

Rapport

Rekenkameronderzoek grondbeleid gemeente 's-Hertogenbosch

3 mei 2022

Inhoudsopgave

DEEL A - Bestuurlijke Samenvatting Grondbeleid 's-Hertogenbosch	4
Aanleiding	5
Het uitgevoerde onderzoek	5
Grondbeleid 's-Hertogenbosch.....	5
Kaderstelling, uitvoering en verantwoording grondbeleid.....	6
Conclusies	7
Aanbevelingen aan het college.....	10
DEEL B - Rapportage Grondbeleid 's-Hertogenbosch	11
1. Inleiding	12
1.1 Inleiding.....	12
1.2 Vraagstelling.....	12
1.3 Onderzoeksverantwoording	13
1.4 Leeswijzer.....	14
2. Grondbeleid 's-Hertogenbosch	16
2.1 Inleiding.....	16
2.2 Nota Grondbeleid 2018	16
2.2.1 Actief of faciliterend grondbeleid	17
2.2.2 Financieel beleid grondbedrijf	18
2.2.3 Grondprijnsbeleid	19
2.3 In de Nota Grondbeleid geformuleerde doelstellingen.....	20
2.4 Beleidsthema's in het facetbeleid.....	21
2.5 Constateringen grondbeleid 's-Hertogenbosch.....	23
3. De praktijk: de (toepassing van de) kaderstelling, de uitvoering en verantwoording van het grondbeleid	24
3.1 Inleiding.....	24
3.2 Kaderstelling in het grondbeleid.....	24
3.3 Uitvoering van het grondbeleid	25
3.3.1 Interne organisatie en werkwijze.....	25
3.3.2 Doorwerking grondbeleid in projecten.....	26
3.4 Sturing en verantwoording over het gevoerde grondbeleid in de P&C-cyclus	28
3.5 Constateringen kaderstelling, uitvoering en verantwoording grondbeleid	32
4. Inspiratie: grondbeleid in andere gemeenten.....	33
4.1 Inleiding.....	33
4.2 Amersfoort: vergelijkbaar, maar mogelijk pragmatischer	33
4.3 Zwolle: ontwikkeling in een Ambitiweb.....	34
4.4 Nijmegen: grote opgaven en strakke kaderstelling bij ontwikkelingen.....	35

4.5	Breda: sturen via afspraken	36
4.6	Tilburg: de ontwikkeling bepaalt wat nodig is	37
4.7	Constateringen vergelijking andere gemeenten	38

5. Conclusies en aanbevelingen 39

DEEL C - Bijlagen..... 1

6.1	Begrippenlijst	1
6.2	Wat is grondbeleid	2
6.3	Rolverdeling in het grondbeleid – de afspraken	4
6.4	Doorwerking grondbeleid in de bestudeerde projecten	6
6.5	Lijst met geïnterviewde personen	9
6.6	Discussienotitie actualisatie nota grondbeleid	9
6.7	Samenvatting kaders Nota Grondbeleid de gemeente 's-Hertogenbosch	10
6.8	Ontwikkeling Bossche Stadsdelta	11
6.9	Beschouwing interviews grondbeleid in de praktijk	15
6.10	Resultaten hoor- wederhoor	18

DEEL A - Bestuurlijke Samenvatting Grondbeleid 's-Hertogenbosch

Bestuurlijke Samenvatting Grondbeleid 's-Hertogenbosch

Aanleiding

De Rekenkamercommissie van de gemeente 's-Hertogenbosch heeft in samenwerking met KokxDeVoogd een onderzoek uitgevoerd naar het grondbeleid van de gemeente 's-Hertogenbosch. Grondbeleid is geen doel op zich, maar een middel om onze fysieke leefomgeving doelmatig en doeltreffend in te richten. Daarin biedt het grondbeleid een kaderstellende- en een controlerende rol voor de gemeenteraad en een invulling van de beheersingsrol voor het college van B&W.

