

Toekomst Grondbeleid

- Resultaten onderzoek synopsis-

Inhoud

1	Introductie	4
1.1	Inleiding/aanleiding	4
1.2	Referentiekader: huidige paragraaf grondbeleid begroting	4
1.3	De zes hoofdvragen	5
2	Economische scenario's en vastgoedmarkten	6
2.1	Economische conjunctuur en vastgoed	6
2.1.1	Het na-ijleffect op vastgoedmarkten	6
2.1.2	De woningmarkt	7
2.1.3	De markt voor bedrijventerreinen	7
2.2	Zijn er gemeentelijke handelingsperspectieven?	7
2.3	Financiële risico's accepteren	8
2.4	Verstedelijkingsscenario's regio Zwolle	9
2.5	Conclusies	9
2.6	Relevante bronnen	10
3	Grondprijsmethodieken en betaalbare woningbouw	11
3.1	De grondprijs moet marktconform zijn	11
3.2	De verschillende methodieken voor bepaling grondprijs	11
3.2.1	De kostprijsmethode	11
3.2.2	Comparatieve methode	11
3.2.3	Vaste grondprijzen	12
3.2.4	De grondquote	12
3.2.5	De residuele grondwaarde methode	12
3.3	Grondprijs staat los van betaalbaarheid woningen	13
3.4	Conclusies	13
3.5	Relevante bronnen	14
4	Maatschappelijk rendement en grondbeleid	15
4.1	Inleiding	15
4.2	Klimaat, Energie en Circulair (KEC)	15
4.3	Gemeente Eindhoven	15
4.3.1	Verbreden financiële waardeketen	16
4.3.2	Maatschappelijke rendement: waardecreatie	17
4.3.3	De integrale businesscase (wijze van afwegen)	18
4.3.4	Verantwoording en rapportage	20
4.3.5	De belangrijkste ervaringen van Eindhoven	20
4.4	Conclusies	21
4.5	Relevante bronnen	21
5	Voor- en nadelen Actief Grondbeleid	22
5.1	Inleiding	22
5.2	Voor- en nadelen	22
5.2.1	De voordelen	22
5.2.2	De nadelen	23
5.3	Enkele voorbeelden van actief grondbeleid	23
5.4	Het verdienvermogen van de grondexploitaties	24

5.4.1	Rol actief grondbeleid: ondersteunend of sturend?	24
5.4.2	Spelregels Concern-Vastgoed	25
5.5	Scope en reikwijdte MPV	25
5.6	Conclusies	26
5.7	Relevante bronnen	26
6	Voor- en nadelen Faciliterend Grondbeleid	28
6.1	Inleiding	28
6.2	Voor- en nadelen	28
6.2.1	De voordelen	28
6.2.2	De nadelen	29
6.3	Enkele voorbeelden van faciliterend grondbeleid	29
6.4	Verplichte financiële rapportage	30
6.5	Conclusies	30
6.6	Relevante bronnen	30
7	Betekenis Omgevingswet/wet Aanvulling Grondeigendom	32
7.1	Inleiding	32
7.2	Instrumenten voor actief grondbeleid	32
7.3	Instrumenten voor faciliterend grondbeleid	32
7.4	Conclusies	33
7.5	Relevante bronnen	33
	Bijlage 1: Vereveningsfonds gemeente Amsterdam	34
	Bijlage 2: Lijst met afkortingen	35

1 Introductie

1.1 Inleiding/aanleiding

De dialoog met de raad over de Nota van Uitgangspunten MPV 2020 (Meerjaren Prognose Vastgoed) leidde tot veel vragen aan de wethouder Vastgoed en veel onderling debat tussen raadsleden. Naar aanleiding hiervan heeft de wethouder Vastgoed een raadsinformatienota toegezegd met daarin de synopsis van het onderzoek naar de toekomst van het gemeentelijke grondbeleid (februari 2020).

Alvorens nader in te gaan op de vraagstellingen, volgt hieronder eerst een korte samenvatting van het huidige grondbeleid dat dient als referentiekader.

1.2 Referentiekader: huidige paragraaf grondbeleid begroting

Zwolle voert al jaren een actief grondbeleid en heeft hiermee in de topjaren goede financiële resultaten behaald. Er zijn echter ook jaren geweest met beduidend slechte financiële resultaten. Dat is evenwel geen reden om actief grondbeleid voorgoed af te schaffen. Alleen al vanwege de realiteit van lopende grondexploitaties als ook de huidige voorraad aan gronden die ooit is verworven om strategische redenen en nu adequaat wordt beheerd. Daarnaast ligt er tegenwoordig een focus op het ontwikkelen van de bestaande stad. Dat wil zeggen dat inbreiden in principe prioriteit heeft boven uitbreiding van de stad. Bij inbreiding zijn eigendomsposities veelal in handen van derden. Dat vraagt om veel en intensieve samenwerking met (markt)partijen en ook een actieve rol van de gemeente: de gemeente als facilitator in plaats van grondeigenaar. Daarom voeren wij ook een faciliterend grondbeleid.

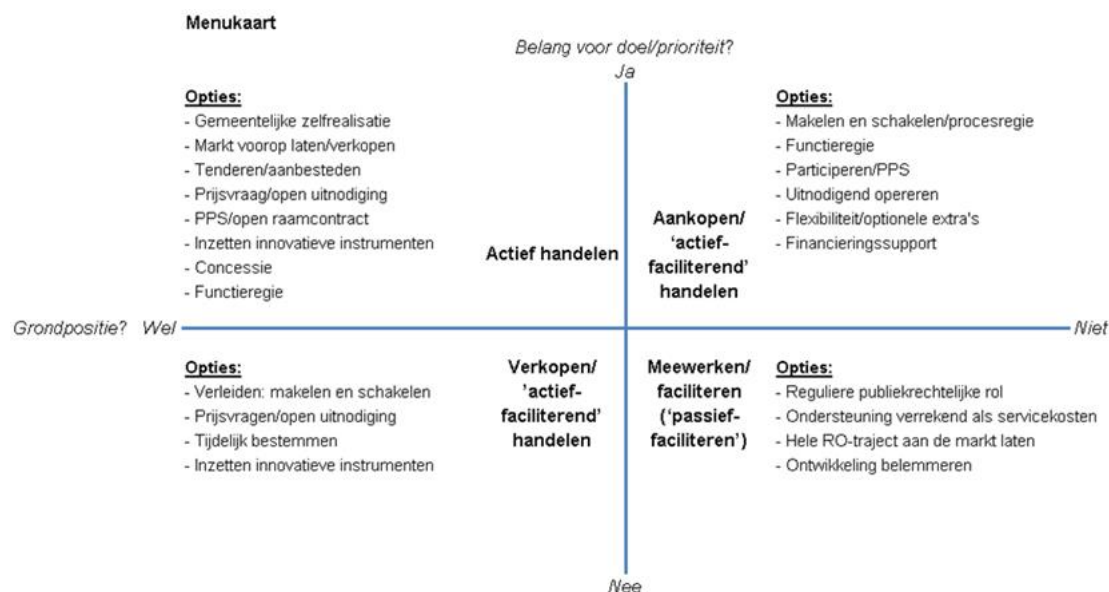
Verder staat Zwolle aan de vooravond van de gewenste groeistrategie voor de (middel)lange termijn. Het gaat immers goed met Zwolle en de verwachting is dat we gaan groeien. Dat vraagt uiteindelijk om keuzes over uitleggebieden voor stedelijke ontwikkelingen. Al met al is in feite sprake van een én-én beleid of te wel **situationeel grondbeleid**. De feitelijke en dagelijkse uitvoering hangt af van politieke keuzes, de marktsituatie, de urgentie, eigendomssituaties e.d.

De hoofddoelstelling van het grondbeleid blijft daarbij onveranderd: grondbeleid **ondersteunt** de ruimtelijke ontwikkeling van de stad.¹ De missie is om direct en indirect met inzet van financiële en juridische instrumenten bij te dragen aan een evenwichtige en duurzame ontwikkeling van Zwolle in kwaliteit en kwantiteit. Geld verdienen is dus geen doel op zich, maar waar dat mogelijk is zullen we dat zeker doen. Uitgangspunt is dat ontwikkelingen toekomstbestendig worden uitgevoerd. In geval van een onhaalbare stapeling van eisen of bij conflicterende eisen moeten keuzes worden gemaakt. Dit vraagt transparantie en specifieke besluitvorming van de Raad.

De ondersteunde rol die het grondbeleid kan spelen is relevant voor diverse strategische verkenningen of beleidsproducten die we maken zoals bijvoorbeeld: Omgevingsvisies, Gebiedsvisies, Groei- en Ontwikkelstrategieën, Stedelijke Investeringsstrategieën, Programma's, etc. Afstemming tussen en met dergelijke verkenningen in relatie tot het te voeren grondbeleid is belangrijk.

¹ Om de financiële balans in de MPV (Meerjaren Prognose Vastgoed) op te kunnen maken moet veelal nog een vertaalslag plaatsvinden van uitgangspunten vanuit de verschillende beleidsvelden naar de grondexploitaties (afhankelijkheidsrelatie).

De **Menukaart Grondbeleid** (zie onder) kan daarbij als hulpmiddel situationeel worden toegepast en uitgewerkt. Het biedt een gereedschapskist waaruit we kunnen putten bij diverse stedelijke vraagstukken.



1.3

De zes hoofdvragen

De onderzoeksvragen zijn als volgt:

1. Welke economische scenario's en gemeentelijke handelingsperspectieven zijn denkbaar in relatie tot de Zwolse vastgoedmarkt?
2. Welke grondprijsbepalingsstrategieën voor betaalbare woningbouw zijn denkbaar?
3. Wat zijn de mogelijkheden van het verbreden van businesscases via het "total-life principe" en het creëren van "maatschappelijk rendement"?
4. Wat zijn de voor- en nadelen van actief grondbeleid (gemeentelijke grondexploitaties)?
5. Wat zijn de voor- en nadelen van faciliterend grondbeleid (ontwikkelingen private partijen)?
6. Wat betekenen de Omgevingswet en Wet Aanvulling Grondeigendom voor het gemeentelijke grondbeleid?

Voor meer achtergrondinformatie wordt verwezen naar de betreffende raadsinformatienota Synopsis Onderzoek Toekomst Gemeentelijk Grondbeleid (februari 2020).

2 Economische scenario's en vastgoedmarkten

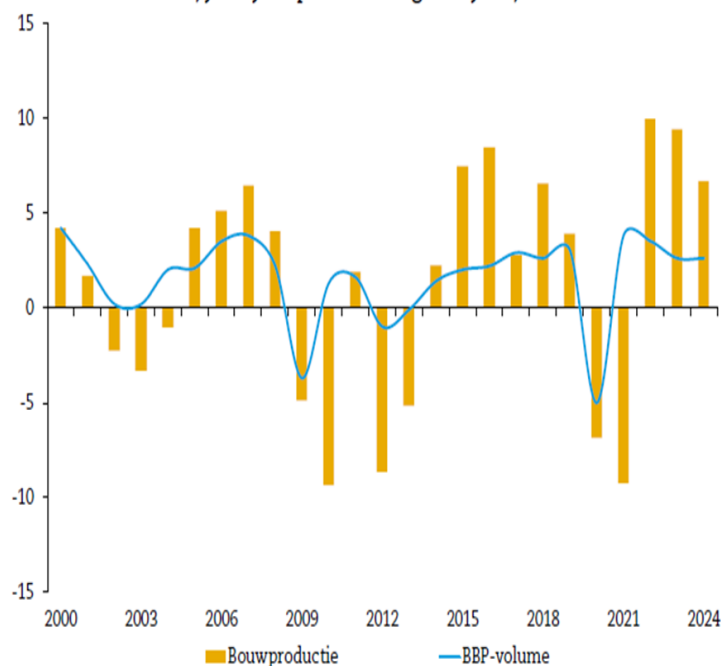
2.1 Economische conjunctuur en vastgoed

Door de coronacrisis zijn economieën wereldwijd in een ernstige recessie beland. De Nederlandse economie kromp in het tweede kwartaal van dit jaar met 8,5% (kwartaal op kwartaal), een historisch dieptepunt. Toch zijn deze cijfers beter dan in de meeste omringende landen, waarbij de gemiddelde krimp in de eurozone op 12% lag. Deze krimp is deels te wijten aan de lockdown maatregelen, maar ook deels aan de reactie van consumenten op het virus zelf. De steunpakketten vanuit de regering hebben zijn effect gehad, maar voor hoe lang? De werkloosheid is grotendeels verborgen door de loonkostensubsidie (NOW-steunmaatregel), maar loopt wel gestaag op. De verlenging van de steunmaatregelen van de regering zijn minder gunstig, waardoor verwacht wordt dat bedrijven met minder grote financiële buffers toch personeel moeten gaan ontslaan. De met het virus samenhangende beperkingen en de daarbij verwachte terughoudendheid bij ondernemers en consumenten zullen volgend jaar zeker gaan leiden tot hogere werkloosheid, krappere financiële condities en bedrijfsfaillissementen. Het echte herstel van de economie laat nog op zich wachten zolang er geen goed werkend vaccin beschikbaar en uitgerold is, maar de verwachting is dat dit in de 2e helft van 2021 zich langzaam zal gaan manifesteren. Effecten op vastgoedmarkten treden doorgaans wat later op (zie hierna). Daarom is het goed om te werken met economische scenario's en de mogelijkheden van gemeentelijke handelingsperspectieven te verkennen.

