



Grondgebruik in Apeldoorn

Een quick scan naar het grondbeleid en feitelijk grondgebruik van de gemeente Apeldoorn

Mei 2024 / Quick scan Rekenkamer Apeldoorn

Deze quick scan is in opdracht van de Rekenkamercommissie van de gemeente Apeldoorn uitgevoerd door Patricia Feelders-Heijndijk van onderzoeksbureau De Datadenker.

Binnen de rekenkamercommissie is het onderzoek begeleid door de leden Marcel Hassink, Edwin Hofman en Milica Marinkov, onder het voorzitterschap van Jan Kloosterman en ambtelijke ondersteuning vanuit de griffie.

Per 1 januari 2024 is de nieuwe Rekenkamer Apeldoorn van start gegaan. Op dat moment was de quick scan al uitgevoerd. De Rekenkamer heeft de bestuurlijke afwikkeling gedaan.

Rekenkamer(commissie) gemeente Apeldoorn

Samenstelling 2023

Voorzitter:

Jan Kloosterman

Leden:

Marcel Hassink
Erik Jan Aalbers
Milica Marinkov
Edwin Hofman
Robert Jan Jonker
Natascha van den Berg

Secretaris:

Jelle Sangers

Ondersteuning:

Yvonne Dal-Letteboer

Samenstelling 2024

Voorzitter:

Dick Smorenberg

Leden:

Gert-Jan Walgemoed
Bernadette Jansen

Secretaris-onderzoeker:

Te werven

Ondersteuning:

Jelle Sangers

Postadres: Postbus 9033
7300 ES Apeldoorn
Telefoon: 06-48452500
E-mail: rkc@apeldoorn.nl
Website: www.apeldoorn.nl

Voorwoord

Voor u ligt het rapport 'Grondgebruik in Apeldoorn'.

De Rekenkamercommissie Apeldoorn heeft, in samenwerking met Patricia Feelders van onderzoeksbureau de Datadenker, de afgelopen periode een quick scan uitgevoerd naar het grondbeleid en het feitelijk grondgebruik van de gemeente Apeldoorn. Het rapport geeft inzicht in hoe het huidige grondgebruik in de gemeente Apeldoorn eruit ziet, welke ambitie er is, welke rol de gemeenteraad daarbij heeft gespeeld en wat Apeldoorn kan leren van andere gemeenten. Deze quick scan was tevens bedoeld om de Nota Gronden Vastgoedbeleid te evalueren.

De quick scan bestaat uit twee delen: de Bestuurlijke nota en de Nota van Bevindingen. Onze bevindingen zijn gebaseerd op documentanalyses, interviews en een woordvoerdersgesprek met fracties vanuit de gemeenteraad. Wij zijn uiteraard dank verschuldigd aan allen voor hun bijdrage aan deze quick scan.

De RKC Apeldoorn is van mening dat er een zeer lezenswaardig en informatief rapport ligt waar de gemeenteraad zijn voordeel mee kan doen. Mede gezien de historie met grond in Apeldoorn is het goed om een heldere foto te hebben van de actuele stand van zaken. Het onderzoek is uitgemond in enkele conclusies en aanbevelingen die wij van harte onder de aandacht brengen. Het verheugt ons te lezen dat het college in zijn bestuurlijke reactie aangeeft een groot deel van onze aanbevelingen over te nemen of hier invulling aan te geven. Wij zien uit naar de bespreking van ons rapport in de gemeenteraad en zullen de uitvoering van onze aanbevelingen met belangstelling volgen.

Jan Kloosterman
Voorzitter Rekenkamercommissie Apeldoorn

Inhoudsopgave

Samenvatting	6
Bestuurlijke Nota	8
Conclusies	8
Aanbevelingen.....	9
Reactie college van B&W.....	10
Nawoord rekenkamercommissie.....	13
Nota van bevindingen	14
1. Over de quick scan	15
1.1 Aanleiding.....	15
1.2 Doel van de quick scan	15
1.3 Centrale vraag en deelvragen.....	15
1.4 Definities en afbakening.....	16
1.5 Aanpak van de quick scan	16
1.6 Leeswijzer	17
2. De wettelijke rol van een gemeenteraad bij grondbeleid	18
2.1 Bevoegdheden gemeenteraad specifiek voor grondbeleid.....	18
2.2 Bevoegdheden gemeenteraad voor financiële aspecten grondbeleid.....	19
2.3 Externe partijen bij grondbeleid.....	20
2.4 Samenvattend	20
3 Grondbeleid in de gemeente Apeldoorn	21
3.1 Beleidsdocumenten grondbeleid in de gemeente Apeldoorn	21
3.2 Structuurvisie: Omgevingsvisie	22
3.3 Overkoepelende beleidsnota's grondbeleid.....	24
3.4 Bestemmingsplannen.....	26
3.5 Beleidsnota's grondbeleid financieel.....	26
3.6 Samenvattend: beantwoording deelvraag 1	27
4. Grondbeleid en grondgebruik in de gemeente Apeldoorn 2011-2023.....	29
4.1 Ontwikkelingen grondbeleid 2011-2023.....	29
4.2 Ontwikkelingen grondgebruik 2011-2023	30
4.3 Samenvattend: beantwoording deelvraag 2	32
5. De rol van de Apeldoornse gemeenteraad bij grondgebruik	33
5.1 Informatievoorziening richting de raad.....	33
5.2 Gebruik van het algemene raadinstrumentarium.....	34
5.3 Perceptie van de gemeenteraad over zijn eigen rol.....	34
5.4 Samenvattend: beantwoording deelvraag 3	36
6. Vooruitblik grondgebruik in de gemeente Apeldoorn	37

6.1 Invloed van de Omgevingswet op grondbeleid	37
6.2 Andere relevante ontwikkelingen	39
6.3 Samenvattend: beantwoording deelvragen 4 en 5	40
7. Voorbeelden van andere gemeenten.....	41
7.1 Amersfoort.....	41
7.2 Arnhem.....	42
7.3 Nijmegen	42
7.4 Zaanstad	43
7.5 Zwolle	43
7.6 Samenvattend: beantwoording deelvraag 6	44
Bijlage 1: Afwegingskader rolkeuze gemeente	45
Bijlage 2: Aangenomen moties en amendementen grondgebruik	46

Samenvatting

Aanleiding

De Rekenkamercommissie Apeldoorn (hierna te noemen: RKC) heeft een quick scan uitgevoerd naar het grondbeleid en feitelijk grondgebruik. Grondbeleid kent een roerige voorgeschiedenis in de gemeente Apeldoorn. In het begin van de 21e eeuw bleken er grote verliezen te zijn bij het Apeldoornse grondbedrijf, waarna er wijzigingen zijn gekomen in het grondbeleid om de financiën weer op orde te krijgen en risico's in de toekomst te beperken. In september 2021 heeft de gemeenteraad de Nota Grond- en Vastgoedbeleid vastgesteld. Nu dat dit beleid enige tijd in werking is, vond de RKC het een opportuun moment om het beleid te evalueren.

Centrale vraag

De centrale vraag bij de quick scan grondgebruik luidt als volgt:

“Hoe ziet het grondgebruik eruit in de gemeente Apeldoorn, welke rol heeft de gemeenteraad daarbij gespeeld en wat kan Apeldoorn leren van andere gemeenten?”

Aanpak van het onderzoek

Er is gebruik gemaakt van documentanalyses, interviews en een woordvoerdersgesprek met fracties vanuit de gemeenteraad.

Beleid in Apeldoorn

Het ruimtelijk beleid van een gemeente wordt vastgelegd in structuurvisies, beleidsnota's en bestemmingsplannen. De gemeenteraad van Apeldoorn heeft de voornaamste uitgangspunten voor het grondbeleid meegegeven door het vaststellen van:

- De Omgevingsvisie
- De nota Grond- en vastgoedbeleid

De gemeente Apeldoorn heeft de ambitie uitgesproken om in 2040 een schaa sprong gemaakt te hebben. Dat betekent:

- Groei van het aantal inwoners, met behoud van groen
- Groei van de Apeldoornse economie
- Een betere bereikbaarheid
- De Veluwe natuur wordt gezien als toeristische topattractie
- Het sociaal fundament wordt versterkt, met oog voor kwetsbare inwoners
- Apeldoorn is circulair en klimaatneutraal

De Omgevingsvisie geeft richting qua locaties. Daarnaast moet de prioritering nog verder uitgewerkt worden op basis van de beschreven doelen uit de Omgevingsvisie.

De gemeente Apeldoorn heeft gekozen voor een situationeel grondbeleid, waarmee ze per ontwikkeling een andere rol kan aannemen. Deze rol kan variëren van zelf actief grond aankopen tot meewerken aan een initiatief van een externe partij. Tot dusver is de gemeente nog voorzichtig met actief grondbeleid. Dit is een effect van de eerder geleden verliezen.

De gemeente gaat bij haar grondbeleid niet alleen uit van financiële afwegingen, maar gaat uit van een integrale benadering, waarbij sociale, maatschappelijke, fysieke en financiële vraagstukken bij een ontwikkeling in samenhang worden bekeken.

Effecten op het grondgebruik

De woningvoorraad in de gemeente Apeldoorn is de afgelopen 10 jaar elk jaar gestegen. Onder andere de ontwikkeling van de wijk Zuidbroek heeft hieraan bijgedragen. Het aantal bedrijven in de gemeente Apeldoorn stijgt ook elk jaar. Het ontwikkelen van de bedrijventerreinen Apeldoorn Noord en De Ecofactorij hebben hier waarschijnlijk aan bijgedragen.

De rol van de gemeenteraad

De gemeenteraad is op diverse momenten geïnformeerd en betrokken bij de totstandkoming van het grondbeleid. De gemeenteraad heeft kaders gesteld door het vaststellen van diverse beleidsdocumenten. Raadsleden geven aan dat ze voldoende informatie ontvangen om de controlerende rol goed in te vullen.

De gemeenteraad heeft de afgelopen zes jaar bijna 30 moties en amendementen aangenomen die een effect beogen op het grondgebruik (omdat ze vragen om extra ruimte of een functieverandering van een bestaande situatie beogen). Bijna 30% daarvan is uitgevoerd en bijna 40% van de moties is momenteel in uitvoering. Er is één initiatiefvoorstel besproken.

Toekomstige ontwikkelingen

In de toekomst zijn er de volgende beleidsmatige ontwikkelingen:

- De komst van de Omgevingswet. In de gemeente Apeldoorn is de Omgevingsvisie reeds vastgesteld, evenals het Adviesrecht voor de gemeenteraad dat bepaalt wanneer de gemeenteraad aan zet is bij aangevraagde omgevingsvergunningen die niet passen binnen het Omgevingsplan. De gemeenteraad heeft tot en met 2029 de tijd om het Omgevingsplan vast te stellen.
- De focus op brede welvaart, waardoor maatschappelijke doelen meer meetellen in de afwegingen
- Het voldoende opwekken van hernieuwbare energie om te voldoen aan de doelstellingen van de Regionale Energiestrategie
- Een plan vanuit de landelijke overheid om het grondbeleid te moderniseren

Andere gemeenten

Gezien de ambities van de gemeente wordt de noodzaak gevoeld om actief grondbeleid te voeren. De gemeente Arnhem heeft er zeer recent voor gekozen ook actiever grondbeleid te gaan voeren. De gemeente Zwolle heeft de afgelopen jaren al actief grond aangekocht. Deze twee gemeenten zouden de gemeente Apeldoorn inspiratie kunnen bieden voor de weg naar actiever beleid.

Bestuurlijke Nota

Conclusies

De RKC komt op basis van de bevindingen tot de volgende conclusies.

Conclusie 1: Het actieve grondbeleid komt nog niet volledig tot zijn recht

De geleden verliezen bij het grondbedrijf aan het begin van de 21^e eeuw hebben hun weerslag gehad op de houding ten aanzien van het grondbeleid. De jaren na het 'gronddebacle' was de gemeente bezig orde op zaken te stellen en voorzichtig. Met de vaststelling van de nieuwe Nota Grondbeleid in 2021 werd het weer mogelijk voor de gemeente zelf actief gronden te kopen. Hier is tot nog toe alleen op bepaalde locaties gebruik van gemaakt. In sommige gevallen ging het om locaties die toevallig vrijkwamen, soms zonder dat er een plan aan ten grondslag lag. Dit leidt tot gemengde gevoelens in de gemeenteraad, waarbij sommige raadsleden vinden dat de gemeente te voortvarend is met aankopen, terwijl anderen vinden dat er te weinig grond actief wordt aangekocht.

Conclusie 2: Het is lastig om aan alle ambities te kunnen voldoen

De ambities van de gemeente Apeldoorn groot zijn, terwijl er tegelijkertijd een aantal drempels zijn voor de uitvoering. De gemeente Apeldoorn wil een schaa sprong maken (meer inwoners, meer bedrijven, meer sociaal fundament) en tegelijkertijd het groen behouden, de bereikbaarheid verbeteren, verduurzamen en een toeristische topattractie blijven. De uitvoering wordt bemoeilijkt door de volgende factoren:

- Het grondgebied van de gemeente Apeldoorn is groot, maar een groot deel wordt ingenomen door bos en natuurlijk terrein.
- De gemeente heeft niet overal grondposities om de ambities te kunnen bewerkstelligen.
- Door hoge grondprijzen zijn aankopen niet altijd gunstig.
- Er is personeelskrapte bij de gemeente.

Conclusie 3: De gemeenteraad speelt een actieve rol bij het grondgebruik

De gemeenteraad van Apeldoorn heeft kaders gesteld voor het grondgebruik, onder andere door het vaststellen van diverse documenten over grondbeleid. De gemeenteraad heeft daarnaast de afgelopen jaren diverse raadsinstrumenten ingezet om het grondgebruik te beïnvloeden. Zo zijn er bijna 30 moties en amendementen aangenomen op dit gebied en is er één initiatiefvoorstel besproken.

Conclusie 4: De gestelde kaders leiden soms tot een discussie in de gemeenteraad

De gestelde kaders bij het grondbeleid vinden raadsleden over het algemeen doordacht en helder. Een uitzondering vormt de Omgevingsvisie, waar raadsleden de kaders te abstract vinden om in de praktijk mee te werken.

De gemeenteraad houdt zich ook niet altijd aan de eigen gestelde kaders, met name als zich een kans tot aankoop voordoet. Er vindt dan een discussie plaats in de gemeenteraad waarom men in een dergelijke situatie wil afwijken van eerder gestelde kaders.

Conclusie 5: De gemeenteraad wordt bij het grondbeleid goed geïnformeerd en betrokken door het college, bij individuele projecten mist soms informatie

Er zijn de afgelopen jaren diverse themabijeenkomsten georganiseerd over verschillende onderdelen binnen het grondbeleid en er zijn diverse raadsbrieven verstuurd. Raadsleden voelen zich hierdoor geïnformeerd en betrokken. Raadsleden geven ook aan dat ze voldoende informatie ontvangen om de controlerende rol goed in te vullen.

Bij individuele projecten waarover een besluit moet worden genomen missen sommige raadsleden informatie (een alternatief scenario, de samenhang met andere projecten, de bredere gevolgen van een besluit, de historische context).

Aanbevelingen

Aanbevelingen aan het college

Onderstaande aanbevelingen zijn gebaseerd op de conclusies.

1. Neem een actievere positie in en kijk daarbij wat Apeldoorn kan leren van andere gemeenten

(Conclusie 1 & 2)

Om te kunnen voldoen aan alle gestelde ambities zal de gemeente Apeldoorn actief grondbeleid moeten voeren. Het actieve grondbeleid kan meer en strategischer worden ingezet. Andere gemeenten (zoals Zwolle) hebben ervaring hiermee opgedaan en zouden waardevolle ervaringen kunnen delen.

2. Zorg voor duidelijke procedures bij afwijken van de gestelde kaders

(Conclusie 4)

Werk samen met de gemeenteraad en belanghebbenden om consensus te bereiken over hoe er met de gestelde kaders wordt omgegaan. Als er afgeweken wordt van de kaders moeten er duidelijke argumenten en transparante besluitvorming zijn om dit proces te rechtvaardigen.

