

Toelichting instrumentarium Grondbeleid

Met het grondinstrumentarium voor RSU-doelen naar uitvoering

Gemeente Utrecht, ontwikkelorganisatie Ruimte, gilde Investeren & Exploiteren

Datum: 21 maart 2022

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	2
Aanleiding en leeswijzer	3
1 Inhoudelijk sturen op realisatie van RSU-ambities?	5
1.1 Verschillende soorten grondbeleid: actief, faciliterend en mengvormen	5
1.2 Sturen op programmering van ruimtelijke ambities	6
1.3 Sturen op voortvarende uitvoering.....	10
1.4 Sturen op toekomstige programmering	12
1.5 Vaker een actieve inzet van het instrumentarium grondbeleid.....	14
2 Waardesprong inzetten als dekking voor RSU-ambities?	15
2.1 De gemeente mag winst op grondeigendom niet afroken	15
2.2 De gemeente mag wel de door hem gemaakte kosten verhalen op ontwikkelaars	15
3 Betaalbare woningbouw en werklocaties bevorderen met het grondbeleid?	18
3.1 Consistent beleid en vereveningskansen	18
3.2 Knellende nationale regelgeving.....	19
4 Leestips	20
4.1 Geschreven voor raadsleden - toelichtingen op instrumentarium grondbeleid.....	20
4.2 Opiniërend	20
4.3 Onderzoeken en adviezen.....	20
1 BIJLAGE: Wat staat er in “Het Utrechts Grondbeleid”?.....	22
1.1 Nota grondbeleid	22
1.2 Recente aanpassingen en aanvullingen in grondbeleid	23
2 BIJLAGE: Zo wordt het berekend: de opbouw van grond- en vastgoedexploitaties	25

Aanleiding en leeswijzer

Op 28 oktober 2021 heeft het college van B en W bij monde van wethouder Diepeveen in de commissie Stad & Ruimte een strategische notitie toegezegd over het gebruik van het grondinstrumentarium. Dit is die notitie.

Deze notitie gaat in op de vraag hoe de gemeente grondbeleid kan inzetten om strategische doelen uit de RSU te behalen. Bij die doelstellingen gaat het bijvoorbeeld om gezonde duurzame verstedelijking, volkshuisvesting, economie, natuur en groen, infrastructuur en maatschappelijke voorzieningen. Het grondinstrumentarium is daarbij een middel ("de gereedheidskist"). De samenstelling van "de gereedheidskist" is beschreven in [Het Utrechts grondbeleid](#), dat in 2017 door de gemeenteraad is vastgelegd. (In [een bijlage](#) bij deze notitie gaan we dieper in op het dat Utrechtse grondbeleid.)

Aan de hand van deze notitie kan de inzet van het instrumentarium uit het grondbeleid worden besproken. Desgewenst kan het college vervolgens een beleids-richtinggevende notitie opstellen, over hoe het gemeentelijke instrumentarium van grondbeleid kan worden ingezet bij de uitvoering van de RSU 2040.

De notitie is opgebouwd langs de lijnen van drie vraagstukken:

1. Als je inhoudelijk wilt sturen op realisatie van ambities uit de RSU2040, welke instrumenten uit het grondbeleid passen daar dan het beste bij?
2. Hoe kan de waardevermeerdering die ontstaat wanneer ergens woningen gebouwd mogen worden, worden ingezet als dekking voor investeringen in groen, infrastructuur en maatschappelijke voorzieningen?
3. Als je de bouw van betaalbare woningen wilt bevorderen, welke instrumenten uit het grondbeleid passen dan daarbij?

Elk van deze vraagstukken komt aan de orde in een aparte paragraaf. Daarbij gaan we in doelen die de gemeente nastreeft, maatregelen die daarbij kunnen worden ingezet, en manieren om de doeltreffendheid van de maatregelen te beoordelen. Daarmee nodigen we uit tot discussie over de beste manieren om de ruimtelijke doelen van de stad te bereiken.

Vaststaat dat de ambities en opgaven uit de RSU 2040 talrijk zijn en voor veel ruimtelijke uitdagingen gaan zorgen. Het inzetten van een breed palet aan instrumenten van grondbeleid kan zorg dragen dat de kwaliteit en fasering van die ambities en opgaven goed worden ingevuld. Vooral als die ambities leiden tot complexe binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen en waar de gemeente niet of nauwelijks grondposities heeft. Utrecht heeft in de afgelopen jaren nooit instrumenten uitgesloten. De weging van de voor- en nadelen van toepassing van deze instrumenten vinden plaats op casusniveau. Vaker dan in het verleden gebruikelijk was, kan daaruit blijken dat een actieve inzet van het grondinstrumentarium noodzakelijk is.

Natuurlijk zijn wij niet de eersten die discussiëren over de inzet van het grondbeleid. Velen gingen ons voor. Dat heeft veel publicaties opgeleverd, waarvan we sommige van harte aanbevelen. Die hebben we opgenomen in een lijstje met [leestips](#), aan het slot van deze notitie. Sommige tips verwijzen naar publicaties die speciaal voor raadsleden zijn geschreven. Ook hebben we enkele links naar opiniërende stukken opgenomen.

Deze notitie bevat ook enkele bijlagen:

- Bijlage "Wat is grondbeleid en wat staat er in *Het Utrechts Grondbeleid*?". Deze bijlage is bedoeld voor wie meer wil weten over de verschillende instrumenten van het grondbeleid. De bijlage bevat

algemene informatie over grondbeleid en informatie over het Utrechtse grondbeleid in het bijzonder.

- Bijlage “Zo wordt het berekend: de opbouw van grond- en vastgoedexploitaties”

Vervolgstappen

Deze notitie is bedoeld voor inhoudelijke bespreking, niet voor besluitvorming. Na bespreking door de gemeenteraad kan een vervolgnotitie worden opgesteld, met uitgangspunten voor aanpassing van het grondbeleid. Die uitgangspunten kunnen vervolgens worden uitgewerkt in een geactualiseerde en verbeterde Nota Grondbeleid. Daar is ook aanleiding toe, want het huidige grondbeleid van de gemeente is gebaseerd op de Wet ruimtelijke ordening. Deze wet gaat op in de Omgevingswet, waarbij de juridische hoofdlijnen hetzelfde blijven, maar waarbij op deelgebieden (beperkte) wijzigingen worden doorgevoerd. Het Utrechtse grondbeleid zal daarop moeten worden aangepast. De uitkomsten van gesprekken over deze notitie kunnen daarbij als input fungeren om dat voorstel inhoudelijk te verrijken.

1 Inhoudelijk sturen op realisatie van RSU-ambities?

In de Ruimtelijke Strategie Utrecht (RSU 2040) is beschreven hoe de stad de verschillende ruimtelijke ambities wil combineren. De RSU is een uitvloeisel van het besef dat er méér nodig is dan woningen om gezond stedelijk leven voor iedereen mogelijk te maken. Er is ook behoefte aan meer maatschappelijke voorzieningen, meer groen, duurzame mobiliteit, aanpassing aan klimaatverandering, inpassing van de energietransitie en evenredige groei van werkgelegenheid. Grondbeleid is een middel dat de gemeente kan inzetten om ruimtelijke ambities te realiseren.

In deze paragraaf gaan we in op de vraag hoe de gemeente met inzet van het grondbeleid kan sturen op de realisatie van uiteenlopende ruimtelijke ambities. Daarbij gaan we in op verschillende vormen van sturing: sturing op programmering van ambities, sturing op voortvarende uitvoering, en sturing op toekomstige ontwikkelingen. Afsluitend van deze paragraaf wordt de inhoudelijke koppeling gelegd tussen de uitvoering van de RSU 2040 en de actieve inzet van het instrumentarium gemeentelijke grondbeleid. Maar we beginnen met een korte schets van drie hoofdvormen in het grondbeleid, als aftrap naar de rest van de notitie.

1.1 Verschillende soorten grondbeleid: actief, faciliterend en mengvormen

Het grondbeleid is een hulpmiddel bij het uitvoeren van het omgevingsbeleid van de gemeente. In het kader van het omgevingsbeleid wordt de maatschappelijk gewenste bestemming van de grond vastgelegd. Het Utrechtse omgevingsbeleid is een samenstel van de RSU2040, Omgevingsvisies, het Omgevingsplan en overige (ruimtelijke) beleidsdocumenten. Daarmee geeft de gemeente aan waar plaats is voor bijvoorbeeld woningen, bedrijven, parken en wegen. Het grondbeleid draagt eraan bij dat die bestemmingen werkelijkheid worden.

Grondbeleid is een instrument om de ambities en doelstellingen van de gemeente, zoals omschreven in onder andere de RSU2040, woonvisie en overige (ruimtelijke) beleidsdocumenten, te verwezenlijken. De gemeente kan in grote lijnen kiezen tussen drie vormen van grondbeleid:

- Actief grondbeleid: De gemeente koopt de grond, verkavelt de grond opnieuw en geeft de grond weer als bouwkavels uit.
- Faciliterend grondbeleid: De eigenaren passen in onderling overleg de verkaveling aan. Afhankelijk van de specifieke situatie kan het zijn dat de gemeente de openbare voorzieningen aanlegt. De kosten verhaalt de gemeente dan op de eigenaren die de bouwplannen uitvoeren. Dit staat in de Wet ruimtelijke ordening.
- Publiek-private samenwerking: Via een gezamenlijke onderneming van de gemeente en ontwikkelaars (Gemeenschappelijke Exploitatiemaatschappij) wordt grond herverdeeld en in kavels gesplitst.

De bestuurlijke keuze voor een op de situatie of locatie afgestemd gemeentelijk grondbeleid is een weloverwogen afweging van de voor- en nadelen die ieder instrumentarium grondbeleid kent. Hoofddoel van deze keuze is invulling geven aan de ambities en doelstellingen zoals die onder andere zijn geformuleerd in de RSU 2040.

1.1.1 Actief grondbeleid

Bij actief grondbeleid verwerft de gemeente zelf gronden. Voor ruimtelijke ontwikkelingen op die gronden ontwikkelt de gemeente zelf de plannen en de gemeente bepaalt vervolgens ook hoe en wanneer deze worden uitgevoerd. Hier zijn voor- en nadelen aan verbonden, die verspreid in deze notitie aan de orde komen, bij de afzonderlijke instrumenten van het grondbeleid.

Als het na verwerving van grond de bedoeling is om (een deel van) de grond later weer te verkopen, stelt de gemeente een grondexploitatie op; daarin komen alle kosten en opbrengsten samen. De

financiële risico's voor de gemeente zijn daarbij wederkerig: zowel een positief als een negatief resultaat komt volledig voor rekening van de gemeente.