2.1.1 Het na-ijleffect op vastgoedmarkten

Het EIB schat in dat de coronacrisis opnieuw leidt tot een crisis in de bouw. De bouwproductie omvat naast woningbouw, ook utiliteitsbouw, weg- en waterbouw en onderhoud. Bijgaand figuur laat de samenhang zien tussen daling/stijging economische groei (BBP-volume) en daling/stijging bouwproductie. Zie figuur 1.

Figuur 1 Ontwikkeling van het volume van de bouwproductie en van het bbp in Nederland, jaarlijkse procentuele groeicijfers, 2000-2024



Bron: CBS, EIB

Figuur 1 laat duidelijk zien dat de gevolgen voor de bouwproductie pas later optreden in de verschillende cycli (na-ijlen). Dat betekent dat de effecten in de bouwsector niet op korte termijn optreden, maar ergens in de loop van 2021 (daling bouwproductie).

Crisissituaties kunnen leiden tot drie typen problemen (EIB):

- Psychologisch effecten: de tijd maakt somber en dan is het vaak geen goede tijd voor het doen van investeringen (nieuwe woning, bedrijfspand, etc)
- De onzekerheid neemt sterkt toe: maakt het moeilijk om te bepalen wat nu wijsheid is m.b.t. investeringen (nu wel doen of toch nog maar even uitstellen?)
- In het bijzonder t.a.v. woningmarkt: woningprijzen komen onder druk en prijsdaling roept nieuwe marktverwachtingen op over nieuwe prijsdalingen. Hierdoor stellen kopers aankoopbeslissing uit en hopen later te profiteren van gunstiger prijsniveau.

Er zijn verschillende vastgoedmarkten die elk verschillend reageren op een economische crisis: woningmarkt, bedrijventerreinen, retail/horeca, kantoren, logistiek. Voor de gemeente Zwolle zijn vooral de woningmarkt en bedrijventerreinenmarkt belangrijk, omdat onze gemeentelijke grondexploitaties hoofdzakelijk woningbouw en bedrijventerreinen betreffen.

2.1.2 De woningmarkt

Ondanks de 2^e coronagolf is er nog steeds sprake van stijgende woningprijzen (november 2020), ook in Zwolle. De vraag is in hoeverre dit zich door blijft ontwikkelen of zal afvlakken of wellicht gaat leiden tot (forse) prijsdalingen. Komen er bijvoorbeeld ook goede oplossingen voor de PAS-problematiek?

Er zijn veel onzekerheden. Grofweg zijn er twee stromingen/redeneringen:

- Enerzijds is de vraag naar woningen groot en er is een groot tekort aan woningen, zo ook in Zwolle. Regionale verschillen worden groter en er is sterke relatie met arbeidsmarkt. Volgens Stec Groep houdt regio Zwolle forse marktdruk en zou dan naar verwachting minder last hebben van de coronacrisis. Een kwestie van doorschuiven in de tijd zeg maar. De tijd zal dat moeten leren.
- Anderzijds mogelijke vraaguitval naar (nieuwe) woningen door: wel/geen baan- en inkomensbehoud, onderwater hypotheek, afzeggen opties op gemeentelijke kavels, effecten rentestijging, beschikbaarheid en levertijden bouwmaterialen, consumentenvertrouwen, uitstel van verhuis-/verbouwplannen.

De ontwikkelingen op de woningmarkt zullen dan ook goed moeten worden bijgehouden.

2.1.3 De markt voor bedrijventerreinen

Ondanks de 2^e coronagolf zet de vraag naar bouwgrond voor bedrijvigheid in Zwolle zich nog steeds door (november 2020). Ook hier kenmerkt de toekomst zich door onzekerheden. Komen er bijvoorbeeld ook goede oplossingen voor de PAS-problematiek?

De belangrijkste voorziene signalen zijn:

- Onzekerheid en daling vertrouwen bij ondernemers remmen vastgoedinvesteringen. Bedrijven zetten uitbreiding, verplaatsing of nieuwvestiging in de ijskast en maken pas op de plaats voor investeringen in pand en/of productieproces
- Hierdoor worden dalende uitgiftes voorzien (uitbreiding/verplaatsingen/nieuwbouw). Ook zullen sommige bedrijven het niet gaan redden en komen er bedrijfspanden leeg te staan.

De ontwikkelingen op de bedrijventerreinenmarkt zullen dan ook goed moeten worden bijgehouden.

2.2 Zijn er gemeentelijke handelingsperspectieven?

De grootheden op de ontwikkeling van vastgoedmarkten zijn macro-economisch en sociaal-economisch van aard. Consumenten- en ondernemersvertrouwen zijn van invloed op investeringsbeslissingen evenals afzetmarkten, landelijk rentebeleid en voorwaarden ten aanzien van kredietverstrekkingen door financiële instellingen, werkgelegenheid,

inkomensontwikkeling e.d. Dergelijke grootheden laten zich niet of nauwelijks beïnvloeden door gemeentelijk beleid. Handelingsperspectieven voor een gemeente om invloed uit te oefenen op ontwikkelingen van vastgoedmarkten zijn er dan ook eigenlijk niet. Wat de gemeente wel kan doen in een periode van economische laag conjunctuur is het volgende:

- Doorgaan met bouw- en woonrijp maken van locaties/gebieden (in het geval van grondexploitaties: op gang houden van werkgelegenheid in de civiele sector)
- Blijven inzetten op planvoorbereiding: in stand houden van voldoende ambtelijke capaciteit en ook de financiële middelen hiervoor. In crisistijd is het vaak de eerste reflex om hierop juist te bezuinigen.
- De gemeente zou kunnen toewerken naar anti-cyclische planvorming. Nadenken over gewenste ontwikkelingen in “rustige” tijden: visie- en planvorming in economische laagconjunctuur. En snel kunnen handelen in “drukke” tijden: planuitwerkingen in de economische hoogconjunctuur.
- Plancapaciteit flexibel inrichten, d.w.z. snel tandje erbij of juist minder als de marktomstandigheden daar om vragen (faseerbaarheid en schaalbaarheid).
- Ambities naar beneden bijstellen waardoor ontwikkelingen mogelijk net nog wel haalbaar worden en/of genoeg nemen met minder financieel resultaat.

In feite gaan de handelingsperspectieven niet over het beïnvloeden van vastgoedmarkten zelf, maar gaat het meer over het anticiperen van de gemeente hierop. Dat vraagt om goede monitoring en regelmatig de balans op maken. En dat doen we bij o.a. de nota van uitgangspunten MPV en de monitor Wooninzicht over het Zwolse woningbouwprogramma.

2.3 Financiële risico's accepteren

Bij grondexploitaties (actief grondbeleid) is dus sprake van economische risico's. Om deze economische risico's in te schatten wordt er op totaalniveau van de grondexploitaties een gevoeligheidsanalyse gemaakt. Hierbij rekenen we met vier variabelen:

- Stijging van de rente;
- Stijging van de kosten;
- Daling van de opbrengsten;
- Afzet-/programmeringsrisico's.

Van elke variabele wordt een inschatting gemaakt van de kans (wegingsfactor) dat het risico zich voor zal doen. De uitkomsten van deze analyse worden meegenomen in de jaarlijks herijking van het totale gemeentelijk weerstandsvermogen. In dat kader wordt bepaald hoe hoog het weerstandsvermogen moet zijn om bovenstaande economische risico's op te kunnen vangen. De gemeentelijke planning en control cyclus kent in die zin voldoende waarborgen om in te grijpen bij veranderde markt- en conjunctuurinvloeden. We checken continu of er voldoende financiële buffer is om tegenvallers op te kunnen vangen. De huidige werkwijze is conform vastgestelde spelregels op basis van de Nota Weerstandsvermogen/Risicomanagement en is BBV-proof.

Deze werkwijze past goed bij het voeren van actief grondbeleid. Het accepteren van financiële risico's en het zo nu dan optreden van tegenvallende resultaten horen er dan min of meer gewoon bij. Het is een gevolg van actief grondbeleid waarbij economische risico's niet door de gemeente zijn bij te sturen (zie paragraaf 2.2.). In de periode na de crisis van 2008 hebben we bijvoorbeeld te maken gehad met forse afboekingen in Stadshagen (€ 80 miljoen) en Voorsterpoort (€ 10 miljoen). In die periode zaten de vastgoedmarkten op slot, er was destijds geen beweging in te krijgen. In het geval Oosterenk hebben we mede gelet op het gebrek aan marktvraag naar kantorenlocaties en het provinciale kantorenbeleid om kantoormeters uit de markt te halen, de kavels hiervoor ook uit de grondexploitatie Oosterenk geschrapt. In deze casus overigens zonder financiële afboekingen. De hiervoor genoemde afboekingen konden worden opgevangen met onze financiële buffer.

2.4 Verstedelijkingsscenario's regio Zwolle

Verstedelijkingsonderzoek

Rijk en Regio hebben afgesproken samen een verstedelijkingsstrategie (landelijk gebruikte term) uit te werken voor Regio Zwolle. Hierin wordt nader richting gegeven aan de groeiopgave op het gebied van wonen en werken op de middellange- en lange termijn. De groeiopgave wordt bekeken in samenhang met bereikbaarheid, opgaven rondom klimaatadaptatie, leefbaarheid, natuur en landschap en de energietransitie. De strategie betreft niet alleen de opgave in Zwolle, maar ook de opgave in de regiogemeenten, zowel de grotere als de kleinere kernen. Het resultaat van het proces is een strategie voor Regio Zwolle met een adaptief ontwikkelpad, dat inzichtelijk maakt waar de nieuwe woon- en werklocaties zouden kunnen komen in de periode 2025-2030-2040. De locaties hangen samen met de keuzes voor en effecten op de bereikbaarheid, economie, klimaatadaptatie, leefbaarheid, natuur en landschap en de energietransitie.

Gebiedsgericht MIRT Onderzoek Zwolle en omgeving

De toekomstige bereikbaarheidsopgave voor Zwolle en omgeving wordt sterk beïnvloed door de opgave voor wonen en werken in de regio Zwolle. Het MIRT Onderzoek (Meerjarenprogramma Infrastructuur Ruimte en Transport) concretiseert de bereikbaarheidsopgave die samenhangt met de verstedelijkingsstrategie en geeft inzicht in de samenhangende maatregelen tussen nu en 2040.

De samenhang tussen de beide onderzoeken

Groei op het gebied van wonen en werken (verstedelijking) en (stedelijke) bereikbaarheid zijn communicerende vaten en kunnen niet los gezien worden van elkaar. Deze onderzoeken worden daarom in één gezamenlijk onderzoekstraject en in één integrale aanpak opgepakt.

