Zwolle

Raadsvoorstel

Datum 13 november 2025

Onderwerp Nota Grondbeleid 2025
Versienummer 1

Portefeuillehouder Dorrit de Jong

Samenvatting
Met de Nota Grondbeleid 2025 kiest de gemeente voor regisserend grondbeleid. Dit betekent dat het grondbeleid wordt afgestemd op de kenmerken en context van de specifieke ruimtelijke opgave. We willen niet alleen projecten mogelijk maken, maar ook actief sturen op uitvoering en ruimtelijke kwaliteit. Een betekenisvolle positie in projecten is daarbij ons streven.

Dit kan via een grondpositie (volledig, dominant of strategisch) of door inzet van andere middelen, zoals organisatiecapaciteit, financiële middelen of publiekrechtelijke bevoegdheden.

De afgelopen jaren hebben we al vaker actief gestuurd binnen projecten. De keuze voor regisserend grondbeleid borgt deze werkwijze en geeft er kaders aan. Daarnaast wordt grondbeleid steeds vaker strategisch ingezet om de ruimtelijke ontwikkeling van de stad op lange termijn te ondersteunen. Ook dit is vastgelegd in de nota.

De nota onderscheidt twee benaderingen:
- Opgavegerichte benadering: gericht op een specifieke ruimtelijke ontwikkeling.
- Strategische benadering: gericht op het anticiperen op toekomstige opgaven.

Voor beide benaderingen worden kaders vastgelegd, inclusief een eigen afwegingskader.

Het regisserend grondbeleid kan in principe worden uitgevoerd binnen bestaande gemeentelijke kaders, verantwoordelijkheden en werkwijzen. Als de gemeente actiever gaat opereren op de grond- en vastgoedmarkt om een betekenisvolle positie te krijgen, kan het wenselijk zijn om deze zaken aan te passen. Dit is belangrijk om efficiënter te kunnen handelen én om de risico's van een actievere rol te beheersen. De grond- en vastgoedmarkt zijn immers commerciële markten en de waarde van grond- en vastgoed kan sterk fluctueren in de tijd. Hierdoor heeft ook de gemeente in het verleden grondposities moeten herwaarderen.

De Nota Grondbeleid 2025 legt daarom een structuur vast die het fundament vormt voor verdere doorontwikkeling van kaders, verantwoordelijkheden en werkwijzen. Deze doorontwikkeling wordt in de komende periode samen met gemeenteraad vormgegeven.

Daarnaast bundelt de nota de beleidskaders, instrumenten en verantwoordingsdocumenten, waarmee de transparantie over het grondbeleid wordt vergroot.

Tot slot wordt voorgesteld om het vaststellen van de Nota van uitgangspunten behorende bij de Meerjaren Prognose Vastgoed (MPV) over te dragen aan het college en het college op te dragen deze ter kennisname aan te bieden aan de gemeenteraad. Door de veranderende samenstelling van de

Datum 13 november 2025

grondexploitatieportefeuille heeft deze nota haar strategische functie grotendeels verloren, en de voorgestelde werkwijze versnelt het actualiseren van grondexploitaties.

Financiële gevolgen

Betreft doel	615 Een passend grondbeleid
Begroting wijzigen	Nee
Budgetnummer	

Bijlagen

1. Nota Grondbeleid 2025, met bijlage 1 Sub-vormen grondbeleid
2. Bijlage 2 Werkwijze Didam-arrest

Openbaarheid

☒ Openbaar
☐ Geheim

De raad wordt voorgesteld te besluiten om:

1. De Nota Grondbeleid 2025 vast te stellen, waarmee gekozen wordt voor regisserend grondbeleid.
2. Het vaststellen van de Nota van uitgangspunten behorende bij de Meerjaren Prognose Vastgoed (MPV) over te dragen aan het college en het college op te dragen deze ter kennisname aan te bieden aan de gemeenteraad.
3. De motie M21-3 Erfpacht van 7 juli 2025 te beschouwen als afgedaan.