1.1.2 Faciliterend grondbeleid

Faciliterend grondbeleid maakt het mogelijk om regie te voeren over ruimtelijke ontwikkelingen op grond dat niet in het bezit is van de gemeente. Bij toepassing van faciliterend grondbeleid voert de gemeente regie via overeenkomsten met particuliere initiatiefnemers en met inzet van publiekrechtelijke instrumenten zoals de wijziging van een bestemmingsplan. Voorafgaand aan de wijziging van het bestemmingsplan sluit de gemeente met de ontwikkelaar een zogenoemde anterieure overeenkomst af. Daarin worden niet alleen inhoudelijke afspraken gemaakt over de ruimtelijke ontwikkeling, maar ook over de kosten die ontwikkelaar aan de gemeente moet vergoeden. Dit gaat om plankosten en om kosten voor aanpassing van de openbare ruimte en het aanleggen van nutsvoorzieningen zoals riolering. Ook kunnen kosten worden verhaald voor zogenoemde bovenwijkse voorzieningen. Dat zijn investeringen in infrastructuur, water en groen elders in de stad die mede door de nieuwe ruimtelijke ontwikkeling noodzakelijk zijn geworden. Het afsluiten van een anterieure overeenkomst (op basis van vrijwilligheid) heeft in gebiedsontwikkelingen de voorkeur. Wanneer vooraf geen overeenstemming kan worden bereikt tussen een private ontwikkelaar en de gemeente wordt kostenverrekening gebaseerd op een zogeheten exploitatieplan, dat door de gemeenteraad wordt vastgesteld. Net als bij actief grondbeleid zijn er specifieke voor- en nadelen verbonden aan faciliterend grondbeleid; deze komen verspreid in deze notitie aan de orde.

1.1.3 Mengvormen van faciliterend en actief grondbeleid

In de praktijk van gebiedsontwikkelingen komen veel mengvormen voor van faciliterend en actief grondbeleid. Daarvan is bijvoorbeeld sprake, wanneer de gemeente binnen een gebiedsontwikkeling een deel van de gronden bezit, of wanneer de gemeente tijdelijk eigenaar wordt van gronden. We spreken dan van publiek-private samenwerking. In hoofdstuk 5 van *Het Utrechts grondbeleid* worden daarvan drie vormen beschreven, met voorbeelden: de *joint venture*, het bouwclaimmodel en het concessiemodel.

1.2 Sturen op programmering van ruimtelijke ambities

Hoe kan de gemeente kiezen welke vorm van grondbeleid past bij een situatie? Het beantwoorden van die vraag begint met een aanleiding om aan de slag te gaan en met de formulering van met ruimtelijke doelstellingen. Dus eerst: WAT wil je bereiken? En daarna: HOE pak je dat aan? Kortom, als daartoe aanleiding bestaat, eerst doelstellingen formuleren, dan pas beslissen welke overheidsrol nodig is om die doelstellingen te bereiken.

Er kunnen verschillende aanleidingen zijn om ruimtelijke doelstellingen te formuleren. Deze aanleidingen zijn te verdelen in enkele hoofdgroepen:

1. Er is sprake van een situatie in een **gebied waar urgent verandering gewenst is**. Dit kan gaan om een niet-veilige milieusituatie of een (dreigende) achteruitgang van leefbaarheid. Er is dan een ontwikkeling gewenst om deze situatie te keren. Maar het kan ook gaan om kansen, bijvoorbeeld een mogelijkheid om woningen te realiseren op een nieuw knooppunt voor openbaar vervoer.
2. Er is een dringende **maatschappelijke behoefte** waarvoor een locatie nodig is. Dit kan bijvoorbeeld gaan om een behoefte aan betaalbare woningen, werkgelegenheid, groen, sport- of andere voorzieningen.
3. Er is een **kans voor een ontwikkeling op een locatie van de gemeente**. Dat kunnen braakliggende gronden zijn, maar ook locaties waar (maatschappelijk) vastgoed staat dat niet

meer nodig is voor de huidige functie. De aanleiding heeft dan betrekking op het beschikbaar zijn of komen van een locatie.

4. Er is een **plan van derden**. Zij benaderen de gemeente met een voorstel om een locatie te ontwikkelen. Als dat gaat om ontwikkelingen die niet passen binnen de huidige planologische kaders, is medewerking van de gemeente nodig.
5. Er is een **kans op een strategische verwerving**, bijvoorbeeld omdat een derde partij een stuk grond te koop aanbiedt waar in de verre toekomst wellicht een ontwikkeling mogelijk is. NB: aankoopkansen zoals deze vormen op zichzelf geen aanleiding om te starten met een gebiedsontwikkeling. Als overgegaan wordt tot verwerving, kan de gemeente daarna afwachten tot zich een goede aanleiding aandient om met planvorming te starten. (In paragraaf 2.4 gaan we hier verder op in.)

1.2.1 Een gebied waar urgent verandering gewenst is

Elke grote stad heeft gebieden waar urgent verandering gewenst is. Dit kan gaan om een niet-veilige milieusituatie of een (dreigende) achteruitgang van leefbaarheid. Er is dan een ontwikkeling gewenst om deze situatie te keren. Maar het kan ook gaan om kansen, bijvoorbeeld een mogelijkheid om woningen te realiseren op een nieuw knooppunt voor openbaar vervoer. In de RSU2040 zijn de verdichtingsknooppunten aangewezen voor toekomstige ontwikkeling.

Als de ontwikkeldoelen voor een gebied zijn gekozen, kan een ontwikkelstrategie worden uitgewerkt. In die ontwikkelstrategie wordt beschreven hoe de doelen in samenwerking met de belanghebbenden in het gebied ruimtelijk kunnen worden uitgewerkt. Zo'n ontwikkelstrategie beschrijft welk beleid wordt ingevuld, wie daarbij welke rol heeft of moet hebben (gemeente en marktpartijen). Ook bevat zo'n ontwikkelstrategie een financiële paragraaf en een risicoparagraaf (bijvoorbeeld voor risico's van financiële, planmatige, politieke, en/of maatschappelijke aard). De raad zit met de vaststelling van zo'n ontwikkelstrategie aan het stuur van ruimtelijke ontwikkelingen in een gebied.

Afhankelijk van de doelen voor zo'n gebied, en de kosten die samenhangen met de gewenste veranderingen, kan het voor de hand liggen dat marktpartijen of juist de overheid (of een combinatie) de schouders onder een ontwikkeling zetten. Marktpartijen kijken daarbij vooral naar het financieel rendement, corporaties en andere maatschappelijke instellingen naar mogelijkheden om hun kerntaken goed uit te voeren, en de gemeente zal zowel naar het financieel als maatschappelijk rendement kijken.

In een ontwikkelstrategie kan rekening gehouden worden met alle bijzondere eigenschappen van een gebied. Soms zijn bijvoorbeeld dure ingrepen nodig om ergens een verandering in gang te zetten, bijvoorbeeld wanneer een bedrijf uitgeplaatst moet worden. Dit worden ook wel excessieve kosten genoemd. Bij uitplaatsing van een bedrijf is uitkoop nodig, bij voorkeur op vrijwillige basis. Als de kosten daarvan niet binnen een private business case gedragen kunnen worden, zal de gemeente moeten beslissen om wel of niet tot uitkoop over te gaan.

Derde partijen ontwikkelen alleen locaties als dat voor hen financieel rendabel is. Moeilijke locaties, die alleen tegen hoge kosten ontwikkeld kunnen worden, zullen zij links laten liggen. Daarbij valt bijvoorbeeld te denken aan locaties met bodemvervuiling. Er kunnen allerlei redenen zijn die locaties voor particuliere partijen moeilijk maken, zoals hoge kosten voor ontsluiting, klimaatadaptie, leefbaarheidsmaatregelen, enzovoorts. Voor de ontwikkeling van de stad kan het echter wenselijk zijn dat zulke locaties wél worden aangepakt. Het aankopen van vastgoed kan noodzakelijk zijn om die aanpak mogelijk te maken.

De dure ingrepen die soms nodig zijn om ruimtelijke ontwikkelingen in gang te zetten kunnen niet altijd worden terugverdiend met grondverkoop. Dat is niet per se problematisch, als het maatschappelijk rendement opweegt tegen de kosten die de gemeente moet maken. Het finale oordeel daarover is aan de gemeenteraad. Na het verwerven van vastgoed en de eventuele uitkoop of onteigening (zie bijlage voor toelichting van dit begrip) kan de gemeente een locatie een nieuwe functie geven, zoals een groenbestemming of woningbouw. Verkoop aan ontwikkelende partijen, zoals woningcorporaties of ontwikkelaars, is daarbij ook een optie.

Met overheidsinvesteringen kunnen derde partijen worden gemotiveerd om zelf ook te investeren in gebiedsontwikkeling. Soms is daar ook een grondpositie voor nodig, bijvoorbeeld om maatschappelijke voorzieningen te kunnen creëren zoals een cultuurcomplex, een park of sportfaciliteit.

Raad en college kunnen in overleg met elkaar bepalen voor welke gebieden een ontwikkelstrategie gewenst is. In zo'n ontwikkelstrategie kunnen voor een specifieke locatie ("situationeel") de voor- en nadelen van inzet van verschillende instrumenten uit het grondbeleid tegen elkaar worden afgewogen.

1.2.2 Maatschappelijke doelen waarvoor een locatie nodig is

Niet voor alle ruimtelijke doelen van de gemeente is een uitgebreide ontwikkelstrategie nodig, voor samenwerking met marktpartijen. Dat geldt voor parken, sportvelden, openbare ruimte, basis- en middelbare scholen. De stad heeft behoefte aan zulke voorzieningen, en de gemeente is ervoor verantwoordelijk. Marktpartijen zullen niet voorzien in zulke maatschappelijke voorzieningen; er is voor hen geen verdienmodel.

Voor realisatie van maatschappelijke voorzieningen is ruimte nodig in de stad. Als de gemeente de grond daarvoor nog niet in bezit heeft, zal de gemeente die grond moeten verwerven – een belangrijke reden om over te gaan op actief grondbeleid.

Wanneer de gemeente vastgoed aankoopt voor dergelijke functies, dan betaalt de gemeente daarvoor marktconforme tarieven. Dat tarief is gebaseerd op de "oude" bestemming van de grond. Als bijvoorbeeld een bedrijfsterrein wordt aangeschaft om er een park van te maken, betaalt de gemeente een marktprijs voor de functie 'bedrijfsterrein'. Wanneer het terrein vervolgens een groenbestemming krijgt, daalt de waarde van de grond. De gemeente moet de waardevermindering dan afboeken (een verlies nemen). De gemeente kan daartoe besluiten, als de gemeenteraad vindt dat de maatschappelijke waarde van een nieuw park de financiële afboeking op de grond ("het verlies") rechtvaardigt.