Dit Rekenkameronderzoek van de Rekenkamercommissie 's-Hertogenbosch beoogt voor de gemeenteraad, het college en het ambtenarenapparaat inzichtelijk te maken of en hoe het grondbeleid bijdraagt aan gewenste ruimtelijke ontwikkelingen. Daarnaast wordt onderzocht hoe het grondbeleid een bijdrage levert aan andere beleidsdoelen zoals volkshuisvesting, duurzaamheid, veiligheid en maatschappelijke doelen en aan mogelijkheden voor (financiële) beheersing. De nadruk van het onderzoek ligt daarmee op de beoogde doeltreffendheid (effect) van het beleid van de gemeente 's-Hertogenbosch.

Het uitgevoerde onderzoek

In dit onderzoek staat de volgende vraag centraal: *Welke kaders in termen van ambities en doelstellingen zijn er door de raad aan het grondbeleid gesteld en in welke mate wordt hieraan invulling gegeven?* Daarbij is het onderzoek in twee delen opgedeeld. Allereerst is inzicht gewenst in hoeverre de ambities en doelstellingen die zijn opgenomen in het grondbeleid daadwerkelijk worden gerealiseerd. Het tweede deel van dit rapport biedt een aantal relevante *best practices* van andere gemeenten die als inspiratie kunnen dienen voor de uitvoering van het grondbeleid van de gemeente 's-Hertogenbosch.

Om de onderzoeksvraag te beantwoorden is een documentenanalyse uitgevoerd op schriftelijke beleidsinformatie binnen en buiten de gemeente over het grondbeleid van de gemeente 's-Hertogenbosch. Daarop aansluitend zijn in totaal tien gebiedsontwikkelingsprojecten met verschillende kenmerken bestudeerd. Op basis van beschikbare beleidsstukken en projectinformatie van deze projecten, is nagegaan of inzicht kan worden verkregen in de grondbeleidskeuzes die de gemeente 's-Hertogenbosch heeft gemaakt. Voor het tweede deel van dit onderzoek zijn ook de beleidsstukken van vijf vergelijkbare gemeenten verzameld en geanalyseerd: Amersfoort, Zwolle, Nijmegen, Breda en Tilburg. In aanvulling op de deskresearch zijn interviews gehouden met onder andere strategische adviseurs, een programmamanager, de gemeentelijke controller, een strategische beleidsadviseur duurzaamheid, een strategische adviseur volkshuisvesting en een projectleider van enkele gebiedsontwikkelingen.

Grondbeleid 's-Hertogenbosch

Het grondbeleid van de gemeente 's-Hertogenbosch kent drie uitgangspunten:

1. Het college kiest op basis van een analyse voor het actief verwerven van gronden, tenzij er redenen of omstandigheden zijn om dit niet te doen.
2. Bij uitvoering van het beleid wordt financiële voorzichtigheid betracht, zoals voorgeschreven in het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV).
3. Het grondprijnsbeleid is gebaseerd op marktconformiteit.

De grondbeleidskeuzes en het bijbehorende prijsbeleid zijn duidelijk omschreven. Op papier heeft het grondbeleid inhoudelijk echter vooral een informerend of toelichtend karakter. Dat betekent dat de doelgroep van het inhoudelijke beleid niet is omschreven. Ook leidt de nota niet tot een verzwaarde motiveringsplicht om bepaalde keuzes te onderbouwen. Als gevolg daarvan zijn bepaalde afwegingen – zoals een actief grondbeleid slechts richtinggevend.

Het grondbeleid van de gemeente 's-Hertogenbosch kan samengevat worden in 13 kaders (Bijlage 5). De Nota Grondbeleid 2018 beoogt met het grondprijnsbeleid het gelijkwaardig speelveld (ook jegens marktpartijen) te borgen en een kader te bieden voor eventuele afwijking.

De overige kaders kennen echter een beperkt kaderstellend karakter. Zo richt de financiële paragraaf zich voornamelijk op financiële controle en worden verder vooral kaders uit het BBV gevolgd en toegelicht.