Relatie Omgevingsvisie

De huidige Ontwerp Omgevingsvisie maakt nog geen keuzes voor nieuwe uitleglocaties voor sub-urbaan wonen. In de actualisatie van de Omgevingsvisie in 2022/2023 worden de resultaten van de verstedelijkingsstrategie en het gebiedsgerichte MIRT Onderzoek meegenomen. Daarbij hoort ook dat de gemeente zelf een nadere inkleuring aan deze locaties geeft, op basis van een nader in te richten gebiedsproces. Uiteraard wordt de gemeenteaard hierin betrokken. In de Omgevingsvisie 3.0 wordt feitelijke locatiekeuze vastgelegd en neemt de raad hier uiteindelijk een besluit over.

Zie de raadsinformatienota Verstedelijkingsstrategie/MIRT Onderzoek Bereikbaarheid (oktober 2020) voor meer achtergrondinformatie.

2.5 Conclusies

- We werken al met economische scenario's door met bandbreedtes in onze rekenparameters de effecten inzichtelijk te maken en het vereiste weerstandsvermogen te beoordelen.
- We leven nu in bijzondere tijden met grote onzekerheden welke kant het op zal gaan (corona, stikstof). En dus ook wat dat precies gaat betekenen voor de

vastgoedmarkten die doorgaans enigszins achter lopen ten opzichte van ontwikkelingen in de reële economie (zie figuur 1). Neem bijvoorbeeld de woningmarkt: er is nog steeds sprake van stijgende prijsontwikkelingen terwijl we momenteel (november 2020) in de nasleep van de tweede coronagolf zitten.

- Veel van de grootheden liggen buiten de invloedssfeer van een lokale overheid. Denk daarbij bijvoorbeeld aan rentestand, ondernemers- en consumentenvertrouwen, risicobeleid financiering hypotheek en kredietvertrekking.
- De gemeente heeft tijdens een crisis en/of tijden van economische laagconjunctuur geen sturingsmogelijkheden om het tij te keren op de vastgoedmarkten.
- Bij het voeren van actief grondbeleid gaat het er dan om: is de gemeente bereid om financiële risico's te lopen en zo ja is zij in staat om in een periode van economische laag conjunctuur de negatieve financiële gevolgen in voldoende mate op te vangen. Of te wel: is de financiële buffer groot genoeg en voeren we een behoedzaam en verantwoord actief grondbeleid? (zie verder hoofdstuk 5).

2.6 Relevante bronnen

<https://www.eib.nl/pdf/Notitie%20Vooruitzichten%20voor%20de%20bouw%20na%20de%20coronacrisis.pdf>

[Coronacrisis en wonen - Stec groep](#)

[Coronacrisis en bedrijventerreinen - Stec groep](#)

[“In gebiedsontwikkeling zit altijd wel een crisis” - Gebiedsontwikkeling.nu](#)

[Rabobank verwacht 'forse krimp' in bouw - Stadszaken.nl](#)

['Vooruitzichten woningmarkt verslechteren door corona' - Stadszaken.nl](#)

['Geen coronadip op koopwoningmarkt' - Stadszaken.nl](#)

3 Grondprijsmethodieken en betaalbare woningbouw

3.1 De grondprijs moet marktconform zijn

Volgens de staatssteunregels moeten grondtransacties marktconform zijn. Voor het vaststellen van de grondprijs moet de gemeente de zogenaamde Mededeling Staatssteun in acht nemen. De staatssteunregels zien toe op het voorkomen van niet-marktconforme grondtransacties. Het is van belang om daarbij de gehele transactie te beoordelen als ook de koopsom en eventuele aanvullende afspraken. De Mededeling Staatssteun beschrijft de manieren om grond zonder (de schijn van) staatssteun te verkopen:

- **Pari Passu.** Hierbij gaat het er om of er sprake is van een transactie op voet van gelijkheid.
- **Tenderprocedure.** Hierbij gaat het er om dat er sprake is van een transactie op grond van een concurrerende, transparante, non-discriminerende en onvoorwaardelijke inschrijvingsprocedure.
- **Benchmarking.** Hierbij gaat het er om dat er is gehandeld op voorwaarden die vergelijkbare particulieren voor vergelijkbare transacties in vergelijkbare situaties hebben toegepast.
- **Andere waarderingsmethoden.** Hierbij is het belangrijk dat marktconformiteit kan worden vastgesteld door middel van algemeen aanvaardbare methoden op basis van objectieve en verifieerbare gegevens.

Verlaagde grondkosten woningbouw (uitzondering)

Gemeenten kunnen woningcorporaties steunen door overheidsgrond bedoeld voor de realisatie van sociale woningbouw en maatschappelijk vastgoed onder de marktwaarde te verkopen. Dit is één van de steunmaatregelen die de Woningwet voor sociale huisvesting als DAEB toestaat (= Dienst van Algemeen Economisch Belang). Zwolle hanteert een vaste lage grondprijs voor sociale woningbouw. Hierdoor worden woningcorporaties in staat gesteld wooneenheden te verhuren onder de liberalisatiegrens.

3.2 De verschillende methodieken voor bepaling grondprijs

Er zijn diverse methoden om grondprijzen voorwoningbouw te bepalen. Hieronder volgt een beknopte uiteenzetting van de meest voorkomende waarderings technieken.

3.2.1 De kostprijsmethode

Bij de kostprijsmethode wordt de grondprijs vastgesteld op basis van de totale grondkosten. Hieronder vallen kosten voor verwerving, bouwrijp maken en overige plankosten. De grondprijs wordt zo vastgesteld dat door de grondopbrengsten de grondexploitatie sluitend is en er geen verliezen kunnen worden geleden door de gemeente. Binnen de vigerende wettelijke kaders is dit geen logische benadering meer. Indien de kostprijs hoger ligt dan de waarde, zal een potentiële koper niet kopen. Indien de kostprijs lager ligt dan de marktwaarde, zou verkoop op basis van de kostprijs beoordeeld worden als staatssteun.

3.2.2 Comparatieve methode

Deze methode houdt in dat prijzen zijn afgeleid van grondprijzen van omliggende gemeenten of vergelijkbare verkopen die in het recente verleden zijn gerealiseerd. Vervolgens kunnen nog enkele correcties worden toegepast, bijvoorbeeld vanwege omgevingsfactoren als een betere bereikbaarheid of objectkenmerken als een betere bouwkwaliteit (zowel technisch als architectonisch). Deze methode wordt vaak toegepast bij de uitgifte van bedrijfspercelen en daarnaast ook bij uitgifte van vrije kavels voor woningbouw.

3.2.3 Vaste grondprijzen

Vaste grondprijzen zijn vaak gebaseerd op de comparatieve methode. Het betreft een vast bedrag per eenheid of m². Het is een gangbare methode bij het bepalen van de grondprijs voor sociale woningbouw (de sociale huur).

3.2.4 De grondquote

Bij de grondquotemethode wordt de grondprijs vastgesteld door een bepaald percentage (bijvoorbeeld 30%) van de verkoopprijs van het vastgoed als uitgangspunt voor de grondwaarde te nemen. Het gaat daarbij om de VON-prijs (excl. BTW). Deze methode is relatief eenvoudig te hanteren en garandeert bij benadering een marktconforme grondprijs. Deze quote wordt vaak bepaald aan de hand van een vergelijking met referentieprojecten.

3.2.5 De residuele grondwaarde methode

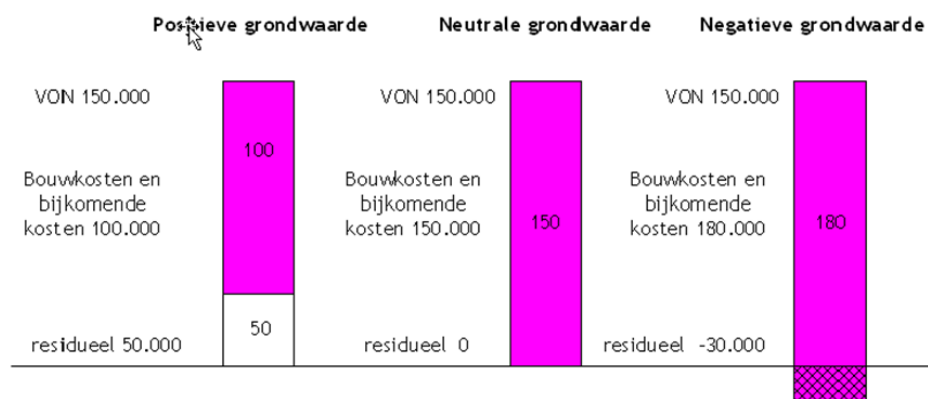
Veel gemeenten rekenen met residuele grondprijzen. Bij deze methode is de grondprijs de restwaarde van de commerciële waarde van het vastgoed, verminderd met de investeringskosten (bouw- en bijkomende kosten). Er gaat relatief veel rekenwerk vooraf aan deze methode. Vaak wordt hiervoor ook de term stichtingskosten gebruikt.

Toepassing van deze methodiek is gedetailleerd. Zo zal de commerciële waarde van het vastgoed moeten worden bepaald (VON-prijs, ex BTW). Daarnaast moet een compleet plaatje beschikbaar komen van de zogenaamde *stichtingskosten*: hieronder vallen pure bouwkosten (materiaal en arbeid), maar ook bijkomende kosten (zoals advieskosten en honoraria) en winst & risico. Aan de hand van de residuele methode kan dan de grondprijs berekend worden. Deze prijs is het maximum dat behaald kan worden als waarde voor de grond. Dit maximum is een gevolg van de verkoopprijzen die tot stand komen op de vrije markt voor bouwwerken (zie ook paragraaf 3.3.). De grondprijs is de uitkomst van de berekening en dus niet de input voor de berekening.

Voorbeeld

De Vrij Op Naam prijs (V.O.N.) van nieuwbouwwoningen wordt in de markt bepaald door vergelijking van de nieuwbouwwoning met recente verkoop-transacties van bestaande woningen en gegevens met betrekking tot een prijs-kwaliteitstoets (m² woonoppervlak, ligging, kwaliteit, architectuur, etc.). Figuur 2 laat zien hoe de residuele methode in zijn werk gaat. De VON-prijs is daarbij dus een vast gegeven. De waarde die overblijft voor de grond hangt af van de hoogte van de bouwkosten, bijkomende kosten o.a. opslag risico en winst (= stichtingskosten). Hoe hoger de kosten, hoe lager de grondwaarde. Hoe lager de kosten, hoe hoger de grondwaarde.

Figuur 2 Bepaling residuele grondwaarde



Omdat bij de residuele methode per project de dialoog met de betrokken ontwikkelende partijen zal moeten worden aangegaan over wat de V.O.N. prijs kan zijn en hoe hoog de stichtingskosten zijn, is voor de toepassing van de residuele methode specifieke vak- en marktkennis vereist. Onderhandelingen zijn daardoor complex en het wordt pas laat in het proces duidelijk welke grondprijzen van toepassing zijn. Omdat per project de situatie anders is, kunnen de uitkomsten (ook voor de grondwaarde) nogal verschillend uitpakken. Daarom werken we in de grondprijzennota ook met bandbreedtes voor woningbouw.

3.3 Grondprijs staat los van betaalbaarheid woningen

Als de grondprijs dus een uitkomst is van een berekening, welke factoren zijn dan van invloed op de hoogte van de woningbouwprijzen?

De woningmarkt bestaat uit reeds bestaande woningen die te koop worden aangeboden als ook het aanbod van nieuwe woningen (nieuwbouw). Tabel 1 schetst de belangrijkste factoren die van invloed zijn op de prijsontwikkelingen van de bestaande woningmarkt als ook de VON-prijzen voor nieuwbouwwoningen.

Woningmarkt/huizenprijzen	VON-prijzen
Beschikbaar looninkomen en financieel vermogen van de koper	Locatie
Reële rente	Woningtype
Regels voor kredietverstrekking	Kavelgrootte
Consumentenvertrouwen	Gebruiksoppervlak
Prijzen in de bestaande voorraad	Grootte en gerealiseerde referentie-prijzen in de buurt zijn bepalend
Aanbod van nieuwe woningen	
Regionale context (verschillen kunnen groot zijn)	

Tabel 1 Factoren prijsontwikkeling woningmarkt en VON-prijzen

De prijs van een nieuwbouwwoning (hoogte VON-prijs) wordt door andere factoren bepaald dan de hoogte van de grondprijs: de grondprijs is slechts het residu dat overblijft. Dat betekent ook dat de gemeente via de grondprijzen geen invloed heeft op de hoogte van marktprijzen van nieuwbouwwoningen. En daarmee ook niet op de betaalbaarheid ervan. Eventueel wel via flankerend beleid vanuit het beleidsveld Wonen.