3. Verbeter de informatievoorziening aan de gemeenteraad bij individuele projecten

(Conclusie 5)

Hoewel de gemeenteraad over het algemeen goed wordt geïnformeerd over het grondbeleid, kan de communicatie worden verbeterd bij individuele projecten. Geef bij individuele projecten niet alleen een overzicht van het project op zich, maar verstrek tevens een beschrijving van alternatieve scenario's (inclusief het scenario wat er zou gebeuren als het project niet ontwikkeld wordt), de samenhang met andere projecten en de bredere gevolgen van het gevraagde besluit (de financiële gevolgen voor de totale begroting/balans en het effect op het behalen van de gestelde ambities).

Aanbevelingen aan de gemeenteraad

4. Vraag de griffie om een themadossier “grondgebruik” op te stellen

Er zijn veel losse beleidsterreinen die het grondgebruik in de gemeente raken, zoals wonen, sport en de Regionale Energiestrategie. Een themadossier waarin deze beleidsterreinen worden samengevat met hun impact op het grondgebruik zou kunnen helpen om de samenhang te overzien.

Aan de gemeenteraad

Ons kenmerk: 4902909
Datum: 22 januari 2024
Betreft: Quick scan grondgebruik

Beste leden van de gemeenteraad,

Met interesse hebben wij kennis genomen van het rapport naar aanleiding van de quick scan grondgebruik die door uw Rekenkamercommissie is uitgevoerd. In dat rapport alsmede de begeleidende brief wordt een aantal aanbevelingen gedaan. Via deze raadsbrief geven wij onze reactie hierop.

Aanbevelingen uit rapport Quick scan

1. Aanbeveling 1: 'Neem een actievere positie in en kijk daarbij wat Apeldoorn kan leren van andere gemeenten'

Om te kunnen voldoen aan alle gestelde ambities zal de gemeente Apeldoorn actief grondbeleid moeten voeren. Het actieve grondbeleid kan meer en strategischer worden ingezet. Andere gemeenten (zoals Zwolle) hebben ervaring hiermee opgedaan en zouden waardevolle ervaringen kunnen delen.

Reactie vanuit college

In de nota grondbeleid is expliciet ingezet op situationeel grondbeleid. Hiervoor is een afwegingskader opgenomen waarmee een heldere afweging gemaakt kan worden t.a.v. de rol die de gemeente inneemt. Actief grondbeleid is daar één van de mogelijke rolkeuzes in.

We delen het beeld dat actief grondbeleid (ook) noodzakelijk is om ambities waar te kunnen maken. Actief grondbeleid is daarbij echter geen doel op zich maar een afweging die per ontwikkeling wordt gemaakt. Zeker gezien het verleden vraagt de inzet van actief grondbeleid om een zorgvuldige afweging. Het college kan dan ook de aanbeveling niet één op één overnemen. Om doelen te kunnen verwezenlijken is namelijk niet altijd grondeigendom noodzakelijk. Grondeigenaren zijn zelf vaak ook welwillend en in staat om deze doelen te helpen bereiken. Zij lopen echter door de huidige marktomstandigheden en gestapelde ambities van overheden tegen (financiële) grenzen aan, waardoor projecten stilvallen. De gemeente ervaart bij eigen grondposities soortgelijke beperkingen en risico's. Bij actievere grondpolitiek zullen daarom in de huidige marktomstandigheden ook aanvullende financiële middelen nodig zijn voor de realisatie.

Waar mogelijk pakken we een faciliterende rol, kiezen we voor samenwerking en waar nodig zetten we concreet in op actief grondbeleid. Ten aanzien van laatstgenoemde wordt inmiddels een actieve rol gepakt bij de ontwikkeling van Ecofactorij II en doen we dat ook bij de voorziene ontwikkeling van Hostcity in de Beekbergsebroek. Daarnaast is de afgelopen periode regelmatig het instrument van de Wvg ingezet. De meest recente ontwikkeling hierin is de Wvg in Uddel t.b.v. de realisatie van een bedrijventerrein. Ook voor de verdere ontwikkeling van nieuwe bedrijventerreinen en woningbouwlocaties zal actief grondbeleid een belangrijk instrument zijn dat we in gaan zetten.

Zowel ambtelijk als bestuurlijk zijn er reeds contacten met andere gemeenten over de inzet van het grondbeleid, waaronder ook de gemeente Zwolle. Recent is bestuurlijk nog een bezoek gebracht aan deze gemeente in het kader van de ontwikkeling van de spoorzone. Daarmee geeft het college invulling aan de aanbeveling en zal dit ook in de toekomst blijven doen.

2. Aanbeveling 2: 'Zorg voor duidelijke procedures bij afwijken van de gestelde kaders'

Werk samen met de gemeenteraad en belanghebbenden om consensus te bereiken over hoe er met de gestelde kaders wordt omgegaan. Als er afgeweken wordt van de kaders moeten er duidelijke argumenten en transparante besluitvorming zijn om dit proces te rechtvaardigen.

Reactie vanuit college

Het college herkent dat bij de realisatie van doelen verschillende of zelfs tegenstrijdige belangen zich kunnen voordoen. Daarbij is de wens om zoveel als mogelijk aan te sluiten bij eerder vastgesteld beleid. Dat is niet altijd mogelijk en dan wordt er, na overleg, in bepaalde gevallen gemotiveerd afgeweken. Om transparantie en besluitvorming te bevorderen ligt op moment van schrijven (d.d. 2 januari 2024) het 'afwegingsmodel voor ruimtelijke initiatieven' ter inzage. Dit model moet helpen de transparantie en rechtvaardigheid bij besluitvorming te verbeteren, juist daar waar er afgeweken wordt van bestaande kaders. De gemeenteraad wordt op korte termijn geïnformeerd over het afwegingsmodel. Hiermee geeft het college invulling aan de aanbeveling die wordt gedaan.

Als het gaat om aankopen van gronden is de werkwijze dat daarover specifiek besluitvorming door de raad dient plaats te vinden. Daarbij zetten we continu in op het voorleggen van een heldere en kwalitatieve afweging als onderbouwing van de grondaankoop.

3. Aanbeveling 3: 'Verbeter de informatievoorziening aan de gemeenteraad bij individuele projecten'

Hoewel de gemeenteraad over het algemeen goed wordt geïnformeerd over het grondbeleid, kan de communicatie worden verbeterd bij individuele projecten. Geef bij individuele projecten niet alleen een overzicht van het project op zich, maar verstrek tevens een beschrijving van alternatieve scenario's (inclusief het scenario wat er zou gebeuren als het project niet ontwikkeld wordt), de samenhang met andere projecten en de bredere gevolgen van het gevraagde besluit (de financiële gevolgen voor de totale begroting/balans en het effect op het behalen van de gestelde ambities).

Reactie vanuit college

Het college is verheugd te lezen dat de gemeenteraad vindt dat zij goed wordt geïnformeerd over het grondbeleid. Het college erkent dat bij specifieke projecten er mogelijkheden zijn om de informatievoorziening (o.a. benoemen voor- en tegens en scenario's) te verbeteren. Het college neemt de aanbeveling dan ook over en betreft deze bij nieuwe (project)voorstellen die zij aan de gemeenteraad voorlegt.

Aanbevelingen uit begeleidende brief

4. Aanbeveling 1: 'Toets de tegenstrijdige berichten en gevoelens over grondgebruik in de ambtelijke organisatie'

Reactie vanuit college

Het college kan deze aanbeveling niet goed plaatsen in relatie tot de inhoud van de quick scan. Daarin komt deze tegenstrijdigheid niet duidelijk tot uiting. We hebben de ambtelijke organisatie gevraagd om met uw RKC contact op te nemen en dit punt nader te duiden.

5. Aanbeveling 2: ‘Verhelder de niet of moeilijk beïnvloedbare factoren en bijbehorende dilemma’s vanuit de (arbeids)markt in relatie tot de ambities’

Reactie vanuit college

Het college heeft op verschillende momenten (bijvoorbeeld in de MPB 2024-2027) de gemeenteraad in brede zin geïnformeerd over de spanning tussen de realisatie van doelen en bijvoorbeeld de krapte op de arbeidsmarkt. Het college spant zich in om bij de besluitvorming alle relevante overwegingen te presenteren en in de toekomst deze aanbeveling extra aandacht te geven.

6. Aanbeveling 3: ‘Doe onderzoek naar de vraag of onze ambities realiseerbaar zijn met het huidige grondgebruik en -beleid. Wij verzoeken het presidium om hier opvolging aan te geven’

Reactie vanuit college

Zoals de RKC zelf ook aangeeft, hangt de mate waarin en de snelheid waarmee ambities kunnen worden gerealiseerd, af van meerdere factoren dan sec het huidige grondgebruik en grondbeleid. Het situationele grondbeleid biedt ons inziens op zichzelf voldoende ruimte om de ambities waar te kunnen maken. Mede omdat per locatie de best mogelijke rolname kan worden gekozen. Factoren die een belangrijke invloed hebben op onze ambities hebben, zijn de marktsituatie (rente, vertrouwen van consumenten, personeelsvraagstuk), beschikbaarheid van grondstoffen, netcongestie (mogelijkheid voor krijgen aansluiting), het stikstofvraagstuk en de mogelijkheden bij marktpartijen om uiteindelijk ook echt tot realisatie over te kunnen gaan. Daarnaast zullen uiteindelijk voldoende middelen beschikbaar moeten zijn om de ambities te kunnen betalen.

Indien uw raad / het presidium de behoefte heeft om hier verder opvolging aan te geven is het college uiteraard bereid mee te denken over de verdere invulling hiervan.

Tot slot

We gaan er vanuit met deze raadsbrief voldoende reactie te hebben gegeven op de aanbevelingen die zijn gedaan. Uiteraard zijn wij bereid om op verzoek een nadere toelichting te geven.

Met vriendelijke groet,

Burgemeester en wethouders van Apeldoorn,

de secretaris,

de burgemeester,

S. de Bruin

A.J.M. Heerts

Nawoord rekenkamercommissie

De RKC is verheugd dat dat het college in zijn bestuurlijke reactie aangeeft een groot deel van onze aanbevelingen over te nemen of hier invulling aan te geven.

Het college vroeg wel nog om meer duiding met betrekking tot de aanbeveling 'Toets de tegenstrijdige berichten en gevoelens over grondgebruik in de ambtelijke organisatie'. Als reactie hierop gaf de RKC aan dat deze aanbeveling een inschatting van de Rekenkamercommissie is geweest op basis van het dossier in het verleden (ten tijde van het raadsonderzoek 'De grond wordt duur betaald', 2011). Het college heeft hierop aangegeven dat ze deze aanbeveling niet herkent. Ook wordt het wat bijzonder gevonden dat tot deze aanbeveling is gekomen op basis van het dossier in het verleden en niet op basis van de gesprekken die hebben plaatsgevonden. De RKC neemt dit voor kennisgeving aan.

De RKC -alsmede haar opvolger, de Rekenkamer- zal de uitwerking van alle toezeggingen van het college op haar aanbevelingen met belangstelling volgen.

Nota van bevindingen

1. Over de quick scan

1.1 Aanleiding

Grondbeleid kent een roerige voorgeschiedenis in de gemeente Apeldoorn. In het begin van de 21e eeuw bleken er grote verliezen te zijn bij het Apeldoornse grondbedrijf. De gemeente Apeldoorn was daarin niet uniek – een groot aantal gemeenten had destijds te maken met dergelijke verliezen.

In 2011 besloot de Apeldoornse gemeenteraad een enquêtecommissie in te stellen die de gang van zaken rond het grondbedrijf goed moest uitzoeken. Uit het onderzoek bleek dat er meerdere factoren hadden geleid tot de grote verliezen bij het grondbedrijf: planoptimisme, het grootschalig verwerven van gronden, het vertragen van de woningbouw in uitlegebieden en het niet oppakken van de waarschuwingen voor overprogrammering.

In september 2021 heeft de gemeenteraad de Nota Grond- en Vastgoedbeleid vastgesteld. Nu dat dit beleid enige tijd in werking is, vond de RKC het een opportuun moment om het beleid te evalueren. Specifiek zoomt de RKC hierbij in op de kaderstellende en controlerende rol van de raad. Door middel van een quick scan heeft de RKC dit in kaart gebracht, zodat de gemeenteraad van Apeldoorn (nog) beter zijn regie kan pakken op dit thema.

1.2 Doel van de quick scan

Het doel van de quick scan grondgebruik is om de raad inzicht te geven in de volgende onderwerpen:

- Een terugblik op het dossier grondgebruik (vanaf 2011, inzoomend op de verschillende rollen van de gemeenteraad en waar zinvol verbinding leggend met andere relevante dossiers)
- Een vooruitblik (wat kan de gemeenteraad van Apeldoorn op dit dossier de komende tijd verwachten?), waarbij -naast de rollen van de gemeenteraad- in ieder geval de relatie tussen grondgebruik en de Omgevingswet aan bod komt
- Best practices: wat kan de gemeente Apeldoorn leren van andere gemeenten op het dossier grondgebruik?

1.3 Centrale vraag en deelvragen

De centrale vraag bij de quick scan grondgebruik luidt als volgt:

“Hoe ziet het grondgebruik eruit in de gemeente Apeldoorn, welke rol heeft de gemeenteraad daarbij gespeeld en wat kan Apeldoorn leren van andere gemeenten?”

Gebaseerd op bovenstaande centrale vraag zijn onderstaande deelvragen geformuleerd.

1. Hoe ziet het grondbeleid eruit in de gemeente Apeldoorn (wat zijn de ambities, hoe wordt het grondbeleid uitgevoerd en hoe wordt geprioriteerd om de schaarse grond optimaal te benutten)?
2. Hoe is het grondbeleid en grondgebruik veranderd sinds 2011?
3. Welke rol heeft de gemeenteraad gespeeld bij het grondgebruik (hoe is de raad geïnformeerd, betrokken en hoe heeft de raad invulling gegeven aan zijn rollen van volksvertegenwoordiging, kaderstelling en controle)?
4. Welke gevolgen heeft de Omgevingswet voor het grondbeleid in de gemeente Apeldoorn?

5. Welke andere veranderingen, naast de Omgevingswet, zijn komende tijd nog meer te verwachten ten aanzien van het grondgebruik in de gemeente Apeldoorn?
6. Wat kan de gemeente Apeldoorn leren van andere gemeenten op het dossier grondgebruik?

1.4 Definities en afbakening

In dit rapport worden de termen grondgebruik en grondbeleid beide toegepast. Hieronder worden deze termen toegelicht.

Grondbeleid

“Grondbeleid is een middel om ruimtelijke doelstellingen op het gebied van de volkshuisvesting, lokale economie, natuur en groen, infrastructuur en maatschappelijke voorzieningen te verwezenlijken, en is dus niet leidend maar volgend op deze ruimtelijke doelstellingen.” (VNG (2018), “Grondbeleid voor raadsleden”)

Grondbeleid is derhalve geen doel op zich, maar een middel om ruimtelijke doelstellingen te bereiken.

De VNG licht in haar definitie niet verder toe wat er valt onder “natuur en groen”. Momenteel is sprake van een stikstofcrisis. Dit is een onderwerp dat aansluit bij deze quick scan. Dit onderwerp is echter dusdanig in ontwikkeling dat het in deze quick scan buiten beschouwing wordt gelaten.

Grondgebruik

Met de term “grondgebruik” wordt gerefereerd aan de situatie in de praktijk: hoe de grond gebruikt wordt.

1.5 Aanpak van de quick scan

In de startfase van de quick scan is de onderzoeksopzet vastgesteld en een aankondigingsbrief aan de gemeenteraad verzonden. Op 9 mei 2023 vond een startgesprek plaats met de ambtelijke organisatie.

Hierna zijn relevante documenten verzameld en geanalyseerd. Hierbij valt o.a. te denken aan documenten uit het raadsinformatiesysteem over grondgebruik (zoals bestemmingsplannen, beleidsnota's, moties e.d.). Daarnaast is via een internet-zoektocht gekeken welke gemeenten een benchmark kunnen vormen voor de gemeente Apeldoorn.