De voornaamste reden voor het beperkt kaderstellende vermogen van de Nota Grondbeleid is dat ruimtelijke doelen worden vastgelegd in andere beleidsdocumenten. In deze beleidsdocumenten, zoals Structuurvisie, de Woonvisie of de nota Duurzaamheid worden echter geen uitspraken gedaan over het toe te passen grondbeleidsinstrumentarium om deze doelen te bereiken. In het *facetbeleid*¹ is dan ook geen koppeling gemaakt met de Nota Grondbeleid of wordt verwezen naar een afwegingskader voor het situationele grondbeleid uit die nota. De praktijk wijst echter uit dat het grondbeleid ten dienste staat van andere beleidsdoelen en geen doel op zich is. De Nota Grondbeleid biedt enkel de uiterste kaders waarin de gemeente de gewenste keuze van grondbeleidsinstrumentarium kan maken, maar is hierin niet sturend.

Afspraken rolverdeling in het grondbeleid

De afspraken over de rolverdeling tussen de raad en het college zijn in de Nota Grondbeleid vastgelegd. De raad heeft een kaderstellende en controlerende taak met betrekking tot het grondbeleid. Dat betekent dat de gemeenteraad allereerst de uitgangspunten van het grondbeleid vaststelt waarbinnen het college de taken uit kan voeren. Deze strategische en inhoudelijke kaders worden in verschillende documenten vastgelegd. Centraal daarin staan de Structuurvisie, de Woonvisie, de Nota Duurzaamheid en de Nota Grondbeleid.

Ook worden afspraken gemaakt over de informatievoorziening en verantwoording over het gevoerde grondbeleid. Daarmee wordt de raad in positie gebracht om de uitvoering van het grondbeleid te controleren. Er is geen vast stramien vastgelegd voor de verantwoordingscyclus van het college aan de raad. Centraal in de verantwoording staan de jaarstukken, de begroting, de managementrapportage grondbeleid, voortgangsrapportages en de Planning en Control (P&C)-cyclus.

Kaderstelling, uitvoering en verantwoording grondbeleid

De kaderstelling in projecten richt zich met name op de ruimtelijke invulling van de gebiedsontwikkelingen. Deze kaderstelling is terug te vinden in veel verschillende documenten. Het ontbreekt aan een vast stramien bij (enigszins omvangrijke) ontwikkelopgaven. Tijdens interviews werd gezegd dat kaderstelling

¹ Facetbeleid is beleid in een of meer aanpalende sector(en), dat doorwerkt in beleid in een andere sector. Met betrekking tot grondbeleid: visies en beleid op het gebied van wonen, werken, recreëren, duurzaamheid (facetbeleid) zijn van invloed op het grondbeleid. Zie voor nadere toelichting paragraaf 2.2.1 (voetnoot 19).

voor het project plaatsvindt bij vaststelling van het bestemmingsplan. In de onderzochte projecten is dit niet of slechts zeer beperkt het geval. Keuzes zijn vaak al eerder in het planproces gemaakt, het bestemmingsplan is voorts niet het juridische instrument om die keuzes in te onderbouwen.

De analyse van de doorwerking van het grondbeleid van de gemeente 's-Hertogenbosch in verschillende gebiedsontwikkelingsprojecten van de gemeente geeft het beeld dat het maken van grondbeleidskeuzes als een uitvoeringstechnische taak wordt gezien. Als er al in een ontwikkelstrategie kaders worden meegegeven, zijn deze niet erg specifiek en laten deze ruimte voor het college om 'situationeel' te handelen.

Dat betekent dat het situationeel handelen in het bijzonder geborgd moet worden door de deskundigheid van de uitvoerende afdelingen. De betreffende afdelingen zijn professioneel vormgegeven. Wij constateren dat er een hoge professionele opvatting en integere cultuur is binnen het team Grondzaken. De verantwoordelijke voor dit team is materiedeskundige en de controlfunctie is gedegen vormgegeven. Daarnaast voelen medewerkers van Stadsontwikkeling zich financieel ondersteund door het team Grondzaken. De deskundigheid van het team vormt in hun opinie een belangrijke waarborg. Hierin schuilt echter ook een kwetsbaarheid, omdat professionele keuzes niet altijd goed navolgbaar zijn.