Datum 13 november 2025

Inleiding
De Nota grondbeleid 2025 is onderdeel van een lopend traject rondom het gemeentelijke grondbeleid. Met deze nota geeft de gemeente Zwolle uitvoering aan de Beslisnota Toekomst grondbeleid Zwolle en de Raadsbrief Grondbeleid.

Tot op heden beschikte Zwolle niet over een afzonderlijke nota grondbeleid. Dat betekent niet dat er geen grondbeleid was, maar de instrumenten en werkwijzen waren verspreid over diverse documenten. In overeenstemming met de raadsbrief 2024 bundelt de Nota Grondbeleid 2025 alle relevante informatie in één samenhangend kader. Dat zorgt voor meer duidelijkheid, consistentie en transparantie.

Met deze nota bepaalt de gemeente haar rol in ruimtelijke ontwikkelingen en kiest zij voor regisserend grondbeleid. Dit is een nadere uitwerking van het situationele grondbeleid zoals vastgelegd in de beslisnota 2021. Net als bij situationeel grondbeleid stemt de gemeente haar rol af op de kenmerken en context van een specifieke ontwikkeling. Aanvullend streeft zij vanuit regisserend grondbeleid ernaar om binnen ontwikkelingen directe sturing te realiseren. Het doel is niet alleen projecten mogelijk te maken, maar ook richting te geven aan de uitvoering, zodat maatschappelijke belangen en gemeentelijke ambities worden geborgd. De gemeente wil hiervoor een betekenisvolle positie innemen, bijvoorbeeld via een grondpositie (volledig, dominant of strategisch) of door inzet van andere middelen zoals organisatiecapaciteit, financiële middelen of publiekrechtelijke instrumenten.

Naast de bestaande opgavegerichte benadering introduceert deze nota een strategische benadering.

- Opgavegerichte benadering: richt zich op actuele opgaven binnen vastgestelde kaders. Het grondbeleid ondersteunt hierbij de inhoudelijke ambities van de opgave. De keuze voor het grondbeleid wordt onderbouwd vanuit de opgave en in overeenstemming met de routekaart gebieds- en locatieontwikkeling (***link***) ter besluitvorming voorgelegd.
- Strategische benadering: kijkt vooruit en anticipeert op toekomstige ontwikkelingen. Hierbij zet de gemeente grondbeleidsinstrumenten proactief in, bijvoorbeeld door verwerving van grond of vastgoed, om haar regierol te versterken en een evenwichtige verdeling van kosten en baten te realiseren. Deze inzet wordt separaat en binnen geldende (financiële) kaders ter besluitvorming voorgelegd.

Beide benaderingen hebben een eigen afwegingskader, waardoor de Menukaart Grondbeleid vervalt. De maatschappelijke belangen zoals benoemd in de beslisnota 2021, punt 3 zijn onderdeel van beide afwegingskaders.

De benaderingen passen binnen de bestaande (financiële) kaders, verantwoordelijkheden en werkwijzen. Maar het regisserend grondbeleid kan aanleiding geven om deze te herzien, aan te vullen of te verbreden. Bij het opstellen van deze nota is onderzocht of een scenarionota kon worden voorgelegd voor richtinggevende uitspraken van de gemeenteraad over de doorontwikkeling van de kaders, verantwoordelijkheden en werkwijzen. Vanwege de complexiteit en diversiteit van de vraagstukken bleek dit niet haalbaar. De Nota Grondbeleid 2025 legt daarom een structuur vast die het fundament vormt voor verdere doorontwikkeling. De invulling hiervan moet de komende periode plaatsvinden. De raad zal hierbij betrokken worden via scenarionota's en beslisnota's. De raad ontvangt in 2026 een voorstel over de doorontwikkeling, inclusief een prioritering en planning van de verschillende vraagstukken.