3.4 Conclusies

- In de Nederlandse praktijk bestaan meerdere methodieken om de grondprijs te bepalen:
 - Kostprijs methode
 - Comparatieve methode
 - Vaste m² prijs of vaste kavelprijs
 - Grondquote / Grondcurve
 - Residuele grondwaarde methode

- Voor woningbouw hanteert Zwolle de residuele grondwaarde methode, zoals de meeste gemeenten dat doen dat ook doen. Vertrekpunt daarbij is dat de grondprijs altijd marktconform moet zijn in verband met regelgeving om staatssteun te voorkomen. We maken een geoorloofde uitzondering voor sociale woningbouw (een vaste lage grondprijs).
- De uiteindelijk te hanteren grondprijs is de uitkomst van een rekensom: de VON-prijs van een woning min de stichtingskosten bepalen wat er overblijft voor de grondwaarde (=residu).
- De belangrijkste factoren die de prijsontwikkeling op de woningmarkt bepalen staan in tabel 1. De prijsontwikkeling (en de betaalbaarheid) van woningen is dus niet gekoppeld aan de grondprijs. Dat betekent dat via het grondprijzenbeleid geen invloed kan worden uitgeoefend op de betaalbaarheid van woningen.
- De gemeente kan wel invloed uitoefenen op betaalbaarheid van woningen door het ontwikkelen van flankerend gemeentelijk beleid (zoals bijvoorbeeld het Zwols Pakket van maatregelen i.s.m. Concilium e.d.). Dit is al opgepakt vanuit het beleidsveld Wonen.

3.5 Relevante bronnen

[Gemeentelijke grondprijs moet marktconform - Stec groep](#)

[Grondprijzen woningbouw gemeenten stijgen niet mee met huizenprijzen - Gebiedsontwikkeling.nu](#)

[Lagere grondprijzen geen optie voor snellere woningbouw | VNG](#)

[Gemeenten, doe wat aan de hoge grondprijzen - Gebiedsontwikkeling.nu](#)

[NVM slaat plank mis met verwijt aan gemeenten van te hoge grondprijzen - Gebiedsontwikkeling.nu](#)

[Stec Groep: hoge grondprijzen niet de oorzaak van trage woningbouw - Gebiedsontwikkeling.nu](#)

4 Maatschappelijk rendement en grondbeleid

4.1 Inleiding

Het expliciteren van maatschappelijk rendement en grondbeleid is geenszins gemeengoed in gemeentelijk grondbeleid, laat staan dat het routinematige uitvoeringspraktijk is. Er komt wel steeds meer aandacht voor maatschappelijke waardecreatie bij gebiedsontwikkelingen.² Het grondbeleid is daarbij dan één van de aandachtsvelden, naast heel veel andere beleidsvelden zoals wonen, werken, innovatie, mobiliteit, groen, milieukwaliteit, klimaat, energie, leefbaarheid, inclusiviteit., circulair (zie 4.2).

Het is een principiële vraag in hoeverre maatschappelijk rendement dan beleidsmatig en instrumenteel via het grondbeleid zou moeten worden vastgelegd (zoals in Eindhoven). Een integraal afwegingskader voor gebiedsontwikkeling zou bijvoorbeeld ook een hulpmiddel kunnen zijn. Dat betekent: aan de voorkant in gebiedsopgaves de beleidsdoelen helder als kader meegeven en vervolgens mede met toepassing van de gereedschapskist grondbeleid én ook andere beleidsinstrumenten dat situationeel in de opgaves uitwerken.

4.2 Klimaat, Energie en Circulair (KEC)

Het vraagstuk van de KEC past in dit thema (Klimaat-Energie-Circulair). Binnen ruimtelijke projecten spelen KEC-ambities een steeds grotere rol. De gemeente Zwolle wil komen tot een gestandaardiseerd proces waarbij KEC integraal wordt afgewogen in relatie tot het project. KEC-ambities en wettelijke eisen zijn onderhevig aan veranderingen, aangezien ontwikkelingen zich momenteel snel opvolgen. Via Programmamanagement is een uitvraag in voorbereiding waarin we op zoek zijn naar een extern adviseur die de gemeente kan helpen met het volgende:

- Opstellen van een eenduidig proces om te komen tot integrale KEC ambities in de ruimtelijke projecten. Hierin wordt onderscheid gemaakt tussen eisen (wetten en regels) en ambities. Bij het inrichten van dit proces worden project- en programmamanagers nadrukkelijk betrokken, aangezien zij voor de uitvoering moeten gaan zorgen.
- Advies over rollen en verantwoordelijkheden tussen projectorganisatie en de KEC-programma's.
- Uitvoeren van een 0-meting binnen een selectie van huidige projecten. Hiervoor worden in een later stadium diverse projecten uitgekozen.

KEC is dus in ontwikkeling en de ambities nemen we zo goed mogelijk al mee in diverse ruimtelijke projecten. Dit gaat zowel om grondexploitaties (bijvoorbeeld De Tippe, Breezicht) als om particuliere ontwikkelingen (bijvoorbeeld gebiedsvisies Oosterenk en Zwartewater-allee). De komende jaren zal werkenderwijs steeds beter de vertaalslag van KEC-ambities naar concrete maatregelen en financiële/ maatschappelijke effecten ervan kunnen worden gemaakt. We staan nu nog aan het begin.

4.3 Gemeente Eindhoven

De gemeente Eindhoven pioniert met de verbreding van het gemeentelijke grondbeleid.³ De gemeente heeft de verbreding naar maatschappelijk rendement beleidsmatig vastgelegd in Nota Grondbeleid Eindhoven (2017). Hierin staat expliciet welke afwegingscriteria een rol spelen bij het nemen van beslissingen over gebiedsontwikkelingen. De volgende paragrafen beschrijven kort de belangrijkste principes.

² En ook adviesbureaus spelen hierop in, bijvoorbeeld: https://overmorgen.nl/wp-content/uploads/2019/05/Paper-Over-Morgen_integrale-gebiedsontwikkeling.pdf

³ En Enschede heeft verbreding ook in haar nota grondbeleid opgenomen (januari 2020)

4.3.1

Verbreden financiële waardeketen

Bron: Koersen op waarden, gemeente Eindhoven (2017)

We ontschotten de oude waardeketen structuur van de gebiedsontwikkeling, waarin achtereenvolgens de grondexploitatie, de bouw-/vastgoedexploitatie en de beheerexploitatie bij verschillende partijen financieel rendabel moet zijn (zie figuur 1). De waardeketen die we in Eindhoven hanteren is breder en langer dan die uit het oude verdienmodel (figuur 1).



Figuur 1; oude verdienmodel waardeketen gebiedsontwikkeling

In de gebiedsontwikkeling zoeken we naar de verschillende financiële stromen die aan de waardecreatie gekoppeld kunnen worden. Voor deze financiële stromen kan gedacht worden aan ieder verdien- of bespaarmogelijkheid die samenhangt met de waardecreatie in het gebied, naast de eveneens blijvende oude geldstromen uit de grond-, bouw-/vastgoed- en beheerexploitatie. Bij economische waardecreatie zijn dat onder andere de waarde-toename van het onroerend goed (verkoopopbrengsten, verhuur, toename OZB of toeristenbelasting) en een besparing op kosten door locatiesynergie (aankoop leegstand, imagoverbetering). Bij andere waarden die we belangrijk vinden kan het gaan om bijvoorbeeld het genereren van banen (minder uitkeringen), lagere zorgkosten, een effectievere aanpak van criminaliteit of het verbeteren van de koopkracht. Of denk aan lagere kosten door het hergebruik van materialen of via energietransitieprojecten en warmteopslag. Deze verzameling van financiële stromen zorgt voor de total-life-cycle businesscase waarbinnen de financiële resultaten benoemd worden. De uitkomsten daarvan kunnen afgewogen worden tegen de beoogde maatschappelijke effecten van de gebiedsontwikkeling (figuur 2).



Figuur 2; gebiedsontwikkeling met confrontatie total-life financieel rendement en maatschappelijk rendement.

4.3.2 Maatschappelijke rendement: waardecreatie

De gemeente Eindhoven heeft in haar beleid een keuze gemaakt in de zogenaamde kernwaarden voor de komende vierjaar. Het gaat om:

- Economie
- Duurzaamheid
- Innovatie
- Inclusiviteit

Eventueel kan een gebiedsspecifiek thema aan de orde zijn, maar dat is afhankelijk van de situatie (maatwerk). Hierna volgt een korte toelichting op die vier kernwaarden.

Bron: Uitwerkpunten Nota Grondbeleid (2018), gemeente Eindhoven

De kernwaarden voor de komende vier jaar

De komende vier jaar zetten we in de eerste plaats in op **innovatie**, passend bij Eindhoven als Brainport. Het gaat dan om het toevoegen van gebruikscomfort voor onze inwoners, meer flexibiliteit in de ontwerpen voor gebouwen en meer praktische en duurzame toepasbaarheid. We zoeken naar gebouwen die enerzijds modern en mooi zijn en die anderzijds makkelijker transformeerbaar zijn wanneer ze in de toekomst hun initiële functie zouden verliezen. Ook zoeken we naar vormen om ontwikkelen en exploiteren meer hand in hand te laten gaan. Voor het uitgeefbaar en het openbaar gebied werken we aan aantrekkelijke ontwerpen. Maar we zijn ook op zoek naar innovatieve vormen van participatie van de burger, de omwonenden.

Het klimaat verandert. Dat heeft gevolgen voor Eindhoven. We krijgen te maken met meer hevige buien en meer hitte. Ook willen we werken aan de verbetering van onze luchtkwaliteit. Om in de toekomst prettig te wonen en te werken in onze groeiende stad, is het noodzakelijk nú maatregelen te nemen. Sommige maatregelen nemen we om de veranderingen in ons klimaat niet nóg groter te laten worden. Bij de kernwaarde **duurzaamheid**, passend bij onze ambitie om Eindhoven in 2045 energieneutraal te hebben, is de inzet onder andere gericht op emissieloze automobilitéit en aardgasloze verwarming. Materialen worden in kringlopen gebruikt, de natuur, het groen en water, wordt versterkt en veiligheid en gezondheid tellen nadrukkelijk mee in de verdere verstedelijking via de principes van The Natural Step.

