd *under reconstruction* is. De gemeente heeft tot taak en ook de kwaliteit van de opgave te overzien, een passende strategie en economische uitvoerbaarheid vorm te geven zonder zelf per definitie te acteren als producent van bouwrijpe grond of de portemonnee te trekken bij tekorten.

## **10. De Apeldoornse grondbeleidkeuze in vijf beleidskaders**

De hieronder staande kaders zijn niet nieuw want ze stonden al in eerdere paragrafen en andere beleidsdocumenten. Ze zijn nu steviger neergezet als markering dat er op die onderwerpen een koersintensivering is.

Er worden vijf beleidskaders geaccentueerd, nl:

1. De gemeente kiest voor een regierol op de grondmarkt en laat de productie van bouwrijpe grond over aan andere partijen. De gemeente acteert wel als producent bij de verwezenlijking van de grote infrastructuur (de bovenwijkse werken).
2. De gemeente schroeft de risicodragende productierol bij bouwgrondproductie terug en acteert actief rond verkoopversnelling. De gemeente voegt alleen bij de onderstaand gemarkeerde uitzonderingen nieuwe voorraad toe aan de hoeveelheid ruwe grond. De gemeente bouwt haar bestaande magazijn aan ruwe grond op een bedrijfseconomisch verstandige manier af.
3. De gemeente opereert op de grondmarkt met een brede focus. De gemeente nodigt uit, denkt mee, staat open en ontzorgt. Er wordt meer gedacht vanuit een langjarige business case met bijzondere vormen van bijzondere vormen van beheer, betrokkenheid van eigenaren en gebruikers, meer aandacht voor ketens rond tijdelijk en definitief gebruik van grond, alsmede meer ruimte voor organisch en adaptief ontwikkelen. De gemeente kiest voor partnership.
4. Het gemeentelijke grondbedrijf wordt gelijk gesteld aan de positie van een particuliere zelfrealisator en moet zich commerciëler gaan gedragen. Er is prominente aandacht voor de terugdringing van de operationele kosten.
5. Elke casus kan afwijkend zijn. De keuzen die in specifieke gevallen worden gemaakt rond vormen van regie en productie worden vooraf explicieter aan de gemeenteraad voorgelegd. Het omvat de beargumenteerde keuze uit instrumenten, een stevige verkenning van de economische uitvoerbaarheid en een gedegen risicoanalyse.

We lichten ze nu per kader toe.

## 11.1 Eerste beleidskader

De gemeente kiest voor een regierol op de grondmarkt en laat de productie van bouwrijpe grond over aan andere partijen. De gemeente acteert wel als producent bij de verwezenlijking van de grote infrastructuur (de bovenwijkse werken).

### **Toelichting:**

Wanneer we de twee regierollen en de vier productierollen die in paragraaf 9 zijn genoemd gaan mengen, ontstaat voor onze gemeente Apeldoorn een nieuwe ordening in een arena met 7 ontwikkelvelden.

Er is eerst een indeling in een schema en daarna worden enkele karakteristieken behandeld.

|                 | Actieve productie van bouw(rijpe)grond | Productie van bouw(rijpe) grond via samenwerking | Facilitaire productie van bouw(rijpe) grond | Actieve productie van bovenwijkse werken |
|-----------------|--|--|---|--|
| Actieve regie   | ontwikkelveld 1                        | ontwikkelveld 2                                  | ontwikkelveld 3                             | ontwikkelveld 7                          |
| Reactieve regie | ontwikkelveld 4                        | ontwikkelveld 5                                  | ontwikkelveld 6                             |  |

- Bij ontwikkelveld 1 zien we de mix van actieve regievoering en een klassiek grondbedrijf: de overheid tracht bestuurlijke doelen te bereiken door zelf grond uit te geven. Het wordt ook wel met regisserend ondernemerschap aangeduid.
- Bij ontwikkelveld 2 is er de actieve regie in combinatie met het speelveld van de publiek private samenwerking en de bouwclaim.
- In ontwikkelveld 3 is er de combinatie van actieve regie met overlating van de risicodragende grondproductie aan eigenaren.
- Ontwikkelveld 4 behelst de omgang met gelegenhedaankopen. Een protocol hoe er mee om te gaan, kan nuttige diensten bewijzen en is beschikbaar.
- Ontwikkelveld 5 kan een locatie betreffen waarbij bijvoorbeeld op initiatief van de corporatie via toepassing van bijvoorbeeld de rekentechniek *Kosten in beeld, kosten verdeeld* een bestaande woonwijk met corporatie-eigendom, wordt geherstructureerd.
- Ontwikkelveld 6 is het speelveld van de omgang met particuliere initiatieven. In specifiek gebied kunnen er meer combinaties zijn: de lijnen 1, 2, 3, kunnen bijvoorbeeld ook samen optreden.