Vervolgens zijn diverse personen die betrokken zijn bij het grondgebruik en/of de rol van de raad hierbij geïnterviewd. Het doel van de interviews was om een terugblik te krijgen over het dossier sinds 2011 en vooruit te kijken naar de verwachtingen voor de toekomst ten aanzien van grondgebruik. Er zijn (groeps)gesprekken gehouden met:

- 1) Raadsadviseurs vanuit de griffie
- 2) Afdelingshoofd Omgevingsbeleid
- 3) Afdelingshoofd Vastgoed en Grond
- 4) Portefeuillehouders

Van elk interview is een verslag gemaakt dat ter verificatie is voorgelegd aan de geïnterviewde personen.

Daarna is een woordvoerdersgesprek met (een afvaardiging van) de raad georganiseerd om van raadsleden en fractievertegenwoordigers te horen wat hun perceptie is over hun rol bij het grondgebruik.

De bevindingen zijn samengevat in deze Nota van Bevindingen. Naast de Nota van Bevindingen bevat de rapportage een bestuurlijk deel met daarin conclusies en aanbevelingen.

De quick scan grondgebruik is uitgevoerd door bureau De datadenker in combinatie met de Begeleidingscommissie Grondgebruik vanuit de RKC.

1.6 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 geeft een inleiding op grondbeleid in het algemeen: wat is de wettelijke rol van een gemeenteraad bij grondbeleid? Hierbij komt aan de orde welke instrumenten een raadslid tot de beschikking heeft.

In de hoofdstukken 3 tot en met 7 worden ingegaan op de deelvragen uit de quick scan.

Hoofdstuk 3 gaat in op hoe het grondbeleid in de gemeente Apeldoorn er uitziet. Het geeft een overzicht van de belangrijkste beleidsdocumenten en wat daar in staat.

Hoofdstuk 4 gaat over de veranderingen in het grondbeleid en het feitelijke grondgebruik sinds 2011.

Hoofdstuk 5 beschrijft de rol van de gemeenteraad bij het grondbeleid en grondgebruik. Het geeft aan welke instrumenten de gemeenteraad heeft ingezet.

Een blik naar de toekomst wordt geschetst in hoofdstuk 6. Hier wordt uiteengezet welke ontwikkelingen er zijn te verwachten die een invloed zullen hebben op het grondbeleid en -grondgebruik in de gemeente Apeldoorn.

Tot slot wordt in hoofdstuk 7 een kijkje in de keuken gegeven bij andere gemeenten: Hoe hebben zij hun grondbeleid vormgegeven?

2. De wettelijke rol van een gemeenteraad bij grondbeleid

Om het grondbeleid in de gemeente Apeldoorn en de rol van de gemeenteraad daarbij in context te plaatsen wordt in dit hoofdstuk uiteengezet wat de wettelijke rol is van een gemeenteraad bij grondbeleid. Het gaat hierbij om bevoegdheden specifiek voor grondbeleid (paragraaf 2.1) en financiële bevoegdheden ten aanzien van grondbeleid (paragraaf 2.2). Paragraaf 2.3 beschrijft de relevante externe partijen waar een gemeente rekening mee moet houden bij grondbeleid.

2.1 Bevoegdheden gemeenteraad specifiek voor grondbeleid

Het ruimtelijk beleid van een gemeente wordt vastgelegd in structuurvisies, beleidsnota's en bestemmingsplannen.¹

De bevoegdheden van de gemeenteraad op dit gebied zijn veelal vastgelegd in de Wet ruimtelijke ordening (Wro). De bevoegdheden die hierin staan ten aanzien van grondbeleid zijn:

- Het vaststellen van de *structuurvisie*, waarin de hoofdzaken van het door de gemeente te voeren ruimtelijk beleid zijn vastgelegd (art. 2.1 Wro)
- Het vaststellen van *bestemmingsplannen* (art. 3.1 Wro)²
- Het vaststellen van een *exploitatieplan* (art. 6.12 lid 1 Wro) óf besluiten geen exploitatieplan vast te stellen (art. 6.12 lid 2 Wro), omdat de ontwikkelingskosten al op een andere manier verhaald worden op grondeigenaren³
- Het vaststellen van een *exploitatieverordening*, welke bepalingen kan bevatten met betrekking tot de procedure voor het totstandkomen van een overeenkomst over grondexploitatie en de inhoud daarvan (art. 6.23 Wro)

Ter volledigheid: Het college van B&W is verantwoordelijk voor de uitvoering van het grondbeleid, zoals het aangaan van exploitatieovereenkomsten (zie bijvoorbeeld art. 6.24 Wro) en de handhaving daarvan (art. 7.1 Wro).

Een belangrijk onderdeel uit bovenstaande lijst betreft *grondexploitaties* (dit wordt soms afgekort tot "grex" - art. 6.12 tot en met 6.25 Wro wordt daarom ook wel "grexwet" genoemd). Een gemeentelijke grondexploitatie is "een balans van kosten en opbrengsten (beschouwd vanuit de gemeente)".⁴ Een positieve grex betekent dat er winst wordt verwacht (de opbrengsten vallen hoger uit dan de kosten). Een negatieve grex betekent dat er verlies wordt verwacht (de kosten zijn hoger dan de opbrengsten). Als het gaat om grotere woningbouwprojecten of ontwikkeling van bedrijventerreinen zijn er grote bedragen gemoeid met de grondexploitaties.

Een grondexploitatie is gebaseerd op een uitkomst in de toekomst, wat onzekerheden met zich meebrengt ten aanzien van de bouwkosten, verwachte grondopbrengsten e.d. Het is daarom voor de gemeenteraad van belang dat: a) de uitgangspunten voor kosten, opbrengsten en de gehanteerde rentevoet duidelijk omschreven zijn en b) er meerdere scenario's doorgerekend worden.⁵ De risico's dienen goed te worden beschreven in de risicoparagraaf.

Naast de Wro speelt bij grondgebruik de *Wet Voorkeursrecht Gemeenten* een rol. Deze wet regelt dat grondeigenaren verplicht zijn bij verkoop de grond eerst aan de gemeente aan te bieden. De gemeenteraad kan bepalen dat deze wet wordt toegepast.

Een gemeente heeft over het algemeen diverse beleidsnota's waarin de structuurvisie verder wordt uitgewerkt, bijvoorbeeld een beleidsnota Wonen of een beleidsnota Verkeer & Vervoer.

¹ VNG (2018), "Grondbeleid voor raadsleden".

² Bij het bestemmingsplan kan bepaald worden dat het aan het college is om het bestemmingsplan nader uit te werken, of te wijzigen (art. 3.6 Wro).

³ In bepaalde gevallen kan de gemeenteraad deze bevoegdheden delegeren aan het college van B&W (art. 6.12 lid 3).

⁴ VNG (2018), "Grondbeleid voor raadsleden".

⁵ Raad voor de financiële verhoudingen (2015), "Grond, geld en gemeenten, de betekenis en gevolgen van de gemeentelijke grondexploitaties voor de bestuurlijke en financiële verhoudingen".

De meeste gemeenten kiezen ervoor om de algemene uitgangspunten ten aanzien van het grondbeleid vast te leggen in een *Nota Grondbeleid*. Deze nota is echter niet wettelijk verplicht. In de nota grondbeleid wordt meestal een keuze gemaakt tussen:

- *Actief grondbeleid*: De gemeente koopt gronden aan en zorgt ervoor dat deze geschikt worden gemaakt om op te bouwen. Instrumenten die de gemeente hierbij kan inzetten zijn: minnelijke verwerving (de eigenaar verkoopt op vrijwillige basis), de Wet Voorkeursrecht Gemeenten of onteigening.
- *Faciliterend grondbeleid*: De gemeente koopt zelf geen gronden aan, maar laat dit over aan marktpartijen. Instrumenten die de gemeente hierbij kan inzetten zijn meewerken aan de wijziging van een bestemmingsplan en kostenverhaal (de gemeente is verplicht kosten die zij maakt te verhalen op de ontwikkelaar en maakt daarbij vaak afspraken met de ontwikkelaar over hoe gemeentelijke doelstellingen behaald kunnen worden).
- *Publiek-private samenwerking (PPS)*: De gemeente richt samen met andere partijen een gezamenlijke onderneming op om ontwikkelingen mogelijk te maken.

Het is ook mogelijk dat een gemeente de keuze laat afhangen van de ontwikkeling. Dit wordt 'situationeel grondbeleid' genoemd.

De keuzes die in de nota grondbeleid gemaakt worden hebben onder andere invloed op hoe de grondexploitaties vorm krijgen. De nota grondbeleid vormt hiermee voor de gemeenteraad een belangrijk instrument om kaders mee te geven aan het grondbeleid.

2.2 Bevoegdheden gemeenteraad voor financiële aspecten grondbeleid

Een gemeenteraad heeft diverse instrumenten ter beschikking om kaders te stellen en te controleren ten aanzien van de financiële aspecten rondom het grondbeleid.

- Het Besluit begroting en verantwoording (BBV) bepaalt dat een *begroting* van een gemeente een paragraaf grondbeleid dient te bevatten. Het BBV stelt eisen aan wat er in de paragraaf grondbeleid moet staan, zoals "een visie op het grondbeleid in relatie tot de realisatie van de doelstellingen van de programma's die zijn opgenomen in de begroting" (art. 16 BBV).
- In de *jaarrekening* moet helder omschreven staan hoe het grondbeleid bijdraagt aan het realiseren van de gemeentelijke doelen.⁶ De realisatie kan hierbij worden vergeleken met de eerder gedane schatting.
- Naast de begroting en de jaarrekening maken veel gemeenten gebruik van een *Meerjarenperspectief grondexploitaties (MPG)*, waarin beschreven staat wat de voortgang is op alle gemeentelijke grondexploitaties. Dit maakt het mogelijk het gezamenlijke resultaat van de grondexploitaties te bekijken en te beoordelen welke effect dit heeft op de financiële positie van de gemeente.

⁶ VNG (2018), "Grondbeleid voor raadsleden".

2.3 Externe partijen bij grondbeleid

De gemeente opereert bij het grondbeleid niet in een vacuüm. Andere partijen die een rol spelen zijn:

- *Omliggende gemeenten*: Veel opgaven worden regionaal opgepakt, zoals woningbouw (door middel van het opstellen van een regionale woonagenda) of het realiseren van bedrijventerreinen. De gemeenteraad kan in samenwerking met de raden van aangrenzende gemeenten een intergemeentelijk exploitatieplan vaststellen (art. 6.12 lid 5 Wro).
- *De provincie*: De provincie stelt een provinciale visie op ruimtelijke ontwikkeling vast die kaders geeft aan het gemeentelijk beleid. De provincie kan regels stellen en aanwijzingen geven aan de gemeente op het gebied van bestemmingsplannen en omgevingsvergunningen.⁷ De provincie heeft daarnaast een regierol bij het afstemmen van vraag en aanbod op de regionale markt voor woningen, winkels, kantoren en bedrijventerreinen.⁸
- *Het Rijk*: Indien nationale belangen dat met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maken, kan het rijk regels stellen en aanwijzingen geven aan de gemeente op het gebied van bestemmingsplannen en omgevingsvergunningen.⁹
- *Europa*: Indien de gemeente grond en/of vastgoed wil aankopen of verkopen is de gemeente gebonden aan de Europese regels voor staatssteun. Daarnaast is de gemeente gebonden aan de aanbestedingsregels, waarbij boven een bepaald bedrag een openbare aanbesteding plaats dient te vinden.

2.4 Samenvattend

Het ruimtelijk beleid van een gemeente wordt vastgelegd in structuurvisies, beleidsnota's en bestemmingsplannen. De gemeenteraad kan kaders meegeven door het vaststellen van de structuurvisie en bestemmingsplannen. De gemeenteraad kan daarnaast besluiten de Wet Voorkeursrecht Gemeenten toe te passen, waarbij grondeigenaren verplicht zijn bij verkoop de grond eerst aan de gemeente aan te bieden.

Een Nota Grondbeleid (waarin algemene uitgangspunten worden vastgelegd ten aanzien van het grondbeleid) is een belangrijk kaderstellend instrument, maar deze nota is niet wettelijk verplicht.

De gemeenteraad kan financiële kaders meegeven of de financiën ten aanzien van het grondbeleid controleren via de begroting, de jaarrekening en (indien van toepassing) het Meerjarenperspectief grondexploitaties (MPG).

De gemeente zal bij haar grondbeleid te maken krijgen met omliggende gemeenten, de provincie, het rijk en Europese regels.

⁷ Zie art. 4.1 en 4.2 Wro.

⁸ Raad voor de financiële verhoudingen (2015), "Grond, geld en gemeenten, de betekenis en gevolgen van de gemeentelijke grondexploitaties voor de bestuurlijke en financiële verhoudingen".

⁹ Zie art. 4.3 t/m 4.4 Wro.

3 Grondbeleid in de gemeente Apeldoorn

Dit hoofdstuk gaat in op deelvraag 1 uit de quick scan:

1. *Hoe ziet het grondbeleid eruit in de gemeente Apeldoorn (wat zijn de ambities, hoe wordt het grondbeleid uitgevoerd en hoe wordt geprioriteerd om de schaarse grond optimaal te benutten)?*

Dit hoofdstuk schetst het grondbeleid in de gemeente Apeldoorn: welke beleidsdocumenten zijn er en wat staat daar (op hoofdlijnen) in?

3.1 Beleidsdocumenten grondbeleid in de gemeente Apeldoorn

Zoals beschreven in paragraaf 2.1 wordt het ruimtelijk beleid van een gemeente vastgelegd in structuurvisies, beleidsnota's en bestemmingsplannen. Tabel 3.1 geeft weer welke beleidsdocumenten er zijn in de gemeente Apeldoorn ten aanzien van grondbeleid.

Tabel 3.1 Beleidsdocumenten grondbeleid

Document	Toepassing Apeldoorn	Status
Structuurvisie	Omgevingsvisie	Vastgesteld door de raad februari 2022
Beleidsnota's overkoepelend	Nota grond- en vastgoedbeleid	Vastgesteld door de raad september 2021
	Wegingsmodel ruimtelijke initiatieven	Verwacht eind 2023
Beleidsnota's deelterreinen	Klimaatagenda	Het collegebesluit is dinsdag 20 juni 2023 vastgesteld en het voorstel zal na de zomer (september) in de PMA komen.
	Volkshuisvestingskader	Komt na de zomer 2023 naar de raad.
	Mobiliteitsvisie	De raad is op 19 januari 2023 geconsulteerd over de notitie Mobiliteit met daarin de onderwerpen deelmobiliteit, laadinfrastructuur, parkeren en verkeersveiligheid. De resultaten van de raadsconsultatie worden verwerkt in een notitie/samenvatting/nota per onderwerp (exacte vorm is nog niet bekend).
	Bedrijventerreinen	<ul style="list-style-type: none"> • Strategie werklocaties (2019) als uitvoeringsstrategie van de Ondernemende Stad (2019) • Actualisatie Regionaal Programma Werklocaties (2020) • Duurzame Principes (2021) • Uitvoeringsagenda Regio Stedendriehoek (2023)
	Voorzieningennormen (referentienormen maatschappelijke voorzieningen)	Het onderwerp zal niet ter besluitvorming of consultatie naar de raad gaan. Wel zal er een InGesprekMetDeRaad plaatsvinden. CV was gepland op 9 mei, IGMDR op 11 mei. Behandeling is door het college opgeschort.

Document	Toepassing Apeldoorn	Status
	Kadernota Sport & Bewegen	Vastgesteld door de raad december 2021
Bestemmingsplannen	(volgen de landelijke regels)	
Grondbeleid financieel	Financiële verordening	Vastgesteld door de raad november 2022
	Uitvoeringskader grondbedrijf	Vastgesteld door de raad april 2021
	Meerjaren Perspectief Grondexploitaties (MPG)	Jaarlijks vastgesteld door de raad
	Nota Grondprijnsbeleid ¹⁰	Vastgesteld juni 2022
	Nota kostenverhaal	Komt Q1 2024 naar de raad

Ten tijde van deze quick scan zijn de beleidsdocumenten voor de deelterreinen (zoals de klimaatagenda) nog niet vastgesteld door de raad of de documenten dateren van voor de vaststelling van de Omgevingsvisie (en dienen derhalve geactualiseerd te worden).

De overige beleidsdocumenten worden in onderstaande secties toegelicht.