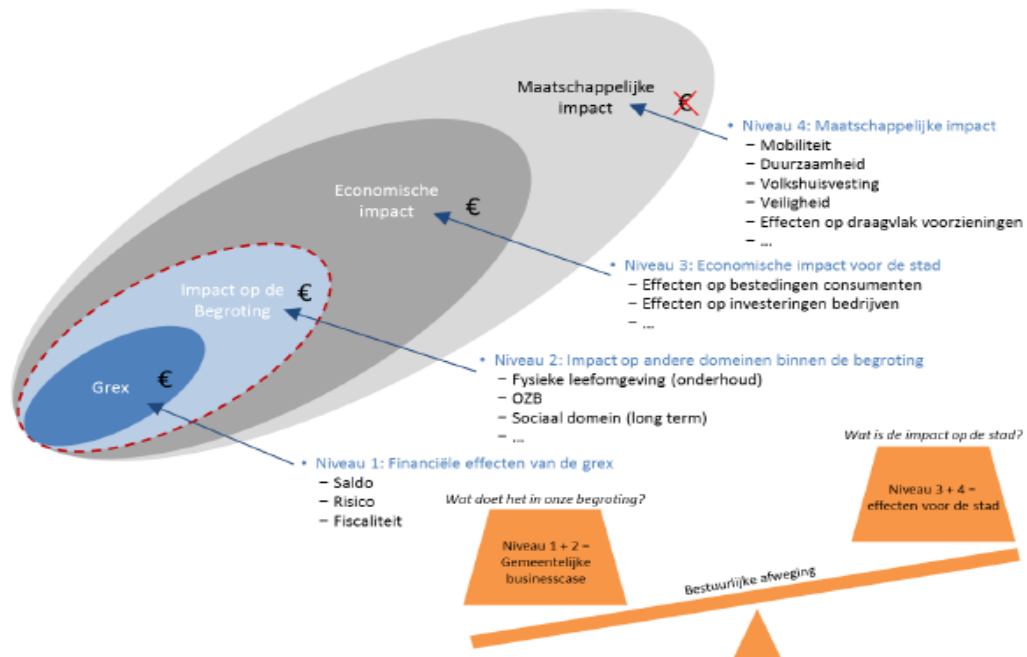
Werklocaties zijn waardevol voor onze stad en regio. Het zijn de plekken waar inwoners uit Eindhoven en de regio werken, hun inkomen verdienen en meedoen in de maatschappij. We hebben verschillende werk locaties. Denk aan onze binnenstad, onze kantorenlocaties en onze bedrijventerreinen. We zien dat het onderscheid tussen deze plekken diffuser wordt; steeds vaker ontstaan multifunctionele, gemengde economische gebieden. Rondom **economie/werkgelegenheid** kunnen nieuwe ontwikkelingen bijdragen aan het creëren van extra werkgelegenheid en vermindering van het aantal uitkeringen, zodat meer mensen in de stad meedoen.

Bij de kernwaarde **inclusiviteit** zetten we in op een samenleving waar iedereen tot zijn recht kan komen. Het maakt niet uit welke sociaaleconomische positie, culturele achtergrond, gender, leeftijd, talenten of beperkingen iemand heeft. Er is altijd een plek waar hij of zij in Eindhoven prettig kan wonen, werken en recreëren. Zo kennen we ten minste 4 maatschappelijke kernwaarden naast het financieel rendement. Het is een dynamisch model waar locatie-afhankelijk nog andere maatschappelijke waarden aan toegevoegd kunnen worden.

4.3.3 De integrale businesscase (wijze van afwegen)

De effecten die te relateren zijn aan een project gaan vaak veel verder dan de financiële impact uit een grondexploitatie alleen. Om een goed onderbouwde investeringsbeslissing te kunnen nemen maakt de gemeente Eindhoven onderscheid in vier impactniveaus:

- Niveau 1: Financiële effecten van de grondexploitatie
- Niveau 2: Impact op de financiële begroting van de gemeente
- Niveau 3: Economische impact voor de stad
- Niveau 4: Maatschappelijke impact



Bron: gemeente Eindhoven

Niveau 2 gaat over de financiële begroting van de gemeente. Een gebiedsontwikkeling heeft echter veel meer financiële impact op de gemeentelijke begroting dan alleen het rechtstreeks resultaat uit de grondexploitatie van niveau 1. Het betreft hier kosten en opbrengsten die over een langere periode van invloed zijn. Deze kosten en opbrengsten hebben te maken met wat er gerealiseerd wordt in de gebiedsontwikkeling. Zo levert een nieuwe woonwijk bijvoorbeeld OZB inkomsten en bouwleges op, terwijl onderhoudskosten voor de openbare ruimte zullen toenemen. Een bedrijventerrein kan naast deze opbrengsten en kosten ook nog een werkgelegenheidseffect en kan daarmee een besparing opleveren in werkloosheidsuitkeringen. De ontwikkeling van een hotel levert weer toeristenbelasting op en zo zijn er nog meer relevante financiële waardestromen. Voor het in beeld brengen van de financiële businesscase dienen de volgende stappen nu doorlopen te worden:

1. Analyse geldstromen; onderzoeken welke geldstromen allemaal mogelijk zijn. Hiervoor kan gebruik gemaakt worden van het volgende basisoverzicht van mogelijke geldstromen. Aanvullend kan een economische impactanalyse (zie niveau 3) nog extra inzicht opleveren in de financiële en maatschappelijke outcome van de ontwikkeling in het geheel. Mogelijk kan met de uitkomsten van deze analyse nog bekeken worden of en in hoeverre eventuele belanghebbenden mee willen investeren in de ontwikkeling;

2. Ramen van de financiële impact van de diverse geldstromen; hoe hoog zijn de kosten en opbrengsten die verband houden met de gebiedsontwikkeling en hoe dienen ze gefaseerd te worden? Van belang is ook om aan te geven of het incidentele kosten of opbrengsten zijn of dat ze structureel van aard zijn.
3. De verschillende geldstromen inzichtelijk maken in de financiële businesscase; benoemen van de geldstromen en aangeven wanneer de geldstroom impact heeft in de financiële begroting van de gemeente

Niveau 3 is het niveau van de economische impactanalyse. Dit is een beproefde methode om het effect van een project of investering te kwantificeren op de economische activiteit in een bepaald gebied. Eindhoven gebruikt dit niveau vooral om input te leveren aan niveau 2 (financiële impact op de gemeentebegroting) en niveau 4 (maatschappelijke meerwaarde). Niveau 4 is het niet-financiële impactniveau uit het model. In niveau 4 wordt uitgewerkt wat het project de stad maatschappelijk oplevert. De daadwerkelijke outcome dus van de investering (zie hieronder).

Bron: Uitwerkpunten Nota Grondbeleid (2018), gemeente Eindhoven

De vraag is hoe we de maatschappelijke effecten van een gebiedsontwikkeling gaan vastleggen en uitdrukken. Hoe meetbaar zijn de maatschappelijke effecten? Zijn ze kwantificeerbaar? Er zijn verschillende manieren om dit te benaderen. Zo wordt de Maatschappelijke Kosten Baten Analyse (MKBA) wel beschreven. Deze methode probeert kosten en baten van de effecten van beleidsalternatieven in beeld te brengen voor de maatschappij als geheel en doet dit door zoveel mogelijk de effecten te kwantificeren en in geld uit te drukken. Wij kiezen *nadrukkelijk* voor een andere benadering.

Wij kiezen voor een systeem dat ruimte laat om een eigen interpretatie of voorkeur te geven aan de verschillende outcome effecten. Niet iedereen zal immers een bepaald effect even belangrijk vinden; zo zal de een wellicht bijvoorbeeld kiezen voor meer veiligheid, ook als dat de privacy van mensen zou kunnen schaden, terwijl een ander dan juist de privacy van mensen voorop stelt, ook als dat ten kosten zou gaan van preventieve maatregelen ter bevordering van de veiligheid. Dat is nu juist waar in een politieke omgeving ruimte voor moet zijn om met elkaar het debat aan te kunnen gaan en een standpunt in te kunnen nemen.

Wij kiezen voor een systeem dat niet alles meetbaar wil maken. Natuurlijk zullen we de outcome ondersteunen met indicatoren waar dat mogelijk is, maar we kiezen er, zeker bij de introductie nu, voor om ook subjectieve waardeoordelen (bijvoorbeeld door jurering) op de verschillende maatschappelijke effecten mee te geven in de afweging. Wij geloven in de kracht van de combinatie van objectieve en subjectieve metingen. Zo zou bijvoorbeeld een objectieve meting naar veiligheid kunnen uitwijzen dat het aantal wooninbraken zijn afgenomen, terwijl tegelijkertijd het gevoel van veiligheid onder burgers kan zijn verslechterd. De combinatie van beiden geeft meer inzicht.

Wij kiezen ook voor een systeem dat continue in ontwikkeling blijft. We blijven zoeken naar indicatoren die de objectieve beoordeling kunnen ondersteunen. We beoordelen historische ontwikkelingen en we volgen de maatschappelijke context waarin de outcome effecten geplaatst moeten worden; die verandert door de jaren heen. Ook blijven we volgen of de maatschappelijke effecten die nu centraal zijn gekozen in het grondbeleid nog de meest relevante zijn, of dat er regelmatig andere meegenomen worden. **Samenvattend** kiezen we voor een dynamische methode die maatschappelijke effecten in beeld brengt zonder ze tot 1 score op te tellen, waarbij we zowel objectieve als subjectieve maatstaven gebruiken.

4.3.4 Verantwoording en rapportage

De gemeente Eindhoven maakt gebruik van een Meerjaren Prognose Grondexploitaties en private ontwikkelingen (MPG). Naast inzicht in de financiën en het programma van de totale portefeuille geeft het MPG ook meer gedetailleerd inzicht in de meest omvangrijke projecten van Eindhoven. Het gaat daarbij niet alleen om de financiën, maar om wat deze projecten op andere thema's aan waarde bijdragen aan de stad. (zie hyperlink onder 4.5 relevante bronnen). Dit volgt uit nota grondbeleid 'Koersen op waarden'

De MPV Zwolle (Meerjaren Prognose Vastgoed)

De MPV van Zwolle heeft sinds haar oorsprong een sterke financiële functie. Van alle lopende grondexploitaties wordt de financiële balans opgemaakt. Op grond hiervan wordt, conform de spelregels uit de BBV en afspraken met het concern, jaarlijks bij de begroting bepaald of geldstromen uit de grondexploitaties te benutten zijn voor de financiering van andere relevante gemeentelijke doelen (zie 5.5).

Onze MPV gaat niet in op maatschappelijke effecten. Een eventuele verbreding van de scope van de MPV zal nog de nodige effort en afstemming binnen de organisatie gaan vragen. Feitelijk is verder diepgaander onderzoek nodig om alle gevolgen van zo'n verbreding in beeld te brengen. Als ook de meest logische plek om het organisatorisch goed te beleggen.

4.3.5 De belangrijkste ervaringen van Eindhoven

De belangrijkste ervaringen van de gemeente Eindhoven zijn als volgt:

- De werkwijze biedt goede mogelijkheden om tot integrale afwegingen te komen. Niet de financiële uitkomst van een grondexploitatie alleen is leidend, maar vooral de outcome, d.w.z. de maatschappelijke effecten.
- Life-cycle-benadering: verbreedt de financiële impact van een project op de eigen organisatie, d.w.z. de gemeentebegroting. Op basis van het inzicht in de totale impact kan dan een (investerings)besluit worden genomen.
- Het kwantificeren van data is nog wel erg heel lastig gebleken. Dat heeft te maken met appels en peren kwestie, het ontbreken van relevante data, het moeilijk kunnen ontsluiten van data, de afhankelijkheid van veel andere beleidsvelden.
- Geprobeerd is bijvoorbeeld om terug te rekenen naar opbrengsten per geïnvesteerde euro, maar dat bleek uiteindelijk niet te doen. Ook heeft Eindhoven laten onderzoeken wat er allemaal nog nodig zou zijn om zoveel mogelijk effecten te kwantificeren. Conclusie was dat hiervoor een onevenredig grote inzet nodig is. Het blindstaren op nut/noodzaak tot alles willen/moeten kwantificeren schiet daarmee zijn doel voorbij. Het gaat er vooral om dat een integrale afweging tussen financiële en maatschappelijke effecten (kwalitatief) mogelijk is geworden.
- En creativiteit in gebiedsontwikkeling wordt mogelijk gemaakt door:
 - Bijeenbrengen/inzicht geven in relevante financiële stromen binnen de gemeente
 - Hierover met elkaar een goede dialoog te voeren om tot transparante besluitvorming te komen.

