

Voorwoord

De afgelopen jaren heeft Zwolle flinke stappen gezet in de ruimtelijke ontwikkeling van de stad. In nauwe samenwerking met bewoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties is gebouwd aan een stad die groeit met oog voor duurzaamheid, leefbaarheid en economische kracht.

Er zijn woningen gerealiseerd in alle prijsklassen, de economische basis is versterkt en er is volop geïnvesteerd in groene en blauwe structuren die Zwolle aantrekkelijk en klimaatbestendig maken. Niet alleen nieuwe gebieden groeien; ook bestaande wijken zijn versterkt, met aandacht voor sociale en fysieke verbindingen. Een tastbare mijlpaal is de opening van De Passerelle – de nieuwe schakel tussen binnenstad en Spoorzone.

Toch is Zwolle nog niet af. Met het Ruimtelijk Toekomstperspectief heeft de gemeente een duidelijke koers voor de toekomst uitgezet. Tegelijkertijd liggen er grote uitdagingen: het woningtekort, netcongestie en de verduurzaming van stad en buitengebied. Al deze ambities moeten een plek krijgen in een stad met steeds schaarser wordende ruimte.

Om tijdig te zorgen voor voldoende bouwgrond is de gemeente de afgelopen jaren actiever geworden op de grond- en vastgoedmarkt. Deze koers wordt voortgezet en verankerd in de nieuwe Nota Grondbeleid.

Deze nota vormt een eerste, belangrijke stap in de ontwikkeling van een integraal beleidskader voor grondzaken. In de komende jaren zal dit beleidskader verder worden uitgewerkt en gericht zijn op een samenhangende bundeling van bestaande en nieuwe nota's, werkwijzen en verantwoordingsdocumenten.

In een tijd waarin ruimtelijke projecten steeds complexer worden en maatschappelijke ambities vragen om duidelijke keuzes, biedt de nota richting, samenhang en transparantie. Het grondbeleid is daarmee een krachtig middel om de ambities van Zwolle waar te maken.

Dorrit de Jong
Wethouder Vastgoed

Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
1.1	Ruimtelijke ambities en grondbeleid	3
1.2	Waarom deze nota grondbeleid?	3
1.3	Het te voeren grondbeleid	4
1.4	Leeswijzer	5
2	Het grondbeleid	6
2.1	Positionering van het grondbeleid	6
2.2	Rol van de gemeente	6
2.3	Vormen van grondbeleid	7
2.4	Regisserend grondbeleid	8
3	Uitvoering grondbeleid	10
3.1	Twee benaderingen	10
3.2	De opgavegerichte benadering	10
3.3	Strategische benadering	13
4	De instrumenten en werkwijzen	16
4.1	Verwerven	16
4.1.1	Minnelijke verwerving	16
4.1.2	Voorkeursrecht	16
4.1.3	Onteigenen	17
4.1.4	(Stedelijke) kavelruil	18
4.1.5	Landinrichting	19
4.2	Tijdelijk beheer	19
4.3	Uitgifte	20
4.3.1	Uitgiftevorm	21
4.3.2	Grondprijzen bij uitgifte	22
4.4	Uitgifteproces	22
4.5	Kostenverhaal en financiële bijdragen	23
4.5.1	Kostenverhaal	24
4.5.2	Financiële bijdragen	26
4.6	Aandachtspunten bij toepassen van instrumenten	26
4.6.1	Bestuurlijke goedkeuring en totstandkomingsvoorbehoud	27
4.6.2	Openbaarheid	27
4.6.3	Gemeentewet – bevoegdheden van college en raad	27
4.6.4	Staatssteun	28
4.6.5	Wet Markt en Overheid	28
4.6.6	Wet Bibob	29
5	Beheersing en verantwoording	30
5.1	Planning- en controlcyclus (P&C)	30
5.2	Meerjaren Prognose Vastgoed (MPV)	31
	Bijlage 1 Sub-vormen grondbeleid	32

1 Inleiding

1.1 Ruimtelijke ambities en grondbeleid

Zwolle werkt aan een toekomst waarin de stad klimaatbestendig, inclusief en economisch veerkrachtig is. Ruimtelijke keuzes dragen bij aan brede welvaart en een hoge leefbaarheid. De stad groeit in balans, met respect voor landschap, water, cultuurhistorie en sociale structuren.

Deze ontwikkeling vraagt om veel ruimte en bouwgrond. Gemeentelijke sturing is daarbij in veel gevallen noodzakelijk of wenselijk. In het *Ruimtelijk Toekomstperspectief* heeft de gemeente haar koers voor de toekomst uitgezet. Belangrijke, maar zeker niet de enige ruimtevragers zijn:

- **Woningbouw:** realisatie van 15.000 tot 25.000 woningen tot 2040, aanvullend op de bestaande opgave van 10.000 woningen. Dit gebeurt via binnenstedelijke verdichting en uitbreiding aan de stadsranden, zoals Vechtrand en Zwolle-Zuid/Zuid.
- **Bedrijvigheid:** toevoeging van 50 tot 135 hectare bedrijventerrein, gericht op circulaire en innovatieve economie. Naast ruimte voor uitbreiding, is er ook een opgave om bestaande werklocaties beter te benutten, waarbij het grondbeleid ingezet kan worden om herontwikkeling en optimalisatie te stimuleren. Daarnaast is ruimte nodig voor kantoren, leisure en culturele voorzieningen.
- **Voorzieningen:** een levendige stad vraagt om meer dan alleen wonen en werken, er is ook behoefte aan maatschappelijke en commerciële voorzieningen. En niet alleen in ontwikkelgebieden, maar ook binnen de bestaande wijken.
- **Mobiliteit:** realisatie van mobiliteitshubs en ondersteuning van de mobiliteitstransitie, met prioriteit voor duurzame vervoersvormen.
- **Energie:** versterking van de energie-infrastructuur en ruimte voor duurzame opwekking, zoals wind- en zonne-energie.
- **Blauwgroen netwerk:** aanleg van robuuste structuren voor waterveiligheid, biodiversiteit en verkoeling.

Het gemeentelijke grondbeleid vormt een belangrijke schakel in het realiseren van de maatschappelijke ambities van de gemeente. Met het grondbeleid kan de gemeente sturen op het tijdig en in voldoende mate beschikbaar hebben van ruimte en bouwgrond, zodat deze ambities daadwerkelijk kunnen worden ingevuld. Daarnaast bepaalt het grondbeleid in welke mate en op welke wijze de gemeente invloed uitoefent op ruimtelijke ontwikkelingen en sturing kan geven aan de realisatie van haar ambities. Het biedt ook kaders voor samenwerking, kostenverdeling en risicobeheersing.

1.2 Waarom deze nota grondbeleid?

De gemeente Zwolle beschikte niet over een afzonderlijke nota grondbeleid¹. Dat betekent echter niet dat er geen grondbeleid werd gevoerd. De inzet van grondbeleidsinstrumenten en de wijze waarop de gemeente haar grondbeleid vormgaf, waren verspreid over diverse documenten en werkwijzen.

De Nota Grondbeleid 2025 legt het gemeentelijke grondbeleid vast en bundelt diverse documenten en werkwijzen tot één samenhangend beleidskader. Dit zorgt voor meer duidelijkheid, consistentie en transparantie in de toepassing van het grondbeleid.

¹ De Nota grondbeleid 2009-2013 was de meest recente zelfstandige nota. Daarna is de gemeente overgegaan naar grondbeleid nieuwe stijl ([link](#)).

Met het vaststellen van deze nota bestendigt de gemeenteraad dat per ruimtelijke opgave wordt bepaald welke vorm van grondbeleid wordt toegepast. Daarnaast kiest zij ervoor om, mede via het grondbeleid, directe sturing na te streven binnen ruimtelijke projecten.

De nota vormt ook het fundament voor de verdere ontwikkeling van kaders, verantwoordelijkheden en werkwijzen rondom de toepassing van het grondbeleid. Daarbij moeten nog diverse vraagstukken beantwoord worden, zoals de mate van sturing, de beschikbaarheid en inzet van financiële middelen, en het risicomanagement. Deze keuzes worden op een later moment aan de gemeenteraad voorgelegd. Het grondbeleid zoals opgenomen in deze nota kan echter ook binnen de bestaande kaders, verantwoordelijkheden en werkwijzen uitgevoerd worden.

1.3 Het te voeren grondbeleid

De gemeente Zwolle kiest voor **regisserend grondbeleid**. Dit houdt in dat het grondbeleid wordt afgestemd op de kenmerken en context van de specifieke ruimtelijke opgave. Daarbij streeft de gemeente naar directe sturing, zodat zij niet alleen projecten mogelijk maakt, maar ook actief invloed kan uitoefenen op de uitvoering en de ruimtelijke kwaliteit.

Regisserend grondbeleid is een variatie op het situationeel grondbeleid dat de gemeente al hanteert. Net als bij situationeel grondbeleid wordt het beleid afgestemd op de specifieke ruimtelijke opgaven. Het onderscheid zit in de toevoeging dat de gemeente vanuit het regisserende grondbeleid een mate van directe sturing wil uitoefenen op de uitvoering van projecten.²

In de afgelopen periode is Zwolle actiever geworden op de grond- en vastgoedmarkt en in gebiedsontwikkelingen. Deze koers wordt met deze nota verankerd en voortgezet. Daarbij wordt het grondbeleid steeds vaker strategisch ingezet als instrument om maatschappelijke ambities te realiseren en ruimtelijke keuzes te ondersteunen op de lange termijn.

Vanuit dit regisserende grondbeleid streeft de gemeente naar een betekenisvolle positie in projecten. Dit kan via een grondpositie – volledig, dominant of strategisch – maar ook via andere vormen van invloed, zoals inzet van organisatorische capaciteit, financiële middelen of publiekrechtelijke bevoegdheden.

Ruimtelijke ontwikkelingen zijn vaak langdurige en complexe trajecten, waarbij de gemeente intensief samenwerkt met externe partijen. Met deze nota legt Zwolle een helder en toekomstbestendig grondbeleid vast. Dit biedt richting aan het gemeentelijk handelen en schept duidelijkheid voor externe partners over de uitgangspunten en verwachtingen van de gemeente. Daarmee vormt de nota een belangrijk instrument voor samenwerking en afstemming binnen ruimtelijke projecten.

² Meerdere gemeenten, waaronder Den Haag en Eindhoven, hanteren een regisserend grondbeleid. Het is echter een relatief nieuw begrip waarvoor nog geen eenduidige, algemeen aanvaarde definitie bestaat. Daardoor verschilt de wijze van implementatie per gemeente.

Leeswijzer

Het document is opgebouwd uit vijf hoofdonderdelen, elk met een eigen focus en functie. Hieronder vindt u een toelichting op de opbouw en het gebruik van deze nota:

1. Inleiding

De inleiding schetst de ruimtelijke ambities van Zwolle en de rol van het grondbeleid in het realiseren daarvan. Het vormt de context voor de nota en legt uit waarom deze nota is opgesteld en wat het belang ervan is.

2. Het grondbeleid

In dit hoofdstuk wordt het grondbeleid gepositioneerd binnen het ruimtelijk domein. De verschillende rollen van de gemeente worden toegelicht, evenals de hoofdvormen van grondbeleid: van passief faciliterend tot actief grondbeleid. De gemeente kiest voor een regisserende benadering, waarbij het grondbeleid wordt afgestemd op de kenmerken en context van de specifieke ruimtelijke opgave. Daarbij is het doel om directe sturing te kunnen uitoefenen op de uitvoering van ruimtelijke projecten, zodat optimaal kan worden gestuurd op maatschappelijke belangen en gemeentelijke ambities.

3. Uitvoering van het grondbeleid

Dit hoofdstuk beschrijft hoe het grondbeleid in de praktijk wordt toegepast. Er wordt onderscheid gemaakt tussen een opgavegerichte en een strategische benadering. Beide benaderingen kennen hun eigen afwegingskaders en besluitvormingsprocessen.

4. Instrumenten en werkwijzen

Hier worden de concrete instrumenten en juridische mogelijkheden besproken die de gemeente kan inzetten, zoals verwerving, uitgifte, kostenverhaal en het vestigen van voorkeursrechten.