3.2 Structuurvisie: Omgevingsvisie

In oktober 2020 heeft de gemeenteraad van Apeldoorn het ambitiedocument “Apeldoorn 2040” vastgesteld. In dit document wordt geschetst hoe de gemeente Apeldoorn er in 2040 uit ziet. Gebaseerd op het nationale groeiperspectief voor de regio (gebaseerd op onder andere prognoses van het Centraal Bureau voor de Statistiek) wordt een schaa sprong verwacht.

Met de komst van de Omgevingswet is iedere gemeente verplicht een Omgevingsvisie op te stellen. Een Omgevingsvisie is “de integrale langetermijnvisie van een bestuursorgaan voor de hele fysieke leefomgeving en haar grondgebied” (VNG).

De gemeenteraad van Apeldoorn heeft de Omgevingsvisie in februari 2022 vastgesteld. De Omgevingsvisie van de gemeente Apeldoorn heet “Woest aantrekkelijk Apeldoorn”. De gemeenteraad had in 2019 al ‘Het Koersdocument’ vastgesteld, als kader voor de Omgevingsvisie. De Omgevingsvisie borduurt daarnaast voort op het hierboven beschreven ambitiedocument “Apeldoorn 2040”.

De Omgevingsvisie schetst vier met elkaar samenhangende hoofdpogaven voor de gemeente Apeldoorn tot 2040:

1. Stadmaken
2. Vitale dorpen en buitengebied
3. Fysiek fundament uitbouwen
4. Sociaal fundament versterken

In de Omgevingsvisie worden deze vier hoofdpogaven uitgewerkt en diverse voorbeelden gegeven. In de rechterkolom van onderstaande tabel zijn de ambities overgenomen die volgens de RKC een effect hebben op het grondgebruik (de ambities waarvoor grondgebonden ruimte nodig is).

¹⁰ Daarnaast wordt er jaarlijks een grondprijzenbrief vastgesteld door het college (bron: Uitvoeringskader Grondbedrijf 2021).

Tabel 3.2 Hoofdoopgaven geschetst in de Omgevingsvisie en effecten op het grondgebruik

Hoofdoopgave	Effecten ten aanzien van grondgebruik tot 2040
1. Stadmaken	<p><i>Wonen</i> Apeldoorn groeit door tot minimaal 180.000 inwoners. Apeldoorn bouwt in de periode 2020-2039 circa 12.500 nieuwe woningen.</p> <p><i>Economie en recreatie</i> Er komt 77 ha meer bedrijventerrein bij.</p> <p><i>Mobiliteit</i></p>
2. Vitale dorpen en buitengebied	<p>De binnenstad wordt autoluw en veiliger voor fietsers en voetgangers. Er zijn drie stedelijke parkeerhubs gerealiseerd aan de randen van de binnenstad.</p> <p><i>Circulariteit en energie</i> In het buitengebied is circa 250 ha netto zonnepark gerealiseerd op geconcentreerde locaties.</p>
3. Fysiek fundament uitbouwen	<p><i>Natuur en landschap</i> Het stadspark van Apeldoorn wordt aangelegd. Er is aantrekkelijk landschap in aanleg rond de opgaven bij de dorpen Uddel en Beemte Broekland. In de uitleggebieden zal het groene casco met circa 140 ha toenemen. Er wordt 44 km beekherstel gerealiseerd en er wordt 60 ha verhard oppervlak in stedelijk gebied afgekoppeld.</p> <p><i>Milieu en klimaatadaptatie</i> De binnenstad wordt groener en klimaatbestendig. Het watersysteem wordt meer circulair, door de aanleg van ruime retentieplassen en vernatting van de beekdalen.</p>
4. Sociaal fundament versterken	<p><i>Veiligheid en inclusiviteit</i> Op tien loopminuten afstand van de eigen woning wordt voor iedereen uitnodigende buitenruimte bereikbaar. Meer kinderen gaan te fiets of te voet naar school. Iedere wijk en ieder dorp krijgt passende basisinfrastructuur voorzieningen. Het sportlandschap van verenigingen verandert (meer omnisportverenigingen).</p> <p><i>Erfgoed en ruimtelijke kwaliteit</i> Er komen minimaal negen architectonische parels (gebouwen) bij.</p>

Uit bovenstaande tabel blijkt dat de ambities en de opgaven groot zijn: er wordt meer ruimte gevraagd voor nieuwe woningen, bedrijventerreinen, zonneparken, natuur en voorzieningen. Tegelijkertijd zal de mobiliteit veranderen door een andere invulling van wegen (bijvoorbeeld een autoluwe binnenstad) en dienen bestaande objecten verduurzaamd te worden. Zoals de Omgevingsvisie (blz. 6) zelf beschrijft: *“Het is een uitdagende balans tussen ‘stad worden & groen versterken’.”*

De Omgevingsvisie geeft aan dat vier principes als uitgangspunt genomen gaan worden bij keuzes die gemaakt moeten worden¹¹:

- Groen is altijd nabij
- Meervoudig ruimtegebruik
- Duurzaamheid & klimaatopgave
- Iedereen doet mee & we maken er werk van

¹¹ Omgevingsvisie Woest Aantrekkelijk Apeldoorn, blz. 68.

In de Omgevingsvisie wordt een voorkeursvariant besproken wáár de beste plekken zou zijn voor het realiseren van de vier hoofdogaven:¹²

- *Ontwikkeling van de bestaande stad*: BSK (binnenstad, kanaalzone en spoorzone), met name voor verdichting
- *Ontwikkelingsrichting Stadsrand zuid*: één grotere uitbreidingslocatie over de A1, voor wonen, werken en energieopwekking
- *Ontwikkelingsrichting Stadsrand noord*: Het combineren van de aanleg van nieuwe natuur met logische zoekgebieden voor energieopwekking en op termijn voor bedrijventerreinen
- *Groei in de dorpen en het buitengebied*: zowel voor wonen als werken
- *Transformatie bestaande wijken en werkgebieden*: geen grote hoeveelheden nieuw programma, duurzaam te werk gaan met een klimaatadaptieve, natuurinclusieve inrichting en een aantrekkelijke buitenruimte

In het position paper “Stadmaken op de Veluwe” (december 2022) heeft het college zijn ruimtelijke focus voor de komende jaren weergegeven, waarbij wordt geprioriteerd en getemporiseerd. De focus wordt daarbij gelegd op de gebieden BSK, Zuidrand en Uddel.

Uit de interviews blijkt dat het realiseren van de gewenste initiatieven op bovenstaande locaties soms lastig is, omdat de gemeente niet overal grond in eigendom heeft. Hoge grondprijzen maken het ook minder aantrekkelijk om grond aan te kopen.

De Omgevingsvisie is in de meerjarenprogrammabegroting 2023-2026 uitgewerkt in prestatie-indicatoren. Deze zijn in grote lijnen gelijk aan de prestatieindicatoren die waren opgesteld naar aanleiding van het ambitiedocument “Apeldoorn 2040”.

Mochten er maatschappelijke veranderingen optreden die vragen om een verandering van de Omgevingsvisie dan zal de Omgevingsvisie opnieuw door de gemeenteraad vastgesteld moeten worden.

3.3 Overkoepelende beleidsnota's grondbeleid

Er zijn in de gemeente Apeldoorn twee overkoepelende beleidsnota's die beschrijven hoe het grondbeleid wordt uitgevoerd: de Nota grond- en vastgoedbeleid (reeds vastgesteld) en het wegingsmodel ruimtelijke initiatieven (nog in ontwikkeling).

Nota grond- en vastgoedbeleid

De huidige Nota grond- en vastgoedbeleid stamt uit 2021. Het grondbeleid en vastgoedbeleid worden in deze nota bij elkaar gebracht, zodat bij de (her)ontwikkeling van gronden en gemeentelijk vastgoed dezelfde spelregels en uitgangspunten gelden. De nota stelt dat het een *kaderstellend document* is voor de voorwaarden waaronder grond kan worden aangekocht of grondeigendom van de gemeente wordt ingezet.¹³

De huidige nota beschrijft twee hoofddoelen van het grondbeleid in de gemeente Apeldoorn:

1. Sturen op de realisatie van de gewenste ontwikkeling
2. Inzicht geven in de impact van een ontwikkeling

De gemeente gaat daarbij uit van een *integrale benadering*, waarbij sociale, maatschappelijke, fysieke en financiële vraagstukken bij een ontwikkeling in samenhang worden bekeken.








¹² Omgevingsvisie Woest Aantrekkelijk Apeldoorn, blz. 72-74.

¹³ Inmiddels zijn deze voorwaarden verder uitgewerkt in de “Werkwijzer Strategische Verwervingen”, vastgesteld door de gemeenteraad op 6 april 2023.

De beoordeling van het *maatschappelijk* rendement gaat via een waardenmatrix (zie illustratie, bron: Nota grond- en vastgoedbeleid blz. 15).

Bij een ontwikkeling wordt aangegeven welke ambitie er met de ontwikkeling wordt nagestreefd:

- Basis: Het minimaal noodzakelijke om een voldoende beoordeling te krijgen.
- Plus: De ontwikkeling levert een duidelijke meerwaarde voor de gemeente.
- Vooruitstrevend: De ontwikkeling scoort op gemeente- of zelfs regionaal/provinciaal niveau in de absolute top. Hierdoor wordt het op dit aspect een inspirerend voorbeeldproject.

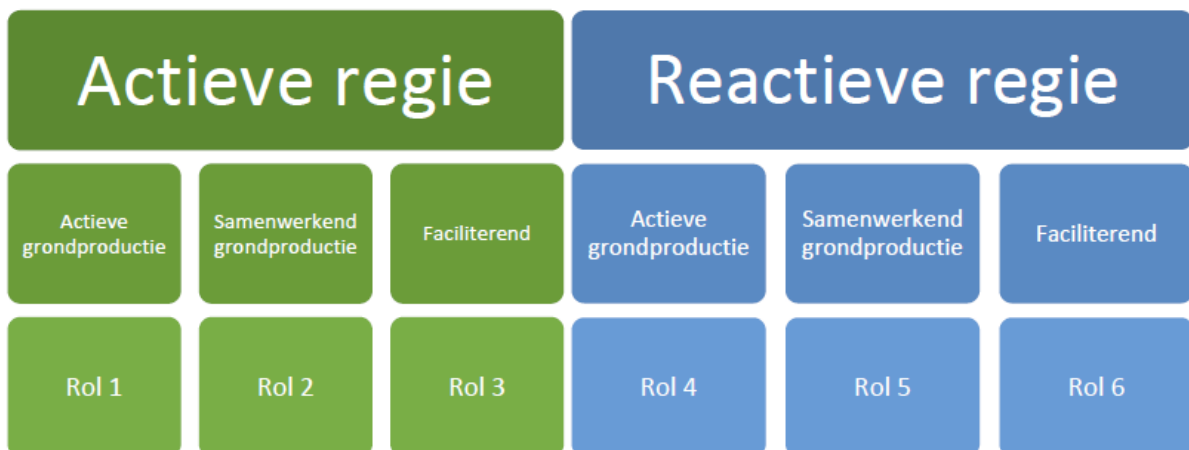
			Vooruitstrevend			
			Plus			
			Basis			
Stadmaken, Vitale dorpen en buitengebied				Fysiek en Sociaal fundament versterken		
						
Wonen	Mobiliteit	Economie en Recreatie	Circulariteit en Energie	Natuur en Landschap	Veiligheid en Inclusiviteit	Erfgoed en Ruimtelijke kwaliteit

Figuur 5 - De waardenmatrix, fictief ingevuld⁴

Nadat de integrale afweging bij een ontwikkeling is gemaakt bepaalt de gemeente haar rol bij de ontwikkeling. Om de keuze voor een bepaalde rol te kunnen maken wordt gebruik gemaakt van een afwegingskader:

1. Urgentie: Hoe urgent is een ontwikkeling?
2. Potentie: Heeft het gebied potentie om tot een ontwikkeling te komen?
3. Eigendom: Hoe betrokken is de huidige grondeigenaar?

Bijlage 1 illustreert dit. De afwegingen leiden tot een keuze uit 6 rollen voor de gemeente, waarbij de gemeente ofwel een actieve rol inneemt als de urgentie hoog is ofwel een reactieve rol inneemt als de urgentie laag is (zie onderstaande figuur). De gemeente kiest daarmee voor *situationeel grondbeleid*.



Figuur 3.1 Rolkeuze voor de gemeente (Bron: Nota Grond- en Vastgoedbeleid 2021)

In de interviews wordt aangegeven dat intern de matrix wordt gebruikt bij het bepalen van de rol bij een nieuwe ontwikkeling en dat deze ook voorgelegd wordt aan raadsleden.

De Nota grond- en vastgoedbeleid wordt volgens de gemeente elke 4 jaar geactualiseerd of als de uitgangspunten veranderen.

Wegingsmodel ruimtelijke initiatieven

Het wegingsmodel is momenteel nog in ontwikkeling. Het is bedoeld als een instrument waardoor bij een ruimtelijke ontwikkeling integraal gewogen kan worden hoe bijgedragen wordt aan de vastgestelde doelen voor 2040 uit de Omgevingsvisie. Naar verwachting wordt het wegingsmodel eind 2023 aan de raad voorgelegd.

3.4 Bestemmingsplannen

De website www.ruimtelijkeplannen.nl geeft weer welke (ontwerp)bestemmingsplannen er gepubliceerd zijn in een gemeente. In de periode 1 januari 2018 tot en met 1 juni 2023 zijn er in de gemeente Apeldoorn 180 bestemmingsplannen gepubliceerd.¹⁴

Ter vergelijking: In diezelfde periode zijn dit er 51 in de gemeente Arnhem (Arnhem heeft een vergelijkbaar aantal inwoners als de gemeente Apeldoorn) en 24 in de gemeente Vlissingen (Vlissingen heeft een vergelijkbare oppervlakte in km² als de gemeente Apeldoorn en is eveneens sterk stedelijk). Het lijkt in de gemeente Apeldoorn veelal te gaan om bestemmingsplannen voor losse adressen, terwijl het in de andere gemeenten om gebiedsdelen gaat.

In de interviews wordt als mogelijke oorzaak van het relatief hoge aantal bestemmingsplannen de invoering van de Omgevingswet genoemd. Hierbij wordt er snelheid gemaakt om onder het oude regime nog bepaalde zaken te regelen, anders zou er vertraging ontstaan. Daarom worden sommige bestemmingsplannen naar voren gehaald.

3.5 Beleidsnota's grondbeleid financieel

Financiële verordening

De Financiële Verordening 2023 beschrijft ten aanzien van grondbeleid (art. 21):

1. Het college biedt de raad jaarlijks, bij de behandeling van de begroting, een paragraaf grondbeleid aan.
2. In de paragraaf grondbeleid in het jaarverslag wordt gerapporteerd over de in de begroting aangegeven onderwerpen.
3. Jaarlijks biedt het college de raad de nota Meerjarenplan Grondexploitaties (MPG) ter besluitvorming aan.
4. Bij de TURAP biedt het college de raad een tussentijdse rapportage Grondbedrijf aan.
5. Het college draagt zorg voor een actuele nota grondbeleid die door de raad is vastgesteld. Op basis van dit beleid biedt het college de raad minimaal een keer in de vier jaar een uitvoeringskader grondbedrijf ter besluitvorming aan.

Uitvoeringskader grondbedrijf

Het grondbedrijf beheert alle voor exploitatie bestemde gronden in eigendom van de gemeente en alle door de gemeente in erfpacht uitgegeven gronden. Het grondbedrijf ontwikkelt gronden naar maatschappelijk gewenste bestemmingen.

Het Uitvoeringskader grondbedrijf beschrijft de werkwijze en de verantwoordelijkheden voor het grondbedrijf. Het betreft hier de financiële kaders voor het grondbedrijf:

“Het Uitvoeringskader Grondbedrijf 2021 geldt als uitvoering van de financiële verordening en beschrijft de verantwoordelijkheden voor de effectieve en efficiënte voorbereiding en uitvoering van het Grondbedrijf, de rapportage daarover en de controle daarop. In dit Uitvoeringskader Grondbedrijf staan de statische uitgangspunten. Dit gaat onder andere over de methoden van winst- en verliesname, het openen van complexen en de wijze van waardering van gronden.”