Er is ook nog een ontwikkelveld 7:

- De gemeente verzorgt de bovenwijkse structuur. Bij de ontwikkeling van een gemeente moeten vele investeringen gedaan worden in bijvoorbeeld wegen, groen en water. Uitgangspunt is dat er een stedelijk wegen- en fietspadennet, alsmede een groen en blauw stelsel met infrastructuur over het gemeentelijke grondgebied wordt neergelegd dat beantwoordt aan ruimtelijke kwaliteitsambities. Deze investeringen moeten niet alleen de mobiliteitsbehoefte in de gemeente maar ook de vraag naar waterbeheersing en groene longen pareren.

Belangrijk is: in aangewezen gebieden wordt actieve regie gevoerd; die gebieden worden gemarkeerd in structuurvisie-achtige documenten. Die gebieden zijn bijvoorbeeld: Binnenstad, Zuidbroek en Kanaalzone. De gemeente blijft in weerwil van de crisis op de vastgoedmarkt ten principale kiezen voor de ontwikkellijnen 3 en 6, tenzij er excessief financieel en maatschappelijk rendement is die een keuze voor lijn 1, 2, 4 of 5 meer logisch maakt..

De klassieke grondbedrijfrol onder veld 1 wordt gaandeweg afgebouwd vanwege toenemend ondernemersrisico, afnemende verdienpotentie, andere eigendomsverhoudingen en de gewijzigde economische context.

Daarnaast zal de gemeente in ontwikkelveld 7 nog wel actief de bovenwijkse structuur plannen en realiseren en daartoe aankopen doen.

De gemeente stelt kaders, zet gebieden - zoals dat wel eens plastisch wordt aangeduid - in de marinade via stedenbouwkundige plannen, zorgt voor besluitvorming, detecteert en kneedt (deel)projecten, stuurt op absorptie, en stuwt naar overeenstemming met eigenaren via een anterieure grondexploitatieovereenkomst. De gemeente heeft de luiken open voor elk initiatief dat bijdraagt aan de kwaliteit van de stad. De gemeente wil 'ontzorgen'. Zo nodig wordt een exploitatieplan ingezet. De gemeente is *co-creator* en de houding kan klankkleurverschillen geven van *timide* naar *activistisch*. We kiezen voor een verschuiving naar bijvoorbeeld visies met een flexibele horizon, terug trekken op hetgeen essentieel is (het casco van de stad), kansen management, het voeren van de dialoog met de omgeving en citymarketing.

Soms hanteert de gemeente in de daartoe in de structuurvisie aangewezen hoogdynamische gebieden een *actieve regierol*. De regierol bevat een hele kluwen aan invalshoeken en taken. Ze staan in het *Achtergronddocument*. In gebieden als Zuidbroek, de Kanaalzone en de Binnenstad voeren we om evidente redenen actieve regie. In andere gebieden (de laagdynamische gebieden) is de noodzaak tot ruimtelijke verandering niet op voorhand aangeduid. Toch etaleert de gemeente doorgaans ook dan met een welwillende attitude, de aangereikte plannen met een open houding tegemoet te willen zien. We leggen de rode loper uit mits het ook programmatisch past. Onze gemeente vervult hier als het ware een *reactieve regierol* met een positieve grondhouding. Het is adaptieve planologie. De gemeente kiest voor partnership met eigenaren, corporaties en beleggers.

Met andere woorden: we omarmen de regierol maar maken wel keuzen in welke gebieden we actieve regie voeren en waar we vooral reageren op plannen van anderen. De werkhouding is: laten we ons beperken tot de essenties. Laten andere partijen ons overtuigen, dat hetgeen zij willen prima past bij de Apeldoornse ambities. Regie omvat een spaghetti-achtige kluwen aan invalshoeken en taken.