De informatievoorziening en verantwoording over het grondbeleid richt zich daardoor in het bijzonder op de informatie voor de P&C-cyclus. Deze is vooral gericht op financiën en risico's. In de paragraaf grondbeleid wordt gerapporteerd over de boekwaarde van het project, de kosten en opbrengsten die zijn gerealiseerd in het boekjaar en de prognose van te realiseren kosten en opbrengsten. De toelichting richt zich steeds met name op de reden waarom kosten en opbrengsten hoog of laag zijn. Daarnaast is een prognose opgenomen van het aantal te realiseren woningen en het marktsegment waarin deze worden gerealiseerd. De verantwoording in de P&C-cyclus heeft dus geen betrekking op doelbereiking. Er wordt beperkt inzicht gegeven in de voortgang, bijzonderheden of maatschappelijke doelstellingen van het project. De projecten worden in de P&C-cyclus wel verantwoord, maar een "eindstand" over de gerealiseerde betaalbare woningen en bereikte maatschappelijke doelen ten opzichte van de gestelde doelen *per project* ontbreekt.

In informatie die met de raad wordt gedeeld, is slechts beperkt informatie terug te vinden over grondbeleidskeuzes. De raad wordt geen keuze voor actief of faciliterend beleid voorgelegd. Dat past binnen de rolverdeling tussen raad en college, maar beperkt ook de controlemogelijkheden van de raad. Tot slot is in de verzamelde informatie niet waargenomen of doelen die zijn gesteld in het facetbeleid, hebben geleid tot een bepaalde of een aangepaste grondbeleidskeuze.

Conclusies

De uitvoering van het grondbeleid is professioneel vormgegeven in de ambtelijke organisatie.

In 's-Hertogenbosch is een breed gedragen waardering voor de deskundigheid van deze functies binnen het grondbedrijf. De betreffende afdelingen zijn professioneel vormgegeven, er is een hoge professionele opvatting en sprake van een integere cultuur. De controlfunctie is gedegen vormgegeven en materiedeskundigheid is aanwezig binnen de gemeentelijke organisatie. Mede door deze kwaliteiten van

de ambtelijke organisatie is er een stabiele lijn in presteren van het gemeentelijke grondbedrijf en zijn excessen uitgebleven.

Het geformuleerde grondbeleid heeft beperkt kaderstellende waarde en het grondprijnsbeleid is gestoeld op marktconformiteit. De risicobeheersing wordt ingevuld door de kaders van het BBV en deskundige professionals. De kaders van het grondbeleid zijn hierin niet doorslaggevend.

In de Nota Grondbeleid zijn overwegingen opgenomen om de keuze tussen actief en faciliterend grondbeleid te maken. Deze overwegingen zijn niet als toetsingskader geformuleerd en hebben om die reden nauwelijks kaderstellende waarde. Voor risicobeheersing worden vervolgens de kaders gevolgd die zijn opgenomen in het Besluit Begroting en Verantwoording. Belangrijkste borging voor de voorzichtigheid wordt naast de controle door de accountant gevormd door de deskundigheid van de financiële control en de planeconomen. De rekenkamer constateert dat deze deskundigheid van grotere invloed is op de voorzichtigheid in het grondbeleid dan de kaderstelling van het beleid of de Nota Grondbeleid. De kaderstelling over de grondprijzen is wel aanwezig. Het beoogt transparantie en een gelijkwaardig speelveld met private aanbieders te creëren.

De kaders voor de bestemming van inkomsten zijn helder omschreven.

De raad bepaalt de inzet van de financiële middelen uit het structuurfonds. De bedrijfsmatige afwegingen omtrent resultaten, risicoanalyses, noodzakelijke reserves en beschikbare reserves zijn niet/beperkt door raad te beïnvloeden.

Doelstellingen van grondbeleid en de realisatie daarvan

Er is beperkt inzicht in de doelbereiking van gemaakte keuzes in het grondbeleid. Tijdens de ontwikkeling van een project vindt geen monitoring plaats of de gestelde doelen worden bereikt.

Het grondbeleid beoogt bij te dragen aan doelen zoals woningbouwdifferentiatie, tempo van realisatie (planning) en het realiseren van kwaliteit boven op de wettelijke normen, het creëren van ruimte voor wonen, werken, winkelen en recreëren in zowel gebieden voor stadsuitbreiding als bestaand stedelijk gebied. Dit door het oppakken of ondersteunen van concrete ontwikkelinitiatieven, het stimuleren van duurzaamheid, het betaalbaar houden van woningen en het zorgen voor een evenwichtige woningmarkt.