Via het Meerjarenperspectief Ruimte monitort de gemeente in hoeverre de verschillende wijken van de stad beschikken over voldoende maatschappelijke voorzieningen (inclusief groen, sport en andere "barcode-elementen" uit de RSU). In het MPR kunnen ook jaarlijks voorstellen worden gedaan voor verwervingen en voor de financiële afboekingen die nodig zijn om gewenste functies mogelijk te maken.

1.2.3 Een kans voor een ontwikkeling op een locatie van de gemeente

Wanneer de gemeente grondeigenaar is, heeft de gemeente diverse mogelijkheden om te sturen op realisatie van de doelstellingen, door regie te voeren. Daarmee kan de gemeente invloed uitoefenen op programmering, planning, fasering en uitvoering. Dat is onder meer van belang bij de RSU-doelstelling "meervoudig grondgebruik", met een combinatie van functies op een locatie. Dat kan gaan om sport en recreatie, om wonen, maatschappelijke functies, werklocaties en nog veel meer.

Voor de realisatie van meervoudig grondgebruik is de gemeente afhankelijk van de bereidheid van marktpartijen (waaronder maatschappelijke instellingen) om functies te combineren. Per locatie in de stad kunnen daarvoor doelstellingen worden geformuleerd, met marktpartijen en (toekomstige) bewoners.

Als grondeigenaar kan de gemeente specifieke eisen opleggen aan ontwikkelaars over meervoudig grondgebruik, functiemenging en kwaliteit. Bij ontwikkelingen op grond van derden is dat lastiger, omdat afspraken dan op vrijwillige basis tot stand komen.

Als grondeigenaar kan de gemeente verschillende manieren hanteren om ontwikkelaars te selecteren voor ruimtelijke ontwikkelingen. In hun selectie- en uitgiftebeleid kunnen gemeenten de nadruk leggen op bepaalde kwalitatieve aspecten of juist op financiële aspecten. Met een doordachte aanpak kunnen ze extra creativiteit uitlokken bij marktpartijen. Wanneer derden grondeigenaar zijn, is het voor de gemeente veel lastiger om hierop te sturen. Immers, dan kunnen alleen vooraf regels worden vastgelegd.

In juni 2021 heeft het college [Selectiebeleid bij gronduitgifte](#) vastgesteld, als nadere uitwerking bij *Het Utrechts grondbeleid*. Hierin is omschreven hoe de gemeente bij gronduitgifte partijen selecteert, welke keuzes we daarin maken en welke uitgangspunten we daarbij hanteren. Hierbij gaat het onder andere om samen stad maken, heldere kaders en prioritering, ruimte voor creativiteit voor de markt, open en transparante procedures, aandacht voor communicatie en bewust omgaan met tenderkosten. Tevens draagt dit beleidsstuk ook bij aan een eenduidige en doelmatige werkwijze. Het beleid heeft als doel partijen op een competitieve wijze uit te dagen om met plannen te komen die zo goed mogelijk bijdragen aan de Utrechtse ambities.

Succesvol selectiebeleid vergt ook een professionaliseringsslag in onze voorbereiding en kaderstelling. Bij een selectieprocedure hoort dat we bij iedere opgave heldere kaders vaststellen en een afweging of prioritering maken in ambities en doelstellingen. Gezond Stedelijk Leven voor Iedereen is de ambitie van de stad. Per gebied worden kwaliteiten benoemd en wordt aangegeven welke opgaven er per gebied zijn. Er is een grote diversiteit aan ambities in de verschillende opgaven. Al deze ambities zijn belangrijk, maar niet alle ambities kunnen en hoeven op alle plekken in de stad even hoog (te) scoren in een selectieprocedure. Daarom moeten er keuzes worden gemaakt. Door vooraf heldere kaders te stellen is voor de deelnemende partijen helder wat hun creatieve speelveld is en geeft de prioritering in ambities hen de juiste richting.

De doeltreffendheid van de regie door de gemeente is van veel factoren afhankelijk: hoe bereidwillig zijn marktpartijen om mee te werken met de gemeente? Is er ruimte voor marktpartijen om samen met de gemeente tot betere resultaten te komen of zijn alle ontwikkelvoorwaarden vooraf zo strikt vastgelegd dat er nauwelijks ruimte meer is voor creativiteit?

1.2.4 Een plan van derden als aanleiding om aan de slag te gaan

Natuurlijk beginnen niet alle ruimtelijke initiatieven bij de gemeente. In tegendeel! Plannen van derden zijn een belangrijke motor van ruimtelijke ontwikkelingen in de stad. Als die plannen passen binnen de doelstellingen van de gemeente, zoals vastgelegd in de RSU en andere beleidsdocumenten, dan zal de gemeente er medewerking aan verlenen. En daar hoort ook toepassing van het grondinstrumentarium bij. Een belangrijk element daarin is kostenverhaal. In paragraaf 3 gaan we daar dieper op in.

Realisatie van de ambities uit de RSU2040, met Utrecht als groene, verbonden, compacte, inclusieve, toekomstbestendige en vertraagde stad (de zes stadsprofielen uit de RSU), is ondenkbaar zonder goede samenwerking met ontwikkelpartners. Daartoe behoren de Utrechtse woningcorporaties, maar een divers gezelschap aan private ontwikkelaars. Met de gemeente hebben zij zich verenigd in het Development Netwerk Utrecht (DNU). Binnen dit netwerk kunnen intenties worden uitgesproken en afspraken gemaakt over de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor opgaven uit de RSU, bijvoorbeeld voor de inclusieve stad, groen, duurzame mobiliteit, energietransitie, etc. Voor de gemeente is dat een indirecte manier van sturen op realisatie van ruimtelijke ambities.

1.3 Sturen op voortvarende uitvoering

Ruimtelijke ontwikkelingen in gebieden met veel eigenaren zijn vaak complex en tijdrovend. Het kan er lang duren om met alle eigenaren tot overeenstemming te komen over de gewenste manier om een gebied tot ontwikkeling te brengen.

In zulke situaties kan de gemeente wettelijke instrumenten inzetten om te sturen op voortvarende(r) uitvoering van ruimtelijke ambities, zoals de *Wet voorkeursrecht gemeenten* (Wvg) en onteigening (zie de Nota grondbeleid voor een toelichting per instrument). Dankzij deze publiekrechtelijke instrumenten heeft de gemeente meer mogelijkheden dan private ontwikkelaars om onwillige grondeigenaren te laten meewerken aan gewenste ruimtelijke ontwikkelingen.

De inzet van deze wettelijke instrumenten is niet vrijblijvend; er kunnen grote sommen geld mee gemoeid zijn. Bovendien zijn er tal van voorwaarden waaraan de gemeente moet voldoen wil zij deze instrumenten actief en tijdig kunnen inzetten. Het is daarom van belang vooraf goed af te wegen welke doelen bereikt moeten worden, en welke inzet van instrumenten daarbij past. Hieronder gaan we kort in op de wettelijke instrumenten, en we benoemen daarbij ook enkele doelen waarvoor ze kunnen worden benut.

1.3.1 Wie bepaalt de snelheid van bouwontwikkelingen?

Een belangrijk uitgangspunt van de Nederlandse ruimtelijke ordening is het zogeheten zelfrealisatierecht. Dit houdt in dat grondeigenaren die *bereid én in staat* zijn om de ruimtelijke ontwikkelingen te verwezenlijken die de gemeente beoogt, deze zelf mogen realiseren. Het zelfrealisatierecht is een belangrijke reden voor beleggers en ontwikkelende partijen om grondaankopen te doen. Zij verwerven daarmee het recht om – als de overheid daarvoor toestemming geeft – de grond te ontwikkelen. En dat recht kan hen niet zomaar worden ontnomen. Ook niet als zij lang wachten met hun ontwikkeling.

Als grondeigenaar kan de gemeente een bouwplicht opleggen aan ontwikkelaars: als de ontwikkelaar dan niet binnen een vastgestelde periode ontwikkelt, wordt de overeenkomst ontbonden. Wanneer het grondbezit bij derden ligt, kunnen ook afspraken over planning en tempo worden gemaakt, maar die kunnen niet door de gemeente worden opgelegd. Immers, de anterieure overeenkomsten waarin zulke afspraken worden vastgelegd, zijn vrijwillig. Beide partijen – overheid en ontwikkelaar – moeten met de overeenkomst kunnen instemmen.

1.3.2 Wet voorkeursrecht gemeenten

Met de Wvg kunnen gemeenten voor zichzelf een voorkeurspositie creëren bij grondverkoop. Bij vestiging van dit voorkeursrecht moet een particuliere partij die vastgoed wil verkopen, deze eerst te koop aanbieden bij de gemeente. De gemeente mag het vastgoed aankopen voor een marktconforme prijs.

Aan de vestiging van dit voorkeursrecht zijn voorwaarden verbonden. Zo moet binnen een wettelijk voorgeschreven termijn een gewijzigd bestemmingsplan worden vastgesteld (binnenkort: wijziging omgevingsplan). Lukt dat niet, dan vervalt het voorkeursrecht.

Voor het vestigen van een Wvg zal de gemeente dus intern voorwerk moeten verrichten. Naast het genoemde opstellen van een gewijzigd bestemmingsplan, zal ook dekking voor de eventuele aankoop geregeld moeten worden, met een zorgvuldig opgestelde risicoanalyse en bijbehorende beheersmaatregelen. Al met al nemen zulke procedures tijd in, waardoor de gemeente haar tijdsvoordeel bij het vestigen van een Wvg ten opzichte van een marktverwerving kan verliezen. Met andere woorden, speculatie door marktpartijen kan niet altijd worden voorkomen door het vestigen van een Wvg. (Zie hiervoor ook paragraaf 3.2.2.)

Gemeenten die de Wvg inzetten, doen dat omdat dit verschillende voordelen kan opleveren. Een daarvan is concentratie van grondbezit. Dat vergemakkelijkt de ruimtelijke ontwikkeling. Er blijven immers minder partijen over waarmee anterieure overeenkomsten afgesloten hoeven worden. Een andere motivatie voor inzet van de Wvg is het verhinderen van ongewenste situaties voor toekomstige ontwikkelingen, bijvoorbeeld de verkoop van grond aan derden die een ruimtelijke ontwikkeling willen dwarsbomen.

Toepassing van de Wvg betekent overigens niet dat de gemeente automatisch de betreffende percelen kan aankopen. Vastgoedeigenaren die niet willen verkopen, kunnen daartoe niet worden verplicht – ze mogen er ook voor kiezen om zelf de door de gemeente gewenste ruimtelijke ontwikkeling te realiseren.