5. Beheersing en verantwoording

Dit hoofdstuk gaat in op de financiële en bestuurlijke verantwoording van het grondbeleid. De rol van de planning- en controlcyclus (P&C), de Meerjaren Prognose Vastgoed (MPV) en de bijbehorende reserves en voorzieningen worden toegelicht.

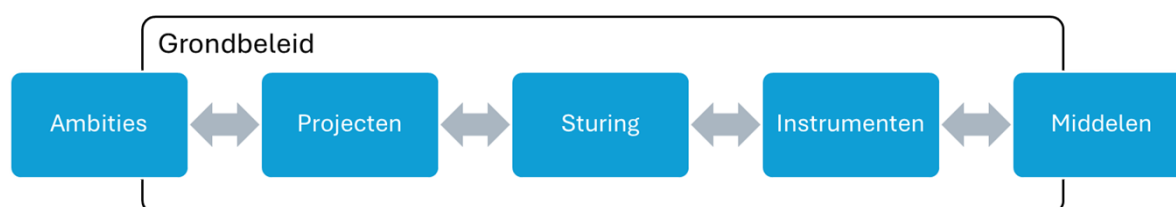
2 Het grondbeleid

2.1 Positionering van het grondbeleid

De gemeente Zwolle heeft uiteenlopende **maatschappelijke ambities** met een ruimtelijke component. Samen met externe partijen worden deze ambities gerealiseerd via diverse **ruimtelijke projecten** in de stad. De mate waarin gemeentelijke **sturing** noodzakelijk of wenselijk is, verschilt per project. Het grondbeleid speelt hierin een centrale rol.

In essentie gaat grondbeleid over de wijze waarop de gemeente sturing geeft aan ruimtelijke projecten, in aanvulling op juridisch planologische kaders. Aan elke vorm van grondbeleid is een bepaalde mate van sturing verbonden. Wanneer het beschikbare sturingsniveau niet aansluit bij het gewenste of noodzakelijke niveau, biedt het grondbeleid **instrumenten** om de mate van sturing te vergroten of juist te beperken.

De inzet van deze instrumenten vraagt om gemeentelijke **middelen**, zoals financiële capaciteit en ambtelijke inzet. Daarmee vormt het grondbeleid een cruciale schakel tussen ruimtelijke ambities en de inzet van middelen. Zie Figuur 1 Positionering grondbeleid.



Figuur 1 Positionering grondbeleid

2.2 Rol van de gemeente

Binnen ruimtelijke projecten kan de gemeente Zwolle opereren vanuit een publiekrechtelijke rol, of vanuit een combinatie van publiekrechtelijke en privaatrechtelijke rollen. Vanuit deze rollen voert de gemeente grondbeleid.

Als bevoegd gezag heeft de gemeente altijd een **publiekrechtelijke rol** in ruimtelijke projecten. Sturing vanuit deze rol is doorgaans indirect en abstract van aard. De gemeente stelt ruimtelijke en beleidsmatige kaders vast waarbinnen ontwikkeling mogelijk is en toetst hieraan. De wijze waarop binnen deze kaders invulling wordt gegeven aan het project, de planning ervan en zelfs of het project überhaupt tot stand komt, vallen buiten de directe invloedssfeer van de gemeente. Vanuit deze rol maakt de gemeente een project mogelijk via het opstellen van de publiekrechtelijke kaders, maar zij neemt niet deel aan de uitvoering.

Daarnaast kan de gemeente ook een **privaatrechtelijke rol** vervullen. In dat geval neemt zij, naast haar publiekrechtelijke verantwoordelijkheid, in meer of mindere mate actief deel aan het project. Hierdoor kan zij directe invloed uitoefenen op de uitvoering. Privaatrechtelijke sturing is echter niet altijd mogelijk: de gemeente moet beschikken over een relevante (grond)positie waarmee zij deelname kan afdwingen, of de initiatiefnemers moeten het van meerwaarde vinden dat de gemeente deelneemt aan het project.

2.3 Vormen van grondbeleid

De gemeente Zwolle onderscheidt vier hoofdvormen van grondbeleid. In Figuur 2 Rol en vormen van grondbeleid is een overzicht opgenomen van de gemeentelijke rollen en de bijbehorende hoofdvormen van grondbeleid. De hoofdvormen “actief faciliteren” en “publiek-private samenwerking” kennen verschillende sub-vormen. Deze sub-vormen zijn opgenomen en toegelicht in *Bijlage 1 Sub-vormen grondbeleid*.

De hoofdvormen van grondbeleid zijn:

- **(Passief) faciliterend grondbeleid**
Bij faciliterend grondbeleid ondersteunt de gemeente een initiatief van een externe partij uitsluitend vanuit haar publiekrechtelijke rol. Dit betreft bijvoorbeeld het verlenen van vergunningen of het aanpassen van het omgevingsplan. De gemeentelijke kosten worden doorgaans gedekt via het kostenverhaal. De gemeente heeft geen financieel belang in het project en loopt daardoor een beperkt risico. Tegelijkertijd is haar invloed op het project beperkt, en komen eventuele winsten volledig toe aan de initiatiefnemer.
Passief faciliterend grondbeleid wordt voornamelijk toegepast bij kleinschalige projecten die een beperkte ruimtelijke impact hebben op de directe omgeving en de stad als geheel. Daarnaast kan dit type grondbeleid dienen als terugvaloptie wanneer de gemeente geen positie heeft en de initiatiefnemer geen bereidheid toont om afspraken te maken met de gemeente.
- **Actief faciliteren**
De gemeente stimuleert ruimtelijke ontwikkelingen door bijvoorbeeld een gebiedsvisie op te stellen, partijen met elkaar in contact te brengen of belemmeringen voor ontwikkeling weg te nemen. De inzet van gemeentelijke middelen en het risico dat de gemeente loopt, is sterk afhankelijk van de activiteiten die de gemeente ontplooit. Hierbij neemt zij niet deel aan het project, maar draagt wel bij aan het mogelijk maken ervan.
Een voorbeeld van actief faciliterend grondbeleid is de gebiedsvisie Noorderkwartier. De visie wordt opgesteld door een samenwerkingscoalitie van eigenaren. Op basis van werk- en inspiratiesessies zijn de ontwikkelprincipes voor het gebied uitgewerkt en zijn tien ambities geformuleerd. Daarna is samengewerkt met beleidsadviseurs van de gemeente en externe deskundigen om te komen tot een gedragen plan. De gebiedsvisie is een integraal plan waarin onder andere stedenbouw, groen, doelgroepen, duurzaamheid, mobiliteit, financiële haalbaarheid, programmering en hergebruik van bestaande gebouwen zijn meegenomen.
- **Publiek-private samenwerking (PPS)**
De gemeente werkt in verschillende vormen samen met marktpartijen. Afhankelijk van de gewenste mate van sturing en de verdeling van rollen en risico's, kan een PPS dichterbij liggen bij faciliterend grondbeleid of juist bij actief grondbeleid. De samenwerking wordt vormgegeven op basis van wederzijdse belangen en gedeelde verantwoordelijkheden.
Veel grootschalige uitbreidingswijken, zoals Stadshagen, zijn tot stand gekomen via publiek-private samenwerking (PPS). Een veelvoorkomende vorm hiervan is de bouwclaimconstructie. Hierbij hadden ontwikkelaars of bouwbedrijven een grondpositie in het plangebied en waren zij bereid deze gronden aan de gemeente te verkopen, onder de voorwaarde dat zij het vastgoed uiteindelijk mochten ontwikkelen en realiseren.
- **Actief grondbeleid**
Bij actief grondbeleid neemt de gemeente zelf het initiatief voor het project. Dit omvat onder andere de verwerving van gronden, planvorming, uitgifte van bouw kavels en inrichting van de openbare ruimte. De gemaakte kosten worden (gedeeltelijk) terugverdiend via de verkoop van bouwgrond. Deze aanpak brengt meer risico's met zich mee, maar biedt de gemeente maximale invloed op het project en de mogelijkheid tot financiële opbrengsten.
Een voorbeeld van actief grondbeleid is de grondexploitatie in Hessenpoort. In dit geval heeft

de gemeente gronden aangekocht, deze bouw- en woonrijp gemaakt, en vervolgens als bouwgrond verkocht aan marktpartijen.

GEMEENTELIJKE ROL	GRONDBELEID
publiek	(passief) faciliterend
	actief faciliterend
publiek en privaat	publiek-private samenwerking
	actief

Figuur 2 Rol en vormen van grondbeleid

De term “situationeel grondbeleid” wordt vaak gebruikt binnen het grondbeleid, maar het is geen afzonderlijke vorm van grondbeleid. Met situationeel grondbeleid wordt bedoeld dat het te voeren beleid wordt afgestemd op de kenmerken en context van een specifieke ruimtelijke opgave. Per opgave wordt dus bepaald welke vorm van grondbeleid het meest geschikt is om de maatschappelijke ambities te realiseren en tegelijkertijd de risico’s beheersbaar te houden.

Het grondbeleid richt zich primair op de ontwikkeling van bouwgrond, door de gemeente of door externe partijen. De beschikbare grondbeleidsinstrumenten kunnen echter ook ingezet worden voor andere maatschappelijke doelen. Zo kan grond worden aangekocht ten behoeve van de aanleg water, groen of infrastructuur, ook wanneer dit niet direct verband houdt met het ontwikkelen van bouwgrond. In dergelijke gevallen gaat het om gemeentelijke investeringen. De afwegingen uit het grondbeleid zijn toepasbaar op die projecten, maar de financiële verantwoording is vaak anders.

2.4 Regisserend grondbeleid

Met de invoering van de Omgevingswet heeft de gemeente extra mogelijkheden gekregen om publiekrechtelijk te sturen op ruimtelijke ontwikkelingen. Ook is het systeem van kostenverhaal verbeterd, waardoor de gemeente meer kosten kan verhalen op initiatiefnemers.

In de praktijk blijkt echter dat uitsluitend sturen via publiekrechtelijke instrumenten vaak niet voldoende is om effectief invloed uit te oefenen en de gewenste maatschappelijke resultaten te behalen. De nieuwe wetgeving biedt weliswaar meer grip op *wat* er gebouwd mag worden, maar geeft de gemeente beperkte invloed op *hoe* en *wanneer* projecten daadwerkelijk worden uitgevoerd.

De publiekrechtelijke sturingsmogelijkheden zijn beperkt tot de kaders die de wetgever aan gemeenten biedt. Vanuit haar beleidsambities kan de gemeente echter behoefte hebben aan aanvullende sturing. Bijvoorbeeld wanneer de gemeente aanvullende duurzaamheidsmaatregelen willen voorschrijven die verder gaan dan de eisen uit het Besluit bouwwerken leefomgeving (voorheen het Bouwbesluit).

Om gericht te kunnen sturen op maatschappelijke doelen, is het van belang dat de gemeente ook invloed heeft op de uitvoering van projecten. Het grondbeleid is er daarom op gericht om deze mate van invloed mogelijk te maken.

Tegelijkertijd is het niet altijd haalbaar of wenselijk om actief grondbeleid te voeren. Enerzijds kan de gemeente niet in alle gevallen eigenaar³ worden, anderzijds vraagt actief grondbeleid om substantiële middelen en brengt het risico's met zich mee. Daarom kiest de gemeente voor een gebalanceerde inzet van haar instrumenten, gericht op het realiseren van maatschappelijke ambities. Deze afweging vindt plaats zowel binnen afzonderlijke projecten als tussen verschillende projecten, met oog voor zowel het heden als de toekomst.

Het grondbeleid

De gemeente Zwolle hanteert een regisserend grondbeleid, waarbij het grondbeleid wordt afgestemd op de kenmerken en context van de specifieke ruimtelijke opgave. Daarbij is het doel om directe sturing te kunnen uitoefenen op de uitvoering van ruimtelijke projecten, zodat optimaal kan worden gestuurd op maatschappelijke belangen en gemeentelijke ambities. Daarom streeft de gemeente naar een betekenisvolle positie binnen projecten.

Een betekenisvolle positie kan worden gerealiseerd via een grondpositie – volledig, dominant of strategisch – maar ook via andere vormen van invloed, zoals inzet van organisatorische capaciteit, financiële middelen of publiekrechtelijke instrumenten.