Datum 13 november 2025

Kader

- Raadsbrief Grondbeleid (15 april 2024, ***link***)
- Motie M21-3 Erfpacht (7 juli 2025, ***link***)

Historische context

- Grondbeleid nieuwe stijl (14 september 2015, ***link***)
- Beslisnota Toekomst grondbeleid Zwolle (25 oktober 2021, ***link***)
- Menukaart Grondbeleid (25 oktober 2021, ***link***)

Beoogd effect

Met deze nota maakt de gemeente inzichtelijk welk grondbeleid zij voert en welke afwegingen hieraan ten grondslag liggen. De gemeente Zwolle kiest voor regisserend grondbeleid. Daarmee kan de gemeente niet alleen projecten mogelijk maken, maar ook richting te geven aan de uitvoering daarvan. Zo kunnen maatschappelijke belangen en gemeentelijke ambities worden geborgd. De gemeente wil hiervoor een betekenisvolle positie innemen, bijvoorbeeld via een grondpositie (volledig, dominant of strategisch) of door inzet van andere middelen zoals organisatiecapaciteit, financiële middelen of publiekrechtelijke instrumenten. Zij stemt daarbij haar rol af op de kenmerken en context van de specifieke ruimtelijke ontwikkeling.

Daarnaast zorgt de wijziging in de vaststelling van de Nota van Uitgangspunten voor een snellere actualisatie van grondexploitaties.

Argumenten

1.1. We sturen actiever met meer regie volgens transparante en consistente kaders.

1.1.1. *Duidelijkheid over het gevoerde grondbeleid: regisserend grondbeleid.*

De nota maakt duidelijk dat de gemeente Zwolle kiest voor regisserend grondbeleid. Dit houdt in dat het beleid wordt afgestemd op de kenmerken en context van de ruimtelijke ontwikkeling. De gemeente Zwolle wil daarbij actief sturen, zodat zij projecten niet alleen mogelijk maakt, maar ook invloed heeft op de uitvoering en de ruimtelijke kwaliteit.

De gemeente Zwolle wil daarom 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.

De afgelopen jaren heeft de gemeente al vaker actief gestuurd binnen projecten. Veel projecten worden uitgevoerd als eigen project, zoals de gemeentelijke grondexploitaties, of in samenwerking met marktpartijen. De keuze voor regisserend grondbeleid borgt deze werkwijze en geeft er kaders aan. Daarnaast wordt grondbeleid steeds vaker strategisch ingezet om de ruimtelijke ontwikkeling van de stad op lange termijn te ondersteunen. Ook dit is vastgelegd in de nota.

1.1.2. *Versterking van consistentie door afwegingskaders.*

De nota draagt bij aan een consistente toepassing van het grondbeleid door het vaststellen van afwegingskaders. Voor zowel de opgavegerichte als de strategische benadering biedt de nota afwegingskaders.

De nota onderscheidt twee benaderingen:

- Opgavegerichte benadering: gericht op een specifieke ruimtelijke ontwikkeling.
- Strategische benadering: gericht op het anticiperen op toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen.

Met de nota worden kaders vastgelegd voor beide benaderingen, waaronder een eigen afwegingskader dat bijdraagt aan een consistente uitvoering.

Het regisserend grondbeleid kan in principe worden uitgevoerd binnen de bestaande gemeentelijke kaders, verantwoordelijkheden en werkwijzen. Wanneer de gemeente echter actiever gaat opereren op de grond- en vastgoedmarkt om een betekenisvolle positie te verkrijgen, kan het wenselijk zijn deze kaders en processen aan te passen.

In het verleden heeft de gemeente Zwolle al actief geopereerd op de grondmarkt. Daardoor beschikt de gemeente nog steeds over grondposities waarmee zij invloed kan uitoefenen. Tegelijkertijd heeft dit destijds geleid tot een aanzienlijke negatieve herwaarderingen van grondposities. Het is daarom essentieel om kaders, verantwoordelijkheden en werkwijzen te hanteren die zowel efficiënt handelen mogelijk maken als de risico's van een actievere rol beheersen.

De Nota Grondbeleid 2025 legt daarom niet alleen de kaders, verantwoordelijkheden en werkwijzen vast voor wat betreft het grondbeleid. Het stelt ook een structuur vast die dient als fundament voor verdere doorontwikkeling van aanvullende kaders en processen. Deze doorontwikkeling wordt in de komende periode samen met gemeenteraad vormgegeven.