1.3.3 Onteigening

Het instrument “Onteigening” kan worden ingezet als een eigenaar niet wil overgaan (of niet in staat is) tot uitvoering van de gewenste planontwikkeling, terwijl die medewerking wel cruciaal is. Bij een onteigening heeft de eigenaar recht op volledige schadeloosstelling. Die schadeloosstelling is ten minste zo groot als de waarde van het te onteigenen eigendom. Die waarde omvat ook de waardesprong die ontstaat door functieverandering van de grond¹. Daarnaast kan de schadeloosstelling bestaan uit een vergoeding voor het verlies aan inkomen en voor bijkomende kosten zoals verkrijgingskosten van een vervangend object en verhuiskosten

¹ Bijv. als een boer moet plaatsmaken voor woningbouw, krijgt hij een vergoeding op basis van grondprijzen voor woningbouw en niet op basis van de (veel lagere) waarde voor agrarisch landgebruik.

Foto: Victoria Hotel in Amsterdam, dat rondom twee niet-onteigende woningen is gebouwd



Bron: Wikimedia Creative commons (fotograaf: [Sterilgutassistentin](#))

Met de Wvg en (dreiging met) onteigening kan de gemeente optreden tegen het *free-rider* probleem: wanneer bij versnipperd grondeigendom een van de bezitters een stuk gebied ontwikkelt, zal dit de waarde van het gehele gebied doen stijgen. Dit kan een prikkel zijn voor andere grondeigenaren om de waardeontwikkeling af te wachten zonder daarbij zelf te investeren.

1.3.4 De inzet van gemeentelijke capaciteit

De sturing op voortvarende uitvoering van ruimtelijke plannen vergt veel capaciteit. Dat gaat niet alleen om de uitvoering van het grondbeleid zelf, maar ook om de beleids- en planvoorbereiding van ruimtelijke ontwikkelingen.

Uit onderzoek blijkt dat de ambtelijke inzet op faciliterende projecten per project ongeveer gelijk is aan de ambtelijke inzet op eigen grondexploitaties.² Qua beleid en planvorming is er geen verschil tussen actief of faciliteren. Voor de inzet van ambtelijke capaciteit lijkt het niet veel verschil te maken wie grondeigenaar is in gebiedsontwikkelingen, de gemeente of marktpartijen. Dat komt doordat ook veel ambtelijke capaciteit nodig is wanneer ruimtelijke ontwikkelingen op grond van derden moeten worden gefaciliteerd, zowel voor ruimtelijk beleid als voor goede uitvoering van kostenverhaal (afsluiten van anterieure overeenkomsten). Bij ontwikkelingen van derden is immers altijd expertise nodig voor het berekenen van de hoogtes voor het kostenverhaal (planeconomen/gebiedseconomen).

Onderhandelingen moeten door de gemeente altijd worden gevoerd vanuit de businesscase van de ontwikkelaar, maar die willen zij niet altijd met de gemeente delen. Om sterk te staan in onderhandelingen is daarom altijd interne (strategische) rekenkracht nodig.

Versnelling van de woningbouw, zoals het kabinet graag wil, vergt dat gemeenten beschikken over voldoende capaciteit om ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk te maken. Dat geldt ook voor Utrecht. Daarbij doen zich verschillende knelpunten voor. Deze zijn beschreven in het overdrachtsdossier, dat na de gemeenteraadsverkiezingen is aangeboden aan de gemeenteraad.

² Deloitte (2021), Grond voor transitie, Verkenning grondbeleid ten behoeve van landbouw, energie en wonen, blz. 40.

1.4 Sturen op toekomstige programmering

De gemeente kan instrumentarium uit het grondbeleid niet alleen inzetten voor de ruimtelijke doelen van vandaag, maar ook om ontwikkelingen in de (verre) toekomst mogelijk te maken, zelfs als die ontwikkelingen nog niet zijn verzonnen.

1.4.1 Strategische verwervingen

Soms doen zich unieke kansen voor om in de stad een groot of anderszins bijzonder stuk grond te verwerven, nog zonder dat er concrete beleidsplannen zijn voor enige vorm van ruimtelijke ontwikkeling. De aankoop van vastgoed in Papendorp (overgenomen van de rijksoverheid) is daarvan een voorbeeld. Zo'n aankoop is een strategische verwerving: een aankoop in een vroeg stadium, voordat sprake is van enige planvorming. Met zulke verwervingen kan de gemeente ook in de verdere toekomst maximaal invloed uitoefenen op de ruimtelijke ontwikkeling van de betreffende locaties.

Aan grondbezit zijn altijd financiële risico's verbonden. Vooral door de effecten van de financiële crisis van 2008-2009 werden gemeenten geconfronteerd met de risico's. Doordat de woningmarkt stil viel, kelderden grondwaarden naar beneden. Veel gemeenten moesten grote bedragen afschrijven op hun grondbezit. Ook hadden veel gemeenten langdurig te maken met rentekosten; verkoop van grond bleef immers jarenlang uit. In de periode sinds financiële crisis hebben gemeenten relatief weinig grond aangekocht.

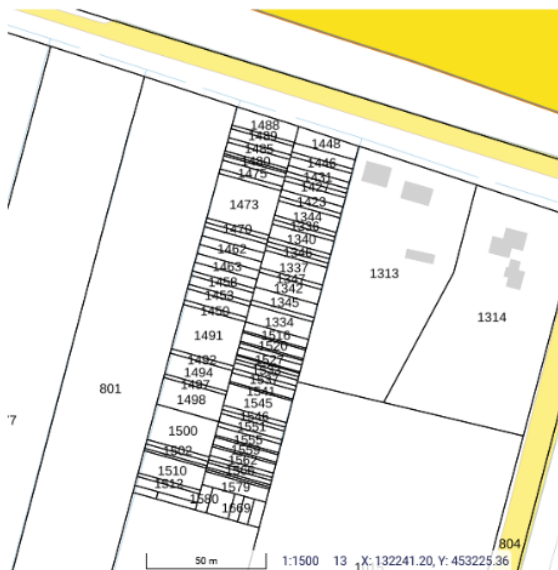
Vanzelfsprekend kleven er risico's aan strategische verwervingen. Als vastgoed wordt aangekocht voor een prijs die overeenkomt met de waarde van het grondgebruik op het moment van aankoop (zoals in *Het Utrechts grondbeleid* wordt voorgeschreven voor strategische verwervingen), dan zijn de risico's overigens beperkt. Bij strategische verwervingen wordt grond aangekocht op een moment dat toekomstige waardeinstijging door (eventuele) functieverandering minder duidelijk is, en daarom ook minder in de prijs tot uitdrukking komt. Hierbij is het wel van belang om het tijdelijke beheer en gebruik goed te regelen. Liefst op een financieel zo gunstig mogelijke manier, zodat de rente over de boekwaarde kan worden gedekt uit de huuropbrengsten.

Hadden gemeenten na de crisis van 2008 anders moeten handelen en juist méér grond moeten verwerven? Achteraf bezien was zo'n strategie van anticyclisch verwerven verstandig geweest: het kopen van locaties in een dal in de economische conjunctuur. Dat zou hebben betekend: aankopen met een lage waarde ten opzichte van de huidige bestemming, de mogelijkheid om opstellen te exploiteren om rentelasten te dekken, en om te ontwikkelen na het aantrekken van de markt danwel als er een vraag is naar bijvoorbeeld betaalbare woningen of bedrijfsruimte. Maar dat is achteraf praten: achteraf bezien heeft een wethouder grondzaken altijd te weinig grond gekocht (en daarmee winst laten liggen), of te veel grond gekocht (en daarmee de gemeente onnodig op kosten gejaagd). En misschien wel juist daarom is het van belang in elke raadsperiode stil te staan bij de vraag welk beleid de gemeente hanteert als het gaat om strategische verwervingen.

1.4.2 Versnippering tegengaan door zelf positie in te nemen

Met strategische verwervingen is het in theorie mogelijk de pas af te snijden van partijen die ruimtelijke ontwikkelingen bemoeilijken. Dat kan van belang zijn wanneer er versnippering dreigt. Als speculanten grote percelen in kleine stukjes opknippen en versnipperd doorverkopen aan particulieren, kan dat latere ruimtelijke ontwikkeling lastiger maken. Immers, met alle afzonderlijke grondeigenaren moeten dan afspraken worden gemaakt in anterieure overeenkomsten. Ook eventuele onteigeningsprocedures zijn tijdrovend en duur.

Figuur: kleine percelen in polder Rijnenburg, gevormd tussen 2 juli 2015 en 27 februari 2018



Bron: PDOK (via presentatie Willem Korthals Altes)

1.4.3 Erfpacht – een bijzondere vorm van actief grondbeleid

Bestaande erfpacht contracten, gelegen in transformatiegebieden, kunnen vanuit het oogpunt van de gemeente op meerdere aspecten waardevol zijn. Op basis van deze contracten heeft de gemeente namelijk recht op ontstane waardevermeerderingen van de grond zodra (planologische) functieveranderingen zich voordoen. Daarnaast heeft de gemeente (grond-)posities in het te ontwikkelen gebied. Zij is daardoor privaatrechterlijk meer in staat om haar ambities en doelen in deze gebieden te realiseren. Denk bijvoorbeeld aan het realiseren van bouwprogramma's ten behoeve van specifieke doelgroepen of ondersteunende, vaak niet rendabele maatschappelijke voorzieningen. De inzet van het erfpachtinstrument biedt de gemeente dus vooral in de toekomst handvatten.

1.5 Vaker een actieve inzet van het instrumentarium grondbeleid

Zoals reeds vermeld in paragraaf 1.1 is in de Ruimtelijke Strategie Utrecht (RSU 2040) beschreven hoe de stad de verschillende ruimtelijke ambities wil combineren. De RSU is een uitvloeisel van het besef dat er méér nodig is dan woningen om gezond stedelijk leven voor iedereen mogelijk te maken. Er is ook behoefte aan meer maatschappelijke voorzieningen, meer groen, duurzame mobiliteit, aanpassing aan klimaatverandering, inpassing van de energietransitie en evenredige groei van werkgelegenheid. De verwachting is dat deze ambities en stedelijke opgaven zich voornamelijk in de bestaande stedelijke omgeving zullen voordoen.

Realisatie van de RSU-ambities vergt onder meer een aantal complexe, binnenstedelijke gebiedstransformaties. We weten inmiddels dat het zogeheten zelfrealisatierecht inhoudt dat grondeigenaren die *bereid én in staat* zijn om de ruimtelijke ontwikkelingen te verwezenlijken die de gemeente beoogt, deze zelf mogen realiseren. Het zelfrealisatierecht is een belangrijke reden voor beleggers en ontwikkelende partijen om vastgoedaankopen te doen. Dit gegeven, in combinatie met de wetenschap dat op meerdere locaties in de stad het grondeigendom versnipperd is over meerdere private partijen, maakt dat sturing door de gemeente op de gewenste kwaliteit en fasering van de RSU-opgaven onder druk komt te staan. Vaker dan voorheen is actief gebruik van het gemeentelijk instrumentarium grondbeleid nodig om de ambities zoals die zijn opgenomen in de RSU2040 te kunnen realiseren.