¹⁴ Het aantal (ontwerp)bestemmingsplannen dat de gemeenteraad heeft behandeld ligt waarschijnlijk hoger, aangezien een aanvraag tot bestemmingsplan-wijziging niet altijd gehonoreerd wordt door de gemeenteraad.

Werkzaamheden in het kader van het Grondbedrijf kunnen alleen worden uitgevoerd als deze onderdeel uitmaken van de begroting van het grondbedrijf (die via het MPG jaarlijks door de gemeenteraad wordt vastgesteld) of door een tussentijds separaat raadsbesluit zijn goedgekeurd. Inhoudelijke kaderwijzigingen (op projectniveau) worden primair niet via het MPG aan de raad voorgelegd, maar via een apart raadsbesluit. Financieel technische uitgangspunten lopen wel via het MPG.

Het Uitvoeringskader grondbedrijf is vastgesteld door de gemeenteraad in april 2021, circa een half jaar voor de "Nota grond- en vastgoedbeleid". Het Uitvoeringskader is voor het eerst vastgesteld in 2013 en in 2017 herzien. In 2021 is het herzien om aan te sluiten bij de actuele regelgeving uit het BBV en vanwege een wijziging in de ambtelijke organisatiestructuur.

Meerjaren Perspectief Grondexploitaties (MPG)

De gemeente Apeldoorn maakt gebruik van een MPG. In de MPG wordt de jaarrekening van het grondbedrijf over het voorgaande jaar gepresenteerd. De gemeenteraad dient de MPG vast te stellen, zodat daarna de totale jaarrekening van de gemeente kan worden vastgesteld.

Naast een terugblik biedt het MPG ook een vooruitblik naar de toekomst van het grondbedrijf, waarbij zowel ontwikkelingen voor de korte termijn (komend jaar) als langere termijn aan bod komen.

Nota Grondprijnsbeleid

De nota beschrijft het beleid bij de totstandkoming van grondprijzen bij verkoop van bouwrijpe grond. Dit beleid geldt als de gemeente actief grondbeleid inzet, waarbij de gemeente grond koopt en verkoopt.

De gemeente hanteert bij de grondprijs voor bouwrijpe grond de volgende beleidsdoelstellingen:

- De gemeente verkoopt de bouwgrond tegen functioneel bepaalde en marktconforme grondprijzen.
- De gemeente wijkt af van het principe van marktconformiteit bij de verkoop van bouwgrond voor een aantal specifieke niet-commerciële functies. In dat geval weegt het maatschappelijk rendement zwaarder dan het financieel rendement.

De beoogde functie van de grond bepaalt de hoogte en de berekeningsmethode van de grondprijs.

Nota Kostenverhaal

De gemeente is verplicht om de door haar gemaakte kosten te verhalen op private eigenaren bij faciliterend grondbeleid. Kosten die de gemeente maakt zijn bijvoorbeeld plankosten en kosten voor bouwrijp maken.

De gemeente is ten tijde van deze quick scan bezig met het opstellen van een Nota Kostenverhaal waarbij ook de regels van de aanstaande Omgevingswet worden betrokken (verwacht Q1 2024).

3.6 Samenvattend: beantwoording deelvraag 1

Deelvraag 1 uit deze quick scan luidt:

1. *Hoe ziet het grondbeleid eruit in de gemeente Apeldoorn (wat zijn de ambities, hoe wordt het grondbeleid uitgevoerd en hoe wordt geprioriteerd om de schaarse grond optimaal te benutten)?*

Op basis van voorgaande bevindingen komt de RKC tot de volgende beantwoording.

De ambities en de opgaven van de gemeente Apeldoorn zijn groot. Er wordt meer ruimte gevraagd voor nieuwe woningen, bedrijventerreinen, zonneparken, natuur en voorzieningen. Tegelijkertijd zal de mobiliteit veranderen door een andere invulling van wegen (bijvoorbeeld een autoluwe binnenstad) en dienen bestaande objecten verduurzaamd te worden.

De gemeente gaat bij haar grondbeleid niet alleen uit van financiële afwegingen, maar gaat uit van een integrale benadering, waarbij sociale, maatschappelijke, fysieke en financiële vraagstukken bij een ontwikkeling in samenhang worden bekeken. De gemeente kiest daarbij voor een situationeel grondbeleid, waarmee ze per ontwikkeling een andere rol kan aannemen (actief versus reactief).

Het prioriteren van ontwikkelingen is beschreven door de waardenmatrix, waar bij ontwikkelingen wordt gekeken hoeveel meerwaarde een initiatief oplevert voor de gemeente. De Omgevingsvisie geeft richting qua locaties. Daarnaast moet de prioritering nog verder uitgewerkt worden op basis van de beschreven doelen uit de Omgevingsvisie.

4. Grondbeleid en grondgebruik in de gemeente Apeldoorn 2011-2023

Dit hoofdstuk gaat in op de tweede deelvraag uit de quick scan:

2. Hoe is het grondbeleid en grondgebruik veranderd sinds 2011?

4.1 Ontwikkelingen grondbeleid 2011-2023

De geleden verliezen bij het grondbedrijf aan het begin van de 20^e eeuw hebben hun weerslag gehad op hoe het grondbeleid en de organisatie daaromheen daarna werd vormgegeven. In eerste instantie werd er volgens de geïnterviewden vooral ingezet om de reserves op orde te krijgen. Bezuinigingen werden doorgevoerd.

Daarnaast geven diverse geïnterviewden aan dat er meer 'checks en balances' zijn ingevoerd. Volgens hen betekent dit niet dat het instrumentarium is veranderd, maar dat er meer transparantie is gekomen. Destijds waren er niet-openbare sessies, waarbij alleen fractievoorzitters op de hoogte werden gesteld. Dat is tegenwoordig anders. Volgens de geïnterviewden wordt de raad meer in stelling gebracht door zaken goed uit te leggen. Ook de risico's zouden meer inzichtelijk zijn dan vroeger.

Verder worden gronden nu alleen gekocht als duidelijk is welk doel de gemeente met de aankoop beoogt.

Het rapport van de enquêtecommissie uit 2011 bevatte diverse aanbevelingen om grote verliezen op de grondexploitaties te voorkomen in de toekomst. In onderstaande tabel staan een aantal aanbevelingen uit 2011 met daarbij de opvolging zoals die uit deze quick scan naar voren kwam (aanbevelingen die niet ter sprake kwamen in de interviews zijn weggelaten).

Noot: de quick scan was niet bedoeld om een volledig 'doorwerkingsonderzoek' te doen naar de aanbevelingen uit 2011. Onderstaande moet in dat licht worden gezien als een bijvangst.

Tabel 4.1 Aanbevelingen enquêtecommissie 2011 en huidige bevindingen

Aanbeveling	Bevinding quick scan
Creëer in het MPG 2012 volledige transparantie inzake de huidige grondportefeuille en grondexploitaties, stel niet een deel uit naar het MPG 2013.	In de interviews wordt opgemerkt dat de huidige MPG's transparanter zijn dan vroeger.
Breng prioriteitstelling aan tussen de projecten in de grondportefeuille. Kies er eventueel voor om projecten te schrappen, waardoor andere projecten meer ruimte tot ontwikkeling krijgen.	Met het ambitiesdocument Apeldoorn 2040 en de Omgevingsvisie heeft de gemeenteraad een prioritering aangegeven. In de interviews werd daarnaast opgemerkt dat er bepaald vastgoed is verkocht om andere ontwikkelingen mogelijk te maken.
Versterk de controlerende taak van de raad	In de interviews werd opgemerkt dat de MPG's verbeterd zijn, waardoor er meer inzicht is voor de raad.

Het type grondbeleid is veranderd sinds 2011. In 2013 werd een nieuwe nota grondbeleid vastgesteld. Met het oog op de geleden verliezen bij het grondbedrijf is toen gekozen voor *faciliterend grondbeleid* in plaats van actief grondbeleid (een verschuiving die bij veel gemeenten te zien was na de financiële crisis van destijds).

De huidige Nota grond- en vastgoedbeleid uit 2021 geeft aan dat het faciliterend grondbeleid ertoe heeft geleid dat er te veel aan de markt is overgelaten, waardoor ambities te weinig zijn opgepakt. In het huidige grondbeleid is daarom gekozen voor *situationeel grondbeleid*: de gemeente Apeldoorn kiest per gebied of ambitie een rol die het beste past.

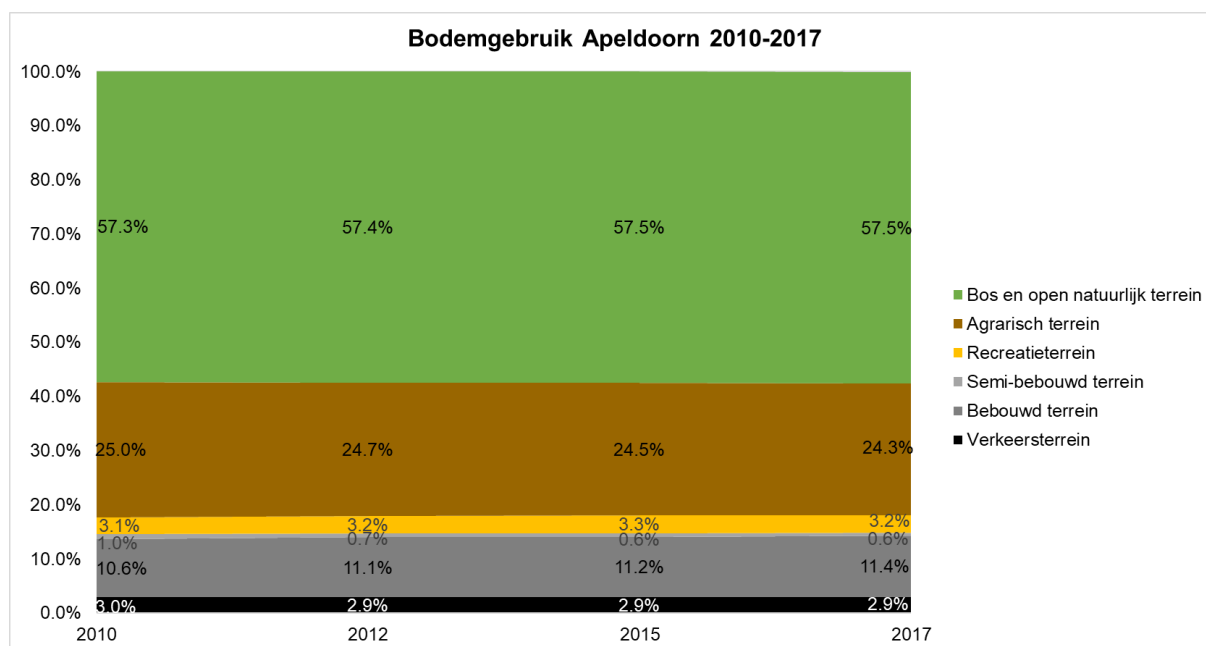
Uit de interviews blijkt dat de situatie uit 2011 nog doorwerkt in het heden. Diverse geïnterviewden geven aan dat de gemeente nog te voorzichtig is en dat de mogelijkheid vanaf eind 2021 om actief grondbeleid te voeren nog niet ten volle wordt benut. Dit blijkt ook uit het MPG 2023 (blz. 4):

“Het jaar 2022 is een jaar waarin er volop is gewerkt aan de voorbereiding van het openen van een aantal grondbedrijf complexen en voorzichtig de eerste stappen zijn gezet naar een actiever grondbeleid. Dit deden we door werkzaamheden op te starten voor de aankoop van verschillende eigendommen. Ook hebben we een aantal verwervingen gerealiseerd. In 2023 krijgen deze voorbereidingen verder hun beslag in een aantal voorstellen voor het openen van grondbedrijf complexen en zullen we, met instemming van de gemeenteraad, meer gronden en opstallen toevoegen aan onze strategische voorraad.”

Gezien de ambities van de gemeente wordt de noodzaak gevoeld om actief grondbeleid te voeren. De gemeente past bijvoorbeeld de Wet Voorkeursrecht Gemeente vaker toe als invulling van een meer actief grondbeleid.

4.2 Ontwikkelingen grondgebruik 2011-2023

De beschikbare ruimte voor nieuwe initiatieven in de gemeente Apeldoorn is schaars. De gemeente Apeldoorn bestaat voor meer dan de helft uit bos en open natuurlijk terrein, terwijl een kwart gebruikt wordt als agrarisch terrein (zie onderstaande figuur).



Figuur 4.1: Bodemgebruik Apeldoorn 2010-2017 (gebaseerd op cijfers CBS)¹⁵

In de periode 2010 tot 2017 (het meest recente jaar beschikbaar) is er weinig verandering waar te nemen in het bodemgebruik.

Het aantal woningen in de gemeente Apeldoorn nam de afgelopen 10 jaar gemiddeld met 1,1% per jaar toe:

¹⁵ Het CBS heeft het Bestand Bodemgebruik na peiljaar 2017 stopgezet. De methodiek van het Bestand Bodemgebruik wordt vernieuwd.



Figuur 4.2 Wijziging woningvoorraad Apeldoorn 2013-2022 (gebaseerd op cijfers CBS)¹⁶

Het aantal bedrijven gevestigd in de gemeente Apeldoorn groeide gemiddeld met 4,8% per jaar sinds 2016:¹⁷



Figuur 4.3 Wijziging bedrijven Apeldoorn 2016-2023 (gebaseerd op cijfers CBS)¹⁸

De geïnterviewden geven aan dat de volgende projecten de afgelopen jaren de meeste impact hebben gehad op het grondgebruik:

¹⁶ Bron: <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/81955NED/table?dl=95B16>.

¹⁷ 2015 is het eerste jaar dat het aantal bedrijven in Apeldoorn beschikbaar is bij het CBS.

¹⁸ Bron: <https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/81575NED/table?dl=95B0E>.

- De realisatie van bedrijventerreinen (Apeldoorn Noord en De Ecofactorij)
- Ontwikkeling wijk Zuidbroek
- Zonnehoeve
- De aanleg van zonnevelden

4.3 Samenvattend: beantwoording deelvraag 2

Deelvraag 2 uit deze quick scan luidt:

2. Hoe is het grondbeleid en grondgebruik veranderd sinds 2011?

Op basis van voorgaande bevindingen komt de RKC tot de volgende beantwoording.

Na de geleden verliezen bij het grondbedrijf en het daaropvolgende rapport van de enquêtecommissie in 2011 werd het grondbeleid omgevormd. Van actief grondbeleid werd overgegaan op faciliterend grondbeleid. Tegelijkertijd werkte de organisatie aan het op orde brengen van de financiën en het creëren van meer transparantie.

In 2021 stapt de gemeente over op situationeel grondbeleid, waardoor de gemeente haar rol kan aanpassen op basis van een ontwikkeling. Actief grondbeleid is hiermee weer mogelijk. Tot dusver is de gemeente echter nog voorzichtig en is hiervan niet veel gebruik gemaakt.

De woningvoorraad in de gemeente Apeldoorn is de afgelopen 10 jaar elk jaar gestegen. Onder andere de ontwikkeling van de wijk Zuidbroek heeft hieraan bijgedragen. Het aantal bedrijven in de gemeente Apeldoorn stijgt ook elk jaar. Het ontwikkelen van de bedrijventerreinen Apeldoorn Noord en De Ecofactorij hebben hier waarschijnlijk aan bijgedragen.

5. De rol van de Apeldoornse gemeenteraad bij grondgebruik

Dit hoofdstuk gaat in op deelvraag 3 uit de quick scan:

3. Welke rol heeft de gemeenteraad gespeeld bij het grondgebruik (hoe is de raad geïnformeerd, betrokken en hoe heeft de raad invulling gegeven aan zijn rollen van volksvertegenwoordiging, kaderstelling en controle)?

De gemeenteraad van Apeldoorn heeft kaders gesteld voor het grondgebruik, onder andere door het vaststellen van diverse documenten over grondbeleid, zoals beschreven in hoofdstuk 3. Dit hoofdstuk gaat in op de informatievoorziening, de inzet van algemene raadsinstrumenten en de perceptie van de raad zelf over de eigen rol.