## **11.2 Tweede beleidskader:**

De gemeente schroeft de risicodragende productierol bij bouwgrondproductie terug en acteert actief rond verkoopversnelling. De gemeente voegt alleen bij de in de Nota Grondbeleid 2013 gemarkeerde uitzonderingen, nieuwe voorraad toe aan de hoeveelheid ruwe grond. De gemeente bouwt haar bestaande magazijn aan ruwe grond op een bedrijfseconomisch verstandige manier af.

### **Toelichting:**

De daadwerkelijke productie van de gebiedsverandering kan op vele wijzen geschieden. De gemeente kan zelf acteren, dit samen met anderen ter hand nemen of de fabricage over laten aan marktpartijen.

De actieve risicodragende productie wordt stopgezet. De klassieke grondbedrijfrol wordt gaandeweg afgebouwd vanwege toenemend ondernemersrisico, afnemende verdienpotentie, andere eigendomsverhoudingen in bestaand gebied en de gewijzigde economische context. Er wordt als hoofdlijn geen nieuwe grondstof aan het magazijn toegevoegd, ook niet in gebieden die al onderhanden zijn genomen.

De bestaande magazijnvoorraad (onze ontwikkelvoorraad) wordt verstandig, - dat wil zeggen bedrijfseconomisch optimaal en beleidsmatig optimaal – teruggeschroefd.

Alleen bij excessief maatschappelijk rendement en/of excessief financieel rendement (denk aan een voorspelde contant gemaakte winstverwachting die 20% of meer is in relatie tot de contant gemaakte opbrengsten en bij een gunstig risicoprofiel) vinden er nog aankopen plaats, maar dan zal de raad van te voren worden geraadpleegd.

Daarnaast kunnen aankopen plaatsvinden ten behoeve van de ondergrond van infrastructuur mits de kosten kunnen worden verhaald in een exploitatieplan of zijn gedekt door subsidies of uit de Broa. Ook kan aan de orde zijn dat er wordt aangekocht omdat aankoopgesprekken lang geleden zijn ingezet, maar dan prevaleert het principe van de betrouwbare overheid.

Andere aankopen vinden alleen een rechtvaardiging indien ze tegelijkertijd voldoen aan twee criteria:

- a. ze vormen louter een logische en in financiële omvang beperkte afronding van hetgeen in gang is gezet en
- b. cijfermatig moet worden aangetoond dat een dergelijke aankoop leidt tot een beter financieel resultaat dan de gemeente zou hebben via de facilitaire productie (de inbrengwaarde in een exploitatieplan).

Er wordt maximaal ingezet op bijdragen ruimtelijke ontwikkeling (Wro 6.24.1.a) in geld of in natura, maar de gemeente behoudt oog voor wat de markt kan dragen. Afspraken in natura houden in dat een ontwikkelaar een groter deel van de omliggende openbare ruimte vernieuwt bij de ontwikkeling van de eigen grondpositie.

Vanwege het hoge kapitaalbeslag, het niet aanwezig zijn van de benodigde expertise en het tegengaan van risico's, zal de gemeente geen opstallen ontwikkelen, tenzij deze dienen voor eigen gebruik (en dan zijn deze ondergebracht in het vastgoedbedrijf). Maar ook daar speelt een discussie over afstoting van eigendommen.

De vraag naar onze producten (bouwgrond) vertoont een terugtrekkende vloedlijn. Dat is het gevolg van een hele kluwen aan omstandigheden waardoor klanten mo-

menteel niet bereid en in staat zijn dit product af te nemen. Onderkend moet worden dat de oorzaak van deze stagnatie is: de vraaguitval. De gemeente heeft voldoende bouw(rijpe) grond op de spreekwoordelijke winkelplank liggen maar veel klanten lopen onze winkel voorbij. Dat heeft te maken met niet passendheid van onze producten en met het prijsetiket. Ook dit college accepteert niet het gevoel van onmacht en er is een continue zoektocht iets te willen doen. Gemeenten kunnen de vraag echter niet op gang brengen want de gemeente heeft geen invloed op de achterliggende oorzaken (kredietbereidheid bij banken, twijfel over de economie en zo meer). De gemeente volgt bij de gronduitgiftepreizen de marktontwikkeling. Omdat de grondwaarde daalt, kan de gemeente niet anders dan meegaan met de gronduitgiftepreizen. Maar ook lagere gronduitgiftepreizen zijn niet *“truly magical”*. De prijselasticiteit is gering: ook een lagere prijs voor de grond leidt niet meteen tot hogere verkoopcijfers. Dat heeft te maken met het sterk afgekalfde vertrouwen in de economie. Ook een verkoop tegen afbraakpreizen brengt ons niet verder, daarvoor zijn de onderliggende bewegingen in de samenleving te fundamenteel. Er is veel kruisend ijs op de markt, er is stilstand.