Binnen de hoofdvormen van grondbeleid (Figuur 2) streeft de gemeente met regisserend grondbeleid naar publiek-private samenwerking of actief grondbeleid.

Regisserend grondbeleid is een variatie op het situationeel grondbeleid dat de gemeente al hanteert. Net als bij situationeel grondbeleid wordt het beleid afgestemd op de specifieke ruimtelijke opgaven. Het onderscheid zit in de toevoeging dat de gemeente vanuit het regisserende grondbeleid een mate van directe sturing wil uitoefenen op de uitvoering van projecten.

³ In deze nota hanteren we uit oogpunt van leesbaarheid de term 'eigenaar'. Daaronder verstaan we ook de beperkt gerechtigde op een onroerende zaak.

3 Uitvoering grondbeleid

3.1 Twee benaderingen

Het voeren van grondbeleid is een krachtig middel om de ruimtelijke component van maatschappelijke ambities binnen projecten te realiseren. Tegelijkertijd biedt grondbeleid kansen om de regierol van de gemeente richting de toekomst te versterken en om kosten en baten op een evenwichtige wijze te verdelen.

Bij de uitvoering van het grondbeleid maakt de gemeente onderscheid tussen twee benaderingen:

- **Opgavegerichte benadering**
Deze wordt toegepast binnen een specifiek, vooraf gedefinieerd project, gebiedsontwikkeling, programma of sectoraal beleid. Het grondbeleid ondersteunt hier de inhoudelijke opgave, met de nadruk op de korte en middellange termijn.
- **Strategische benadering**
Deze is proactief van aard. De gemeente zet grondbeleidsinstrumenten in vanuit een eigen visie, gericht op toekomstige projecten en ruimtelijke kansen. De focus ligt hierbij op de lange termijn.

Beide benaderingen kennen hun eigen proces, beschikbare instrumenten en bijbehorende kansen en risico's. Daarom hanteert de gemeente voor elke benadering een afzonderlijk afwegingskader, passend bij de aard en doelstelling van de inzet.

3.2 De opgavegerichte benadering

De gemeente heeft een breed scala aan ruimtelijke ambities. Om deze ambities te vertalen naar concrete projecten, is een integrale afweging noodzakelijk. Daarbij wordt niet alleen gekeken naar de onderlinge samenhang en prioritering van de ambities, maar ook naar de uitvoerbaarheid ervan.

Een belangrijk aspect van die uitvoerbaarheid is het bepalen van de gewenste en noodzakelijke mate van gemeentelijke sturing. Dit omvat de keuze voor passende grondbeleidsinstrumenten en de inzet van de benodigde middelen, zoals financiële capaciteit en ambtelijke inzet.

Binnen een opgavegerichte benadering ondersteunt het grondbeleid de inhoudelijke ambities van de betreffende opgave. De keuze voor het type grondbeleid is onderdeel van de opgave en wordt onderbouwd vanuit de opgave. De voorgestelde inzet van het grondbeleid, de bijbehorende instrumenten en de benodigde middelen wordt als onderdeel van de opgave ter besluitvorming voorgelegd.

Het grondbeleid wordt doorgaans toegepast ten behoeve van specifieke ruimtelijke projecten. De opgavegerichte benadering kan echter ook worden ingezet binnen andere typen opgaven, zoals gebiedsontwikkeling, programma's in het kader van de Omgevingswet of sectoraal beleid.

In al deze gevallen geldt dat de keuze voor het te voeren grondbeleid, de inzet van bijbehorende instrumenten en de benodigde middelen onderdeel is van de betreffende opgave. Deze keuzes maken daarmee onlosmakelijk deel uit van de besluitvorming over de opgave als geheel en bredere gemeentelijke context.

Afwegingskader

Elk ruimtelijk project is uniek. Het afwegingskader fungeert daarom niet als een strikte beslisroute waarbij de beantwoording van enkele vragen automatisch leidt tot de keuze voor een specifiek

sturingsniveau. Het dient als leidraad voor een consistente en transparante onderbouwing van het gewenste sturingsniveau. De vragen in het kader geven richting, maar op basis van project specifieke omstandigheden kan gemotiveerd worden afgeweken van deze richting.

Binnen het regisserende grondbeleid streeft de gemeente naar directe sturing op de uitvoering van projecten. Daarbij wordt gestreefd naar een positie binnen het project, eventueel door het verwerven van een grondpositie.

Gemeentelijke opgaven staan nooit op zichzelf, maar maken deel uit van een bredere context. Deze context wordt mede bepaald door de beschikbaarheid van (gemeentelijke) middelen, actuele maatschappelijke ontwikkelingen en de samenhang met andere opgaven en projecten in de stad.

In deze integrale afweging kunnen andere keuzes worden gemaakt dan wanneer een opgave geïsoleerd wordt beoordeeld. Hierdoor kan de uiteindelijke sturing afwijken van het kadergestuurde sturingsniveau op basis van het afwegingskader.

Het afwegingskader helpt de gemeente Zwolle bij het maken van onderbouwde keuzes over de inzet van grondbeleid binnen ruimtelijke projecten. Het kader is opgebouwd uit vier vragen over de opgave welke leiden tot een kadergestuurd sturingsniveau. Aan de hand van een vijfde vraag vanuit de context wordt het uiteindelijke sturingsniveau gekozen. Figuur 3 Afwegingskader opgavegerichte benadering is een schematische weergave van het afwegingskader.

1. Wie heeft het initiatief genomen?

Deze vraag geeft inzicht in de initiatiefnemer en de mate van betrokkenheid van marktpartijen. Bij een gemeentelijk initiatief ligt het initiatief volledig bij de gemeente, wat betekent dat zij zelf de markt moet benaderen. Bij een marktinitiatief wordt verondersteld dat er al welwillende partijen zijn. De vraag is dan in hoeverre de gemeente betrokken wil zijn en welke rol zij wil vervullen.

2. Past het initiatief binnen de gemeentelijke ambities?

Voor gemeentelijke initiatieven mag worden aangenomen dat deze passen binnen het gemeentelijk beleid. Bij marktinitiatieven moet dit worden getoetst. Als een initiatief niet aansluit bij de ambities van de gemeente, kan zij besluiten om geen medewerking te verlenen.

3. Heeft de gemeente positie of wil en kan zij deze verkrijgen?

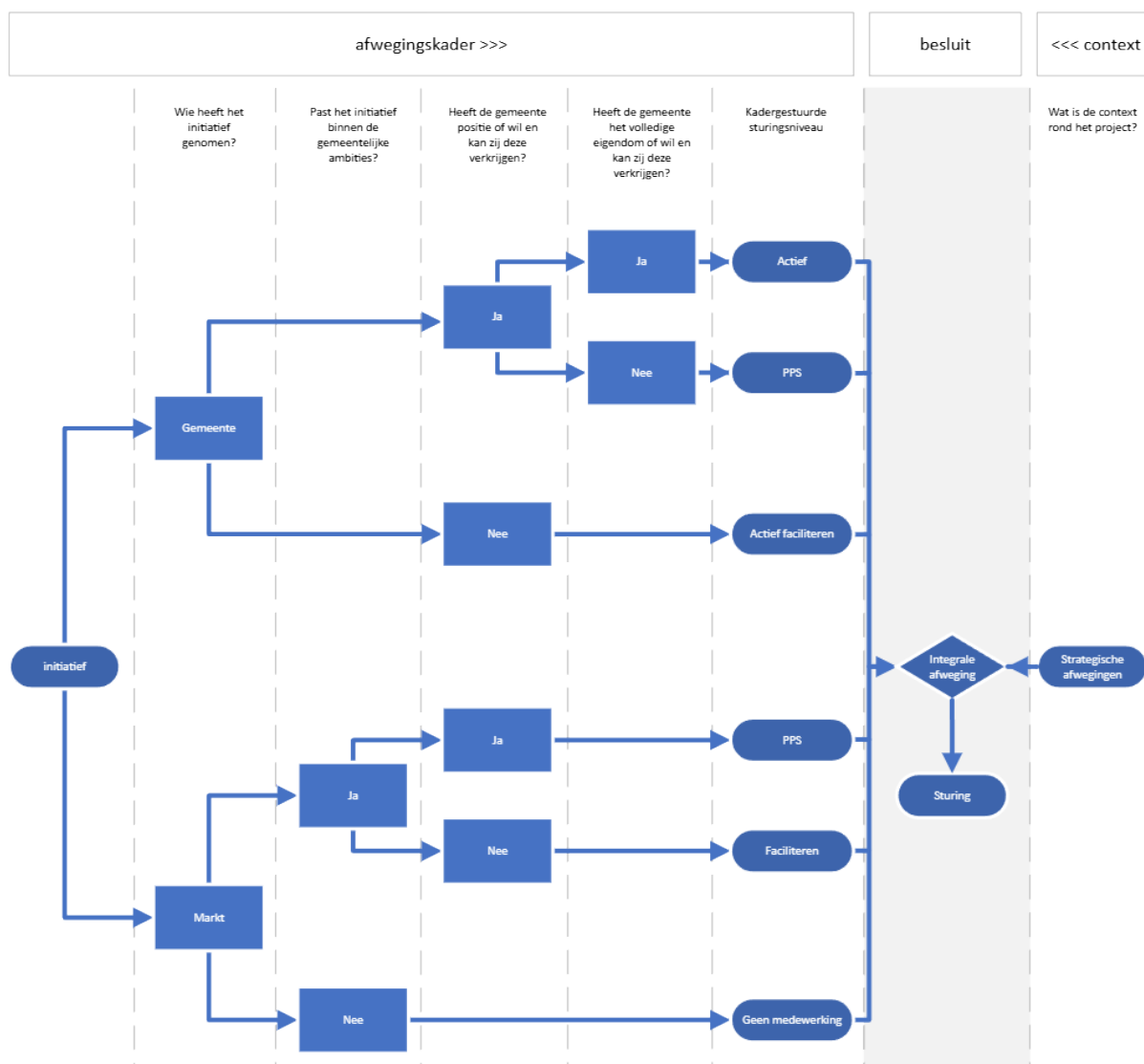
Vanuit het regisserende grondbeleid streeft de gemeente naar een betekenisvolle positie in projecten. Dit kan via een grondpositie (volledig, dominant of strategisch), maar ook via andere vormen van invloed zoals inzet van capaciteit, middelen of publiekrechtelijke bevoegdheden. Niet in alle gevallen is een positie noodzakelijk. Bij kleinschalige projecten met beperkte impact kan faciliteren volstaan. Ook is het niet altijd mogelijk om een positie te krijgen. Dan kan de gemeente terugvallen op passief of actief faciliteren.

4. Heeft de gemeente volledig eigendom of wil en kan zij deze verkrijgen?

Volledig eigendom geeft de gemeente maximale sturingsmogelijkheden. Als zij eigenaar is of wil worden, kan zij direct invloed uitoefenen op de uitvoering, fasering en kwaliteit van het project.

5. Wat is de context rond het project?

Projecten vinden plaats binnen een bredere ruimtelijke, maatschappelijke en financiële context. Deze context kan aanleiding geven om af te wijken van het kadergestuurde sturingsniveau. Bijvoorbeeld om een project te versnellen, te temporiseren of aan te laten sluiten bij andere ontwikkelingen. Ook kan het zijn dat de gemeente op dat moment niet beschikt over voldoende middelen of capaciteit om een actiever grondbeleid te voeren. In dat geval kan gekozen worden voor een passiever beleid of uitstel van het initiatief.



Figuur 3 Afwegingskader opgabe-gerichte benadering

Naast de hoofdvormen van grondbeleid zoals opgenomen in het afwegingskader, zijn er ook mengvormen of alternatieve constructies mogelijk. Zo kan de gemeente ook grond in huidige staat verkopen zonder verdere verplichtingen, bijvoorbeeld bij de verkoop van snippergroen. Mede daarom is het afwegingskader een leidraad en geen strikte beslisroute.

Besluitvorming

In een opgabe-gerichte benadering ondersteunt het grondbeleid de inhoudelijke opgave. Deze opgave kan betrekking hebben op een concrete ruimtelijke ontwikkeling, een programma onder de Omgevingswet of sectoraal beleid. Bij ruimtelijke ontwikkelingen bepaalt de complexiteit van de opgave de te volgen aanpak. Het kan hierbij gaan om een nieuw ruimtelijk initiatief (NRI), een locatieontwikkeling of een gebiedsontwikkeling. Voor deze projecten zijn processtappen uitgewerkt in onder andere routekaarten. Programma's en beleidsinitiatieven volgen hun eigen procesgang.