Een meer actieve inzet van het grondinstrumentarium sluit aan bij de adviezen die hoogleraar Grondbeleid Korthals Altes (TU Delft) op 30 november heeft gegeven in een bijeenkomst voor leden van de raadscommissie ROVG: "Door in gebiedsontwikkelingstrajecten de beschikbare instrumenten in te zetten (inclusief onteigening) kan de RSU2040 worden gerealiseerd. Een gemeentelijke positie in de gebieden kan daarbij helpen met de voortgang. Realisatie van 60.000 woningen in 20 jaar is mogelijk, als er politieke steun is voor inzet van het instrumentarium."

Actief gebruik maken van het gemeentelijk instrumentarium kan concreet betekenen dat de gemeente actief grondposities gaat innemen in ontwikkelgebieden van de RSU (anticiperende verwervingen), om daar optimaal te kunnen sturen op programmering, planning en voortgang. Een tweede voorbeeld is dat de gemeente verwervingsstrategieën uitwerkt voor barcode-thema's zonder verdien capaciteit (die zich bijvoorbeeld richten op maatschappelijke voorzieningen en groen). Ook kan de gemeente ervoor kiezen om het instrument van de Wet voorkeursrecht Gemeenten in te zetten, waarmee zij probeert te voorkomen dat binnen transformatiegebieden onwenselijke grondposities door diverse partijen worden ingenomen. Echter, zoals reeds opgemerkt in paragraaf 1.3.2 kan lang niet altijd speculatie door marktpartijen worden voorkomen, vanwege wettelijke voorwaarden waaraan de gemeente moet voldoen om een Wvg te kunnen vestigen.

Het voorstel en de keuze voor het inzetten van diverse soorten van grondbeleid instrumentaria worden uitgewerkt in de desbetreffende Ontwikkelstrategieën.

2 Waardesprong inzetten als dekking voor RSU-ambities?

De ambities in de RSU2040 kosten veel geld, onder meer voor groen, voor infrastructuur en voor maatschappelijke voorzieningen. In de RSU2040 gaat het om circa €5 miljard aan investeringen in mobiliteit en groen³. Ook krijgen veel plekken in de stad een nieuwe bestemming, bijvoorbeeld voor woningbouw. Kunnen we de waardesprong die voortvloeit uit bestemmingsveranderingen inzetten als dekking voor de kosten van RSU-ambities?

2.1 De gemeente mag winst op grondeigendom niet afromen

Een belangrijk uitgangspunt de Wet ruimtelijke ordening (Wro) en aanpalende wet- en regelgeving is dat overheden niet aan baatafoming mogen doen. Winsten die grondeigenaren boeken, bijvoorbeeld wanneer agrarische bestemming verandert in een woonbestemming, mogen niet door een gemeente worden afgeroomd. Overheden mogen bij ruimtelijke ontwikkelingen alleen de kosten in rekening brengen die nodig zijn om de ontwikkeling mogelijk te maken. En er mogen nooit méér kosten in rekening worden gebracht dan er opbrengsten zijn voor de particuliere ontwikkelaar (dit wordt ook wel “macroaftopping” genoemd). Deze uitgangspunten blijven hetzelfde, ook als de Wro op gaat in de Omgevingswet.

2.2 De gemeente mag wel de door hem gemaakte kosten verhalen op ontwikkelaars

Met gebiedsontwikkelingen zijn veel kosten gemoeid: plankosten, kosten van infrastructuur, inrichting openbare ruimte etc. Bij de grote stadsuitbreidingen in de eerste decennia na de Tweede Wereldoorlog was het vanzelfsprekend dat gemeenten opdraaiden voor deze kosten. De stadsuitbreidingen vonden namelijk plaats op grond die eigendom was van de overheid. In de jaren '90 kantelde het beeld. Beleggers en ontwikkelaars namen grote grondposities in op Vinex-locaties. En daarmee was het niet meer vanzelfsprekend dat gemeentelijke kosten konden worden gedekt uit grondexploitaties. Met vallen en opstaan werden in die periode nieuwe methoden voor kostenverhaal ontwikkeld. Deze zijn uitgewerkt in regels voor kostenverhaal die in 2008 in de Wro zijn opgenomen. Deze bieden een helder kader voor kostenverhaal: de gemeente is wettelijk verplicht de kosten die noodzakelijk zijn vanwege een gebiedsontwikkeling te verhalen op de grondeigenaar. Daarmee is het niet meer nodig om een gemeentelijke grondexploitatie te hebben om kosten die samenhangen met gebiedsontwikkeling te kunnen dekken. Hierbij geldt wel een belangrijke kanttekening. Er kunnen nooit méér kosten worden verhaald dan er opbrengsten zijn in een gebiedsontwikkeling.

De regelgeving voor kostenverhaal wordt vrijwel ongewijzigd opgenomen in de Omgevingswet. Overigens geldt bij gemeentelijke grondexploitaties dat kostenverhaal altijd verzekerd is: de opbrengsten uit de grondexploitatie vloeien immers allemaal naar de gemeente (na aftrek van de directe kosten). Deze opbrengsten kunnen vervolgens vrij worden besteed, bijvoorbeeld aan investeringen in bovenwijkse voorzieningen.

2.2.1 Hoe werkt kostenverhaal?

Het kostenverhaal behelst het verhalen van gemeentelijke kosten op particuliere initiatiefnemers, die voornamelijk bestaan uit plankosten, kosten bouw- en woonrijp maken, kosten van inrichting openbare ruimte, infrastructuur, groen, waterpartijen. Deze kosten staan in een limitatieve kostensoortenlijst, opgenomen in de Wro. Conform toetsing aan de PPT-criteria (profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid) kan en mag de gemeente deze kosten in rekening brengen. Veelal gebeurt dat door het afsluiten van een anterieure overeenkomst, waarin gemeente en

³ Niet alleen Utrecht zou graag veel willen investeren. Door bezuinigingen na de financiële crisis kampen veel steden met achterstallig onderhoud in hun “casco van de stad”. Deze achterstand kon niet worden weggewerkt in de jaren daarna – tekorten in het financieel domein maakten het voor veel steden moeilijk om extra te investeren in fysieke infrastructuur. (bronvermelding)

ontwikkelaars/initiatiefnemers afspraken over de verdeling van deze kosten en het moment van afdragen aan de gemeente. Vervolgens heeft de gemeente de verantwoordelijkheid tot het wijzigen van het desbetreffende bestemmingsplan. Als geen anterieure overeenkomst overeen wordt gekomen, wordt door de gemeenteraad een zogeheten exploitatieplan vastgesteld. Daarmee wordt vastgesteld welk bedrag de ontwikkelaar aan de gemeente moet betalen. Vaststelling van zo'n exploitatieplan gaat niet zelden gepaard met ingewikkelde en dure juridische procedures. Zowel gemeente als ontwikkelaar hebben daarom de voorkeur voor een vrijwillige anterieure overeenkomst.

2.2.2 Onvolledig kostenverhaal door macro-aftopping

Gemeenten kunnen niet altijd al hun kosten aan gebiedsontwikkelingen verhalen. De gemeente is verplicht om kosten voor een project en gebiedsontwikkeling te verhalen bij de ontwikkelaar, maar er mogen niet méér kosten worden verhaald dan er opbrengsten zijn. Dit fenomeen wordt macro-aftopping genoemd. In geval van macro-aftopping zijn de resterende kosten voor de gemeente. Om te bepalen of macro-aftopping moet worden toegepast moeten de kosten en opbrengsten van een project worden begroot.

Een belangrijke factor bij de toepassing van de macro-aftopping is de grondprijs. Hierbij moet worden gekeken naar de zogeheten inbrengwaarde van het vastgoed. Dit is de actuele marktwaarde van het vastgoed, inclusief de waardesprong die voortvloeit uit het toekomstige(!) grondgebruik. En die inbrengwaarde is soms aanzienlijk hoger dan de prijs die de grondeigenaar betaald heeft. Het verschil tussen de inbrengwaarde en de historische aankoopprijs mag niet worden afgeroomd door de overheid. En ook bij kostenverhaal moet dit verschil buiten beschouwing blijven. Het gevolg hiervan is dat soms niet alle publieke kosten verhaald kunnen worden op een gebiedsontwikkeling, terwijl de grondeigenaar wel een grote winst boekt.

2.2.3 Afwentelingsrisico

Grondbezitters kunnen proberen om kosten van hun gebiedsontwikkelingen af te wentelen op de overheid. Grondeigenaren hebben er geen belang bij om toekomstige kosten voor infrastructuur en andere bovenwijkse voorzieningen in de grondprijs in te calculeren. Sterker nog, zij hebben er belang bij deze te betwisten. Hoe meer onduidelijkheid over kostenverhaal, hoe minder het kostenverhaal doorwerkt in de marktprijzen. En hoe hoger de marktprijzen, hoe hoger de inbrengwaarden en hoe minder ruimte er overblijft om onder de macro-aftoppingsgrens aan kostenverhaal te doen.

Bij dit afwentelingsrisico kan het om groot geld gaan. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het voorbeeld van Rijnenburg. Daar kunnen in theorie 30.000 woningen worden gebouwd. Volgens een eerste analyse uit januari 2021 vergt dat echter 4 miljard aan investeringen in infrastructuur. Dat komt overeen met 133.000 euro per woning. Grondeigenaren betwisten dit bedrag; volgens hen is hooguit 1 miljard toerekenbaar aan Rijnenburg⁴. Goede civiel-technische ramingen zijn een pre onder dit soort bedragen. Daarbij moeten ruimtelijke ontwikkelingen functioneel samenhangen aan het Omgevingsplan, dan wel benoemd als visie in de Omgevingsvisie (RSU 2040). Er is dan meer titel om deze kosten (naar rato) te verhalen.

2.2.4 Kostenverhaal – Nota & Fonds Bovenwijkse voorzieningen

Ontwikkelaars zijn er over het algemeen goed van op de hoogte dat de gemeente wettelijk verplicht is de directe kosten te verhalen die samenhangen met een project (plankosten en binnenplanse kosten voor bijvoorbeeld bouw- en woonrijp maken van de grond). Minder bekend is dat de gemeente ook kosten kan verhalen voor bovenwijkse voorzieningen die onderdeel uitmaken van het “casco van de stad”. Dat casco van de stad bestaat onder meer uit grote infrastructuur voor fiets, OV en auto en uit grote groenstructuren.