De lagere marktwaarde betekent in ieder geval dat de gemeente de kosten nog scherper onder controle moet krijgen. Het is een harde noodzaak om de operationele kosten terug te drukken. Het gaat dan vooral om de plankosten (planvoorbereiding en planuitvoering) en de renteverliezen. We worden gedwongen het adagium *“twice the muscle at half the cost”* innig te omarmen.

Tegelijkertijd – en daar is al iets over gezegd in de vorige hoofdstukken – zullen we het commerciële vermogen van het grondbedrijf wakker moeten zoenen. Slagkracht, slagvaardigheid en hoge reactiesnelheid zijn nodig. Maar ook: we blijven intensief luisteren naar signalen van de markt en gaan met bruikbare gedachten aan de slag. Van buiten naar binnen gaan ontwikkelen: redeneren vanuit een eindproduct en dan terugredeneren welke stedenbouwkundige eisen dan nog nodig zijn en welke gronduitgifteprijs opgebracht kan worden.

Dé oplossing om de productie op gang te brengen bestaat niet. En als die zou bestaan dan heeft de gemeente die wellicht niet in handen. Er is al het nodige gedaan bijvoorbeeld op het gebied van de planning en programmering waardoor minder kans bestaat dat projecten elkaar verstikken. Wanneer de vraag naar bouwgrond te veel uitwaaiert over verschillende projecten die tegelijk op de winkelplank liggen ontstaat een verdunning. Het betekent een extra beletsel. We kiezen voor marktstructurering: door te kiezen kan de schaarse vraag worden gebundeld en kan er toch worden verkocht. Kleinere bouwstromen verhogen ook de kans op afzet.

Voor onze gemeente nemen we als insteek dat we potentiële kopers tegemoet willen komen die moeite hebben hun financiering rond te krijgen. Het gaat dan om een maximale inzet van het erfpachtinstrument en bijzondere vormen zoals grondlease. Er is een zoektocht naar bijzondere vormen. De gemeente wil de klanten ontzorgen rond de financiering. We staan open voor het ongewone en gaan zelf ook op zoek naar non-conformistische oplossingen. Voor de gemeente is het kostenneutraal maar geeft mogelijk wel een impuls aan de verkopen. We gaan de financieringsvormen actiever uitventen. Tevens is er het voornemen de restvoorraad gereed product in gebieden met een korting te verkopen. Het is zoeken naar een balans tussen rentewinst in verband met voordelen uit bespoediging van eerdere verkoop, de last van een korting en het vrijdelen van marktbederf. Het kortingpercentage ware per geval

door het college vast te stellen met verantwoording achteraf naar de gemeenteraad. Ook komt er een pionierskorting: de eerste afnemers van een bouwplan krijgen een pionierskorting op de grond. Het percentage wordt door het college per geval vastgesteld met een bijpassend dekkingvoorstel en met verantwoording achteraf naar de gemeenteraad.

### **11.3 Derde beleidskader:**

De gemeente opereert op de grondmarkt met een brede focus. De gemeente nodigt uit, denkt mee, staat open en ontzorgt. Er wordt meer gedacht vanuit een langjarige business case met bijzondere vormen van beheer, betrokkenheid van eigenaren en gebruikers, duurzaamheid, meer aandacht voor ketens rond tijdelijk en definitief gebruik van grond, alsmede meer ruimte voor organisch en adaptief ontwikkelen.