5.1 Informatievoorziening richting de raad

Gezien de hoeveelheid informatie en de scope van een quick scan heeft de RKC bij het kijken naar de informatievoorziening zich beperkt tot de periode 1 januari 2018 tot 1 juni 2023 (de raadsperiode voor, tijdens en na de overgang naar het situationeel grondbeleid).

De geïnterviewden geven aan dat er diverse themasessies zijn georganiseerd over grondgebruik om de raad te informeren en te betrekken. Met name bij de Omgevingsvisie is er volgens hen een intensief traject geweest, met deelsessies over de verschillende vraagstukken (energietransitie, woningbouw, klimaat). Er zijn ook diverse rondes geweest voordat het stuk werd vastgesteld.

Er zijn themasessies geweest voor het bepalen van grondprijzen en technische sessies over grondbeleid om technische aspecten goed uit te kunnen leggen aan de gemeenteraad.

De afgelopen jaren is de raad geïnformeerd over het grondbeleid en/of grondgebruik via zes raadsbrieven. Zie onderstaande tabel.

Tabel 5.1 Raadsbrieven grondgebruik 1 januari 2018 tot 1 juni 2023

Datum	Titel	Inhoud
22-11-2022	Traject aankoop gronden te Loenen	Vestiging voorkeursrecht voor aankoop camping
28-09-2022	Aanwijzing van gronden ex artikel 6 Wvg	Vestiging voorkeursrecht Loenen
29-03-2021	Wijzigingen Uitvoeringskader grondbedrijf 2021	Toelichting nieuwe Nota grond- en vastgoedbeleid
04-06-2020	Presentatie Vastgoed en Grondbeleid	Aankondiging onderwerpen presentatie
11-12-2020	Casussen grond en vastgoedbeleid + bijlage	Casussen n.a.v. een presentatie en die geagendeerd zullen worden in een PMA
15-03-2018	Winstneming grondbedrijf	Bericht over verandering systematiek winstneming als gevolg van landelijke beleidswijziging

5.2 Gebruik van het algemene raadinstrumentarium

De gemeenteraad heeft in de periode 1 januari 2018 tot 1 juni 2023 diverse raadsinstrumenten ingezet om het grondgebruik in de gemeente te beïnvloeden. Hieronder volgt een beschrijving welke instrumenten de raad heeft ingezet.¹⁹

Moties en amendementen

De gemeenteraad heeft 28 moties en amendementen aangenomen die een effect beogen op het grondgebruik, omdat ze vragen om extra ruimte of een functieverandering van een bestaande situatie beogen. Zie bijlage 2 voor een overzicht van deze moties en amendementen. In bijlage 2 is ook vermeld wat de stand van zaken ervan is. Samengevat is volgens de RKC de stand van zaken als volgt:

Is uitgevoerd	29%
Wordt uitgevoerd	39%
Wordt niet uitgevoerd	7%
Status onbekend	25%

Bijna 30% is uitgevoerd en bijna 40% van de moties is momenteel in uitvoering. Dit laatste is te verklaren door de lange doorlooptijd van projecten op het gebied van grondgebruik.

De redenen dat 2 moties niet uitvoerbaar zijn (7%) is bij een dat de motie te gecompliceerd wordt geacht om uit voeren en de andere motie is achterhaald.

De reden voor de status "onbekend" is in de meeste gevallen dat de gemeenteraad nog op informatie wacht.

Initiatiefvoorstellen

Er is één initiatiefvoorstel besproken dat een effect beoogt op het grondgebruik:

Tabel 5.2 Initiatiefvoorstellen grondgebruik 1 januari 2018 tot 1 juni 2023

Datum	Titel	Status
15-11-2018	Nieuwe kaders woningbouw Apeldoorn	Afgevoerd

Het initiatiefvoorstel is op verzoek van de indieners aangehouden tot aan het verschijnen van de Woonagenda.

Overige instrumenten

De gemeenteraad kan de accountant om de advies vragen ten aanzien van financiële zaken rondom grondbeleid. Naast het reguliere accountantsverslag heeft de gemeenteraad hiervan geen gebruik gemaakt.

5.3 Perceptie van de gemeenteraad over zijn eigen rol

Op 21 september heeft een woordvoerdersgesprek plaatsgevonden met raadsleden vanuit zeven verschillende fracties. Het doel van het gesprek was om te achterhalen wat de perceptie is van de fracties over hun eigen rol bij het grondbeleid en het grondgebruik.

¹⁹ De RKC heeft de schriftelijke vragen hierbij buiten beschouwing gelaten. Door de hoeveelheid daarvan (bijna 600 in de onderzochte periode) vielen deze buiten de scope van een quick scan.

Er werd gediscussieerd over de mate van grip die de gemeenteraad heeft op het grondbeleid. De meeste raadsleden ervaren een redelijke grip op het grondbeleid. Men voelt zich goed geïnformeerd en betrokken door het college bij projecten.

Kaderstellende rol

Er is volgens de raadsleden lang en doordacht over de kaders voor het grondbeleid gesproken en de raadsleden vinden de uiteindelijk gestelde kaders duidelijk. Wel lopen in de uitvoering een aantal zaken anders. Bijvoorbeeld door actuele ontwikkelingen in de praktijk (een stuk grond komt beschikbaar) legt het college een initiatief voor dat niet past binnen de gestelde kaders. Er ligt daarbij soms geen plan onder. De kans om actief grond te kopen wordt dan vaak benut, omdat men de kans niet wil laten lopen, maar raadsleden missen daarbij weleens een goede argumentatie. Er werd een gevoel gedeeld dat de gemeenteraad dan achter de feiten aan lijkt te lopen en er werd gediscussieerd of de raad welbewust een keuze maakt om af te wijken van de eigen gestelde kaders. Er werd gepleit voor een strakkere toepassing van de bestaande kaders en een duidelijker begrip van hoe deze kaders moeten worden toegepast.

Er werd opgemerkt dat hoewel er veel kaders zijn, ze vaak te abstract zijn. De Omgevingsvisie werd genoemd als een voorbeeld van een kader dat soms te vaag is om effectief te zijn bij het toetsen van projecten.

Het belang van het definiëren van ontwikkelkaders en strategieën werd benadrukt, met de opmerking dat deze informatie voor alle raadsleden beschikbaar moet zijn. Het matrixmodel met Potentie, Urgentie en Eigendom komt regelmatig terug in raadsvoorstellen, maar niet altijd. Meestal ontbreekt de matrix bij de plannen die onverwacht opkomen, volgens de raadsleden.

Een aantal raadsleden gaf aan meer informatie te willen ontvangen als een plan wordt voorgelegd. Dit betreft informatie over scenario's, risico's en historische context:

- *Scenario's*: Vaak wordt één mogelijkheid geschetst in een voorstel. Sommige raadsleden zouden graag een alternatief scenario voorgelegd krijgen, bijvoorbeeld: wat gebeurt er als we 'nee' zeggen tegen dit plan?
- *Risico's*: Per plan wordt geschetst wat het financiële risico is. Men zou graag meer inzage willen in de financiële gevolgen en risico's die het plan heeft op de totale begroting en balans. Wat is de samenhang met andere projecten? Wat als iets niet lukt? Waar ontstaan dan problemen? De noodzaak van een bredere risicoanalyse werd besproken, waarbij niet alleen naar financiële risico's wordt gekeken, maar ook naar andere maatschappelijke risico's zoals bodem- en waterbeheer en stikstofuitstoot.
- *Historische context*: De historie van besluitvorming is niet altijd duidelijk. Soms wordt de raad verrast door zaken uit het verleden. Als voorbeeld wordt hierbij aangehaald de bouw van twee winkelcentra waarbij men niet wist dat vele jaren geleden al een vergunning was afgegeven.

Er werd gepleit voor een betere communicatie over de gevolgen van beslissingen, zowel intern als extern.

Controlerende rol

De raadsleden zijn positief over hun controlerende rol. De raadsleden vinden dat ze goed geïnformeerd worden over de voortgang op de ambities, onder andere door de tussenrapportages. Daarnaast worden er bezoeken georganiseerd, zoals een fietstocht langs diverse projecten.

Er wordt opgemerkt dat het MPG dit jaar niet behandeld is in de PMA, terwijl het toch een belangrijk onderwerp is. Dit is echter een keuze geweest van het Presidium en derhalve van de raad zelf.

Ambities van Apeldoorn

De raadsleden onderschrijven dat de ambities van de gemeente hoog zijn. Raadsleden geven aan dat ze prioriteiten stellen aan de hand van de lijst 'Prioritaire projecten'. Die lijst is volgens hen opgesteld door het college met nauwe betrokkenheid van de raad.

Er zijn gemengde gevoelens over hoe actief de gemeente nu is met het grondbeleid. Sommige raadsleden vinden dat er nu actief wordt aangekocht (soms zelfs iets teveel, door de eerder genoemde plotseling opkomende kansen), anderen vinden dat de gemeente nog te voorzichtig is.

Er werd opgemerkt dat de gemeente beperkt personeel heeft, wat uitdagingen met zich meebrengt bij het nastreven van deze ambities.

Tenslotte werd benadrukt dat de raadsleden, als lekenbestuur, behoefte hebben aan een eenvoudige presentatie van keuzes en inzicht in de integrale gevolgen van hun beslissingen (niet alleen projectgericht).

5.4 Samenvattend: beantwoording deelvraag 3

Deelvraag 3 uit deze quick scan luidt:

3. *Welke rol heeft de gemeenteraad gespeeld bij het grondgebruik (hoe is de raad geïnformeerd, betrokken en hoe heeft de raad invulling gegeven aan zijn rollen van volksvertegenwoordiging, kaderstelling en controle)?*

Op basis van voorgaande bevindingen komt de RKC tot de volgende beantwoording.

De gemeenteraad is op diverse momenten geïnformeerd en betrokken bij de totstandkoming van het grondbeleid. Er zijn diverse themabijeenkomsten georganiseerd over verschillende onderdelen binnen het grondbeleid en er zijn diverse raadsbrieven verstuurd. Raadsleden voelen zich hierdoor geïnformeerd en betrokken.

Bij individuele projecten waarover een besluit moet worden genomen missen sommige raadsleden informatie (een alternatief scenario, de samenhang met andere projecten, de bredere gevolgen van een besluit, de historische context).

De raadsleden geven aan dat ze voldoende informatie ontvangen om de controlerende rol goed in te vullen.

De gemeenteraad heeft in de periode 1 januari 2018 tot 1 juni 2023 28 moties en amendementen aangenomen die een effect beogen op het grondgebruik (omdat ze vragen om extra ruimte of een functieverandering van een bestaande situatie beogen). Bijna 30% daarvan is uitgevoerd en bijna 40% van de moties is momenteel in uitvoering. In een deel van de overige gevallen wacht de gemeenteraad op nadere informatie. Er is één initiatiefvoorstel besproken. Deze is aangehouden.

Raadsleden gaven in een woordvoerdersgesprek aan redelijke grip te hebben op het grondbeleid. De gestelde kaders vindt men doordacht en helder. Een uitzondering vormt de Omgevingsvisie, waar men de kaders te abstract vindt om in de praktijk mee te werken. De raad houdt zich niet altijd aan de kaders, met name als zich een kans tot aankoop voordoet.

6. Vooruitblik grondgebruik in de gemeente Apeldoorn

Grondbeleid (en daardoor grondgebruik) is continu aan verandering onderhevig, door gewijzigde behoeften vanuit de samenleving en wijzigingen in wetgeving. Dit hoofdstuk uit de quick scan gaat in op twee deelvragen die betrekking hebben op de toekomst:

4. Welke gevolgen heeft de Omgevingswet voor het grondbeleid in de gemeente Apeldoorn?
5. Welke andere veranderingen, naast de Omgevingswet, zijn komende tijd nog meer te verwachten ten aanzien van het grondgebruik in de gemeente Apeldoorn?

6.1 Invloed van de Omgevingswet op grondbeleid

Op 1 januari 2024 treedt de Omgevingswet in werking. De Omgevingswet vervangt diverse wetten die te maken hebben met grondgebruik. Een belangrijke verschuiving is dat er breder wordt gekeken dan alleen ruimtelijke ordening. Onder de Omgevingswet kunnen er regels worden opgesteld over de bredere fysieke leefomgeving, waaronder gezondheid, veiligheid en duurzaamheid.

Dit heeft effect op de mogelijkheden voor grondgebruik in een gemeente en de rol van de gemeenteraad daarbij. Zoals de VNG aangeeft: *“De Omgevingswet geeft de raad meer mogelijkheden om een kaderstellende rol in te vullen. Maar alleen als de raad zich daar bewust van is én de handvatten weet beet te pakken.”*²⁰

Op dit moment is het ruimtelijk beleid nog vastgelegd in structuurvisies, beleidsnota's en bestemmingsplannen. Veel van deze zaken zijn geregeld in de Wro, die verdwijnt met de komst van de Omgevingswet. De Omgevingswet bevat onder andere de volgende kerninstrumenten:

- De Omgevingsvisie Wordt vastgesteld door de gemeenteraad
- Het Omgevingsprogramma Collegebevoegdheid
- Het Omgevingsplan Wordt vastgesteld door de gemeenteraad
- Omgevingsvergunningen Collegebevoegdheid, gemeenteraad heeft adviesrecht

Omgevingsvisie

De structuurvisies vanuit de Wro worden in de Omgevingswet vervangen door één Omgevingsvisie. Een Omgevingsvisie is een samenhangend, strategisch plan over de fysieke leefomgeving en houdt rekening met alle ontwikkelingen die voor het gebied van belang zijn.²¹ De gemeenteraad stelt de Omgevingsvisie vast (art. 3.1 Omgevingswet).

In de gemeente Apeldoorn is de Omgevingsvisie reeds vastgesteld (februari 2022).

Omgevingsprogramma

Een Omgevingsprogramma bevat voor een of meer onderdelen van de fysieke leefomgeving (art. 3.5 Omgevingswet): 1. een uitwerking van het te voeren beleid voor de ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming of het behoud daarvan en 2. maatregelen om aan een of meer omgevingswaarden te voldoen of een of meer andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving te bereiken. Het college van B&W is het bevoegd gezag voor het vaststellen van een dergelijk programma (art. 3.4 Omgevingswet).

²⁰ <https://vng.nl/rubrieken/onderwerpen/gemeenteraad-en-de-omgevingswet>.

²¹ Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2016), Omgevingswet in het kort.

Omgevingsplan

In plaats van diverse bestemmingsplannen komt er één Omgevingsplan voor het hele grondgebied van de gemeente. De gemeenteraad stelt dit Omgevingsplan vast (art. 2.4 Omgevingswet).²²

Huidige bestemmingsplannen in de gemeente komen als onderdeel terecht in het tijdelijke deel van het nieuwe Omgevingsplan. Ook exploitatieplannen komen terecht in het tijdelijke deel van het omgevingsplan. Een gemeente heeft volgens de wet tot en met 2029 de tijd om een Omgevingsplan vast te stellen dat voldoet aan de Omgevingswet.

In de gemeente Apeldoorn zal het Omgevingsplan dat de huidige bestemmingsplannen vervangt in delen worden voorgelegd aan de gemeenteraad.²³ In vorige raadsperiode is een raads werkgroep ingesteld voor de implementatie van de Omgevingswet. De werkgroep is deze raadsperiode voortgezet en zal gaan kijken naar welke verordeningen wel en welke niet opgenomen moeten worden in het Omgevingsplan.

Omgevingsvergunningen

Het college van B&W was en is het bevoegd gezag voor het afgeven van omgevingsvergunningen. Er verandert wel iets aan het *adviesrecht* van de gemeenteraad. Soms hebben initiatiefnemers een plan dat in strijd is met een bestemmingsplan. Onder de huidige wetgeving kan de gemeenteraad desgevraagd een ‘verklaring van geen bedenkingen’ afgeven om dergelijke initiatieven toch mogelijk te maken. De gemeenteraad kan vooraf categorieën gevallen aangeven waarbij het college van B&W niet naar de gemeenteraad hoeft. Dit komt echter te vervallen met de inwerkingtreding van de Omgevingswet.