⁴ Zie: [Algemeen Dagblad](#), 19 januari 2021, “Grondeigenaren: Utrecht schetst verkeerd beeld van kosten bereikbaarheid polder Rijnenburg”

Op dit moment heeft Utrecht nog geen nota voor kostenverhaal voor bovenwijkse voorzieningen; kostenverhaal voor het casco van de stad gebeurt daarom nog niet uniform: het gebeurt wel bij grote gebiedsontwikkelingen als de Merwedekanaalzone, maar niet standaard bij kleinere nieuwbouwprojecten.

Als de gemeente de voorspelbaarheid en transparantie van kostenverhaal voor bovenwijkse voorzieningen vergroot, kunnen ontwikkelaars in hun grondtransacties en planontwikkeling anticiperen op deze kosten.

Wanneer wordt gewerkt met een nota, worden de bovenwijkse kosten periodiek voor de hele stad geïnventariseerd⁵. Dit mondt uit in vaste tarieven die per nieuwe woning in rekening gebracht kunnen worden, ook bij kleinere woningbouwprojecten. Dat vergroot de transparantie voor marktpartijen. De opbrengsten worden in een fonds gestort. Geld uit dit fonds kan worden ingezet voor investeringen in de bovenwijkse voorzieningen.

Een uitvloeisel van de invoering van een nota voor bovenwijkse voorzieningen is dat daarmee de gemeentelijke kosten die samenhangen met groei van de stad beter zichtbaar worden. Als deze kosten niet verhaald kunnen worden op gebiedsontwikkelingen, draait de gemeente er zelf voor op. In juni 2021 heeft het college [besloten](#) voorbereidingen te treffen voor vaststelling van een Nota & Fonds voor bovenwijkse voorzieningen. In de eerste helft van 2022 kan het college de gemeenteraad een ontwerpnota voorleggen ter vaststelling.

⁵ Hierbij is het goed te beseffen dat de bestaande stad altijd proportioneel meebetaalt aan die kosten voor bovenwijkse voorzieningen. Slechts een gedeelte van de totale investeringen kan worden verhaald op de gebiedsontwikkelingen. De bijdrage van de bestaande stad wordt betaald uit de gemeentebegroting; in de praktijk is het niet mogelijk hiervoor een baatbelasting te heffen.

3 Betaalbare woningbouw en werklocaties bevorderen met het grondbeleid?

Sinds de vaststelling van *Het Utrechts grondbeleid* in 2017 is de aandacht voor betaalbaar wonen fors toegenomen. Huizenprijzen zijn tientallen procenten omhoog gegaan, en vooral voor starters is het lastiger geworden om een passende en betaalbare woning te vinden. Kunnen we met het grondbeleid realisatie van meer betaalbare woningbouw bevorderen?

Soms wordt gezegd dat woningen zo duur zijn omdat de grond duur is. Helaas is dat een misvatting. De prijs van woningen wordt vooral bepaald door het bedrag dat kopers kunnen betalen. Zijn er veel mensen die een hoge hypotheek kunnen afsluiten? Dan leidt dat tot hoge woningprijzen. Zijn er beleggers die nog meer willen betalen, omdat ze de woningen voor hoge prijzen kunnen verhuren aan mensen die geen hypotheek kunnen krijgen? Dan zal dat de prijzen nog verder opdrijven. Gevolg hiervan is ook dat woningbouw, en zeker de duurdere segmenten, andere functies zoals werklocaties verdringen op het gebied van ruimtelijke beschikbaarheid. Gemeentelijk grondbeleid kan ook hierin corrigerend en regulerend van dienst zijn.

In het gemeentelijk woonbeleid wordt ingegaan op manieren om zelfbewoning te bevorderen, en daarmee prijsopdrijvende opkoop door beleggers te verminderen.

3.1 Consistent beleid en vereveningskansen

3.1.1 Woningbouwprogramma

In Utrecht zijn de grondprijzen in vergelijking met de rest van Nederland hoog te noemen. Dat heeft verschillende redenen. Een daarvan is dat verkopende partijen zich een deel van de toekomstige winsten bij woningbouw toe-eigenen. Een andere reden is – bij binnenstedelijke ontwikkeling – dat voortzetting van het huidige gebruik, bijvoorbeeld als bedrijventerrein, vaak ook geld oplevert. Dit legt een hogere bodem in de grondprijzen dan in agrarisch gebied. Andere redenen voor de hoge Utrechtse grondprijzen zijn de een hogere vraag naar én bijbehorende schaarste van beschikbare (bouw-)gronden. Daarbij zijn de kosten voor bouw en verwerving hoger vanwege de complexiteit van bouwen en ontwikkelingen in binnenstedelijke gebieden.

Utrecht streeft naar een woningbouwprogramma dat voor ten minste 35% bestaat uit sociale huur en voor 25% uit middensegment. De voorschriften om sociale huur en middensegment te realiseren drukken de opbrengsten in gebiedsontwikkelingen. Verder streeft de gemeente naar mix in bedrijfsruimten, ruimte voor creatieve bedrijven, starters en cultuur. Ook dat drukt de opbrengsten. Er zijn verschillende redenen om strikt vast te houden aan deze voorschriften.

Als de gemeente niet consequent vasthoudt aan de percentages sociale huur en middensegment, leidt dat tot een hogere opbrengstverwachting. En een hogere opbrengstverwachting leidt ook weer tot hogere grondprijzen. Hoge grondprijzen leiden tot een hoge zogenoemde inbrengwaarde. En een hoge inbrengwaarde maakt dat er minder financiële ruimte overblijft voor kostenverhaal en andere (maatschappelijke) ambities in gebiedsontwikkelingen waar wel 35% sociale huur en 25% middensegment gerealiseerd moet worden.

Een tweede reden om niet te tornen aan de percentages heeft te maken met risico van uitstelgedrag. Als namelijk verwacht mag worden dat de gemeenteraad binnenkort méér vrijesectorwoningen zal toestaan, dan loont het voor ontwikkelaars om woningbouw uit te stellen.

3.1.2 Verevening tussen winstgevende en verlieslatende locaties

Wanneer alle woningbouw plaatsvindt op gemeentelijk grondbezit, kan de gemeente winsten die worden geboekt op de ene locatie aanwenden ter compensatie van hoge kosten op andere locaties. Dat kan niet bij woningbouwontwikkeling op locaties van derden. Bij derden kan de gemeente alleen

kosten verhalen die samenhangen met de ruimtelijke ontwikkeling op de betreffende locatie. De resterende winst is voor de grondbezitter. Verevening is dan niet mogelijk⁶. Maar wellicht gaat dit in de nabije toekomst – een beetje – veranderen. Onder de Omgevingswet wordt het wellicht en binnen zekere grenzen mogelijk af te dwingen dat ontwikkelaars financiële bijdragen betalen ten behoeve van betaalbare woningbouw elders in de gemeente. Hierover moet nog besluitvorming plaatsvinden in het parlement.

3.2 Knellende nationale regelgeving

De gemeente kan het grondbeleid alleen inzetten binnen de kaders die door de wetgever worden opgesteld, en binnen de financiële randvoorwaarden die ook grotendeels vanuit “Den Haag” worden bepaald. Op een aantal vlakken zou verandering van regelgeving en meer budgettaire ruimte de gemeente Utrecht enorm helpen. Hieronder noemen we daarvan enkele voorbeelden, waarvoor een lobby in Den Haag overwogen kan worden, en in sommige gevallen zelfs zeer gewenst is.

3.2.1 Nationale compensatie onrendabele toppen

Grootschalige woningbouw kan niet zonder grootschalige investeringen in infrastructuur en groen. Uit onderzoek dat de Rebel-groep vorig jaar in opdracht van het ministerie BZK heeft uitgevoerd, blijkt dat voor de 1 miljoen woningen die tot 2030 nodig zijn, circa 20 miljard aan investeringen nodig is. In het regeerakkoord is 7,5 miljard euro uitgetrokken voor investeringen in mobiliteit om woningbouw mogelijk te maken. Een fractie van wat er nodig is. Voor Utrecht is het van belang hiervan een aanzienlijk deel binnen te halen voor OV en gebiedsontwikkeling, met overtuigende proposities. Tot op heden wordt bij de rijksoverheid vaak uitgegaan van 50% regionale cofinanciering bij mobiliteitsprojecten en bij de zogeheten Woningbouwimpuls. Bij grote projecten zoals realisatie van de eerste delen van het wiel met spaken, is zo'n hoge cofinancieringsbijdrage onmogelijk op te brengen. Daarom is lobby nodig om dit percentage naar beneden te krijgen.

3.2.2 Slimme aanpassingen in nationale regelgeving gewenst

Ook op het gebied van regelgeving zijn aanpassingen mogelijk die realisatie van Utrechtse ambities zouden kunnen helpen. Een voorbeeld daarvan komt uit een bijdrage van Theo Stauttner op gebiedsontwikkeling.nu: “Grondspeculatie doet zich voor wanneer er ideeën zijn voor woningbouw. Dat is vaak lang voordat nieuwe bestemmingsplannen worden gemaakt. Een gemeente zou in de periode voordat ze bestemmingsplannen gaat maken de mogelijkheid moeten krijgen om een gebied als zoekgebied aan te wijzen (werktitel: 'Zoekgebied Nieuwe Gebiedsontwikkeling'). Na aanwijzing zou het aankopen van vastgoed niet meer onder dezelfde onteigeningsregels moeten vallen. Wie in deze periode vastgoed aankoopt heeft bij onteigening op termijn niet dezelfde rechten. Zo kan de hoogte van de verwervingsprijs worden beperkt tot alleen de verkeerswaarde, zonder schadevergoeding en zonder opslag voor mogelijke waardeinstijging.”

Het zijn dit soort suggesties die opvolging verdienen, eventueel ook met een actieve lobby, bij voorkeur samen met de partners in de G5 en andere steden.

⁶ Of verevening bij ruimtelijke ontwikkelingen op grond van derden ook onder de Omgevingswet onmogelijk blijft, is nog niet duidelijk. Er wordt overwogen om gemeenten de mogelijkheid te geven om voor enkele specifieke uitgavencategorieën private ontwikkelaars te dwingen financiële bijdragen te leveren. Het ontwerpbesluit Publiekrechtelijk afdwingbare financiële bijdragen ligt voor bij de Eerste en Tweede Kamer.