Onmiskkenbaar draagt het grondbeleid bij aan deze doelstellingen. De mate waarin dat gebeurt is echter slecht meetbaar. Primaire reden is dat keuzes in het grondbeleid worden gemaakt voor de projecten en niet sec voor de maatschappelijke doelen die door het project worden ingevuld. Aanvullend hierop kan worden geconstateerd dat niet wordt gerapporteerd over doelbereiking. Het valt op dat in documenten over projecten geen verband wordt gelegd tussen de inzet van grondbeleid (instrumenten) en te bereiken maatschappelijke doelen. Ook tijdens de ontwikkeling van een project vindt hierop geen monitoring plaats. Om deze redenen kan dan ook niet objectief worden vastgesteld dat grondbeleidskeuzes hebben bijgedragen aan de gestelde maatschappelijke doelen.

Doelstellingen uit andere beleidsterreinen

De concrete koppeling tussen maatschappelijke doelen die de gemeente nastreeft in facetbeleid wordt niet expliciet omgezet in grondbeleidskeuzes.

In de Nota Grondbeleid is expliciet opgenomen dat het grondbeleid duurzaamheids- en volkshuisvestelijke doelen mogelijk moet maken. Onder deze twee doelen kan een breed scala aan ruimtelijke doelen vallen. Het kan gaan om gezondheid, klimaatbestendigheid, betaalbaarheid, sociale cohesie, economische

structuur, etc. Grondbeleidskeuzes in 's-Hertogenbosch worden echter gemaakt om een ontwikkeling mogelijk te maken, niet om specifieke maatschappelijke doelen te behalen. Het grondbeleid kan wel van invloed zijn op het bereiken van maatschappelijke doelstellingen (door bijvoorbeeld grondprijsverlaging zodat middelen beschikbaar zijn om energiebesparende maatregelen te nemen). Wat betreft het beleid inzake duurzaamheid en volkshuisvesting is de wijze waarop dit wordt 'doorvertaald' naar keuzes in het grondbeleid summier of ontbreekt deze volledig.

Informatievoorziening en controle en verantwoording

Er is geen vast stramien van informatievoorziening omtrent de projecten richting de raad en de informatievoorziening is niet gericht op doelbereiking.

In de projecten richt de informatievoorziening zich op de ruimtelijke doelen die worden nagestreefd. De grondbeleidskeuzes worden vaak uitermate summier toegelicht. Het is de rekenkamer niet gebleken dat er een vast stramien in de informatievoorziening over projecten wordt gehanteerd. Dat heeft tot gevolg dat grondbeleidskeuzes in verschillende documenten zijn terug te vinden. Daar komt bij dat deze keuzes soms eerder zijn gemaakt en reeds onomkeerbaar zijn en niet meer te herleiden zijn in de projectdocumenten. Het college legt de raad geen keuzes voor. Het is niet gebruikelijk dat in de stukken die aan de raad worden overgelegd tijdens ontwikkelproces van een (omvangrijk) project wordt bijgehouden of de oorspronkelijke doelen nog worden bereikt. Dit stelt de raad niet in staat om de doelbereiking op basis van de projectdocumenten te meten. Wij hebben niet kunnen waarnemen dat doelen die zijn gesteld in het facetbeleid hebben geleid tot een bepaalde of aangepaste grondbeleidskeuze. In de projecten wordt nagenoeg geen informatie verstrekt over door het college te maken of gemaakte grondbeleidskeuzes. Als deze aan de orde komt, is dit slechts zijdelings en in verschillende soorten documenten. De raad wordt door deze versnipperde informatie voorzieningen onvoldoende in positie gebracht, het is op voorhand onduidelijk wanneer de raad aan zet is.

De informatievoorziening *in projecten* vindt plaats op verschillende momenten en richt zich op de inhoudelijke doelen van een project. Dat geldt niet voor informatie over grondbeleidskeuzes. Deze is beperkt waardoor de verantwoording over die keuzes feitelijk niet plaatsvindt. De raad wordt geen keuze voor actief of faciliterend beleid voorgelegd. Dit past binnen de rolverdeling tussen raad en college, maar beperkt ook de controlemogelijkheden van de raad. Om inzicht te krijgen in de voortgang of doelbereiking van een project, moet de raad op zoek initiële projectdocumenten, raasinformatiebrieven, planologische besluiten, de paragraaf grondbeleid. Dit doet afbreuk aan de mogelijkheden van de raad voor uitoefening van de controlerende rol.