Onder de Omgevingswet kan de gemeenteraad bepalen dat in sommige gevallen het college juist wél naar de gemeenteraad moet (art. 16.15a Omgevingswet). De gemeenteraad kan bepalen dat zij een bindend advies moet geven over initiatieven die niet passen in het Omgevingsplan. Dit kan alleen in die gevallen waarvan de raad nog vóór de inwerkingtreding van de Omgevingswet vastgelegd heeft daarbij gebruik te willen maken van het adviesrecht.²⁴ Als de gemeenteraad niets vastlegt, dan wordt het college van B&W het bevoegd gezag om te beslissen op een plan dat niet past binnen het Omgevingsplan.

Het toepassen van het bindend adviesrecht brengt wel een spanning met zich mee ten aanzien van de doorlooptijd: binnen de Omgevingswet is acht weken procedure de standaard voor vergunningverlening (art. 16.64 Omgevingswet). Dit kan eenmalig met zes weken verlengd worden. De VNG heeft een handreiking geschreven met tips om het gesprek binnen de gemeenteraad te voeren over de rol van de gemeenteraad en een passende werkwijze.²⁵

In Apeldoorn heeft de gemeenteraad in juli 2023 het adviesrecht vastgelegd. Er is afgesproken de lijst met categorieën van gevallen voor bindend advies te evalueren binnen één jaar na inwerkingtreding van de Omgevingswet.

²² De gemeenteraad kan de bevoegdheid tot het vaststellen van delen van het omgevingsplan delegeren aan het college van B&W (art. 2.8 Omgevingswet).

²³ Bron: Meerjaren Programma Begroting 2023-2026, blz. 45.

²⁴ <https://www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/schulinck-omgevingsrecht/adviesrecht-gemeenteraad-bij-afwijking-omgevingsplan>.

²⁵ VNG (2020), Handreiking Adviesrecht gemeenteraad bij afwijkingen van het Omgevingsplan.

6.2 Andere relevante ontwikkelingen

Een uitdaging bij het grondbeleid is volgens geïnterviewden de personeelsbezetting. Het maakt daarbij niet uit of het gaat om het vinden van eigen personeel of externe inhuur: beide is uitdagend. Het is moeilijk om mensen aan te trekken die begrijpen hoe grondbeleid in elkaar zit en de energietransitie.

De RKC licht hieronder beleidsmatige ontwikkelingen voor het grondbeleid en grondgebruik in de gemeente Apeldoorn toe:

- De gekozen focus op brede welvaart
- De Regionale Energiestrategie (RES)
- Landelijke modernisering van het grondbeleid

Brede welvaart

De gemeente Apeldoorn heeft ervoor gekozen de focus te leggen op brede welvaart. Hierbij ligt de focus op het bereiken van maatschappelijke doelen. Dit betekent volgens geïnterviewden dat andere (meer) aspecten een rol gaan spelen bij de afweging om over te gaan tot een bepaalde ontwikkeling. Bij grondaankopen zal de gemeente bijvoorbeeld kijken hoe de ontwikkeling bijdraagt aan het bereiken van maatschappelijke doelen. Maatschappelijke belangen wogen al mee, maar gaan nog meer meetellen in de afweging. Het maakt de afweging volgens geïnterviewden complexer.

In diverse gevallen zal het betekenen dat de gemeente geld toe moet leggen om bepaalde ontwikkelingen te realiseren. Ook de terugverdientijd zal langer zijn dan voorheen. Deze keuze moet door college en raad gemaakt worden.

De Regionale Energiestrategie (RES)

De gemeente Apeldoorn heeft (samen met anderen in de RES-regio) doelstellingen geformuleerd voor het opwekken van hernieuwbare energie. Het opwekken van hernieuwbare energie vraagt om ruimte. De focus ligt voorlopig op het opwekken van zonne-energie. De gemeente probeert zoveel mogelijk zonnepanelen op daken te krijgen, maar dat levert niet voldoende duurzame stroom.²⁶ Er zijn daarom zonnenvelden nodig. In de Omgevingsvisie zijn twee zoekgebieden genoemd voor zonnenvelden. Er is volgens geïnterviewden echter maatschappelijke weerstand. Het is moeilijk om als Apeldoorn aan de RES te voldoen en in 2050 zelf alle benodigde energie op te wekken (de ambitie van de gemeente). Het opwekken van hernieuwbare energie vraagt daarnaast om extra transformatorhuisjes (circa de helft meer erbij, volgens geïnterviewden). Dit vraagt ook ruimte. In plaats van terugleveren aan het net zou de opgewekte energie anders ingezet kunnen worden volgens de gemeente. De gemeente gaat daarom pilotprojecten starten voor energieopslag.

Modernisering grondbeleid

In juni 2023 heeft het Ministerie van BZK een brief aan de Tweede Kamer gestuurd over de modernisering van het grondbeleid.²⁷ De brief gaat over hoe het grondbeleid gemoderniseerd kan worden, zodat gebiedsontwikkelingen die reeds besloten zijn efficiënter kunnen plaatsvinden. Onder andere gemeenten hebben hiertoe opgeroepen, omdat ze gebiedsontwikkelingen willen versnellen.

De brief schetst drie sporen om het grondbeleid te verbeteren:

1. Maatregelen op korte termijn om de huidige instrumenten van het grondbeleid beter te kunnen inzetten en toepassen.
2. Maatregelen en verkenningen op middellange termijn die erop gericht zijn om – bij faciliterend grondbeleid – de inbrengwaarde van grond te verlagen, zodat de mogelijkheden voor het verhalen van publieke kosten verbeteren.
3. Mogelijke, meer fundamentele wijzigingen op de lange termijn om waardeveranderingen van grond – als gevolg van publieke besluiten – meer ten goede te laten komen van aan publieke doelen en opgaven.

²⁶ Bron: <https://www.apeldoorn.nl/energietransitie/zonne-energie>, benaderd 5 september 2023.

²⁷ <https://open.overheid.nl/documenten/07f1bf79-ee0a-49d8-9f6d-7aa01673584f/file>.

Eén van de geïnterviewden geeft aan dat de maatregelen en adviezen op de korte termijn niet direct grote gevolgen lijken te hebben voor de gemeente Apeldoorn. Bijvoorbeeld het vaker toepassen van de Wet Voorkeursrecht Gemeenten is iets dat de gemeente Apeldoorn al meer lijkt te doen dan andere gemeenten. Voor de maatregelen op middellange en lange termijn is nog niet aan te geven welke gevolgen zij zullen hebben voor de gemeente Apeldoorn.

6.3 Samenvattend: beantwoording deelvragen 4 en 5

Dit hoofdstuk beschreef twee deelvragen die betrekking hebben op de toekomst:

4. *Welke gevolgen heeft de Omgevingswet voor het grondbeleid in de gemeente Apeldoorn?*
5. *Welke andere veranderingen, naast de Omgevingswet, zijn komende tijd nog meer te verwachten ten aanzien van het grondgebruik in de gemeente Apeldoorn?*

Op basis van voorgaande bevindingen komt de RKC tot de volgende beantwoording.

De Omgevingswet kent vier kerninstrumenten:

- *De Omgevingsvisie* - De Omgevingsvisie bevat de structuurvisie voor de hele gemeente. De gemeenteraad van Apeldoorn heeft in februari 2022 de Omgevingsvisie vastgesteld.
- *Het Omgevingsprogramma* - Het Omgevingsprogramma bevat een uitwerking en maatregelen en is een collegebevoegdheid.
- *Het Omgevingsplan* - Het Omgevingsplan vervangt alle nu nog geldende bestemmingsplannen. De gemeenteraad heeft tot en met 2029 de tijd om het Omgevingsplan vast te stellen. In de gemeente Apeldoorn zal het Omgevingsplan in delen naar de gemeenteraad gebracht worden, ondersteund door een raads werkgroep.
- *Omgevingsvergunningen*. Het afgeven van Omgevingsvergunningen was en blijft een collegebevoegdheid. De gemeenteraad kan bepalen dat zij een bindend advies moet geven over initiatieven die niet passen in het Omgevingsplan; dit heet het 'adviesrecht'. In Apeldoorn heeft de gemeenteraad in juli 2023 het adviesrecht vastgelegd.

Naast de Omgevingswet zijn er een aantal andere beleidsmatig relevante ontwikkelingen voor het grondbeleid en grondgebruik. Dit zijn de door de gemeente gekozen *focus op brede welvaart* (waardoor maatschappelijke doelen meer meetellen in de afwegingen), het voldoende opwekken van hernieuwbare energie om te *voldoen aan de doelstellingen van de Regionale Energiestrategie* en het *landelijke plan tot modernisering van het grondbeleid*.

7. Voorbeelden van andere gemeenten

Een vraag die naar voren kwam bij het ontwikkelen van deze quick scan was: Hoe doen andere gemeenten het qua grondgebruik? Wellicht kan de gemeente Apeldoorn wat leren van andere gemeenten op het dossier grondgebruik. Derhalve staat in dit hoofdstuk de volgende deelvraag centraal:

6. Wat kan Apeldoorn leren van andere gemeenten op het dossier grondgebruik?

Uit de interviews blijkt dat de gemeente zelf ook naar buiten kijkt om inspiratie te vinden. Voor het afwegingsmodel heeft men gekeken naar het model van Enschede. Bij de referentienormen voor maatschappelijke voorzieningen is gekeken naar de 'barcode' van Utrecht. De gemeente vraagt soms aan de provincie (Gelderland of Utrecht) of zij nog goede voorbeelden hebben vanuit andere gemeenten.

In deze quick scan is gekeken naar het grondbeleid bij een aantal referentiegemeenten. Elke gemeente is uniek, maar er is gekeken welke gemeenten een aantal vergelijkbare kenmerken hebben als de gemeente Apeldoorn. Qua kenmerken is er gekeken naar beschikbare kenmerken uit de database van het CBS met regionale kerncijfers: *inwoneraantal* en *stedelijkheid*. Kijkend naar gemeenten die minimaal 130.000 inwoners hebben en vooral "sterk stedelijk" zijn net als de gemeente Apeldoorn is hieruit onderstaande lijst voortgekomen.

Tabel 7.1 Geselecteerde referentiegemeenten en hun kenmerken

Gemeente	Inwoner-aantal	Stedelijkheid				
		% zeer sterk stedelijk	% sterk stedelijk	% matig stedelijk	% weinig stedelijk	% niet stedelijk
Apeldoorn	165611	18%	51%	11%	7%	13%
Amersfoort	158590	30%	51%	13%	5%	2%
Arnhem	163888	28%	47%	16%	8%	2%
Nijmegen	179100	37%	39%	15%	8%	0%
Zaanstad	157166	26%	47%	13%	9%	5%
Zwolle	130668	25%	45%	15%	11%	4%

7.1 Amersfoort

De Nota Grondbeleid dateert uit 2014. Amersfoort heeft net als de gemeente Apeldoorn gekozen voor situationeel grondbeleid. Amersfoort baseert haar rolkeuze bij een ontwikkeling net als de gemeente Apeldoorn op urgentie en potentie (en gebruikt niet het criterium "eigendom" dat de gemeente Apeldoorn als derde criterium meeneemt).

Enkele kenmerken van het beleid:²⁸

- Als Amersfoort een actieve rol aanneemt wordt dit altijd voorafgegaan door een risico- en financiële analyse.
- Amersfoort zet tijdelijk gebruik van vastgoed in om initiatieven met een (maatschappelijke) meerwaarde te faciliteren.
- Als Amersfoort gemeentelijk vastgoed verkoopt onderzoekt zij eerst of (sociale) woningbouw mogelijk is. Bij nieuwe ontwikkelingen bestaat de verplichting minimaal 35% sociale woningbouw toe te voegen. Periodiek wordt gerapporteerd over de voortgang van de woonopgave.
- Amersfoort maakt gebruik van scenarioanalyses, risicomanagement en stapsgewijze besluitvorming, om tijdig in te grijpen en bij te sturen op de financiën.

²⁸ Bron: Amersfoort Meerjaren Programma Begroting 2023-2026.

Uit rekenkameronderzoek van de Rekenkamer 's-Hertogenbosch waarin Amersfoort als voorbeeld is opgenomen blijkt dat het grondbeleid in Amersfoort vooral pragmatisch wordt bekeken.²⁹

“Binnen de ambtelijke organisatie bestaat een belangrijke wens “de handen vrij te houden” en “alle opties open te houden”. Het grondbeleid hoeft niet sturend te zijn in de beleidskeuze of de keuze van grondbeleidsinstrumentarium. Het kaderstellende karakter van het grondbeleid is eerder een uiterste begrenzing van het beleid, dan sturend van karakter. De keuze voor het instrumentarium is vooral pragmatisch- en praktijkgericht. Dit ‘cafeteria-model’ biedt de gemeente zo veel mogelijk opties om per situatie te kiezen.”

Bron: Rekenkamer 's-Hertogenbosch (2022), Rekenkameronderzoek grondbeleid gemeente 's-Hertogenbosch.

7.2 Arnhem

In Arnhem is recent een nieuwe Nota Grondbeleid vastgesteld (mei 2023). Het oude grondbeleid was situationeel (2005) met een aanvulling na de kredietcrisis dat er behoudend opgetreden moest worden (2013). Met de nieuwe nota wordt overgegaan naar een actiever grondbeleid om zo de ambities en (woon)opgaven te kunnen realiseren. Dit betekent dat de gemeente actief en faciliterend grondbeleid meer wil inzetten.

Het afwegingskader wanneer welke instrumenten in te zetten (bijvoorbeeld de Wet Voorkeursrecht Gemeenten) maakt een onderscheid tussen ‘willen’ (beleid) en ‘kunnen’ (uitvoering). Ten eerste wordt gekeken of een ontwikkeling past binnen beleid en/of ambities en of de gemeente de ontwikkeling ook wil. Ten tweede wordt gekeken hoe de ontwikkeling of het plan gerealiseerd kan worden (omdat vooral bij actief grondbeleid de handelswijze van de gemeente afhankelijk is van anderen in het gebied).

Naast het vaststellen van de Nota Grondbeleid zijn tegelijkertijd een aantal randvoorwaarden gecreëerd die passen bij een actiever grondbeleid. Zo is bijvoorbeeld het mandaat-bedrag van het college voor het aankopen van strategische gronden en vastgoed verhoogd van € 25 miljoen naar € 50 miljoen per jaar.

Arnhem heeft een website ontwikkeld genaamd “Vastgoedplein”. Op deze website biedt de gemeente vrije kavels aan (voor zowel woningen als bedrijven) en bestaand vastgoed van de gemeente. Ook tenders die de gemeente uitschrijft worden vermeld op het Vastgoedplein.

7.3 Nijmegen

De Nota Grondbeleid is vastgesteld in 2018. Er is door de gemeenteraad verzocht om een actualisatie, omdat de gemeenteraad meer inzicht en grip wil krijgen. In juni 2023 was een motie voorbereid waarin het college verzocht werd met een nieuwe Kadernota Grondbeleid te komen. De motie is ingetrokken. Het college heeft toegezegd dat er in september 2023 een uitgewerkt concept van de nieuwe Kadernota Grondbeleid gereed is.

Het huidige grondbeleid in Nijmegen is situationeel. Ook voor de Nota Grondbeleid uit 2018 was dit al zo. De nota geeft aan dat er bijna geen (bouw)plannen van enige omvang in de stad zijn die niet door middel van actief grondbeleid tot stand zijn gekomen. Ondanks dat dit soms leidt tot verliesgevende projecten heeft de gemeente volgens de nota hierdoor gebieden integraal kunnen ontwikkelen en maatschappelijke waarde kunnen leveren. Bij wat kleinere projecten past de gemeente passief grondgebruik toe.

Ook Nijmegen is meegenomen in het eerdergenoemde rekenkameronderzoek in 's-Hertogenbosch. Daarin worden de volgende inspiratiepunten genoemd:

²⁹ Bron: Rekenkamer 's-Hertogenbosch (2022), Rekenkameronderzoek grondbeleid gemeente 's-Hertogenbosch.

- Om de ambities een plek te kunnen geven is een ambtelijke Programmeertafel ingesteld die ambities trechtert. Dit voorkomt vaak dat in de raad in een laat stadium nog een discussie wordt gevoerd over extra duurzaamheids- of betaalbaarheidsambities en terug onderhandeld moet worden.