4 Leestips

4.1 Geschreven voor raadsleden - toelichtingen op instrumentarium grondbeleid

4.1.1 Modelnota grondbeleid

Speciaal voor middelgrote gemeenten heeft de zelfstandig werkende adviseur grondzaken Guide Mertens een [modelnota Grondbeleid](#) opgesteld. Die modelnota is in toegankelijke taal geschreven en voor iedereen gratis te raadplegen en te gebruiken. Mertens heeft de modelnota gebaseerd op twee belangrijke uitgangspunten: (1) per gebiedsontwikkeling bepaalt de gemeente een voorkeursrol voor het grondbeleid ("situationeel grondbeleid"), en (2) de keuze voor een voorkeursrol bepaalt de gemeente op basis van een integrale afweging van het maatschappelijke en het brede financiële rendement. Bij dat laatste gaat het niet alleen om het directe rendement binnen de grondexploitatie, maar ook op de impact van de gebiedsontwikkeling op de gehele gemeentelijke begroting.

4.1.2 VNG (2018), Grondbeleid voor raadsleden: wat u moet weten over grondbeleid

Enigszins droge [notitie van de VNG](#); bevat onder meer uitleg voor grondexploitaties en gaat in op nut en noodzaak van een gemeentelijke nota Grondbeleid. Lijkt vooral nuttig voor raadsleden van kleine en middelgrote gemeenten.

4.2 Opiniërend

4.2.1 Hans de Geus (2020), Hoe ik toch huisjesmelker werd, over woonarmoede en ongelijkheid

Hans de Geus kon geen hypotheek krijgen om een eigen huis te kopen. Maar de bank wilde hem wel geld lenen voor een paar beleggingswoningen, die hij dan kon verhuren op de vrije markt. Het zette De Geus aan het denken over de onbetaalbaarheid van wonen. Waarom geven veel jongeren de helft van hun inkomen uit aan huur, terwijl beleggers de winst opstrijken? De Geus, die beurscommentator is bij RTLZ, schreef er een boek over: [Hoe ik toch huisjesmelker werd](#). Daarin laat hij zien, vanuit zijn perspectief als woningbelegger en -ontwikkelaar, hoe het kan dat de woningmarkt zo scheef is gegroeid.

4.2.2 Theo Stauttner (november 2021), Beperk grondspeculatie voor betaalbare woningen

Opinieartikel op [Gebiedsontwikkeling.nu](#), geschreven door Theo Stauttner, partner van adviesbureau Stadkwadraat. Volgens Stauttner zwelt de roep voor een actiever gemeentelijk grondbeleid aan omdat dit de betaalbaarheid van woningen ten goede zou komen. Volgens Stauttner lukt dit echter alleen als het Rijk gemeenten met nieuw beleid helpt om speculatie met grond te beperken en doet daarvoor twee voorstellen. "In ons huidige systeem van grondverwerving en onteigening is het niet gemakkelijk om speculatie tegen te gaan."

4.3 Onderzoeken en adviezen

4.3.1 Erwin van der Krabben (oktober 2021), De werking van de grondmarkt, gevolgen voor woningbouw en functioneren woningmarkt

[Onderzoek in opdracht van de Autoriteit Consument en Markt](#), door hoogleraar Gebiedsontwikkeling Erwin van der Krabben (Radboud Universiteit). Waarom worden er minder woningen gebouwd dan gewenst? En waarom is er vaak sprake van financiële tekorten in de grondexploitatie van woningbouwprojecten, terwijl de verkoopprijzen van nieuwbouwwoningen fors zijn gestegen? In welke mate is de werking van de grondmarkt van invloed op de woningbouwproductie? Wat is de rol van wet- en regelgeving en overheidsbeleid op die markt? Speelt beperkte mededinging een rol bij negatieve resultaten van grondexploitaties? Kan markt- en/of overheidsfalen op de grond- en woningmarkt verantwoordelijk worden gehouden voor het achterblijven van de woningbouwproductie

bij de vraag naar nieuwbouw? In dit rapport wordt op basis van een verkennende literatuurstudie getracht een antwoord te geven op deze vragen.

4.3.2 Deloitte (10 juni 2021), Grond voor transities, verkenning grondbeleid ten behoeve van landbouw, energie en wonen

[Onderzoek in opdracht van ministerie van BZK](#), waarin onder meer is geïnventariseerd welke (grondbeleids-)instrumenten bijdragen aan verwezenlijken woningbouwdoelstellingen, welke grondinstrumenten daadwerkelijk worden gebruikt door gemeenten, en welke instrumenten eventueel aan de gereedschapskist zouden kunnen worden toegevoegd.

Inzichten uit het rapport: “Gemeenten zijn van oudsher een belangrijke motor in de Nederlandse gebiedsontwikkelingspraktijk, via planvorming en procedures maar ook in de bouwgrondontwikkeling c.q. grondexploitatie. Gemeenten zijn de laatste jaren in beleid en praktijk een minder actief grondbeleid gaan voeren. Belangrijke redenen zijn (1) risicomijdende overwegingen na afboekingen op grond in de crisisjaren (circa 2009 tot en met 2014), (2) minder noodzaak aangezien het ‘kostenverhaal’ sinds de Wro 2008 beter is geregeld, en (3) beperkte financiële mogelijkheden voor een grote groep van gemeenten. Dit betekent dat een steeds groter deel van de locatieontwikkeling door marktpartijen moet worden opgepakt. Dit is problematisch bij locaties met een onrendabele top als gevolg van (met name) hoge verwervingskosten en/of waarvoor de infrastructurele en planologische randvoorwaarden niet zijn ingevuld. Ook kan versnipperd grondeigendom belemmerend en vertragend werken om tot ontwikkeling te komen.

Vele marktpartijen en ook gemeenten zouden –de argumenten voor en tegen actief grondbeleid overziende– graag zien dat gemeenten hun rol verder versterken in locatieontwikkeling, waar nodig en mogelijk via actief grondbeleid. Belangrijke knelpunten zijn op dit moment echter de financiële en ambtelijke/ organisatorische slagkracht van (veel) gemeenten. Ook zijn, door steeds minder actieve grondexploitaties, de mogelijkheden van bekostiging van de ambtelijke en inhuurcapaciteit in het fysieke domein teruggelopen. Veel gemeenten hebben op dit moment niet de financiële positie en/of het voornemen om investeringen in en daarmee gemoeide risico’s van bouwgrondexploitatie naar zich toe te trekken. Ook ontbreekt het –mede daardoor– bij vele gemeenten aan ambtelijke / organisatorische capaciteit om alle mogelijke locaties op te pakken. Dit geldt overigens niet alleen voor locaties met actief grondbeleid, maar ook voor private locaties waarvoor de gemeente een faciliterend grondbeleid voert, aangezien ook daar veel voor moet worden onderzocht, voorbereid, geregeld en gecontracteerd.”

4.3.3 Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (2017), Grond voor gebiedsontwikkeling, instrumenten voor grondbeleid in een energie samenleving

[Analyse van nationaal en internationaal grondbeleid](#) op basis waarvan de RLi aanbevelingen heeft gedaan voor verwerking in de Omgevingswet.

1 BIJLAGE: Wat staat er in “Het Utrechts Grondbeleid”?

1.1 Nota grondbeleid

Het grondbeleid van de gemeente Utrecht is vastgelegd in de nota “[Het Utrechts grondbeleid, technische actualisatie 2017 van reeds vastgesteld beleid](#)”. In deze nota wordt een voorkeur uitgesproken voor een faciliterende vorm van grondbeleid, waarbij de gemeente samenwerkt met particuliere initiatiefnemers of marktpartijen, en waarbij de grond (vrijwel) volledig eigendom is van private ontwikkelaars. Een meer actieve vorm van grondbeleid wordt overigens niet uitgesloten: als een situatie daarom vraagt, kan actief grondbeleid worden overwogen. Wanneer dat het geval is, wordt niet toegelicht.

In *Het Utrechts grondbeleid* wordt uitvoerig beschreven welke juridische instrumenten de gemeente kan inzetten om richting te geven aan het grondgebruik; veel minder aandacht is er in die nota voor de manier waarop de gemeente een keuze maakt wanneer welke instrumenten uit het grondbeleid moeten worden ingezet. Wel heeft de gemeente een voorkeur uitgesproken voor zogeheten faciliterend grondbeleid: “Met betrekking tot project- en gebiedsontwikkelingen kiezen we als gemeente waar mogelijk voor een faciliterende rol en het sluiten van anterieure overeenkomsten om de gewenste regie te kunnen voeren” (blz. 5). Alleen als faciliterend grondbeleid niet tot het “maatschappelijk gezien optimale resultaat leidt”, is dat reden om een actieve rol te overwegen (blz. 20). We lezen ook dat de rol van de gemeente per gebied en locatie moet worden gedefinieerd, en dat de daadwerkelijke inzet van instrumenten per project door de gemeenteraad wordt vastgesteld (blz. 5). Hoe de rol van de gemeente wordt bepaald, wordt niet beschreven.

In het Utrechts grondbeleid (hoofdstuk 2) wordt uitvoerig beschreven hoe faciliterend beleid in zijn werk gaat: hoe verloopt verhaal van plankosten en van kosten voor binnenplanse en bovenwijkse voorzieningen? Ook wordt ingegaan op de opzet van exploitatieplannen. De regelgeving voor exploitatieplannen vormt de stok achter de deur om met particuliere initiatiefnemers op vrijwillige basis tot anterieure overeenkomsten te komen.

1.1.1 Instrumenten voor het verwerven van grond

In hoofdstuk 3 van het Utrechtse grondbeleid is beschreven welke privaats- en publiekrechtelijke instrumenten de gemeente kan inzetten in actief grondbeleid. Per instrument worden randvoorwaarden beschreven waaraan moet worden voldaan bij de inzet van dat instrument. De voornaamste instrumenten voor de uitvoering van actief grondbeleid zijn de volgende:

- Strategische aankopen. Dergelijke aankopen kunnen worden uitgevoerd voordat enige vorm van planvorming heeft plaatsgevonden. Er is dus nog geen Omgevingsvisie of ander beleidsdocument waarin een functieverandering voor de grond wordt aangekondigd. Strategische aankopen gebeuren altijd op basis van vrijwilligheid bij de verkopende partij. De waardebepaling vindt plaats op basis van de huidige bestemming (marktwaaarde).
- Anticiperende verwervingen. Deze kunnen plaatsvinden indien er al wel sprake is van planvorming (bijvoorbeeld op basis van de RSU of een Omgevingsvisie), maar deze planvorming is nog niet zo ver gevorderd dat de gemeenteraad voor dat plan al een grondexploitatie heeft vastgesteld.
- Vestiging gemeentelijk voorkeursrecht. De Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) maakt het mogelijk om een zogeheten voorkeursrecht te vestigen. Dit betekent dat wanneer een eigenaar zijn grond wil verkopen, deze eerst aan de gemeente moet worden aangeboden. De Wvg bevat hiervoor strikte voorschriften. Zo moet na vestiging van het voorkeursrecht binnen zekere tijd een wijziging van het bestemmingsplan (binnenkort: wijziging Omgevingsplan) worden vastgesteld. Gebeurt dat niet, dat vervalt het voorkeursrecht.