Voor een integrale besluitvorming is het grondbeleid – inclusief de inzet van instrumenten en benodigde middelen – onderdeel in elke fase van de opgave. Bij NRI's, locatie- en gebiedsontwikkelingen wordt bij elk besluitmoment uit de routekaart afgewogen welk grondbeleid passend is. Ook bij programma's en sectoraal beleid met een ruimtelijke component moet het

bijbehorende afwegingskader in alle fasen worden toegepast. Naarmate de opgave concreter wordt, krijgt ook het grondbeleid een meer gerichte en specifieke invulling.

De beschikbaarheid van financiële middelen volgt een vergelijkbaar traject van concretisering. In de beginfase gaat het om een globaal beeld van de benodigde financiële middelen en mogelijke dekking, dat in latere fasen wordt uitgewerkt tot daadwerkelijke beschikbaarstelling van middelen. Uiteindelijk worden deze middelen verantwoord binnen de reguliere planning- en controlcyclus. De toewijzing van middelen gebeurt volgens de geldende gemeentelijke budgetterings- en mandaatregelingen.

3.3 Strategische benadering

Grondbeleid kan ook strategisch worden ingezet. In dat geval past de gemeente grondbeleidsinstrumenten proactief toe. Bijvoorbeeld omdat een gemeentelijke ambitie nog niet vertaald is naar een concrete opgave of een project. De gemeente kan hiermee haar regierol versterken en het maakt een evenwichtige verdeling van kosten en baten mogelijk.

In theorie kunnen bijna alle grondbeleidsinstrumenten ingezet worden binnen de strategische benadering. In de praktijk gaat het voornamelijk om de vraag of de gemeente actief grond en vastgoed wil aankopen en zo ja, onder welke voorwaarden.

Binnen de strategische benadering zal de gemeente vaak het initiatief nemen, maar een grond- en/of vastgoedeigenaar kan het bezit ook zelf aanbieden aan de gemeente.

Actief opereren op de grond- en vastgoedmarkt brengt risico's met zich mee. Bij een opgavegerichte benadering kunnen deze risico's worden afgewogen tegen het beoogde resultaat, omdat de doelstellingen en context van de opgave duidelijk zijn.

Bij een strategische benadering is deze afweging complexer, aangezien het beoogde resultaat vaak nog niet of onvoldoende concreet is. Tegelijkertijd opereert de gemeente in een markt waar ook commerciële partijen actief zijn, wat vraagt om slagvaardig en doortastend optreden.

Om effectief te kunnen handelen binnen deze strategische context, is het van belang dat de benadering wordt ondersteund door:

- een helder doel of meerdere concrete doelen;
- een duidelijk afwegingskader;
- en vastgestelde kaders voor besluitvorming en uitvoering.

Doelen strategische benadering

De gemeente zet haar grondbeleid strategisch in voor de volgende zaken:

- **Vergroten van het anticipatievermogen**
De stad is voortdurend in beweging, wat leidt tot veranderende en soms onvoorziene ruimtelijke behoeften vanuit de gemeente, maatschappelijke organisaties en gebruikers. Ook heeft de gemeente langjarige ambities die nog niet in opgaven geland zijn, bijvoorbeeld vanuit het Ruimtelijk toekomstperspectief. Door vanuit het portefeuillemanagement een strategische voorraad aan te houden, kan de gemeente proactief inspelen op toekomstige ontwikkelingen. Dit betekent dat zij posities kan verwerven, ook zonder dat er al een concrete opgave is vastgesteld.
Voorbeeld: In een wijk met een hoge druk op maatschappelijke voorzieningen wordt een perceel te koop aangeboden. Hoewel er op dat moment geen directe vraag is, besluit de gemeente het perceel aan te kopen om voorbereid te zijn op toekomstige behoeften.
- **Verbeteren van de gemeentelijke sturingsmogelijkheden**

De eigenaar van grond of vastgoed bepaalt in belangrijke mate of en wanneer een ontwikkeling plaatsvindt. Versnipperd eigendom of conflicterende belangen kunnen ruimtelijke ontwikkelingen vertragen of blokkeren. Door strategisch posities te verwerven, kan de gemeente haar regierol binnen toekomstige ontwikkelingen versterken, ontwikkelingen versnellen en belemmeringen wegnemen.

Voorbeeld: In een gebied met ontwikkelpotentie kopen marktpartijen gronden op. Om haar toekomstige onderhandelingspositie te versterken, verwerft de gemeente een strategisch gelegen perceel dat essentieel is voor de mogelijke toekomstige ontwikkeling van het gebied. Of de gemeente verwerft een positie op een bestaand bedrijventerrein om de komst van een specifiek type bedrijvigheid te stimuleren.

- **Afvangen waardeestijging**

Bij functiewijziging van gronden kan sprake zijn van aanzienlijke waardeestijging. Deze meerwaarde is vaak nodig om ontwikkelingen financieel haalbaar te maken, inclusief een marktconforme vergoeding voor ontwikkelrisico's. Tegelijkertijd profiteren grondeigenaren die niet zelf investeringen of inspanningen leveren, ook van deze waardeestijging. Dit terwijl de waardeestijging het gevolg is van een publiek besluit. Omdat publiekrechtelijke instrumenten om deze meerwaarde af te romen beperkt zijn, kan de gemeente ervoor kiezen om zelf actief te opereren. Zo kan zij de waardeestijging inzetten voor maatschappelijke doelen, binnen de betreffende opgave of breder in de stad.

Voorbeeld: De gemeente koopt agrarische gronden en geeft deze in erfpacht uit. Bij toekomstige ontwikkeling profiteert zij van de waardeestijging, die vervolgens kan worden ingezet voor publieke investeringen.

Afwegingskader

De inzet van het grondbeleid en de inzet van de instrumenten en middelen, kan binnen de strategische benadering niet afgezet worden tegen de concrete doelen van een opgave. Het afwegingskader over het strategische grondbeleid heeft hierdoor een nog nadrukkelijker financieel economisch karakter.

1. **Welke doelen wil de gemeente bereiken?**

Deze vraag richt zich op de beoogde strategische doelen van de verwerving. Daarbij wordt ook gekeken naar:

- Om welke doelen gaat het?
- Zijn er alternatieve manieren om deze doelen te bereiken?
- Op welke termijn is de beoogde ontwikkeling gewenst of mogelijk?
- Zijn de doelen locatie gebonden, of zijn alternatieve locaties mogelijk?
- Is er zicht op de dekking voor de beoogde ontwikkeling?

2. **Welke inzet van financiële middelen en capaciteit is hiervoor vereist en wat zijn de risico's?**

De gemeente beoordeelt:

- De financiële consequenties van de verwerving zelf.
- De financiële consequenties voor de gemeentelijke begroting.
- De kosten, risico's en (ambtelijke) capaciteit voor tijdelijk beheer, tijdelijke programmering en het verwervingsproces.
- De risico's op waardedaling, vertraging of het niet realiseren van de beoogde doelen.

3. **Wat is de context rond het project?**

De bredere context speelt een belangrijke rol in de afweging:

- Zijn er andere gemeentelijke projecten of ambities die concurreren om dezelfde middelen?

- Is er urgentie om te handelen, bijvoorbeeld vanwege marktontwikkelingen?
- Zijn er externe factoren (zoals regionale samenwerking, wetgeving of maatschappelijke druk) die invloed hebben op de wenselijkheid of haalbaarheid van verwerving?

Besluitvorming

De aankoop van grond of vastgoed betreft een privaatrechtelijke handeling waarvoor het college in principe bevoegd is. Gezien de vaak substantiële financiële omvang en de mogelijke risico's die hiermee gepaard gaan, raakt een dergelijke aankoop al snel aan het budgetrecht van de gemeenteraad. Het college mag dan ook uitsluitend tot aankoop overgaan als de raad hiervoor voldoende financiële middelen beschikbaar heeft gesteld.

De inzet van deze middelen wordt verantwoord binnen de reguliere planning- en controlcyclus. De toewijzing en besteding van budgetten vindt plaats volgens de geldende gemeentelijke richtlijnen voor begroting en mandaatverlening.

4

De instrumenten en werkwijzen

In dit hoofdstuk worden de verschillende grondbeleidsinstrumenten toegelicht. Op een instrument ingezet kan en moet worden is afhankelijk van de opgave en strategie. De instrumenten zijn geclusterd op basis van het doel: verwerven, tijdelijk beheer, uitgifte en kostenverhaal en financiële bijdragen.

4.1

Verwerven

Binnen het grondbeleid vervult de gemeente ook een privaatrechtelijke rol. Dit omvat onder meer het verwerven van gronden en vastgoed. Deze uitvoerende rol ligt bij het college. De gemeenteraad stelt de (financiële) kaders vast waarbinnen het college deze taken mag uitvoeren en controleert de uitvoering.

Binnen de opgavegerichte benadering is het verwervingsbudget onderdeel van de projectbegroting en mutaties worden gerapporteerd via de projectrapportages en de beleidscyclus. Mutaties in de strategische voorraad worden gerapporteerd via de Meerjaren Prognose Vastgoed en de beleidscyclus.

4.1.1

Minnelijke verwerving

De gemeente treedt in onderhandeling met de eigenaar van grond en/of vastgoed met als doel deze aan te kopen. De aankoop vindt plaats op basis van vrijwilligheid. Dit instrument stelt de gemeente in staat om gronden te verkrijgen die nodig zijn voor publieke doelen - zoals woningbouw, infrastructuur, energievoorzieningen, groenvoorzieningen of maatschappelijke voorzieningen - zonder gebruik te maken van juridische procedures zoals onteigening. Bij het bereiken van overeenstemming worden de afspraken vastgelegd in een overeenkomst, die vervolgens wordt uitgevoerd.

De gemeente kan grond of vastgoed verwerven dat op de markt wordt aangeboden, waarbij de prijs tot stand komt via marktwerking. Daarnaast kan zij ook proactief eigenaren benaderen. In dat geval wordt een bod of tegenbod gedaan op basis van een onafhankelijke taxatie of waardebeoordeling.

Toepassing

Minnelijke verwerving kan plaatsvinden binnen de opgavegerichte benadering en de strategische benadering.

Het proces van minnelijke verwerving moet voorafgaan aan een onteigeningsprocedure, en kan parallel daaraan worden voortgezet. Ook kan het worden toegepast op percelen waarop een voorkeursrecht is gevestigd.

4.1.2

Voorkeursrecht

De Omgevingswet biedt gemeenten de mogelijkheid om een voorkeursrecht te vestigen op grond en/of vastgoed van een eigenaar of andere rechthebbende(n). Dit houdt in dat de gemeente het eerste recht van koop heeft wanneer een eigenaar besluit tot verkoop. Het instrument stelt gemeenten in staat om grondaankopen te realiseren.

Het voorkeursrecht wordt ingezet om:

- Strategische grondposities veilig te stellen, zodat de gemeente regie kan voeren over de ruimtelijke inrichting van een gebied.
- Grondspeculatie te voorkomen, waarbij partijen grond aankopen met het oog op waardevermeerdering, wat de uitvoering van ruimtelijke plannen kan bemoeilijken.

- Versnippering van eigendom tegen te gaan, wat de planvorming en uitvoering van gebiedsontwikkelingen complexer maakt.

De Omgevingswet beschrijft de grondslagen waarop een voorkeursrecht gevestigd kan worden. Dit kan zijn:

- Een voorkeursrechtbeschikking
- Een Omgevingsvisie of programma
- Een omgevingsplan

Een voorwaarde voor het vestigen van het voorkeursrecht is bij alle grondslagen dat het gaat om een locatie waaraan een niet-agrarische functie wordt toegedacht en waarvan het gebruik afwijkt van die functie. Is de grondslag een voorkeursrechtbeschikking dan wel een Omgevingsvisie of programma dan kan het ook gaan om een toegedachte moderniseringslocatie. Bij laatstbedoelde grondslagen is ook voorwaarde dat de toegedachte functie niet is toegedeeld in een omgevingsplan.