4.4 Conclusies

- Het expliciteren van maatschappelijk rendement en grondbeleid is geenszins gemeengoed in gemeentelijk grondbeleid, laat staan dat het routinematige uitvoeringspraktijk is. Er komt wel steeds meer aandacht voor maatschappelijke waardecreatie bij gebiedsontwikkelingen. Het grondbeleid is daarbij dan één van de vele andere betrokken beleidsvelden.
- Het is een principiële vraag in hoeverre maatschappelijk rendement beleidsmatig en instrumenteel via het grondbeleid zou moeten worden vastgelegd (zoals Eindhoven). Maatschappelijk rendement creëren kan niet alleen met grondbeleid, maar vraagt juist ook inzet van verschillende andere instrumenten.
- Een integraal afwegingskader voor gebiedsontwikkeling zou bijvoorbeeld ook een hulpmiddel kunnen zijn. Dat betekent: aan de voorkant in gebiedsopgaves de beleidsdoelen helder als kader meegeven en vervolgens mede met toepassing van de gereedschapskist grondbeleid én ook andere beleidsinstrumenten dat situationeel in de opgaves uitwerken.
- De gemeente Eindhoven pioniert met de verbreding van het gemeentelijke grondbeleid. De gemeente heeft de verbreding naar maatschappelijk rendement beleidsmatig vastgelegd in Nota Grondbeleid Eindhoven (2017). Hierin staat expliciet welke afwegingscriteria een rol spelen bij het nemen van beslissingen over gebiedsontwikkelingen.
- De gemeente Eindhoven heeft daarbij positieve ervaringen opgedaan met het ingevoerde beleid “Koersen op Waarden”. De MPG van Eindhoven rapport over de financiële effecten (kwantitatief) en de maatschappelijke effecten (kwalitatief).
- Onze MPV gaat niet in op maatschappelijke effecten. Een eventuele verbreding van de scope van de MPV zal nog de nodige effort en afstemming binnen de organisatie gaan vragen. Wellicht kan maatschappelijk rendement ook op een andere wijze worden uitgewerkt, bijvoorbeeld door het opstellen van een integraal afwegingskader voor gebiedsontwikkelingen. Feitelijk is verder diepgaander onderzoek nodig om alle gevolgen van zo'n verbreding in beeld te brengen. Als ook de meest logische plek om het organisatorisch goed te beleggen.

4.5 Relevante bronnen

<https://www.eindhoven.nl/sites/default/files/2017-09/Koersen%20op%20waarden%20-%20Nota%20Grondbeleid%202017-2021.pdf>

https://vng.nl/sites/default/files/Ruimte/2017/Bijlage_2_-_Uitwerkagenda_grondbeleid%20Eindhoven%201%20maart%202018.pdf

[3g. Grondbeleid | Begroting 2020](#)

Gemeente Eindhoven: [Agenda van de Raadsvergadering 14 april 2020](#)

https://overmorgen.nl/wp-content/uploads/2019/05/Paper-Over-Morgen_integrale-gebiedsontwikkeling.pdf

5 Voor- en nadelen Actief Grondbeleid

5.1 Inleiding

Wat verstaan we eigenlijk onder actief grondbeleid? De belangrijkste kenmerken zijn als volgt te benoemen:

- De gemeente beschikt over grondposities of verwerft deze. Ze maakt daarbij plannen voor de ontwikkelingen (planvoorbereiding). Het doel is om relevante maatschappelijke ontwikkelingen te realiseren (wonen, werken, voorzieningen, e.d.)
- De gemeente maakt de gronden bouw- en woonrijp (civiele werkzaamheden) met als doel om deze gronden te verkopen voor allerlei relevante gemeentelijke doeleinden.
- De gemeente profiteert van eventuele winsten uit grondopbrengsten, maar is ook verantwoordelijk voor het opvangen van eventuele verliezen. De financiële risico's komen voor rekening van de gemeente, dit in tegenstelling tot faciliterend grondbeleid (zie hoofdstuk 6).

5.2 Voor- en nadelen

In tabel 2 staan de belangrijkste voor- en nadelen van actief grondbeleid.

Voordelen	Nadelen
Gemeente is belanghebbende door grondposities	Twee petten "probleem: gemeente als marktmeester (regulator) en marktspeler (grondeigenaar). Algemeen belang versus zo hoog mogelijke grondopbrengst
Maximale sturing op programma, geld, stedenbouw, tijd, kosten en baten	Integrale verantwoording ligt bij gemeente en niet bij betrokken private partijen
Kans op (grote) winsten	Kans op (grote) verliezen
Kans op (grote) financiële bijdrage ten gunste van Concern met (grote) positieve impact op totale gemeentelijke begroting	Kans op (grote) financiële bijdrage ten laste van Concern met (grote) negatieve impact op totale gemeentelijke begroting
Vlottrekken stagnatie gebiedsontwikkeling	Politieke risico's
Het kunnen verrichten van strategische grondverwervingen	Aanhouden van grondvoorraad brengt structurele exploitatielasten met zich mee
Dekking van personeelslasten via grexen	

Tabel 2 Voor- en nadelen van actief grondbeleid

5.2.1 De voordelen

De belangrijkste voordelen van actief grondbeleid hebben vooral te maken met gemeentelijke regie én dat eventuele winsten ten gunste van de gemeente zullen komen bij een gunstige economische conjunctuur.

Als de grondopbrengsten uiteindelijk leiden tot winsten, komen deze ten gunste van de algemene begroting en ontstaat er daardoor (meer) incidentele investeringsruimte.

Omdat de gemeente grondpositie heeft, is zij ook belanghebbende en kan vanuit die eigendomspositie maximale regie uitoefenen op het programma, tijd, fasering, stedenbouwkundig ontwerp, kosten en opbrengsten.

Bij een actief grondbeleid kan de gemeente anticiperen op toekomstige ontwikkelingen door gronden strategisch te verwerven. En deze vervolgens t.z.t. te benutten voor nieuwe ontwikkelingen. Het hebben van een grondvoorraad is evenwel niet gratis (zie nadelen).

Het kan voorkomen dat gebiedsontwikkelingen stagneren. Door het innemen van een grondpositie kan de gemeente een dergelijke stagnatie vlottrekken. In Zwolle is dat tot op heden niet toegepast.

5.2.2 De nadelen

De belangrijkste nadelen van actief grondbeleid hebben vooral te maken met het vermeende “twee petten” probleem én dat financiële nadelen ten laste van de gemeente zullen komen bij een ongunstige economische conjunctuur.

Als de grondopbrengsten uiteindelijk leiden tot verliezen, komen deze ten laste van de algemene begroting en ontstaat er daardoor minder incidentele investeringsruimte of is er noodzaak tot bezuinigingen.

Omdat de gemeente grondposities heeft, is zij ook een marktspeler net als de reguliere ontwikkelaars of grondeigenaren. En daarmee begeeft de gemeente zich op een markt die wordt gekenmerkt door private transacties en belangen. Daarnaast is de gemeente marktregulator als hoeder van het algemene belang (RO, publiekrechtelijk).

Dat kan botsen wanneer grondopbrengst-maximalisatie een gemeentelijk uitgangspunt zou zijn. Ons grondbeleid is echter dienend voor realisatie ruimtelijke ontwikkelingen. De afdeling Vastgoed streeft daarbij wel naar een zo gunstig mogelijk financieel resultaat.

Actief grondbeleid leidt tot structurele (exploitatie)kosten voor het aanhouden van de grondvoorraad. Momenteel heeft de gemeente bijna 600 ha aan grondvoorraad en dat kost ons circa € 0,5 miljoen per jaar.

5.3 Enkele voorbeelden van actief grondbeleid

Er lopen diverse grote ruimtelijke ontwikkelingen in de stad waar de gemeente door actief grondbeleid en samenwerking met marktpartijen en corporaties gemeentelijke beleidsdoelen gaat realiseren, zoals bijvoorbeeld (niet uitputtend):

- Stadshagen
- Hessenpoort
- De Oude Mars
- Herontwikkeling Hanzebad-locatie
- Herontwikkeling Stilohal-locatie
- Herontwikkeling IJsselhallen

Deze ontwikkelingen passen in onze huidige Menukaart Grondbeleid: daarmee kunnen we situationeel bepalen welke vormen van grondbeleid we inzetten en welke instrumenten we daarbij kunnen toepassen. Dus ook actief grondbeleid.

5.4 Het verdienvermogen van de grondexploitaties

Het verdienvermogen is momenteel geen richtinggevend beleidskader binnen het gemeentelijk grondbeleid: zie daarvoor hoofdstuk 1.2 referentiekader. Het grondbeleid staat ten dienste van het realiseren van andere maatschappelijke doelen vaak ruimtelijk en economisch van aard. Dat laat onverlet dat met de expertise van de afdeling Vastgoed altijd wordt gestreefd naar een zo optimaal mogelijk financieel resultaat voor de gemeente.

Het totale financiële resultaat van de grondexploitaties, de mogelijkheden om verantwoord tussentijdse winsten te nemen en ook de risico's en de dekking daarvan via het weerstandsvermogen, is van invloed op de financiële stromen. In goede conjuncturele tijden zal sprake van een afdracht uit de Meerjaren Prognose Vastgoed (MPV) ten gunste van de concernbegroting. In slechte conjuncturele tijden zal daarentegen sprake zijn van een bijdrage uit de concernbegroting en dus ten nadele ervan. Tabel 3 maakt dit inzichtelijk over de afgelopen 15 jaar waarin we met de MPV werken.

2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
3,7	-2,6	23,8	10,6	0,4	-5,1	5,2	0,8

2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
-60,4	-5,6	-3,9	-5,3	15,0	17,0	12,8	MPV
							2020

Tabel 3 Verdienvermogen uit de grondexploitaties

Tabel 3 leidt tot de volgende conclusies:

- Positieve en negatieve resultaten wisselen elkaar af in behoorlijke bandbreedtes
- Het betreft per definitie incidentele geldstromen en geen structurele geldstromen
- Het financieel resultaat van de afgelopen 15 jaren gesaldeerd, bedraagt € 6,4 miljoen positief. Dit is opgebouwd uit een positief resultaat van € 89,3 miljoen in de goede jaren (9x) en een negatief resultaat van € 82,9 miljoen in slechte jaren (6x)

Het verdienvermogen vanuit de grondexploitaties staat onder druk, wanneer economische- en afzetrisico's toenemen (laag conjunctuur) en de kosten hoger zijn dan de grond-opbrengsten. Het verdienvermogen kan in principe worden vergroot door:

- Minder en lagere kosten (ambities, kostenposten) opnemen in grondexploitaties
- Meer sturing vanuit opbrengst-maximalisatie (maar dat gaat dan wel ten koste van kwaliteit)
- "Eigen grondposities" eerder en/of sneller verzilveren (zie paragraaf 5.4.1)
- Goedkoop inkopen en zo duur mogelijke verkopen (= ondernemerschap)

Het financieel rendement staat hierbij voorop. Dit past echter niet bij de hoofddoelstelling van huidige grondbeleid.

5.4.1 Rol actief grondbeleid: ondersteunend of sturend?

De huidige rol van actief grondbeleid is ondersteunend (zie 1.2, referentiekader). Een sturend grondbeleid wil zeggen dat het accent verschuift van ondersteunend aan ruimtelijke ontwikkelingen naar kaderstellend voor ruimtelijke ontwikkelingen. De beschikbare grondposities bepalen dan veel meer dan nu de keuze van de ruimtelijke ontwikkeling van de stad en daarbij spelen de opbrengstpotenties een grote rol in de te maken keuzes. Hier ligt een relatie met het vergroten van het verdienvermogen. Sturend grondbeleid past niet bij het huidige grondbeleid. En het past eigenlijk ook niet bij de wijze waarop Zwolle integrale afwegingen maakt over de ontwikkeling en groei van de stad.

Voorbeeld: inbreiding boven uitleg in relatie tot de grondvoorraad

Op grond van ons nog vigerende Structuurplan (2006) zijn de nodige grondposities actief verworven. De inkt was bij wijze van spreken nog niet droog of er kwam een forse economische en kredietcrisis aan. Al met al heeft de gemeente destijds gekozen voor inbreidingen in de stad in plaats van doorgaan met het ontwikkelen van uitleglocaties. Bij een heel sturend grondbeleid zou de keuze om uitleglocaties te ontwikkelen puur op basis van financiële “gronden” worden genomen, want:

- (1) Het aanhouden van onze grondvoorraad (bijna 600 ha) is niet gratis (zie 5.2). Dat kost ons jaarlijks circa € 0,5 miljoen. Dus 5 jaar niet ontwikkelen betekent € 2,5 miljoen aan kosten en tien jaar niet ontwikkelen € 5 miljoen aan kosten. De verworven gronden ten behoeve van het Structuurplan zijn nu nog niet ontwikkeld en worden voorlopig ook nog niet ontwikkeld. De kosten gaan (soms dus heel lang) voor de baten uit.
- (2) Met het ontwikkelen van uitleglocaties kunnen grondopbrengsten leiden tot winsten die mogelijk weer incidentele geldstromen opleveren voor het financieren van andere gemeentelijke doelen (maar verlies kan natuurlijk ook).