#### **Toelichting:**

Er is steeds meer een doorgroei naar een ontwikkelomgeving waarbij zaken als opstalontwikkeling, energie, toekomstig beheer, een meer kloeke omgang met de productieketen, een meer sophisticated vuilwaterafvoer etc. nog steviger worden ingesloten in een business case. De focus wordt daardoor wel breder en lastiger. Dat vergt investeren in competenties: bijvoorbeeld in de *hoe-vaardigheden*, zoals vertrouwen, transparantie, omgaan met ketenomkering en zo meer. De gemeente is ondersteuner, stuwt en is sparring partner bij de ideevorming. Er is de tinteling van het nieuwe en de gemeente doet mee. Vroeger was er vooral de concentratie op een proces van inkoop, bewerking en verkoop. Nu en zo dadelijk is er een zoektocht naar een mix van vooruitreden, terugtreden, koppelingen met de kansrijke onderdelen die spinn-off geven. Het receptenboek moet dikker worden en de mix van werkzame bestanddelen zal niet standaard zijn.

Een markant punt is dat de eindgebruiker centraler komt te staan. Die heeft inmiddels de macht bij de productie. De gemeente stelt zich open voor adaptieve planvorming en organische ontwikkeling. Centraal staat de vraag: wat wilt U en hoe kunnen we Uw droom realiseren met niet-financiële support vanuit het publieke domein. De eindgebruikers moeten worden verleid om ondanks onzekerheden over de toekomst (ontwikkeling economie en koopkracht, prijsontwikkeling vastgoed, etc.), persoonlijk inkomen en financieringsmogelijkheden toch nieuw vastgoed (woning, bedrijfspand, kantoor) aan te kopen en hebben daarbij veel meer keuze dan voorheen. Ontwikkelaars en aanbieders van vastgoed moeten daardoor veel beter inspelen op de wensen van de klant om hun aanbod te kunnen verkopen. Ook voor de gemeente heeft dat tot gevolg dat bij de programmering van nieuwbouw nadrukkelijker moet worden bekeken in welke marktsegmenten afzet mogelijk is. De *branding* vergt professionele aandacht.

#### **11.4 Vierde beleidskader:**

Het gemeentelijke grondbedrijf wordt gelijk gesteld aan de positie van een particuliere zelfrealisator en moet zich commerciëler gaan inkleuren. Er is prominente aandacht voor de terugdringing van de operationele kosten.

##### **Toelichting:**

Het afgelopen decennium was het grondbedrijf minder zichtbaar en was het vooral een boekhoudkundige entiteit waar facturen naar toe konden. Dat beeld wordt nu anders ingekleurd. Het is tegelijkertijd een *tour de force* om ingeslepen gedachten en werkwijzen van kleur te laten verschieten.

Het is (zie kader een) meer zuiver om de regietaak en de productietaak op te delen. Regie is uniek gekoppeld aan het publieke domein. Het grondbedrijf krijgt vanuit het publieke domein dezelfde kosten toebedeeld als ware het een particuliere onderneming. Dat betekent dat louter wordt gefactureerd wat ook volgens het wettelijke kostenverhaalinstrumentarium (de anterieure grondexploitatieovereenkomst, het exploitatieplan) vanuit de gemeente in rekening gebracht kan worden aan een particuliere onderneming. Rondom de grondproductie zijn er vele wettelijke voornemens: er komt een verandering rond het BTW-compensatiefonds. Het laat zich aanzien dat er een vennootschapsbelasting in aantocht is rond de grondexploitatie. De grondexploitatie heeft ook te maken met de Wet Houdbaarheid Overheidsfinanciën. Dat maakt het aantrekkelijk om te bezien of de interne verzelfstandiging een vervolg zou moeten krijgen via onderbrenging van de grondproductie in een aparte rechtspersoon. Er moet er een stevige schokdemper zijn voor het toegenomen risicoprofiel. Er komt meer aandacht voor kasstroomsturing. Dat behelst het uitgangspunt dat iedere euro aan uitgaaf binnen vier jaar moet worden terugverdiend met een surplus om de boekwaarde omlaag te duwen.

#### **11.5 Vijfde beleidskader:**

Elke casus kan afwijkend zijn. De keuzen die in specifieke gevallen worden gemaakt rond vormen van regie en productie worden vooraf explicieter aan de gemeenteraad voorgelegd. Het omvat de beargumenteerde keuze uit instrumenten, een steviger verkenning van de economische uitvoerbaarheid en een risicoanalyse.