Na vestiging is het voorkeursrecht een passief instrument: het wordt alleen geactiveerd wanneer de eigenaar of rechthebbende vrijwillig besluit tot verkoop. In dat geval moet de eigenaar of rechthebbende zijn grond, eventueel met daarop aanwezig vastgoed, eerst aan de gemeente aanbieden. In de Omgevingswet zijn uitzonderingen op de aanbiedingsplicht opgenomen, bijvoorbeeld voor verkoop in de directe familiekring of vanwege een executoriale verkoop.

Als de gemeente op het aanbod ingaat, volgen onderhandelingen over de prijs en eventuele aanvullende voorwaarden. De Omgevingswet kent een procedure om een marktconforme prijs te bepalen. De regels beschermen de rechten van de eigenaren. Bij het bepalen van een marktconforme aankoop prijs maakt de gemeente gebruik van onafhankelijke externe adviseurs. Als de onderhandelingen niet tot overeenstemming leiden, kan de verkoper de rechter verzoeken om een uitspraak te doen over de definitieve verkoopprijs. De verkoper bepaalt zelf of de overdracht tegen deze prijs plaatsvindt. De Omgevingswet houdt ook rekening met de situatie dat de gemeente alsnog wil afzien van de koop

Toepassing

Het vestigen van een voorkeursrecht kan zowel opgavegericht als strategisch worden ingezet.

Zwolse context

De gemeente heeft recent het voorkeursrecht grotere schaal ingezet in de sleutelgebieden Vechtpoort 1 en Zwolle Zuid-Zuid. Deze sleutelgebieden zijn beschreven in het Ruimtelijk Toekomstperspectief dat op 7 juli 2025 door de gemeenteraad is vastgesteld.

4.1.3

Onteigenen

Onteigening kan plaatsvinden in het algemeen belang van het ontwikkelen, gebruiken en beheren van de fysieke leefomgeving. De Omgevingswet schrijft voor dat er een onteigeningsbelang moet zijn, wat mogelijk is gemaakt:

- In een vastgesteld omgevingsplan onder uitsluiting van de bestaande vorm van ontwikkeling, gebruik of beheer,
- In een verleende omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit
- Door een projectbesluit.

Daarnaast moet er sprake zijn van noodzaak en urgentie.

Onteigening is voor de eigenaar een ingrijpend middel. Daarom heeft de gemeente als uitgangspunt dat het inzetten van het instrument onteigening terughoudend wordt toegepast. We zetten altijd eerst

in op minnelijke verwerving vrij van rechten en lasten en op het bereiken van overeenstemming over het vervallen van zakelijke of persoonlijke rechten op de onroerende zaken. Voordat onteigening wordt ingezet, gaan we na of het aannemelijk is dat op korte termijn overeenstemming kan worden bereikt en of de eigenaar een geslaagd beroep op zelfrealisatie zou kunnen doen.

Omdat onteigening een ingrijpend middel is, kent het proces een uitgebreide en zorgvuldige procedure. Dit leidt echter tot een lange doorlooptijd, wat soms wringt met de urgentie van het project. Om die reden kiest de gemeente er in de basis voor om het onteigeningsproces parallel te laten lopen aan het minnelijk verwervingstraject. Wordt tijdens deze procedure alsnog minnelijke overeenstemming bereikt, dan wordt de lopende onteigening stopgezet. Onteigening kan ook worden ingezet ten behoeve van ontwikkelingen van partijen met een wettelijke publieke taak, die voor die ontwikkeling over de betreffende gronden moeten beschikken. Bijvoorbeeld voor woningcorporaties ten behoeve van sociale woningbouw en voor Prorail, nutsbedrijven (zoals TenneT) en drinkwaterbedrijven (zoals Vitens).

Het lukt niet altijd om minnelijk tot overeenstemming te komen. Als aan de vereisten voor onteigening is voldaan, kan de gemeenteraad de onteigeningsbeschikking nemen. Elke onteigeningsbeschikking moet worden bekrachtigd door de rechter. In de Omgevingswet staat een zorgvuldige procedure bij de rechtbank om de schadeloosstelling vast te stellen voor de eigenaar en de andere rechthebbende op de onroerende zaak. Zodra aan alle voorwaarden is voldaan, verzoeken we de notaris om ervoor te zorgen dat de eigendom op basis van de onteigeningsakte overgaat naar de onteigenaar.

Toepassing

Onteigening wordt enkel binnen de opgavegerichte benadering toegepast.

Zwolve context

In de regio Zwolle is sprake van netcongestie: het elektriciteitsnet is overbelast, waardoor gemeentelijke en regionale ambities onder druk komen te staan. Om het (boven)regionale elektriciteitsnet te versterken en uit te breiden, is de netbeheerder voornemens meerdere hoogspanningsstations uit te breiden.

Voor deze uitbreidingen is in sommige gevallen grond van particuliere eigenaren nodig. De netbeheerder probeert deze gronden al geruime tijd via minnelijke verwerving te verkrijgen, maar dat lukt niet in alle gevallen. De gemeente geeft de voorkeur aan minnelijke verwerving. Tegelijkertijd onderzoekt zij of zij het proces kan ondersteunen door het onteigeningsinstrument in te zetten, met als doel de voortgang van de netuitbreiding te waarborgen.

4.1.4 (Stedelijke) kavelruil

Kavelruil is een vorm van gebiedsinrichting, waarbij ten minste drie partijen onroerende zaken ruilen. Zij sluiten daarvoor een overeenkomst van kavelruil.

Kavelruil is hoofdzakelijk gericht op het verbeteren van de bedrijfsomstandigheden van agrarische ondernemers in het landelijk gebied. Door herschikking van eigendom ontstaat een meer samenhangende en efficiënte inrichting van het gebied. Met de invoering van de Omgevingswet is het ook mogelijk geworden om kavelruil toe te passen in stedelijk gebied. Ook hier is de inzet van kavelruil gekoppeld aan een ruimtelijke opgave of herontwikkeling, waarbij versnipperde eigendomsverhoudingen de uitvoering belemmeren. Stedelijke kavelruil kan bijvoorbeeld worden toegepast bij het wijzigen van perceelgrenzen op uitleglocaties, of bij het herstructureren en transformeren van verouderde gebieden. Denk hierbij aan bedrijventerreinen, kantorenlocaties of winkelgebieden die een nieuwe toekomst krijgen.

Als de gemeente één van de eigenaren is die partij is bij de overeenkomst, kan kavelruil ook worden ingezet om locaties te verkrijgen ten behoeve van gemeentelijke opgaven op het gebied van natuur, landschap, waterbeheer en recreatie. Een voorbeeld hiervan is het realiseren van waterberging in combinatie met woningbouw.

Als de gemeente geen eigenaar is, kan de gemeente kavelruil stimuleren door in een Omgevingsvisie of programma gebieden aan te wijzen waar zij stedelijke kavelruil zal ondersteunen. Dat is een toepassing van faciliterend grondbeleid.

Toepassing

Een (stedelijke) kavelruil kan zowel binnen de opgavegerichte als de strategische benadering.

4.1.5

Landinrichting

Het instrument landinrichting wordt hier vermeld uit oogpunt van volledigheid. Landinrichting betreft het grootschalig herverdelen van grond tussen verschillende eigenaren, ook wel (ruil)verkaveling genoemd. Het is een complex en langdurig proces dat in de huidige praktijk van gebiedsontwikkeling steeds minder wordt toegepast. Dit komt onder andere door het dwingende karakter van het instrument, de lange doorlooptijd en de beschikbaarheid van een vrijwillig alternatief: kavelruil.

Toepassing

De gemeente initieert zelf geen landinrichtingsprocessen, maar kan er wel bij betrokken raken wanneer zij gronden in eigendom heeft die vallen binnen een provinciaal inrichtingsbesluit.

4.2

Tijdelijk beheer

Tijdelijk beheer betreft het uitvoeren van feitelijke en juridische handelingen gericht op het behoud en gebruik van gronden en vastgoed gedurende de periode voorafgaand aan de daadwerkelijke ontwikkeling. Dit beheer kan betrekking hebben op objecten in de gemeentelijke voorraad of binnen een lopend project.

Voor objecten in de strategische voorraad geldt als uitgangspunt dat deze op het bestaande kwaliteitsniveau in stand worden gehouden.

Binnen projecten wordt tijdelijk beheer toegepast in afwachting van het ontwikkelproces of uitgifte. De invulling van tijdelijk beheer binnen een project is afhankelijk van de projectdoelstellingen en wordt afgestemd op basis van de te verwachten planning voor ontwikkeling. Dit kan variëren van instandhouding tot leegstandsbeheer of minimaal beheer.

Als onderdeel van tijdelijk beheer kunnen objecten tijdelijk worden geëxploiteerd. Hiervoor wordt – na het doorlopen van het uitgifteproces (zie paragraaf 4.4) – een overeenkomst gesloten met een derde partij, waarin het gebruiksrecht en de voorwaarden worden vastgelegd. De vorm en juridische grondslag van het gebruik zijn afhankelijk van de doelstelling van het beheer.

Wanneer objecten op korte termijn nodig zijn voor ontwikkeling, is het uitgangspunt dat de gemeente kiest voor een flexibele gebruiksvorm zonder blijvende verplichtingen. In andere gevallen kan worden ingezet op langduriger gebruik, waarbij continuïteit vooropstaat. Afhankelijk van de situatie wordt gekozen voor bruikleen of huur; bij agrarisch gebruik kan sprake zijn van pacht.

In alle gevallen worden de voorwaarden vastgelegd in een overeenkomst. Eén van de voorwaarden betreft het moment waarop de grond – met of zonder opstallen – weer beschikbaar moet zijn voor de

ruimtelijke ontwikkeling. Daarbij wordt rekening gehouden met de benodigde tijd voor eventuele sloop en/of sanering.

Uitgangspunt is een marktconforme exploitatie. De gemeente vraagt een vergoeding die past bij de aard van het gebruik. Deze vergoeding wordt bepaald met inachtneming van de Kadernota Vastgoedmanagement 2025-2030 en, als het uitsluitend om grond gaat, de jaarlijkse Grondprijzenbrief.

Het gebruik dat via tijdelijk beheer mogelijk wordt gemaakt, sluit bij voorkeur aan op de opgaven binnen een gebiedsontwikkeling of andere gemeentelijke ambities. Denk hierbij aan tijdelijke functies zoals parkeervoorzieningen, tijdelijke huisvesting voor kunstenaars of startups, of experimentele woonvormen.

Gronden en vastgoed die al hun beoogde vorm en functie hebben, blijven doorgaans structureel in beheer van de gemeente. Structureel beheer valt buiten de reikwijdte van deze Nota Grondbeleid.

Toepassing

Zowel in de strategische als in de opgavegerichte benadering kan sprake zijn van tijdelijk beheer.

Zwolse context

De gemeente heeft het voormalige V&D/Hudson Bay gebouw aangekocht ten behoeve van toekomstige herontwikkeling. Hierbij zijn ook de functionele en technische mogelijkheden voor tijdelijk gebruik onderzocht. Aan de hand van dit onderzoek en de maatschappelijke behoefte is een strategie bepaald voor het beheer van het gebouw. Het gebouw zal de komende jaren gebruikt worden voor functies die de toekomstige transformatie van het gebied ondersteunen: een broedplaats en fietsenstalling.

4.3

Uitgifte

Uitgifte is de algemene term waarmee we aangeven dat we (bouw)grond of vastgoed voor realisatie ter beschikking stellen aan marktpartijen of particulieren. Via uitgifte voeren we regie over de gewenste ontwikkeling, de selectie van partijen en uiteindelijk de realisatie van opgaven en beleidsdoelstellingen.

Uitgifte is altijd maatwerk. De wijze waarop de gemeente (bouw)grond en opstallen op de markt brengt, bepalen we per project. Dit hangt samen met het beschikbare en gewenste sturingsniveau van de gemeente binnen het project en leidt tot een keuze over de uitgiftevorm. In de bijpassende uitgifteovereenkomst leggen we de uitgifteprijs en de overige uitgiftevoorwaarden vast. Het toe te passen uitgifteproces sluit aan bij de specifieke kenmerken van de opgave.