5.4.2 Spelregels Concern-Vastgoed

De gemeente heeft spelregels rondom de afdrachten vanuit grondexploitaties naar het concern (bij winst) en stortingen vanuit het concern naar vastgoed (bij verlies).⁴ De idee achter de huidige spelregels is om op een verantwoorde wijze en BBV-proof de geldstromen uit grondexploitaties te benutten voor de financiering van andere relevante gemeentelijke doelen. De afwegingen hierover vinden plaats bij de jaarlijks vast te stellen begroting en/of Perspectiefnota. Het betreffen wel incidentele geldstromen, zie ook tabel 3.

5.5 Scope en reikwijdte MPV

De MPV heeft sinds haar oorsprong een sterke financiële functie. Van alle lopende grond-exploitaties wordt de financiële balans opgemaakt. Op grond hiervan wordt, conform de spelregels uit de BBV en afspraken met het concern, jaarlijks bij de begroting bepaald of geldstromen uit de grondexploitaties te benutten zijn voor de financiering van andere relevante gemeentelijke doelen.

De MPV is tot op heden niet bedoeld als een integrale rapportage van maatschappelijke effecten van gemeentelijk beleidsdoelen (zie hoofdstuk 4). Dat zou een verbreding betekenen van de verantwoording over en verslaglegging van het gemeentelijk grondbeleid. Het is een principiële vraag in hoeverre deze eventuele verbreding nu via het grondbeleid moet worden geregeld. Het raakt feitelijk de totale rapportagestructuur van de gemeente (verantwoording programma's in de begroting, voortgangrapportage projecten (VP), MPV, Berap, enz.). Dus vraagt dit een veel bredere afweging dan alleen vanuit het grondbeleid.

Een eventuele verbreding van de scope van de MPV zal nog de nodige effort en afstemming binnen de organisatie gaan vragen. Feitelijk is verder diepgaander onderzoek nodig om alle gevolgen van zo'n verbreding in beeld te brengen. Als ook de meest logische plek om het organisatorisch goed te beleggen.

⁴ Het kan ook anders. De gemeente Amsterdam bijvoorbeeld werkt met een vereveningsfonds voor gebiedsontwikkeling. Zie bijlage 1 voor meer informatie.

5.6 Conclusies

- De belangrijkste voor- en nadelen van actief grondbeleid hebben vooral te maken met gemeentelijke regie én financiële aspecten (kansen én risico's).
- Als bij een gunstige economische conjunctuur de grondopbrengsten uiteindelijk leiden tot winst, komt dat gunste van de algemene begroting en ontstaat er daardoor (meer) incidentele investeringsruimte.
- Als bij een ongunstige economische conjunctuur de grondopbrengsten uiteindelijk leiden tot verlies, komt dat ten laste van de algemene begroting en ontstaat er daardoor minder incidentele investeringsruimte of is er mogelijk de noodzaak tot bezuinigingen.
- Omdat de gemeente grondposities heeft is zij marktspeler net als de reguliere ontwikkelaars of grondeigenaren. En daarmee begeeft de gemeente zich op een markt die wordt gekenmerkt door private transacties en belangen. Daarnaast is de gemeente marktregulator als hoeder van het algemene belang (RO, publiekrechtelijk).
- Dat kan botsen wanneer grondopbrengst-maximalisatie een gemeentelijk uitgangspunt zou zijn. Ons huidige grondbeleid is echter dienend voor realisatie ruimtelijke ontwikkelingen. De afdeling Vastgoed streeft daarbij wel naar een zo gunstig mogelijk financieel resultaat.
- Het verdienvermogen vanuit de grondexploitaties staat onder druk, wanneer:
 - Economische- en afzetrisico's toenemen (laag conjunctuur)
 - Kosten hoger zijn dan de grondopbrengsten
 - Gemeentelijke grondposities helemaal niet of veel later dan gedacht worden verzilverd
- Er lopen diverse majeure ruimtelijke ontwikkelingen in de stad waar de gemeente door actief grondbeleid en samenwerking met marktpartijen en corporaties gemeentelijke beleidsdoelen gaat realiseren.
- Onze huidige Menukaart Grondbeleid volstaat: hiermee kunnen we situationeel bepalen welke vormen van grondbeleid we inzetten en welke instrumenten we daarbij kunnen toepassen. Dus ook met betrekking tot actief grondbeleid.

5.7 Relevante bronnen

Notitie BBV Grondbeleid in begroting en jaarstukken (2019):

<https://www.commissiebbv.nl/file/download/57982359/Notitie%20Grondbeleid%20in%20begroting%20en%20jaarverslaggeving%20juli%202019.pdf>

Notitie Grondexploitaties (BADO, 2019). BADO= Bedrijfsvoering Auditing Decentrale

Overheden: [BADO handreiking over grondexploitaties | VNG](#). Deze notitie verwijst naar:

- Notitie grondbeleid BBV 2019 (zie hierboven)
- Handboek Grondbeleid Deloitte 2019, inclusief een paragraaf specifiek voor raadsleden (geen hyperlink beschikbaar)
- Reiswijzer Gebiedsontwikkeling 2019 (zie hieronder)

Reiswijzer Gebiedsontwikkeling 2019:

<https://www.neprom.nl/SiteAssets/Lists/Nieuws/BO/Reiswijzer%20Gebiedsontwikkeling%202019.pdf>

Grondbeleid voor Raadsleden (VNG, 2018):

https://vng.nl/sites/default/files/publicaties/2018/grondbeleid-voor-raadsleden_20181102.pdf

[Actief gemeentelijk grondbeleid: onnodig en onwenselijk - Gebiedsontwikkeling.nu](#)

[Gemeenten willen weer grond aankopen - Stadszaken.nl](#)

Nota Grondvoorraadbeleid, gemeente Zwolle (2016)

6 Voor- en nadelen Faciliterend Grondbeleid

6.1 Inleiding

Wat verstaan we eigenlijk onder faciliterend grondbeleid? De belangrijkste kenmerken zijn als volgt:

- Gemeente beschikt zelf niet over de grondposities. Deze zijn in eigendom van particulieren en/of marktpartijen (=derden)
- Gemeente werkt mee aan ruimtelijke ontwikkeling van derden en faciliteert de planbegeleiding. De gemeente zorgt voor een planologisch-juridische bouwtitel
- Gemeente verhaalt daarbij de te maken kosten op derden (ambtelijke kosten en/of uitvoering van maatregelen). Om dat te bereiken heeft de gemeente overwegend wel een actieve rol. De gemeente profiteert daarbij niet van eventuele winsten zoals bij actief grondbeleid, maar de gemeente loopt ook vrijwel geen financiële risico's. Die risico's zijn voor derden.

6.2 Voor- en nadelen

De voordelen van een faciliterend grondbeleid komen in het algemeen overeen met de nadelen van actief grondbeleid. En de nadelen met de voordelen van actief grondbeleid. In tabel 4 staan de belangrijkste voor- en nadelen van faciliterend grondbeleid.

Voordelen	Nadelen
Gemeente heeft alleen de pet op van marktmeester (regulator)	Faciliterend grondbeleid brengt kosten met zich mee die grotendeels gedekt moeten worden uit kostenverhaal en vraagt andere dekkingsbron dan grexen
Geen (grote) financiële risico's	Geen kans op (grote) winsten
Gemeentelijk doelen halen door sturing via publiekrechtelijke instrumenten	Het ontwerp en creatieve deel van gebiedsontwikkelingen worden niet meer door de gemeente gedaan. Wel kaderstelling/toetsing door gemeente
Verbreding van kostenverhaal is mogelijk o.b.v. Omgevingswet/Aanvullingswet Grondeigendom)	Kostenverhaal is evenwel niet oneindig, er zijn maximale grenzen aan verbonden (zogenaamde "Macro Aftopping")
Voortgang en verantwoording liggen bij private partijen	Gemeente heeft geen/weinig invloed op voortgang/uitvoering

Tabel 4 Voor- en nadelen van faciliterend grondbeleid

6.2.1 De voordelen

De belangrijkste voordelen van faciliterend grondbeleid hebben vooral te maken met de gemeentelijke rol én dat eventuele verliezen bij een ongunstige economische conjunctuur niet ten laste van de gemeente zullen komen. Financiële risico's liggen bij de marktpartijen.

De gemeente is alleen markregulator en kan via publiekrechtelijk instrumentarium ook haar beleidsdoelen verwezenlijken. Alleen als onze ambities heel erg hoog zijn, dan kan het op dit moment wel lastiger worden om die te realiseren (zie ook nadelen).

De gemeente is geen speler meer op de grondmarkt: die rol is weggelegd voor particulieren grondeigenaren en ontwikkelaars. Geen “twee petten” vanuit de gemeentelijke rol meer.

De gemeente kan haar kosten verhalen. Met de aanstaande nieuwe wetgeving worden de mogelijkheden verbreed (zie ook hoofdstuk 7). Er zit wel een bovengrens aan het kostenverhaal (de zogenaamde macro-aftopping).

6.2.2 De nadelen

De belangrijkste nadelen van faciliterende grondbeleid hebben vooral te maken met dat eventuele winsten bij een gunstige economische conjunctuur niet ten gunste van de gemeente zullen zijn, maar wel ten gunste van particuliere grondeigenaren en ontwikkelaars.

Een ander nadeel betreft het regelen van voldoende budgettaire ruimte op de begroting om ontwikkelingen van derden te kunnen (voor)financieren. Dat heeft dus te maken met voldoende middelen voor de inzet van de ambtelijke organisatie.

Onze eigen creatieve deskundigheid ten aanzien van stedenbouwkundig ontwerpen kan minder worden ingezet. Wel kunnen we randvoorwaarden stellen, maar het creatieve proces en ontwerp komen dan van de private partijen en niet meer van de gemeente.

Bij (hele) hoge gemeentelijke ambities kan het lastig zijn om die beleidsdoelen te verwezenlijken met faciliterend grondbeleid. Dat heeft deels te maken met de zogenaamde twee-wegen-leer: momenteel kunnen en mogen niet alle ambities m.b.t. de leefomgeving in een bouw- en/of bestemmingsplan worden vastgelegd. Met de aanstaande Omgevingswet kunnen in omgevingsplannen veel meer kwaliteitseisen in de plannen worden opgenomen.

Omdat de gemeente geen grondposities heeft, heeft zij vanuit eigendomssituatie minder/ geen regie op de voortgang en uitvoering. En daardoor wordt de gemeente wel afhankelijk(er) van private partijen voor het realiseren van haar beleidsdoelen. De volgende kanttekening is daarbij wel op zijn plaats: in slechte economische tijden liggen vastgoedmarkten soms stil en gebeurt er (vrijwel) niets. Dat hebben we na de kredietcrisis met name gezien in Stadshagen, Voorsterpoort en Oosterenk, met forse afboekingen als gevolg. Zie ook actief grondbeleid.

6.3 Enkele voorbeelden van faciliterend grondbeleid

Er lopen diverse majeure ruimtelijke ontwikkelingen in de stad waar de gemeente geen grondposities heeft, maar wel hard samenwerkt met marktpartijen en corporaties om gemeentelijke beleidsdoelen te bereiken, zoals bijvoorbeeld (niet uitputtend):

- Spoorzone
- Weezenlanden-Noord
- Zwaterwaterzone
- Oosterenk
- Zwartewaterallee
- Harculo

Deze ontwikkelingen passen in onze huidige Menukaart Grondbeleid: daarmee kunnen we situationeel bepalen welke vormen van grondbeleid we inzetten en welke instrumenten we daarbij kunnen toepassen. Dus ook faciliterend grondbeleid.

6.4 Verplichte financiële rapportage

Het BBV (Besluit Begroting Verantwoording Gemeenten), vraagt om expliciete financiële verantwoording en rapportage van particuliere initiatieven/projecten. Er is een format opgesteld voor de wijze van verantwoording + welke eisen hieraan worden gesteld en waar een accountant op zal toetsen. Nu is er in Zwolle nog geen sprake van een integrale financiële rapportage over faciliterend grondbeleid maar daar wordt aan gewerkt.