1.1.3. Verhoging van transparantie door bundeling van beleid, instrumenten en verantwoording.

Met deze nota worden het beleid, de instrumenten en de verantwoording samengebracht in één document. Voorheen beschikte de gemeente niet over een afzonderlijke nota grondbeleid. Hoewel er wel degelijk grondbeleid werd gevoerd, was de informatie hierover verspreid over diverse documenten en werkwijzen. Dit beperkte de transparantie en maakte het lastig om het beleid en de toepassing van instrumenten goed te duiden. De nota brengt hierin verbetering.

2.1. De strategische kaderfunctie van de Nota van Uitgangspunten is verminderd.

De NvU was oorspronkelijk bedoeld als strategisch document en werd daarom vastgesteld door de gemeenteraad. Inmiddels bevinden de meeste gemeentelijke grondexploitaties zich in de uitvoeringsfase, waardoor de ruimte voor strategische sturing is afgenomen. Bovendien maken veel grondexploitaties deel uit van bredere gebiedsontwikkelingen, waarvoor afzonderlijke rapportages worden opgesteld. Ook is de regelgeving rondom grondexploitaties verder aangescherpt, bijvoorbeeld via de Notitie grondbeleid in begroting en jaarstukken (2023) (link) van de commissie BBV. Deze regelgeving stelt op onderdelen duidelijke eisen, waardoor de gemeente hierover geen eigen afspraken meer hoeft te maken.

Hoewel de NvU als document blijft bestaan, zal de functie zich beperken tot het vastleggen van parameters voor het actualiseren van grondexploitaties, zoals rentepercentages en verwachte kosten- en opbrengstenontwikkelingen. Deze parameters zijn grotendeels afhankelijk van gemeentelijke financiële kaders en externe marktontwikkelingen, waarbij de

gemeente weinig keuzeruimte heeft. Vaststelling van deze parameters door de gemeenteraad vertraagt het proces, waardoor minder actuele gegevens kunnen worden toegepast. Daarom wordt voorgesteld om het vaststellen van de Nota van uitgangspunten behorende bij de Meerjaren Prognose Vastgoed (MPV) over te dragen aan het college en het college op te dragen deze ter kennisname aan te bieden aan de gemeenteraad. De gemeenteraad houdt mogelijkheid de NvU te agenderen of de uitgangspunten te bespreken bij de vaststelling van de MPV.

3.1. In de Nota grondbeleid 2025 is erfpacht opgenomen in het instrumentarium

De motie M21-3 van 7 juli 2025 roept het college op om:
- In de Nota Grondbeleid erfpacht op te nemen in het instrumentarium voor gronduitgifte (als een van de instrumenten) en van daaruit te bepalen welke mogelijkheden erfpacht biedt bij het openen van nieuwe grondexploitaties.
- De ambtelijke inzet en onderzoekskosten die daarmee gepaard gaan te dekken uit het incidentele budget dat beschikbaar is gesteld voor het opstellen van de Nota Grondbeleid (doel 6.1.5).

Als onderdeel van hoofdstuk 4 “De instrumenten en werkwijzen” in de Nota Grondbeleid 2025 is erfpacht opgenomen (paragraaf 4.3.1 “Uitgiftevorm”). Als onderdeel van de opgavegerichte benadering kan op projectniveau een afweging gemaakt worden over de uitgiftevorm, waaronder het wel of niet toepassen van erfpacht.

Het toepassen van erfpacht heeft in de basis geen consequenties voor nieuwe grondexploitaties. De grondexploitatie ontvangt opbrengsten op basis van de grondwaarde welke de grondslag vormt voor de canon. De canon wordt daarna geint door het concern. Het toepassen van erfpacht heeft daarmee wel consequenties voor het concern. Zij vergoeden eenmalige de grondwaarde richting de grondexploitatie en ontvangen daarna over een lange periode de canon. Ook heeft erfpacht consequenties voor de mate van controle die de gemeente houdt over een perceel richting de toekomst.