Binnen het grondbeleid vervult de gemeente ook een privaatrechtelijke rol. Dit omvat onder meer het verkopen van gronden en vastgoed. Deze uitvoerende rol ligt bij het college. De gemeenteraad stelt de (financiële) kaders vast waarbinnen het college deze taken mag uitvoeren en controleert de uitvoering.

Binnen de opgavegerichte benadering is het verwervingsbudget onderdeel van de projectbegroting en mutaties worden gerapporteerd via de projectrapportages en de beleidscyclus. Mutaties in de strategische voorraad worden gerapporteerd via de Meerjaren Prognose Vastgoed en de beleidscyclus.

Toepassing

Uitgifte passen we voornamelijk toe binnen de opgavegerichte benadering.

4.3.1

Uitgiftevorm

Bij de uitgifte van grond kiest de gemeente tussen twee vormen: uitgifte in volle eigendom of via het vestigen van een zakelijk recht, zoals erfpacht of opstalrecht.

Bij uitgifte in volle eigendom verkrijgt de koper het volledige eigenaarschap van het perceel, inclusief de bijbehorende bevoegdheden. De gemeente behoudt via het omgevingsplan en de verleende omgevingsvergunningen invloed op het gebruik binnen de toegestane functie.

Bij het vestigen van een zakelijk recht blijft de gemeente eigenaar van de grond. Een andere partij krijgt het recht om het perceel te gebruiken (erfpacht), of wordt eigenaar van de op, in of boven de grond aanwezige bouwwerken (opstalrecht). Voor dit gebruik betaalt de gerechtigde een eenmalige en/of periodieke vergoeding: bij erfpacht een canon, bij opstalrecht een retributie. In het geval van een huurafhankelijk opstalrecht wordt daarnaast een huurprijs betaald.

Het gebruik van zakelijke rechten stelt de gemeente in staat om ook op lange termijn invloed te houden op het gebruik van het perceel. Dit is met name waardevol bij uitgifte voor bijzondere of minder gangbare functies. Vanuit beleidsmatige doelstellingen kan de gemeente behoefte hebben aan sturing, bijvoorbeeld bij gebouwen voor specifieke leisure-activiteiten of huisvesting van bijzondere doelgroepen. Ook kan de bouwkundige aard van een project aanleiding geven om voor een zakelijk recht te kiezen.

Toepassing

Zowel bij uitgifte in eigendom als bij uitgifte via zakelijk recht leggen we de afspraken vast in een schriftelijke overeenkomst. We leggen de koopprijs – bij zakelijk recht: de eenmalige en/of periodieke vergoeding – vast en de overige voorwaarden die gelden bij de uitgifte. Bij de verkoop hanteren Algemene Verkoopvoorwaarden (AVV)⁴. De AVV zijn van toepassing voor zover daarvan in de overeenkomst niet wordt afgeweken.

Zwolse context

In het overgrote deel van de uitgiften hanteren we eigendom als vorm van uitgifte. Bijvoorbeeld bij woningbouw in Stadshagen en bij bedrijventerreinen in Hessenpoort.

Erfpacht wordt echter ook ingezet, vaak voor meer specifieke functies. Zo is erfpacht in beeld als vorm van uitgifte ten behoeve van de groengasinstallatie in Hessenpoort en het AZC in Stadshagen. In het verleden is erfpacht onder meer ingezet bij bijzondere vormen van huisvesting (bijvoorbeeld het Schippersinternaat), sport (bijvoorbeeld Golfcourse Zwolle) en specifieke gebieden (bijvoorbeeld Het Engelse Werk).

In het kader van de actuele woonopgave onderzoeken we of het instrument breder kan worden toegepast bij gebieds- en locatie ontwikkelingen voor woningbouw, onder voorwaarden waarbij de belangen van de gemeente en de erfpachter ook op lange termijn goed in balans zijn.

⁴ De actuele AVV zijn de Algemene Verkoopvoorwaarden onroerende zaken 2024; deze zijn vastgesteld door het college op 21 november 2023.

4.3.2 Grondprijzen bij uitgifte

De gemeente hanteert bij uitgifte van grond marktconforme grondprijzen om een reële opbrengst te waarborgen en ongeoorloofde staatssteun te voorkomen. Afhankelijk van de beoogde functie van de grond wordt een passende prijsbepalingsmethodiek toegepast.

Voor commerciële functies bepaalt de gemeente de grondprijs op residuele of comparatieve basis, waarbij een minimumprijs wordt gehanteerd zoals vastgelegd in de Grondprijzenbrief. Voor sommige functies zonder winstoogmerk, of voor ondersteunende en ondergeschikte functies hanteert de gemeente vaste grondprijzen.

Indien nodig kunnen aanvullende (privaatrechtelijke) afspraken worden vastgelegd bij uitgifte, om de functie duurzaam te waarborgen.

Verkoop en vestiging van zakelijke rechten op gebouwd vastgoed is geregeld in de Kadernota Vastgoedmanagement en valt buiten de reikwijdte van deze nota Grondbeleid.

De uitgifte van (bouw)grond en opstallen kan voorts plaatsvinden als onderdeel van een bredere concessieovereenkomst, waarbij een marktpartij wordt geselecteerd voor het leveren van een specifieke dienst. In dat geval zijn de concessievoorwaarden leidend. Ook dit type uitgifte valt buiten de reikwijdte van deze nota Grondbeleid.

Toepassing

De gemeente stelt periodiek en bij voorkeur jaarlijks een Grondprijzenbrief vast, waarin onder andere de vaste grondprijzen worden geactualiseerd.

4.4 Uitgifteproces

Het proces om te komen tot uitgifte van (bouw)grond en opstallen richten we in volgens de regels van het aanbestedingsrecht en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Transparantie en gelijke kansen staan voorop, met inachtneming van de bijzonderheden van een specifieke opgave of project.

Aanbesteding of verkoopprocedure

Allereerst stellen we vast of de uitgifte via een aanbesteding of via een verkoopprocedure zal verlopen. Daarbij geldt dat verkoop van een onbebouwde of bebouwde kavel en het op eigen gronden door marktpartijen voor eigen rekening en risico realiseren van vastgoed binnen publiekrechtelijke kaders niet aanbesteed hoeft te worden.

Aanbesteding

In sommige gevallen is wel sprake van een aanbestedingsplichtige overheidsopdracht.

Kort gezegd is dit aan de orde wanneer de gemeente bij de uitgifte van gronden of gebouwen:

- Een rechtstreeks economisch belang heeft. Bijvoorbeeld als de gemeente over het werk kan gaan beschikken vanwege de openbare bestemming, of als de gemeente risico's loopt bij economische mislukking van het werk, en
- Eisen stelt die verder gaan dan in het publiekrecht is voorgeschreven, en
- Een bouwplicht oplegt.

Als er sprake is van een aanbestedingsplichtige overheidsopdracht passen we de regels uit het Europees en nationaal aanbestedingsrecht en het Inkoopbeleid van gemeente Zwolle toe. Via die route bepalen we het type aanbesteding dat past bij de concrete opdracht: openbaar of niet-openbaar, Europees of nationaal, mededingingsprocedure met onderhandeling, onderhandelingsprocedure

zonder voorafgaande aankondiging, concurrentiegerichte dialoog, prijsvraag, concessie of innovatiepartnerschap).

Verkoopprocedure (uitgifte in mededinging) en één-op-één gronduitgifte

Uitgifte in mededinging is de hoofdregel. Dat betekent dat in beginsel altijd een selectieprocedure wordt gevolgd. Bij verwachte grote belangstelling kan vooraf een selectieprocedure worden vastgesteld, zoals een loting onder notarieel toezicht. Deze methode is met name geschikt wanneer alle voorwaarden vooraf vastliggen. Dit wordt vaak toegepast bij verkoop in de huidige staat aan eindgebruikers, als particulieren een bouwrijpe kavel kopen voor woningbouw, en als bedrijven grond verwerven voor huisvesting.

In uitzonderingsgevallen wordt gekozen voor één op één uitgifte aan een beoogde koper. Het uitgifteproces en de te volgen procedures zijn nader beschreven in de *Werkwijze 'Didam-arrest' (uitgifte in mededinging)* toe, zie de separate bijlage *Werkwijze 'Didam-arrest' (uitgifte in mededinging)*. Deze werkwijze draagt bij aan transparant handelen en het bieden van mededingingsruimte. Als we vaststellen dat uitgifte in mededinging (via de reguliere selectieprocedure) niet haalbaar is, gaan we na of een aanpak via 1 op 1 onderhandelingen met een partij mogelijk is. Bijvoorbeeld wanneer er slechts één serieuze gegadigde is, of wanneer een specifieke partij over unieke kennis en capaciteiten beschikt die essentieel zijn voor het project. Ook kan een bredere maatschappelijke afweging aanleiding geven tot gerichte verkoop. Deze manier van uitgifte komt bijvoorbeeld voorkomen bij grondruil of als onderdeel van een publiek-private samenwerking.

Toepassing

In de *Werkwijze 'Didam-arrest' (uitgifte in mededinging)* is opgesomd in welke specifieke gevallen uitgifte steeds door middel van één-op-één uitgifte gebeurt. Bijvoorbeeld bij uitgifte aan woningcorporaties ten behoeve van sociale woningbouw.

In die opsomming ontbreekt een aantal gevallen. Vooruitlopend op de actualisatie van de *Werkwijze 'Didam-arrest'*, vullen we in deze Nota Grondbeleid onderdeel 4.2 van die werkwijze aan. Dit betekent dat we ook in de volgende gevallen steeds de uitgifte één-op-één doen (opsomming is niet limitatief):

- Uitgifte met het oog op kortdurend gebruik (verhuur/bruikleen) ter ondersteuning van in tijd afgebakend gebruik van een nabijgelegen locatie waarvoor de relevante vergunning(en) zijn verleend, bijvoorbeeld tijdelijk parkeerterrein voor bezoekers van een één- of meerdaags cultureel of sportevenement terwijl openbare parkeervoorzieningen in die omgeving onvoldoende en/of onvoldoende verkeersveilig kunnen voorzien in de tijdelijke extra parkeerbehoefte.
- Uitgifte om de juridische eigendomssituatie in overeenstemming te brengen met de feitelijke situatie die past binnen de publiekrechtelijk toegestane functie op de locatie en waar geen sprake is van verjaring (legalisatie).
- Uitgifte ter uitvoering van een onherroepelijke en uitvoerbare uitspraak of arbitraal vonnis als bedoeld in het Vierde Boek van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (artikel 1020 e.v. Rv).
- Indien sprake is van een wettelijke indeplaatsstelling op basis van artikel 7:307 BW bij verhuur van artikel 7:290 BW-bedrijfsruimte.
- Uitgifte ter uitvoering van een wettelijke taak, dan wel op last van een hogere overheid aan een daartoe aangewezen afnemer.

4.5

Kostenverhaal en financiële bijdragen

De gemeente beschikt over een aanzienlijke hoeveelheid grond. Het merendeel hiervan is echter bestemd voor openbare functies zoals wegen, groenvoorzieningen en andere publieke ruimtes. Het

aantal locaties dat daadwerkelijk beschikbaar is voor ontwikkeling en eigendom is van de gemeente, is beperkt. In veel ruimtelijke projecten is de gemeente daarom geen grondeigenaar, of slechts gedeeltelijk.

Wanneer de gemeente een ruimtelijke ontwikkeling faciliteert, is zij wettelijk verplicht om de gemaakte kosten te verhalen op de grondeigenaar. Daarnaast kan de gemeente bijdragen vragen voor bovenplanse en stedelijke opgaven via financiële bijdragen. Als de gemeente zelf eigenaar is van de grond, worden deze kosten opgenomen in de gemeentelijke grondexploitatie. Is de gemeente geen of slechts gedeeltelijk eigenaar, dan dienen de grondeigenaren deze kosten te dragen.