##### **Toelichting:**

In het grondbeleid zijn er vele kruispunten met wegwijzers die alle kanten kunnen opwijzen. Het college zorgt, uit oogpunt van goede *governance*, bij de gefaseerde aanpak van gebiedsontwikkelingen of algemeen ruimtelijk beleid telkens voor een aantal standaarddocumenten in de haalbaarheidsfase en ontwerpfase. En deze worden ter goedkeuring aan de gemeenteraad voorgelegd:

1. een document dat ingaat op de keuzes rond het grondbeleid in die specifieke casus: welke instrumenten worden ingezet en op basis van welke analyse wordt de ontwikkelstrategie bepaald.
2. een document dat de economische uitvoerbaarheid verkent. Welke kosten en opbrengsten zijn er? Wat zijn de gevolgen voor andere gebieden? Welke subsidie-mogelijkheden zijn er? Wat zijn de maatschappelijke kosten en baten? Er wordt maximaal ingezet op kostenverhaal ter ontlasting van de algemene middelen.

Een zelfrealisator wordt aangedragen voor kosten die de gemeente maakt en die profijt afwerpen voor een gebiedsontwikkeling. De beleidsinzet is bijdragen ruimtelijke ontwikkeling te vragen vanuit investeringsopzetten, mits dat een marktconforme ontwikkeling van een locatie niet blokkeert. Naast de al bestaande regelingen (bijdrage deficit sociaal, bijdrage landschapsversterking buitengebied<sup>4</sup>) wordt als grondhouding gezocht naar andere bijdragen. Die zoektocht krijgt gestalte door bij elk ruimtelijk voornemen van deze gemeente na te gaan of dekking van lasten via een nieuw in te stellen bijdrage ruimtelijke ordening (Wro 6.24.1.a) of via *value capturing*<sup>5</sup> kan plaatsvinden. De insteek blijft: de gemeente kan verklaren wat we in rekening brengen en bij vrijwillige bijdragen wordt in ogenschouw genomen wat de wederpartij aan financiële last kan verdragen. We zullen daartoe simuleren wat de economische positie is van de ander, als het gaat om vrijwillige bijdragen die we graag willen toucheren.

3. een risicoanalyse met onder meer een verkenning van een exit-scenario. Risico's zijn fors toegenomen en telkens is er de vraag of de gemeente halverwege afscheid kan nemen van een gebiedsontwikkeling en welke offers dat vraagt. Zo moet er nagegaan worden of de stedenbouwkundige opzet zodanig kan worden vorm gegeven dat met geringe offers weer afscheid kan worden genomen van een gebiedsontwikkeling. Natuurlijk kijken we dan op voorhand ook naar effecten op het sentiment in de markt en gevolgen voor eventuele gesloten overeenkomsten wanneer we van koers veranderen.

## **12. Tot slot:**

Deze Nota Grondbeleid 2013 geeft geen kant en klare oplossing voor ieder project of elke casus maar heeft wel de pretentie een nieuwe bewegwijzering te schetsen die op projectniveau moet en zal worden verfijnd. Deze nota bevat mogelijkheden, zoekrichtingen en voorkeuren. Die verkenning vormt een prelude om per afzonderlijk project een passende strategie te ontwikkelen binnen de kaders van deze Nota Grondbeleid 2013. Wanneer we hiervan gaan afwijken, wordt de gemeenteraad vooraf geraadpleegd. Tevens blijven we de paragrafen grondbeleid gebruiken om de gevonden oplossingen en trends in beeld te brengen

Ons college zal uw raad via de paragraaf grondbeleid 2014 betrekken bij de vervolgcijtes en de voortgang van deze Nota Grondbeleid 2013.

Burgers en bedrijven willen handelen in een vitale omgeving. De opgave is om wensen binnen wat haalbaar is in te vullen en de gemeente Apeldoorn wil daarin via het grondbeleid in weerwil van opgedroogde financiële mogelijkheden een prominente rol vervullen. In de voorgaande paragrafen was er een heroriëntatie van de gemeente Apeldoorn in een sterk veranderend landschap van de gebiedsontwikkeling. De gemeente wil zelf vaste grond onder de voeten behouden maar ook klanten een stevige ondergrond bieden bij wensen en dromen. De omstandigheden zijn lastig, maar doemdenken brengt ons niet verder. Laten we de belofte van het nieuwe positief bejegenen.

---

<sup>4</sup> Toegelicht in de paragraaf grondbeleid 2012

<sup>5</sup> Dat is een verzamelnaam voor terugverdienmogelijkheden