Het wel of niet toepassen van erfpacht kan op projectniveau bepaald worden, zoals nu het geval is. Deze keuze kan bijvoorbeeld onderdeel zijn van de stukken die opgesteld worden in verband met de routekaart gebiedsontwikkeling. De keuze kan ook beleidsmatig verankerd worden. Bijvoorbeeld voor specifieke functies, prijscategorieën of in bepaalde gebieden. Dit zal onderdeel zijn van de doorontwikkeling van de kaders, verantwoordelijkheden en werkwijzen.

Alternatieve mogelijkheden

1. **Geen Nota grondbeleid 2025 vast te stellen.**
   De gemeente kan ervoor kiezen om geen Nota Grondbeleid op te stellen, omdat dit niet verplicht is. De accountant heeft echter wel aangegeven dat een dergelijke nota gewenst is.

   Zonder nota blijft echter onduidelijk welk grondbeleid de gemeente voert en welke rol zij wil innemen. De keuzes worden dan uitsluitend op projectniveau gemaakt. In dat geval heeft het grondbeleid vooral een operationele functie, gericht op het ondersteunen van lopende opgaven.

   Deze werkwijze brengt risico's met zich mee. Zo kan de bredere beleidsmatige en ruimtelijke context onvoldoende worden meegenomen in de besluitvorming. Ook neemt de kans toe dat vergelijkbare projecten verschillend worden behandeld, zonder duidelijke motivering.

   De nota introduceert een strategische benadering met een bijbehorend afwegingskader. Het ontbreken van deze kaders kan de inzet van grondbeleid op de lange termijn beperken.

2. **De vaststelling van Nota van uitgangspunten horende bij de Meerjaren Prognose Vastgoed (MPV) niet aan te passen.**
   De huidige werkwijze, waarbij de gemeenteraad de Nota van Uitgangspunten vaststelt, kan gehandhaafd blijven. Het besluitvormingsproces via de raad neemt echter meer tijd in beslag dan wanneer het college de NvU vaststelt. Hierdoor ontstaat een langere periode tussen het vaststellen van de uitgangspunten en het actualiseren van de grondexploitaties.

   Deze vertraging kan ertoe leiden dat de uitgangspunten minder actueel zijn op het moment van waardering van de grondexploitatie, wat invloed kan hebben op de nauwkeurigheid en relevantie van de financiële onderbouwing.

Maatschappelijk draagvlak & participatie

Het gekozen grondbeleid, regisserend grondbeleid, beschrijft de voorkeur van de gemeente inzake de gemeentelijke positie en sturing binnen ruimtelijke ontwikkelingen. Deze voorkeur is echter niet afdwingbaar. Daarom verandert de positie van extern partners niet als gevolg van vaststelling van de Nota grondbeleid 2025.

De omschrijving van de instrumenten betreft geen nieuwe keuzes, maar betreft het beschrijven, structureren en centraliseren van bestaande instrumenten, werkwijzen en processen.

Er heeft daarom geen participatie plaats gevonden.

Communicatie

De Nota Grondbeleid 2025 maken we bekend op www.overheid.nl.

Financiën

Het vaststellen van de Nota Grondbeleid 2025 heeft geen financiële consequenties. Regisserend grondbeleid kan gevoerd worden binnen de bestaande kaders, verantwoordelijkheden en werkwijzen.

Afhankelijk van hoe de gemeente invulling wil geven aan het regisserende grondbeleid, waaronder de opgavegerichte en strategische benadering, kunnen er wel financiële consequenties zijn. Dit maakt echter onderdeel uit van de doorontwikkeling, zie “Vervolg”

Risico’s
Regisserend grondbeleid kan gevoerd worden binnen de bestaande kaders, verantwoordelijkheden en werkwijzen. De Nota Grondbeleid 2025 bundelt bestaande kaders, beschrijft bestaande instrumenten en verantwoordingsdocumenten. Het vaststellen van de Nota Grondbeleid 2025 verandert de risico’s met betrekking tot het grondbeleid daarom niet ten opzichte van de bestaande situatie.