Het kostenverhaal (4.5.1) is verplicht en juridisch afdwingbaar. Het vragen van een financiële bijdrage is daarentegen facultatief en kent twee wettelijke vormen: afdwingbare en vrijwillige bijdragen (0

4.5.1

Kostenverhaal

Kostenverhaal houdt in dat de gemeente kosten die zij maakt bij het mogelijk maken van een project en voor openbare voorzieningen en infrastructuur in een gebied, naar evenredigheid kan doorberekenen aan initiatiefnemers die profijt hebben bij deze investeringen. Het gaat hierbij om kosten die staan op de zogenaamde kostensoortenlijst (Omgevingsbesluit, art. 8.15). Denk aan kosten als:

- Voorbereidingskosten en plankosten
- Wegen, riolering, groenvoorzieningen
- Bodemsanering
- Nadeelcompensatie

Op grond van de Omgevingswet is de gemeente bij kostenverhaalplichtige activiteiten verplicht om de kosten van de zogeheten kostensoortenlijst te verhalen bij de initiatiefnemer. In de Omgevingswet en het Omgevingsbesluit is vastgelegd:

- Welke activiteiten onder de kostenverhaalplicht vallen.
- Welke kostensoorten verhaald moeten worden.
- Hoe de hoogte van het kostenverhaal bepaald wordt.

Privaatrechtelijk of publiekrechtelijk spoor

Het kostenverhaal bij een initiatiefnemer kan plaatsvinden via twee sporen:

- **Privaatrechtelijk:** dit is de meest gebruikelijke manier om kostenverhaal te regelen en dit hanteren we ook als uitgangspunt. Dit doen we met een overeenkomst tussen gemeente en initiatiefnemer, voorafgaand aan vaststelling van een omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor afwijking van een omgevingsplan. In de praktijk noemen we dit een anterieure overeenkomst. In een anterieure overeenkomst kunnen ook afspraken worden vastgelegd over vrijwillige financiële bijdragen en, als dit in het omgevingsplan is geregeld, over afdwingbare financiële bijdragen (zie 0).
- **Publiekrechtelijk:** als het kostenverhaal niet via een anterieure overeenkomst kan worden geregeld, dan regelen we moet het kostenverhaal via het publiekrechtelijke spoor plaatsvinden. Dan nemen we kostenverhaalregels op in een omgevingsplan of we nemen kostenverhaalsvoorschriften op bij een omgevingsvergunning voor afwijking van een omgevingsplan.
De kosten kunnen alleen worden verhaald, als wordt voldaan aan de criteria *profijs*, *proportionaliteit* en *toerekenbaarheid*.

De gemeente treedt op als penvoerder bij het opstellen van de overeenkomst(en) van kostenverhaal.

Twee systemen van publiekrechtelijk kostenverhaal

De wetgeving kent twee systemen van publiekrechtelijk kostenverhaal. Voor beide systemen is een regeling opgenomen in de Omgevingswet:

- **Integrale gebiedsontwikkeling – kostenverhaal met tijdvak:** geschikt voor projecten met een duidelijke planning en einddatum (integrale gebiedsontwikkeling). Het kostenverhaal wordt bepaald op basis van een kostenraming van het totale kostenverhaalsgebied en de opbrengsten daarvan.

In het algemeen heeft kostenverhaal met tijdvak onze voorkeur, omdat dit betrokken partijen meer zekerheid biedt. De aard en fase van het project kunnen aanleiding zijn om dit uitgangspunt los te laten en te kiezen voor kostenverhaal zonder tijdvak.

- **Organische gebiedsontwikkeling – kostenverhaal zonder tijdvak:** geschikt voor organische gebiedsontwikkeling, waarbij vooraf geen gedetailleerde raming van kosten en opbrengsten mogelijk is. In plaats daarvan staat in het omgevingsplan een plafond voor het totale kostenverhaal en voor de verschillende bouwactiviteiten. Die bijdrage is beperkt tot de kosten voor werken, werkzaamheden en maatregelen die nodig zijn in het openbare gebied.

Gemeentelijke plankosten

Voor het bepalen van ambtelijke kosten gebruikt de gemeente de *Zwolse plankostenscan*. Deze scan wordt periodiek geactualiseerd en is gebaseerd op gemeentelijke kostenniveaus. De uitgangspunten van deze scan worden gedeeld met de initiatiefnemer, evenals een samenvatting van de uitkomsten. De ingevulde plankostenscan is uitsluitend bedoeld als interne tool van de gemeente en wordt niet gedeeld met de initiatiefnemer.

Macroaftopping

De Omgevingswet bepaalt dat een ruimtelijke ontwikkeling niet verlieslatend mag worden door het kostenverhaal. In dat geval wordt het kostenverhaal beperkt tot de financiële marge van het project, dit heet macroaftopping.

Publiek tekort

De Omgevingswet regelt dat de publieke kosten alleen kunnen worden verhaald, als wordt voldaan aan de criteria profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid. Daarnaast kan er sprake zijn van macroaftopping, waardoor een ontwikkeling niet alle kosten kan opbrengen. Als gevolg van de criteria en/of de macroaftopping kan het zijn dat niet alle publieke kosten verhaald kunnen worden. Dit kan resulteren in een publiek tekort voor de gemeente. Als het project door dit tekort financieel niet uitvoerbaar is, kan de gemeente besluiten om planologische medewerking te weigeren.

Toepassing

De gemeente past kostenverhaal meestal toe via anterieure overeenkomsten. In onderhandelingen met initiatiefnemers gaat de gemeente ervan uit dat initiatiefnemers bekend zijn met de relevante wet- en regelgeving, en/of zich laten bijstaan door gespecialiseerde financieel- en/of juridisch adviseurs.

Een speciaal aandachtspunt daarbij zijn de waarderingsregels voor de (inbreng)waarde van te ontwikkelen grond: een te hoge verwervingsprijs van grond en/of vastgoed is geen grondslag voor macroaftopping.

Het kostenverhaal wordt momenteel per project beschouwd.

Als onderdeel van het ontwikkelen van het Beleidskader Grondzaken kan hiervoor een aanvullend beleid opgesteld worden.

Zwolse context

Het privaatrechtelijk kostenverhaal vormt een integraal onderdeel van de routekaart voor locatieontwikkeling, gebiedsontwikkeling en het proces rondom Nieuwe Ruimtelijke Initiatieven. Het sluiten van een anterieure overeenkomst biedt zowel de initiatiefnemer als de gemeente in een vroeg stadium van het project duidelijkheid en zekerheid over de financiële en juridische afspraken. Dit vergroot de bereidheid van beide partijen om tot een overeenkomst te komen. Tot op heden is in alle projecten een anterieure overeenkomst gesloten.

4.5.2

Financiële bijdragen

De Omgevingswet kent naast kostenverhaal nog twee andere methoden om van marktpartijen een bijdrage te ontvangen voor bepaalde soorten ontwikkelingen: afdwingbare en vrijwillige financiële bijdragen.

Afdwingbare financiële bijdragen

Deze mogelijkheid bestaat alleen als is vastgelegd in het omgevingsplan dat bijdragen worden verhaald voor een ontwikkeling. De bijdrage moet gericht zijn op ontwikkelingen die de kwaliteit van de fysieke leefomgeving verbeteren, maar die niet onder het reguliere kostenverhaal vallen.

De activiteiten waarvoor een financiële bijdrage mag worden gevraagd, moeten vallen binnen de categorieën die zijn aangewezen in het Omgevingsbesluit. Deze categorieën omvatten onder andere:

- Aanleg of wijziging van gebieden die zijn bestemd voor natuurbescherming, of voor het herstel van inheemse dier- en plantensoorten.
- Aanleg van infrastructuur voor verkeers- en openbaar vervoernetwerken met een gemeentelijk of regionaal belang.
- Aanleg van recreatievoorzieningen die onderdeel uitmaken van de gemeentelijke of regionale groenstructuur, waaronder parken en recreatiegebieden.
- Ontwikkeling gericht op een evenwichtige samenstelling van de woningvoorraad.
- Stedelijke herstructurering.
- Herinrichting van het landelijk gebied ter versterking van landschappelijke waarden.

Voor het toepassen van de afdwingbare financiële bijdrage gelden strikte voorwaarden, waaronder transparantie, proportionaliteit en functionele samenhang met de beoogde kwaliteitsverbetering van de fysieke leefomgeving.

Vrijwillige financiële bijdragen

Partijen kunnen een vrijwillige bijdrage overeenkomen voor het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit van gebieden en de realisatie van maatschappelijke functies. De bijdrage is bedoeld voor de ontwikkeling van een gebied op basis van een Omgevingsvisie of programma. De vrijwillige bijdrage heeft betrekking op ontwikkelingen die niet vallen onder het kostenverhaal en de afdwingbare financiële bijdrage.

Toepassing

Als onderdeel van het ontwikkelen van het Beleidskader Grondzaken kan hiervoor een aanvullend beleid opgesteld worden.

4.6

Aandachtspunten bij toepassen van instrumenten

Bij het toepassen van instrumenten van grondbeleid passen we ook andere wettelijke kaders toe dan hiervoor aan de orde zijn geweest. Hieronder stippen we kort de meest relevante aan. Naast de wettelijke kaders wordt er ook getoetst aan vastgesteld beleid.

4.6.1 Bestuurlijke goedkeuring en totstandkomingsvoorbehoud

De toepassing van grondbeleidsinstrumenten vindt doorgaans plaats in samenwerking met marktpartijen, woningcorporaties of andere initiatiefnemers. Dit gebeurt bijvoorbeeld bij het sluiten van een anterieure overeenkomst of bij de koopovereenkomst van een bouwkaavel. Voor alle vormen van ambtelijke communicatie en het vastleggen van afspraken geldt dat de overeenkomst pas tot stand komt nadat is voldaan aan de voorwaarde dat daaraan de benodigde bestuurlijke goedkeuring is verleend. Dit is alleen anders, als dit in een specifieke overeenkomst uitdrukkelijk is vermeld.

4.6.2 Openbaarheid

Communicatie, afspraken en overeenkomsten met de gemeente vallen onder de reikwijdte van de Wet open overheid (Woo). Dit betekent dat documenten over bestuurlijke aangelegenheden in beginsel openbaar zijn. Dit is ook aan de orde wanneer de gemeente bij de inzet van grondbeleidsinstrumenten documenten van marktpartijen of particulieren ontvangt, met hen communiceert, afspraken maakt of overeenkomsten aangaat.

Partijen die in contact staan met de gemeente dienen er rekening mee te houden dat de gemeente verplicht is om informatie openbaar te maken, tenzij er sprake is van een geldige uitzonderingsgrond zoals opgenomen in artikel 5.1 van de Woo.

De beoordeling of een uitzonderingsgrond van toepassing is, ligt bij de gemeente. Daarbij wordt zorgvuldig afgewogen of openbaarmaking gerechtvaardigd is, met oog voor de bescherming van belangen van betrokken partijen.

4.6.3 Gemeentewet – bevoegdheden van college en raad

De gemeenteraad is het hoogste orgaan in de gemeente. De raad heeft als belangrijkste taken het vaststellen van het beleid en het toezien op uitvoering van dit beleid. Het college van burgemeester en wethouders is het dagelijks bestuur van de gemeente. Het college voert de besluiten van de gemeenteraad uit en is over het gevoerde beleid verantwoording schuldig aan de gemeenteraad.

Binnen het grondbeleid vervult de gemeente ook een privaatrechtelijke rol. Dit omvat onder meer het aankopen en verkopen van gronden en het aangaan van contracten. Deze uitvoerende rol ligt bij het college. De gemeenteraad stelt echter de (financiële) kaders vast waarbinnen het college deze taken mag uitvoeren en controleert de uitvoering.

Activiteit	Gemeenteraad	College
Grondbeleid	Vaststellen Nota grondbeleid	Uitvoeren van de opgaven binnen de kaders van de Nota grondbeleid
Verwerven	Kaders verwerven vaststellen als onderdeel van de opgave of strategie	Aankopen van grond en vastgoed
	Vestigen voorkeursrecht	Vestigen voorlopig voorkeursrecht
	Besluit tot onteigening	
Tijdelijk beheer		Sluiten overeenkomsten inzake tijdelijk beheer
Uitgifte	Kaders uitgifte vaststellen als onderdeel van de opgave of strategie	Uitgifte grond en vastgoed
		Vaststellen grondprijzenbrief
Grondexploitaties	Openen, herzien en afsluiten van het grondexploitatiecomplex	Uitvoeren van de grondexploitaties
Kostenverhaal	Vaststellen Omgevingsvisie, programma's en omgevingsplan	Afsluiten (anterieure) overeenkomsten
Financiële bijdragen	Vaststellen omgevingsplan	Afsluiten van overeenkomsten
Beheersing en verantwoording	Vaststellen begroting en jaarstukken	Opstellen begroting en jaarstukken, inclusief paragraaf grondbeleid
	Vaststellen MPV	Opstellen MPV

4.6.4

Staatssteun

De gemeente is gebonden aan de Europese regelgeving over staatssteun. Dit betekent dat zij geen directe of indirecte ongeoorloofde financiële of economische voordelen mag verstrekken aan ondernemingen, als deze voordelen de mededinging op de interne markt kunnen verstoren. Bij afspraken en transacties in het kader van het gemeentelijk grondbeleid wordt zorgvuldig beoordeeld of sprake is van staatssteun. Indien sprake is van een steunmaatregel, wordt nagegaan of deze onder een geldende vrijstellingsregeling valt.