- Nijmegen hanteert een informatiedashboard Voortgang Grote Projecten en agendeert in maart van elk jaar deze grote projecten in de raad. De inhoudelijke wijzigingen van het project worden aan de raad gepresenteerd. Dit gaat vergezeld van een toelichting van financiële grondexploitatietechniek.

Bron: Rekenkamer 's-Hertogenbosch (2022), Rekenkameronderzoek grondbeleid gemeente 's-Hertogenbosch.

7.4 Zaanstad

Net als Nijmegen is Zaanstad momenteel bezig met het herijken van het grondbeleid.³⁰ Op dit moment heeft Zaanstad het grondbeleid niet vastgelegd in een nota, maar wordt via de paragraaf grondbeleid in de programmabegroting aangegeven hoe het grondbeleid wordt ingezet om de bestuurlijke doelstellingen te realiseren.³¹ Zaanstad is van plan de artikelen over grondzaken uit de Financiële Verordening op te nemen in een Nota Grondbeleid. Deze nieuwe nota wordt nog in 2023 verwacht.

De programmabegroting 2023-2026 beschrijft dat de gemeente Zaanstad vanaf 2005 een sturend grondbeleid voert, waarbij zowel actief, faciliterend als combinaties grondbeleid mogelijk zijn. De gemeente geeft daarbij aan dat de voorkeur ligt bij het faciliteren van ruimtelijke ontwikkelingen door externe partijen.

Zaanstad hanteert de volgende beleidsuitgangspunten:³²

- *De gemeente behoudt haar strategische grondposities en waar mogelijk worden strategische grondposities verworven dan wel versterkt.*
- *Grondexploitaties dragen bij aan de opbouw van een financiële buffer binnen Grondzaken voor de opvang van risico's, onvoorziene kosten en mogelijkheden tot verevening.*
- *Nieuwe grondexploitaties zijn minimaal kostendekkend.*
- *Gronden worden uitgegeven op basis van waardering in relatie tot de functionele bestemming.*
- *Onrendabele exploitaties van maatschappelijke voorzieningen worden niet gesuppleerd via gereduceerde grondprijzen.*
- *Op gronden die tegen gereduceerde prijs worden/zijn uitgegeven, is bij doorverkoop en/of gebruiksverandering het profijtbeginsel van toepassing, waardoor een eventuele waardevermindering aan de gemeente toekomt.*
- *Door concurrentie tussen marktpartijen, via tenders, te bevorderen streeft de gemeente naar een optimalisatie van grondopbrengsten.*

7.5 Zwolle

In 2015 is in Zwolle de Nota Grondbeleid 'Nieuwe Stijl' vastgesteld. In Zwolle is er gekozen voor situationeel grondbeleid. In 2021 is het grondbeleid tegen het licht gehouden en is ervoor gekozen om het situationele grondbeleid te handhaven.³³ Daarnaast is er gelijktijdig voor gekozen nader te verkennen op welke wijze actief grondbeleid meer en/of sterker kan worden ingezet bij het realiseren van de toekomstige groei en ontwikkelopgaven van de stad.

De afgelopen jaren is er zowel actief grond aangekocht als faciliterend opgetreden (met name bij inbreidingslocaties in de stad, waar de gemeente vaak niet de eigenaar is van de grond).³⁴ De gemeente geeft daarbij aan dat er steeds vaker sprake zal zijn van financieel onrendabele ontwikkelingen, die wel bijdragen aan de door de gemeente gewenste maatschappelijke waarde.

³⁰ Op 12 september 2023 is dit besproken door de raad. Zie <https://zaanstad.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Index/2e43b0ce-9fbb-4016-852d-c87b226fd557#f04d84d0-56ed-4f08-9f34-62be3ee96de0>.

³¹ Bron: Zaanstad Begroting 2023-2026 incl. amendementen, blz. 206.

³² Letterlijk overgenomen van Zaanstad Begroting 2023-2026 incl. amendementen, blz. 207.

³³ Bron: Beslisnota raad toekomst grondbeleid Zwolle (oktober 2021).

³⁴ Bron: <https://zwolle.begroting-2023.nl/p39700/visie>.

Zwolle maakt gebruik van een Menukaart Grondgebied om haar rol te kiezen bij een ontwikkeling. Er zijn twee criteria bepalend voor de rolkeuze: het belang voor de gemeente en de eigendomssituatie.

- Bij een groot belang zal de gemeente actief handelen (indien grond in eigendom is) danwel aankopen of faciliterend handelen (indien de grond niet in eigendom is).
- Bij weinig belang zal de gemeente overgaan tot verkoop (indien de grond in eigendom is) danwel meewerken (indien de grond niet in eigendom is).

7.6 Samenvattend: beantwoording deelvraag 6

Dit hoofdstuk beschreef het grondbeleid in een aantal referentiegemeenten, om te komen tot de beantwoording van onderstaande vraag:

6. Wat kan Apeldoorn leren van andere gemeenten op het dossier grondgebruik?

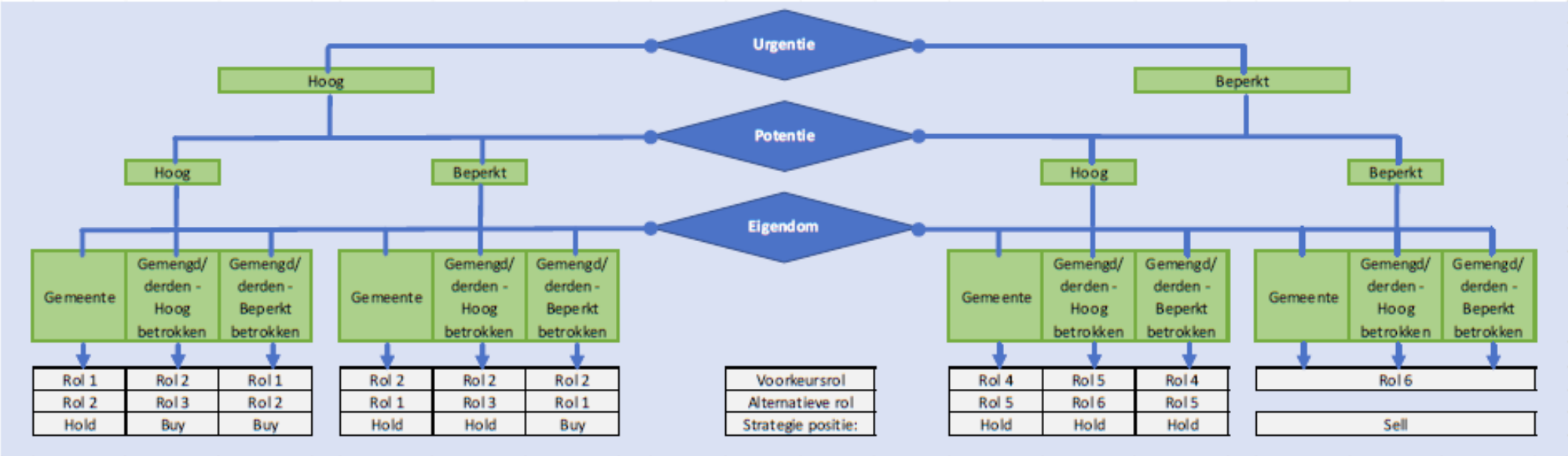
Op basis van voorgaande bevindingen komt de RKC tot de volgende beantwoording.

Allereerst valt op dat het grondbeleid een actueel thema is: bij drie van de vijf onderzochte gemeenten wordt het grondbeleid in 2023 herijkt of is het recent herijkt.

Alle onderzochte referentiegemeenten hanteren net als de gemeente Apeldoorn een situationeel grondbeleid. Wel verschillen de accenten daarbinnen. Zaanstad spreekt een voorkeur uit voor faciliterend grondgebruik. Arnhem geeft aan actiever beleid te gaan voeren. Zwolle heeft dit de afgelopen jaren al gedaan. Deze twee gemeenten zouden de gemeente Apeldoorn inspiratie kunnen bieden voor de weg naar actiever beleid die de gemeente Apeldoorn inslaat (zie paragraaf 4.1).

De gemeente Apeldoorn houdt in haar afwegingen rekening met de maatschappelijke bijdrage van een nieuwe ontwikkeling (zie hoofdstuk 3) en dit wordt in de toekomst sterker met de focus op brede welvaart (zie hoofdstuk 6). Nijmegen en Zwolle accepteren een verlies op de grondexploitaties als de ontwikkeling bijdraagt aan het creëren van maatschappelijke waarde. Amersfoort zet tijdelijk gebruik van vastgoed in om initiatieven met een (maatschappelijke) meerwaarde te faciliteren. Zaanstad gaat uit van het principe dat nieuwe grondexploitaties minimaal kostendekkend moeten zijn.

Bijlage 1: Afwegingskader rolkeuze gemeente



Bron: Nota Grond- en vastgoedbeleid 2021

Bijlage 2: Aangenomen moties en amendementen grondgebruik

De RKC heeft gekeken welke moties en amendementen de gemeenteraad heeft aangenomen in de periode van 1 januari 2018 tot 1 juni 2023 die een effect beogen op het grondgebruik (die een extra ruimtevraag creëren of een functieverandering beogen van een bestaande situatie). In de eerste vijf maanden van 2023 zijn er geen dergelijke moties en amendementen geweest. Onderstaande tabel geeft de moties en amendementen voor de eerdere periode. De RKC dankt de griffie voor het aanvullen van de tabel met de twee rechterkolommen (stand van zaken en effect grondgebruik).

Tabel B1 Aangenomen moties en amendementen grondgebruik 1 januari 2018 tot 1 juni 2023

Datum	Titel	Stand van zaken juli 2023	Effect grondgebruik
22-12-2022	Motie vreemd Zwembad	Deze motie wordt uitgevoerd. Het zwembad is in ontwikkeling.	Het zwembad Sprenkelaar wordt vervangen door een groter zwembad op een andere locatie. Op de huidige locatie komt ruimte vrij.
10-11-2022	M11 Carpoolplaats Noord	Hier wordt een raadsbrief over verwacht	Mocht er een carpoolplaats komen dan kost dat ruimte.
10-11-2022	M12 Parkeren op niveau	Nog geen besluit over genomen	Betreft een parkeerdek boven de huidige parkeerplaats.
10-11-2022	M7 Vergroenen bedrijventerreinen en gezonde werkomgeving	Motie wordt deels uitgevoerd. Tiny Forest kan niet.	Door onmogelijkheid Tiny Forest geen functieverandering industrie naar natuur.
24-02-2022	Motie vreemd VVD omdenken Landschapselementen	Hierover komt eerst nog informatie naar de raad	Betreft in geval uitvoering de landschapselementen op grond die al in gebruik/ eigendom is. Dus geen extra grondgebruik.
23-12-2021	Motie PvdD Tiny Houses	Motie nog in uitvoering	De uitvoering van de motie kost waarschijnlijk ruimte.
23-12-2021	Motie WijApeldoorn Doorbouwen op succesvolle functieverandering	Aan de uitvoering van deze motie wordt gewerkt. De evaluatie is er nog niet.	Heeft bij uitvoering consequenties voor de functies winkels (minder) en wonen (meer)
11-11-2021	M03 CU Klimaat op straat	Gaat over klimaat-adaptief maken van straten en stenen vervangen door kwantitatief groen, etc. In 2022 waarschijnlijk niet over gerapporteerd aan de raad	Betreft mogelijke omzetting van stenen naar groen
16-09-2021	M8 CU dubbel grondgebruik	Dit is opgenomen in de RES 1.0	Leidt tot een effectiever grondgebruik wanneer er mogelijkheden zijn.
08-07-2021	Motie vreemd aan de orde van de dag ingediend door CDA: Witte Anjer Perkje	Is gerealiseerd op de Hoek Loolaan/Kerklaan Apeldoorn	Zeer gering ruimtegebruik

Datum	Titel	Stand van zaken juli 2023	Effect grondgebruik
11-03-2021	Motie vreemd situationeel zonneparken beleid	Betreft oproep tot situationeel beleid voor rol gemeente (faciliterend of actief). Wordt onderdeel van zonstrategie.	Zonneparken kosten zeker grond, maar het is onderdeel van het beleid dat ze er komen. Door deze motie komen er niet direct meer of minder.
21-01-2021	Motie Leienplein	In raadsbrief 22-12-2022 (projecten Binnenstad). Opgenomen dat raad nader geïnformeerd zal worden.	Gaat om het veiliger maken voor voetgangers en eventueel verleggen busbaan.
21-01-2021	Amendement VVD Landmark!	Amendementen maken onderdeel uit van de besluitvorming	Door ophoging bouwhoogte kan per m ² meer (hoger) gebouwd worden.
21-01-2021	Motie VVD Levendige campus!	Gaat over de bestaande Wegenerlocatie	Betreft functieverandering van kantoor naar wonen op dezelfde locatie.
25-06-2020	08 Motie Slimme lokale investeringen geven werkgelegenheid en een groene binnenstad	Betreft een vergroeningsslag van al beoogde deelprojecten van het totaalproject binnenstad. Deze wordt uitgevoerd.	Leidt tot extra ruimtebeslag voor de functie groen binnen het project.
04-06-2020	Motie vreemd aan de orde van de dag niet grondgebonden veehouderij	Deze motie is met betrokkenheid van de raad uitgevoerd. Vervolg moet komen in het actieplan landbouw dat in ontwikkeling is.	Leidt niet tot meer grondgebruik. T.z.t. het actieplan wellicht wel tot een ander soort grondgebruik/functie (natuurinclusieve veehouderij)
12-03-2020	Motie vreemd aan de orde van de dag: Woonkels	Is onderdeel van het binnenstadbeleid	Uitvoering leidt wellicht tot functieverandering omdat er dan gewoond mag worden in winkels.
12-03-2020	Motie Parkeer- en Verkeersoplossing Apeldoorn-West	Deze motie lijkt inmiddels achterhaald te zijn. Er wordt niet meer geparkeerd op de AGOVV-terreinen.	Geen
16-01-2020	Amendement VVD, GL, PvdD, SP, CU, VSP, D66, CDA, G&T, LA: Bundelen!	Amendementen maken onderdeel uit van de besluitvorming	Leidt tot efficiënter grondgebruik voor zonneparken
14-11-2019	Motie vreemd aan de orde van de dag Flexwoningen	Gaat over locaties voor Flexwoningen. Deze motie is in uitvoering.	Kost ruimte. In beeld bijvoorbeeld locatie Kayersdijk en Zuidrand (Beekbergsebroek)
04-07-2019	M22 - SP motie zorgbuurthuizen	Uitwerking zou voor 1-1-2020 worden gedeeld met de raad. Waarschijnlijk niet gebeurd.	Leidt bij uitvoering tot een efficiënter ruimtegebruik (meer mensen die wonen in een gebouw).
04-07-2019	M29 - D66 Motie wonen op het kanaal	Motie is teruggekoppeld naar de raad via raadsbrief.	
14-02-2019	Motie 1: Lokaal kamperen op de stadscamping (LK, GroenLinks en VSP)	Motie is te gecompliceerd om uit te voeren.	Wegens onmogelijkheid uitvoering geen ruimtegebruik of functieverandering.

Datum	Titel	Stand van zaken juli 2023	Effect grondgebruik
08-11-2018	A06 - Groen moet je doen	Is op de PMA van 24-11-2022 besproken	Motie wordt verder uitgewerkt. Gaat dan ruimte kosten.
08-11-2018	A08 - Iedereen naar school	Amendementen maken onderdeel uit van de besluitvorming	Kan leiden tot andere inzet van schoolgebouwen.
08-11-2018	M05 - Fietsen in de stalling en in de vakken	Amendementen maken onderdeel uit van de besluitvorming	Leidt tot efficiënter gebruik van grond.
11-10-2018	Motie vreemd aan de orde van de dag "waterstof tankstation hoort lokaal aanwezig te zijn"	Is verwerkt	Fietsvakken met beugels leidt tot een (gering) ruimtegebruik in het centrum.
08-03-2018	Amendement PvdA-VVD-GL-D66-CDA-CU Koning Lodewijklaan	Raadsbrief ontvangen d.d. 5-2-2020.	Nog geen effect, want nog niet gerealiseerd. Bij uitvoering uiteraard wel.