- Actieve verwerving. Als de gemeente een grondexploitatie of investeringskrediet (bijvoorbeeld voor bereikbaarheid) heeft vastgesteld, kan de gemeente in het kader daarvan grondaankopen doen. Actieve verwervingen vinden plaats op basis van vrijwilligheid. De vergoeding gaat uit van volledige schadeloosstelling conform de Onteigeningswet.
- Onteigening. Dit publiekrechtelijke instrument kan worden ingezet als een eigenaar niet wil overgaan (of niet in staat is) tot uitvoering van de gewenste planontwikkeling, terwijl die medewerking wel cruciaal is. Bij zo'n onteigening heeft de eigenaar recht op volledige schadeloosstelling. Die schadeloosstelling is ten minste zo groot als de waarde van het te onteigenen eigendom. Die waarde omvat ook de waardesprong die ontstaat door functieverandering van de grond⁷. Daarnaast kan de schadeloosstelling bestaan uit een vergoeding voor het verlies aan inkomen en voor bijkomende kosten zoals verkrijgingskosten van een vervangend object en verhuiskosten.

1.1.2 Gronduitgifte

Als het verwerven van grond de ene kant is van de medaille van actief grondbeleid, dan is uitgifte van grond (na het bouw- en woonrijp maken) de andere kan van de medaille van grondexploitaties. Voor de uitgifte van grond hanteert de gemeente per grondfunctie een specifieke methode ("functionele grondprijsbepaling"). Voorbeelden van functies zijn vrije sectorwoningen, sociale huurwoningen, middensegment en bedrijfsruimten. De uitgangspunten voor de grondprijsbepaling zijn opgenomen in hoofdstuk 6 van het Utrechtse grondbeleid. De uitwerking wordt jaarlijks opgenomen in de Grondprijzenbrief.

Als de gemeente gronden niet direct uitgeeft aan de eindgebruiker, selecteert zij een ontwikkelaar. In de Nota Grondbeleid is de manier waarop wij partijen selecteren summier beschreven. Het [Utrechts Selectiebeleid bij gronduitgifte](#) is hiervan een nadere uitwerking. Zie ook paragraaf 2.3.1.

1.1.3 Erfpacht

Het gemeentelijk erfpachtbeleid maakt mogelijk dat de gemeente meedeelt in de opbrengsten als er getransformeerd wordt naar functies waarbij een waardevermeerdering ten opzichte van het huidige grondgebruik plaatsvindt. Doordat de gemeente door haar grondposities grip houdt op de gewenste ontwikkelingen in een gebied, kan dit instrument in de toekomst waardevol zijn.

1.1.4 Sturing door gemeenteraad verzekerd

Bij elk instrument in *Het Utrechts grondbeleid* is expliciet beschreven welke beslissingen door het college moeten worden voorgelegd aan de gemeenteraad, en over welke zaken het college kan beslissen binnen de door de raad gestelde kaders, en hoe het college daarover verantwoording aflegt. Daarmee wordt verzekerd dat de raad altijd sturing kan geven aan de uitvoering van het grondbeleid.

1.2 Recente aanpassingen en aanvullingen in grondbeleid

1.2.1 Anticiperen op nieuwe ontwikkelingen: budgetten "pre-grondexploitatie"

Bij de Voorjaarsnota 2021 heeft de raad ingestemd met twee maatregelen waarmee de gemeente beter kan anticiperen op nieuwe gebiedsontwikkelingen. Ten eerste heeft de raad een budget ter beschikking gesteld waarmee het college gedurende het jaar voorstellen kan doen voor het opstarten van (beoogde) gemeentelijke grondexploitaties ("pre-grondexploitatie") en het dekken van gewenste investeringen uit batige grondexploitaties. Voorheen kon dat slechts een keer per jaar. Met deze

⁷ Bijv. als een boer moet plaatsmaken voor woningbouw, krijgt hij een vergoeding op basis van grondprijzen voor woningbouw en niet op basis van de (veel lagere) waarde voor agrarisch landgebruik.

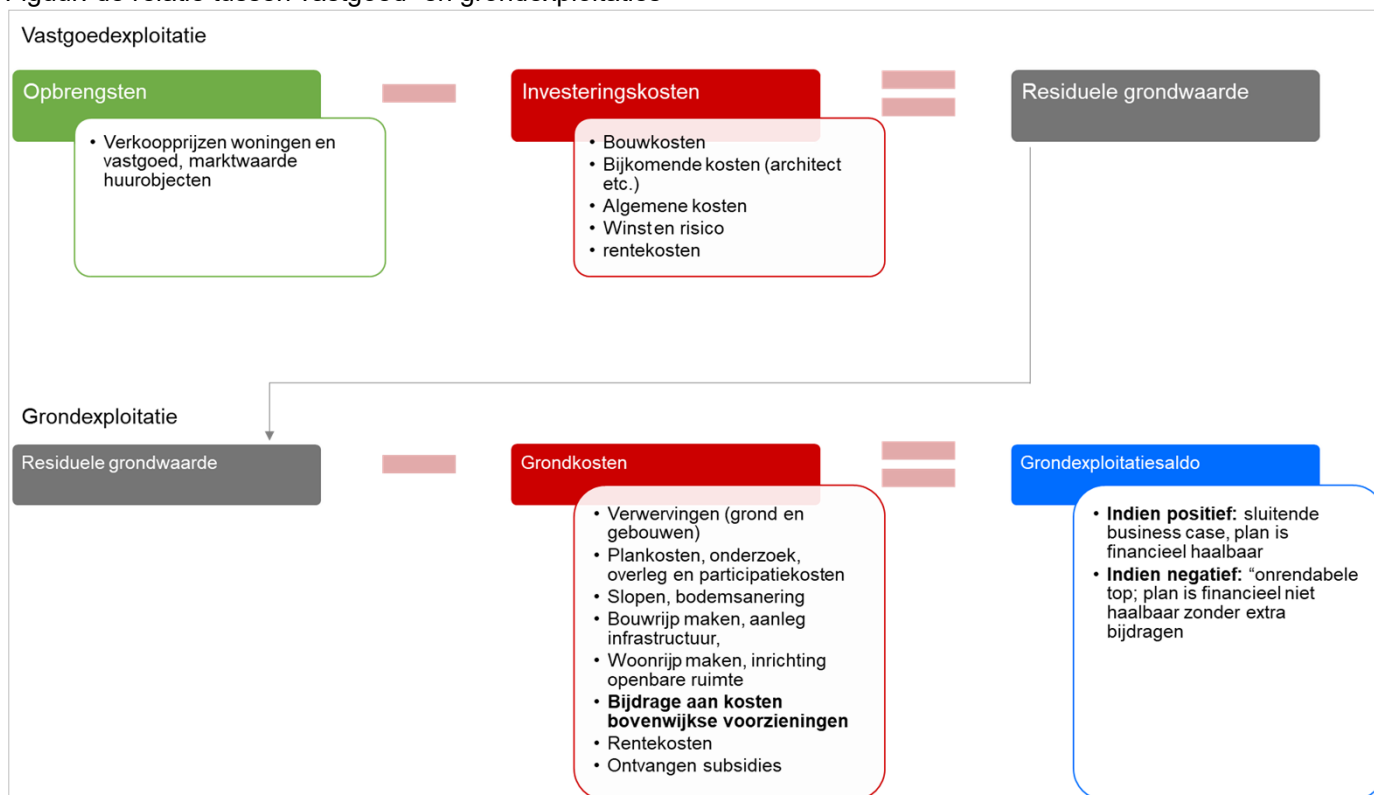
investeringsruimte kan het college voorstellen aan de raad doen voor het oppakken en doelmatig invullen van een gebiedsontwikkeling.

De tweede maatregel bij de Voorjaarsnota 2021 betrof de instelling van een budget voor het opvangen van risico's op anticiperende aankopen. Dit zijn aankopen die weliswaar passen binnen de planvorming van de gemeente, maar die voorafgaan aan de vaststelling van een grondexploitatie door de gemeenteraad. Het ruimtelijk kader kan bestaan uit de door de raad vastgestelde RSU of een uitwerking daarvan door middel van een Omgevings- of gebiedsvisie. Soms zijn anticiperende aankopen nodig om ambities uit de RSU te kunnen realiseren, bijvoorbeeld op locaties waar een grondpositie cruciaal is voor het realiseren van de gewenste ruimtelijke opgave (bijvoorbeeld dubbel ruimtegebruik). Dit kan een opgave zijn die niet door de markt wordt opgepakt (bijvoorbeeld recreatief groen) of een opgave waarbij een gemeentelijke grondpositie een betere sturing mogelijk maakt op de (programmatische) invulling.

Verder bevatte de Voorjaarsnota 2021 een aankoopbudget voor groen en sport (onderdeel van de investeringsimpuls RSU); hiermee kan de gemeente grondaankopen doen (een vorm van actief grondbeleid).

2 BIJLAGE: Zo wordt het berekend: de opbouw van grond- en vastgoedexploitaties

Figuur: de relatie tussen vastgoed- en grondexploitaties



Aan de opbrengstenkant staan de inkomsten die zij kunnen genereren met verhuur en verkoop van woningen en ander vastgoed. De potentiële opbrengst wordt hoger naar mate meer vrijesectorwoningen gerealiseerd mogen worden; eisen aan het woningbouwprogramma (x% sociale huur, y% middensegment) beperken de potentiële opbrengst. Ook extra eisen aan Duurzaamheid, energietransitie, mobiliteit etc. kunnen de potentiële opbrengsten onder druk zetten.

De voornaamste kosten voor ontwikkelaars zijn de verwervingskosten van grond, de eigen plankosten, bouwkosten, en de vergoeding die aan de gemeente moet worden betaald voor binnenplanse en bovenwijkse kosten.

Ook de kostenkant: stedenbouwkundige eisen die worden gesteld aan planontwikkeling, of wanneer duurzaamheidseisen worden opgelegd die boven landelijke normen uitgaan⁸.

Ook participatievereisten kunnen plankosten opstuwten. Een andere belangrijke component aan de kostenkant is het kostenverhaal door de gemeente. Gemeentelijke kosten die direct aan een ontwikkeling verbonden zijn, moeten worden verhaald op de ontwikkelaar. Maar daarnaast zijn er ook kosten voor bovenwijkse voorzieningen waarvoor kostenverhaal ook publiekrechtelijk afdwingbaar mogelijk is. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om investeringen in het casco van de stad, zoals het fietsnetwerk, OV-voorzieningen, overige (mobiliteits-)infrastructuur en de stedelijke groenstructuur.

⁸ Dit laatste wordt mogelijk na invoering van de Omgevingswet; de gemeenteraad kan dan Omgevingswaarden vaststellen.