6.5 Conclusies

- De belangrijkste voordelen van faciliterend grondbeleid hebben vooral te maken met de gemeentelijke rol én dat eventuele verliezen bij een ongunstige economische conjunctuur niet ten laste van de gemeente zullen komen. Financiële risico's liggen bij de marktpartijen.
- De gemeente is geen speler meer op de grondmarkt: die rol is weggelegd voor particulieren grondeigenaren en ontwikkelaars. Geen "twee petten" meer. De gemeente is alleen markregulator en kan via publiekrechtelijk instrumentarium ook haar beleidsdoelen verwezenlijken. Alleen als onze ambities heel erg hoog zijn, dan kan het wel lastiger worden om die te realiseren.
- De belangrijkste nadelen van faciliterende grondbeleid hebben vooral te maken met dat eventuele winsten bij een gunstige economische conjunctuur niet ten gunste van de gemeente zullen komen, maar wel ten gunste van particuliere grondeigenaren en ontwikkelaars
- Omdat de gemeente geen grondposities heeft, heeft zij vanuit eigendomssituatie minder/geen regie op de voortgang en uitvoering.⁵ En daardoor wordt de gemeente wel afhankelijk(er) van private partijen voor het realiseren van haar beleidsdoelen.
- Omdat faciliterend grondbeleid de afgelopen jaren aan betekenis heeft gewonnen, is er een BBV-verplichting gekomen dat gemeenten een financiële rapportage moeten maken over het faciliterende grondbeleid.
- Bij verschillende ruimtelijke ontwikkelingen in de stad waar de gemeente geen grondposities heeft werken we wel hard samen met marktpartijen en corporaties om gemeentelijke beleidsdoelen te realiseren.
- Onze huidige Menukaart Grondbeleid volstaat: hiermee kunnen we situationeel bepalen welke vormen van grondbeleid we inzetten en welke instrumenten we daarbij kunnen toepassen. Dus ook met betrekking tot faciliterend grondbeleid.

6.6 Relevante bronnen

Notitie BBV Grondbeleid in begroting en jaarstukken (2019):

<https://www.commissiebbv.nl/file/download/57982359/Notitie%20Grondbeleid%20in%20begroting%20en%20jaarverslaggeving%20juli%202019.pdf>

⁵ De volgende kanttekening is op zijn plaats: in slechte economische tijden liggen vastgoedmarkten soms stil en gebeurt er (vrijwel) niets. Dat hebben we na de kredietcrisis met name gezien in Stadshagen, Voorsterpoort en Oosterenk, met forse afboekingen als gevolg.

Notitie Grondexploitaties (BADO, 2019). BADO= Bedrijfsvoering Auditing Decentrale Overheden: [BADO handreiking over grondexploitaties | VNG](#). Deze notitie verwijst naar:

- Notitie grondbeleid BBV 2019 (zie hierboven)
- Handboek Grondbeleid Deloitte 2019, inclusief een paragraaf specifiek voor raadsleden (geen hyperlink beschikbaar)
- Reiswijzer Gebiedsontwikkeling 2019 (zie hieronder)

Reiswijzer Gebiedsontwikkeling 2019:

<https://www.neprom.nl/SiteAssets/Lists/Nieuws/BO/Reiswijzer%20Gebiedsontwikkeling%202019.pdf>

Grondbeleid voor Raadsleden (VNG, 2018):

https://vng.nl/sites/default/files/publicaties/2018/grondbeleid-voor-raadsleden_20181102.pdf

[“Ontwikkelaars nemen te veel taken van gemeenten op zich” - Gebiedsontwikkeling.nu](#)

7 Betekenis Omgevingswet/wet Aanvulling Grondeigendom

7.1 Inleiding

Centraal uitgangspunt van de nieuwe wetgeving is de omschakeling van wetgeving gericht op weren van activiteiten voor bescherming fysieke leefomgeving naar een beleidscyclus van permanente zorg voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving en voor ruimte voor ontwikkeling. De belangrijkste verbeterdoelstellingen daarbij zijn:

- vergroting inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en gebruiksgemak van het omgevingsrecht
- bereiken van samenhangende benadering van fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving
- vergroten van de bestuurlijke afweegruimte door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken
- versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving

De invoering van de omgevingswet is gepland in 2022. De nieuwe aanstaande wetgeving met betrekking tot grondbeleid gaat vooral modernisering, verduidelijking en verbetering van het instrumentarium voor grondbeleid: voorkeursrecht gemeenten, onteigening, (vrijwillige) stedelijke kavelruil, inrichting landelijk gebied en het kostenverhaal.

7.2 Instrumenten voor actief grondbeleid

De belangrijkste instrumenten voor actief grondbeleid:

- Vestigen van voorkeursrecht: de gemeente krijgt als eerste de mogelijkheid om grond en vastgoedposities te verwerven in gebieden waar voorkeursrecht geldt
- Onteigening: het uiterste instrument dat wordt toegepast om tot realisatie van een voorgenomen ontwikkeling te komen

7.3 Instrumenten voor faciliterend grondbeleid

De belangrijkste instrumenten voor faciliterend grondbeleid:

- Meer maatwerk wordt mogelijk voor het reguliere verplichte kostenverhaal:
 - Met tijdvak (integraal plan met actieve sturing programma, verevening van kosten én opbrengsten en concreet zicht op totale realisatie/uitvoering)
 - Zonder tijdvak (organisch, globaal ontwikkelingskader en veel ruimte voor marktinitiatieven, groeimodel, kostenverhaal per bouwinitiatief, geen verevening)
- Extra wettelijke basis voor financiële bijdragen: de gemeente kan bepalen dat grondeigenaren en ontwikkelaars financieel moeten bijdragen aan maatschappelijk relevante investeringen die ten goede komen aan leefomgeving. Het betreft geen wettelijke verplichting. Het is een beleidskeuze om straks eventueel gebruik te maken van die bevoegdheid.
- Het gaat om financiële bijdragen aan ontwikkelingen van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving zoals:
 - kwalitatieve verbeteringen landschap, natuur, water of stikstofbalans die functioneel samenhangt met de beoogde ruimtelijke activiteit
 - aanleg/aanpassing van wegen, parken of recreatiegebieden
 - realisatie van sociale woningbouw buiten het plangebied (indien minder sociale woningbouw wordt gerealiseerd dan op grond van gemeentelijk beleid wenselijk is)
 - bijdrage voor sloop van woningen (krimpggebieden) of stallen

De verschillende type investeringen zullen nog duidelijk worden omschreven in een AmvB (Algemene maatregel van Bestuur).

- Stedelijke kavelruil: stedelijke kavelruil staat niet op zichzelf, maar is een hulpmiddel bij gebiedsontwikkeling. Op dit moment is een groot aantal koop- en verkooptransacties nodig om de kavelindeling in een gebied te wijzigen. De regeling voor stedelijke kavelruil maakt het mogelijk al die koop- en verkooptransacties samen te brengen in één overeenkomst. Daarbij biedt de kavelruilovereenkomst meer zekerheden dan een gewone koop- of ruilovereenkomst. Zo heeft de kavelruilovereenkomst een zakelijke werking waardoor, ook eventuele nieuwe eigenaren die onroerend goed hebben verkregen door overdracht, verjaring of onteigening daaraan zijn gebonden. De ondertekenaars van de kavelruilovereenkomst kunnen daardoor met een gerust hart investeren in bouwplannen.

7.4 Conclusies

- Nieuwe wetgeving is geen aanleiding tot wezenlijke andere vormen van grondbeleid. De Omgevingswet vraagt wel om reflectie op en aanpassen van onze huidige werkwijzen en toepassing van het instrumentarium.
- De nieuwe wetgeving is voornamelijk gericht op verduidelijkingen en procedurele verbeteringen met name m.b.t. onteigening en voorkeursrecht. De gemeente krijgt daarnaast meer mogelijkheden tot wettelijk kostenverhaal m.b.t. kostensoorten en relevante maatschappelijke investeringen.
- Onze huidige Menukaart Grondbeleid volstaat: hiermee kunnen we situationeel bepalen welke vormen van grondbeleid we inzetten en welke instrumenten we daarbij kunnen toepassen.

7.5 Relevante bronnen

[Nieuwe Aanvullingswet Grondeigendom: dit zijn de consequenties - Gebiedsontwikkeling.nu](#)

Incompany training Omgevingswet en Vastgoed, Van De Brand Advies (2020)

[Stedelijke kavelruil werkt als je het samen doet - Kenniscentrum InfoMil](#)

Bijlage 1: Vereveningsfonds gemeente Amsterdam

Bron: Nota Begrotingsruimte 2018 – 2022, gemeente Amsterdam

De uitvoering van de grondexploitatie is risicovol: het vergt grote voorinvesteringen (verwervingen, bouwrijp maken) en is voor het realiseren van opbrengsten afhankelijk van de markt. Om te voorkomen dat de grondexploitatiepraktijk het financiële jaarresultaat van de gemeente sterk beïnvloedt en om de grote risico's te beheersen, is een aantal decennia geleden het Vereveningsfonds opgericht. Het Vereveningsfonds is een gesloten financieel systeem waarmee de gebiedsontwikkeling in Amsterdam wordt gefinancierd. Los van enkele rentetoevoegingen is er geen link tussen het fonds en de algemene middelen. De raad heeft dit uitgangspunt van een gesloten systeem medio 2016 nogmaals herbevestigd met het vaststellen van het Financiële Stelsel Gebiedsontwikkeling.

In het Vereveningsfonds worden de resultaten uit positieve grondexploitaties verevend met tekorten in negatieve grondexploitaties. Daarnaast wordt de reserve van het Vereveningsfonds gebruikt om grote investeringen voor te financieren. Dat gebeurt vanuit prudentie: als de markt na een grote voorinvestering wegvalt (zoals gebeurde in de periode 2009-2013) is het financiële risico voor de gemeente minder groot. Ook dient de reserve als weerstandsvermogen om de conjuncturele en projectspecifieke risico's van de grondexploitatieportefeuille op te vangen.

De reserve van het Vereveningsfonds bestaat uit een aantal onderdelen. Naast het weerstandsvermogen voor het afdekken van de risico's is een deel van de reserve bestemd ter dekking van reeds door de raad vastgestelde kosten die niet in de grondexploitaties zijn opgenomen. Het gaat dan om reeds vastgestelde financiële bijdragen die rechtstreeks uit de reserve worden gedaan en om 'grondbedrijfsvreemde' kosten. Deze kosten mogen als gevolg van de invoering van het nieuwe BBV in 2016 niet meer in de grondexploitatie worden opgenomen, maar zijn wel onderdeel van de door de raad vastgestelde plannen en noodzakelijk voor de gebiedsontwikkeling. Het resterende deel in de reserve is de zogenaamde vereveningsruimte. Dit zijn de middelen die, na besluitvorming door de raad, kunnen worden ingezet binnen het financiële stelsel van de gebiedsontwikkeling. Het gaat dan om de dekking van tekorten in (nieuwe) grondexploitaties, de voorfinanciering van grote investeringen of bijdragen aan infrastructurele werken.

Het geld in het Vereveningsfonds is geormerkt om te gebruiken voor gebiedsontwikkeling.

https://assets.amsterdam.nl/publish/pages/956474/nota_begrotingsruimte_2018-2022.pdf

<https://vgivastgoed.nl/gemeente-amsterdam-gaat-meer-investeren-bouwgrond/>

[Amsterdam moet risico's grondexploitaties indammen - Binnenlands Bestuur](#)

[Een probleem van 700 miljoen euro | NUL20](#)

['Vereveningsfonds Amsterdam stijgt sterk door gunstige marktomstandigheden' | NUL20](#)

[BADO handreiking over grondexploitaties | VNG](#)

Bijlage 2: Lijst met afkortingen

BBV:	Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten.
MPV:	Meerjaren Prognose Vastgoed
MIRT:	Meerjarenprogramma infrastructuur ruimte en transport
KEC:	Klimaat, Energie en Circulair
VP:	Voortgangsrapportage Projecten