In het kader van het grondbeleid zijn de meest gebruikte vrijstellingen de zogeheten de-minimisverordening en de Algemene Groepsvrijstellingsverordening (AGVV). Verder kan worden onderzocht of een bepaalde activiteit kan kwalificeren als een dienst van algemeen economisch belang (DAEB).

Als een grondtransactie onder de Europese staatssteunregels valt, is de Wet Markt en Overheid daarop niet van toepassing.

4.6.5

Wet Markt en Overheid

Als geen sprake is van staatssteun, is bij gronduitgifte de Wet Markt en Overheid van toepassing. Deze wet stelt voor een aantal economische activiteiten gedragsregels, die een gelijk speelveld tussen overheid en ondernemingen beogen en zo gelijk mogelijke concurrentieverhoudingen creëren. De Wet Markt en Overheid geeft gedragsregels voor integrale kostendoorberekening, een bevoordelingsverbod, gegevensgebruik en functiescheiding.

De gemeenteraad kan besluiten om economische activiteiten aan te wijzen als activiteiten in het algemeen belang. Op dergelijke activiteiten zijn de gedragsregels van de Wet Markt en Overheid dan niet van toepassing. De Zwolse Gemeenteraad heeft in 2014 een algemeen belangbesluit genomen.

4.6.6 Wet Bibob

De gemeente kan in het kader van de Wet Bibob (Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur) onderzoek doen naar alle partijen die betrokken zijn bij een vastgoedtransactie. Dit betreft onder andere kopers, verkopers, financiers en andere zakelijke relaties. Voor de toepassing van de wet heeft de gemeente het ‘Bibob-beleid gemeente Zwolle 2021’ opgesteld.

Betrokken partijen zijn verplicht om medewerking te verlenen aan het onderzoek. Dit houdt onder meer in dat zij correct en binnen de gestelde termijn de gevraagde informatie aanleveren.

Een Bibob-onderzoek kan om verschillende redenen worden gestart: onder andere op basis van concrete signalen van integriteitsrisico's, maar ook preventief of op basis van steekproefselectie. De gemeente communiceert niet over de specifieke aanleiding van het onderzoek. Indien nodig kan externe expertise worden ingeschakeld, bijvoorbeeld via het Landelijk Bureau Bibob (LBB).

5 Beheersing en verantwoording

5.1 Planning- en controlcyclus (P&C)

De gemeente Zwolle hanteert een planning- en controlcyclus die bestaat uit de volgende vaste onderdelen:

1. **Perspectiefnota (PPN)**
Geeft een structureel financieel en beleidsmatig perspectief voor de komende vier jaar. Dit vormt de basis voor de jaarlijkse begroting.
2. **Begroting**
De uitwerking van het eerste jaar van de PPN in concrete beleidsvoornemens en financiële kaders voor het komende jaar.
3. **Tarievennota**
Overzicht van de gemeentelijke tarieven die in het komende jaar gehanteerd worden.
4. **Beleidsrapportages (Berap 1 en 2)**
Tussentijdse rapportages over de voortgang van de begroting, met meetmomenten in februari en augustus.
5. **Jaarstukken**
Bestaan uit het jaarverslag (beleidsverantwoording) en de jaarrekening (financiële verantwoording), waarin wordt teruggeblikt op het afgelopen jaar.

Binnen alle onderdelen van de planning- en controlcyclus (P&C) rapporteren we over het grondbeleid. Dit gebeurt voornamelijk in de context van projecten en gebiedsontwikkelingen. Vanuit een opgavegerichte benadering vormt het grondbeleid – inclusief de wijze van sturing en de inzet van bijbehorende middelen – een integraal onderdeel van de rapportage per project of gebied.

Binnen de P&C-cyclus is er specifieke aandacht voor het actieve grondbeleid, met name via de gemeentelijke grondexploitaties. Aangezien hier aanzienlijke financiële middelen en risico's mee gemoeid zijn, wordt hierover extra gerapporteerd. Dit gebeurt deels via de verplichte paragraaf grondbeleid in de begroting en jaarstukken, zoals voorgeschreven in het Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten (BBV). Daarnaast publiceert de gemeente Zwolle een aanvullende rapportage: de Meerjaren Prognose Vastgoed (MPV). Deze Zwolse rapportage lichten we in 5.2 nader toe.

De paragraaf grondbeleid in de begroting en jaarstukken bevat in ieder geval de volgende onderdelen:

- De visie op het grondbeleid;
- De manier waarop het grondbeleid wordt uitgevoerd;
- Een prognose van de resultaten van de totale grondexploitaties;
- Een onderbouwing van de geraamde winstneming;
- Risico's in relatie tot het weerstandsvermogen.

Binnen de planning- en controlcyclus (P&C) wordt ook gerapporteerd over producten die gelieerd zijn aan het grondbeleid. Dit betreft onder andere:

- **Reserve Vastgoed**
De reserve Vastgoed wordt gevormd door stortingen in en onttrekkingen vanuit grondbeleid gerelateerde projecten, ten behoeve van de uitvoering van het grondbeleid.
- **Voorziening Vastgoed**
Deze voorziening wordt ingezet om negatieve resultaten op grondexploitaties en materiële vaste activa (MVA) op te vangen.

Deze reserves en voorzieningen dragen bij aan een robuuste financiële onderbouwing van het gemeentelijke grondbeleid.

5.2 **Meerjaren Prognose Vastgoed (MPV)**

De MPV biedt inzicht in de actuele stand van zaken van de grondexploitaties die de gemeente zelf uitvoert, evenals de strategische grond- en vastgoedvoorraad. Deze rapportage vormt een nadere toelichting op de paragraaf grondbeleid en specificeert de financiële aspecten van het gemeentelijk grondbeleid.

De MPV bevat de volgende onderdelen:

- Een overzicht van de actieve grondexploitatiecomplexen
- Het financiële resultaat per complex
- Een analyse van de resultaten per complex
- Een overzicht van de strategische grond- en vastgoedvoorraad (materiële vaste activa, MVA)
- De waardering van deze strategische voorraad
- De ontwikkeling van de reserve Vastgoed
- De ontwikkeling van de voorziening Vastgoed
- Een overzicht van de risico's verbonden aan het actieve grondbeleid
- Het weerstandsvermogen in relatie tot het actieve grondbeleid

Nota van Uitgangspunten MPV

Voorafgaand aan het opstellen van de MPV wordt een Nota van Uitgangspunten aan het college voorgelegd en ter kennisname aan de gemeenteraad aangeboden. In deze nota worden de volgende zaken vastgelegd:

- Programmatische uitgangspunten
- Parameters voor de meerjarige van prijzen en rente
- Variabelen voor het inschatten van economische risico's

Bijlage 1 Sub-vormen grondbeleid

Grondbeleid heeft in essentie te maken met de vraag hoe de gemeente wil en kan sturen op het verwezenlijken van de ruimtelijke component van gemeentelijke ambities. Zoals eerder toegelicht, beschikt de gemeente hierbij over zowel publiekrechtelijke als privaatrechtelijke sturingsmogelijkheden.

Publiekrechtelijke sturing bevindt zich doorgaans op een indirect en globaal niveau. De publiekrechtelijke instrumenten zijn altijd beschikbaar voor de gemeente, vergen in het algemeen relatief weinig middelen en brengen beperkte risico's met zich mee. Hiermee kan de gemeente kaders en randvoorwaarden scheppen waarbinnen een project gerealiseerd kan worden. De daadwerkelijke uitvoering, het tijdstip van realisatie en zelfs de vraag of het project doorgaat, vallen echter buiten de directe invloedssfeer van de gemeente.

Privaatrechtelijke sturing speelt zich daarentegen af op een directer en gedetailleerder niveau. Deze vorm van sturing vereist in het algemeen een substantiële inzet van middelen en gaat gepaard met meer risico's. Door privaatrechtelijk te sturen op een project – bijvoorbeeld via grondposities of contractuele afspraken – verkrijgt de gemeente meer directe invloed op de inhoud, planning en realisatie van het project.

De gemeente Zwolle onderscheidt acht sturingsniveaus. Deze niveaus geven inzicht in de mate van gemeentelijke betrokkenheid en sturing binnen projecten. Afhankelijk van het gekozen grondbeleid kunnen verschillende sturingsniveaus worden toegepast. Passieve en actieve faciliterende sturing is altijd mogelijk; voor actieve of actievere sturing zijn vaak aanvullende instrumenten vereist.

GEMEENTELIJKE ROL	GRONDBELEID	STURING
publiek	(passief) faciliterend	1. reguleren
	actief faciliterend	2. richting geven
		3. activeren en verbinden
		4. stimuleren
publiek en privaat	publiek-private samenwerking	5. voorwaarden stellen
		6. samenwerken
		7. gecoördineerd uitvoeren
	actief	8. publieke initiatief

1. Reguleren (passief faciliterend)

De gemeente beperkt zich tot haar wettelijke en beleidsmatige taken, zoals het toetsen van plannen aan ruimtelijke kaders. Er is geen projectdeelname. Kosten worden gedekt via leges en kostenverhaal. Risico's zijn minimaal.

2. Richting geven (actief faciliteren)

Via visiedocumenten maakt de gemeente de potentie van een gebied inzichtelijk en daagt zij

marktpartijen uit om hierop in te spelen. Het risico is beperkt tot de kosten van visievorming.

3. Activeren en verbinden (actief faciliteren)

De gemeente zet haar organiserend vermogen in via netwerkvorming, procesbegeleiding en conflictbemiddeling. De risico's zijn beperkt tot proceskosten. Transparantie en gelijke kansen moeten zorgvuldig worden bewaakt.

4. Stimuleren (actief faciliteren)

De gemeente verwijdert belemmeringen en creëert voorwaarden voor realisatie, bijvoorbeeld via subsidies, gerichte grondverwerving of onteigening, investeren in infrastructuur of aanpassing van de openbare ruimte. Risico's zijn verbonden aan de stimulerende maatregelen.

5. Voorwaarden stellen (PPS)

De gemeente stelt publiekrechtelijke kaders voor projecten, zoals omgevingsplannen en beleidsregels. Als zij betrokken is via grondverkoop of aanbesteding, kan zij daarnaast privaatrechtelijke voorwaarden hanteren, bijvoorbeeld via contractuele bepalingen of selectiecriteria. Hoewel de gemeente geen directe projectdeelname heeft, draagt zij wel risico's met betrekking tot het proces en het behalen van beleidsdoelen. Deze vorm van sturing komt onder andere voor bij een concessiemodel.

6. Samenwerken (PPS)

De gemeente werkt samen met marktpartijen in een gezamenlijke grondexploitatie, bijvoorbeeld via een joint venture. Zeggenschap wordt verdeeld op basis van ingebrachte posities. Risico's zijn afhankelijk van de samenwerkingsvorm.

7. Gecoördineerd uitvoeren (PPS)

Gemeente en marktpartijen voeren ieder hun eigen projectonderdelen uit, zoals bij een bouwclaim. De gemeente voert de grondexploitatie en verkoopt bouwgrond volgens afspraken. Risico's liggen bij de exploitatie, maar er is meer zekerheid over afzet.

8. Publiek initiatief (actief)

De gemeente is, eventueel na minnelijke verwerving, verkrijging via voorkeursrecht of onteigening, eigenaar van alle gronden en voert zelfstandig de grondexploitatie uit. Zij bepaalt de verkoopvoorwaarden en draagt het volledige risico, maar heeft maximale sturingsmogelijkheden.