Afhankelijk van de keuzes die gemaakt worden bij de doorontwikkeling van de kaders, verantwoordelijkheden en werkwijzen kunnen de risico’s in de toekomst wel veranderen. Het risicomanagement met betrekking tot het grondbeleid is daarom nadrukkelijk onderdeel van de doorontwikkeling zoals omschreven onder “vervolg”

Aan het overdragen van het vaststellen van de Nota van Uitgangspunten (NvU) behorende bij de MPV aan het college zijn geen risico’s verbonden. Doordat de NvU heeft haar strategische functie grotendeels verloren en het betreft voornamelijk het vaststellen van de parameters welke vastgesteld worden op basis van marktomstandigheden. Daarbij behoudt de gemeenteraad de mogelijkheid de NvU te agenderen of te bespreken bij de behandeling van de Meerjaren Prognose Vastgoed.

Vervolg
Met de Nota Grondbeleid kiest de gemeente Zwolle voor regisserend grondbeleid binnen ruimtelijke ontwikkelingen. De gemeente streeft daarbij naar een betekenisvolle positie binnen projecten. Dit kan onder andere via een grondpositie – volledig, dominant of strategisch. Het is daarom waarschijnlijk dat de gemeente actiever zal worden op de grond- en vastgoedmarkt. Om efficiënt en effectief te kunnen opereren op deze markten, kan het wenselijk zijn om bestaande kaders, verantwoordelijkheden en werkwijzen aan te passen.

Tegelijkertijd brengt een actievere rol ook risico’s met zich mee. De waarde van grond en vastgoed kan sterk fluctueren, en ruimtelijke ontwikkelingen kunnen vertragen of zelfs uitblijven. In het verleden heeft dit geleid tot aanzienlijke afschrijvingen op grondposities. Ook dit kan een aanleiding zijn om kaders, verantwoordelijkheden en werkwijzen te herzien, zodat deze risico’s beter beheerst kunnen worden.

De Nota Grondbeleid 2025 legt een structuur vast die het fundament vormt voor de verdere doorontwikkeling van kaders, verantwoordelijkheden en werkwijzen. De invulling hiervan moet de komende periode plaatsvinden. Van de gemeenteraad zullen richtinggevende uitspraken gevraagd worden en keuzes voorgelegd worden over een groot aantal vraagstukken.

Voorbeelden van vraagstukken zijn:
- Financiële sturing: hoe wil de gemeente sturen op verwervingen? Komt er een apart verwervingsbudget en moet de mandatering met betrekking tot de inzet van verwervingsbudgetten aangepast worden?
- Procesinrichting: hoe kan het verwervingsproces efficiënt worden georganiseerd en welke verantwoordelijkheden en vormen van verantwoording horen daarbij?
- Gronduitgiftebeleid: wil de gemeente nadrukkelijker sturen via de gronduitgifte, bijvoorbeeld door vaker erfpacht toe te passen? Met welk doel en in welke situaties?

- Kostenverhaal en financiële bijdragen: moet er een overkoepelend beleid komen voor kostenverhaal en financiële bijdragen, ook als dit slechts beperkt extra opbrengsten oplevert?
- Financiële opbrengsten: wil de gemeente sterker sturen op opbrengsten uit grondbeleid om deze middelen in te zetten voor de lange termijn ruimtelijke opgave? En hoe verhoudt dit zich tot de gemeentelijke ambities binnen projecten?
- Risicomanagement: hoe wil de gemeente de risico's met betrekking tot het aankopen en bezitten van grond- en vastgoed beheersen? En in welke mate accepteert de gemeente dit risico?

De gemeenteraad ontvangt in 2026 een voorstel over de doorontwikkeling, inclusief een prioritering en planning van de verschillende vraagstukken.

Openbaarheid
Deze beslisnota en alle bijlagen zijn openbaar.

Burgemeester en wethouders van Zwolle,

burgemeester, Peter Snijders

secretaris, Dick Emmer