Controle en verantwoording is primair financieel van aard en de P&C-cyclus biedt niet het juiste inzicht.

De informatie over de projecten vindt voornamelijk plaats in de P&C-stukken in de paragraaf grondbeleid bij de jaarrekening en in mindere mate in de MARAP. De financiële informatie over een project wordt op uniforme wijze verstrekt en is overzichtelijk gepresenteerd, maar krijgt slechts een summier duiding in de paragraaf grondbeleid bij de jaarrekening. De informatie biedt inzicht in de financiële resultaten, risico's en wijzigingen ten opzichte van het voorgaande exploitatiejaar. Het ontbreekt echter aan informatie over het verloop van de projecten in de rapportages en de betekenis van de gepresenteerde getallen. Daardoor ontstaat voor de raad onvoldoende inzicht in de ontwikkeling van het project.

Aanbevelingen aan het college

- 1 **Rapporteer ook over het maatschappelijke belang van een ontwikkeling.** Rapporteer over het maatschappelijke belang of rendement van een ontwikkeling in het bijzonder in kwalitatieve zin (zonder dit financieel te kwantificeren) en expliciteer welke (beleids)keuzes hierin leidend zijn (geweest).
- 2 **Maak de jaarstukken toegankelijker en inhoudelijker en rapporteer over doelbereiking van de projecten.** Maak de jaarstukken van de P&C-cyclus toegankelijker voor de gemeenteraad door deze te 'laden' met de beoogde doelen die met het project worden beoogd bij aanvang van het project en de actuele stand van zaken. Deze doelen hebben niet alleen betrekking op het voldoen aan de gestelde financiële parameters, maar dienen ook inzicht te geven in het beoogde aantal te realiseren woningen, betaalbaarheid, duurzaamheid en gezondheid zodat deze kunnen worden gekoppeld aan de Woonvisie, woningbouwprogrammering, of duurzaamheidsbeleid.
- 3 **Breng orde aan in de rapportages aan de raad over afzonderlijke projecten in een herkenbaar startdocument van een project.** Stel een herkenbaar startdocument op voor alle projecten met enige omvang (bijvoorbeeld meer dan 50 woningen) bij aanvang (bijvoorbeeld bij voorstel voor een voorbereidingskrediet) van het project en geef een vooruitblik op welke mijlpalen de raad weer op de hoogte wordt gebracht. Het startdocument gaat in ieder geval in op het facetbeleid en de cruciale (verschillende) grondbeleidskeuzes. Ten overvloede wordt opgemerkt dat herkenbaarheid zich richt op de keuzes die aan de orde komen en niet moet worden opgevat als streven naar uniformiteit.
- 4 **Geef inzicht in gemaakte of nog te maken grondbeleidskeuze en de impact van die keuzes in dat startdocument.** Expliciteer keuzes voor actief of faciliterend grondbeleid en onderbouw deze in het startdocument met het afwegingschema van de Nota Grondbeleid. Richt hierbij de aandacht niet alleen op de voorkeursvariant van het college, maar beschouw maatschappelijk interessante alternatieven.
- 5 **Adresseer de spanning tussen vertrouwelijke onderhandelingen en transacties enerzijds en de democratische legitimatie van keuzes anderzijds en tref maatregelen waar nodig.** Het informeren van de raad in de reguliere commissie- en/of raadsvergaderingen omtrent keuzes in het grondbeleid is lastig te rijmen met de dynamiek en vertrouwelijkheid van de informatie die komt kijken bij grondtransacties en projectontwikkelingen. Desalniettemin is, zeker bij ingrijpende keuzes/voorstellen, democratische legitimering van keuzes in het grondbeleid noodzakelijk. Het verdient aanbeveling om te zoeken naar alternatieven in de afstemming tussen college en raad hoe hier in bepaalde gevallen maatwerk kan worden geboden.
- 6 **Het grondbeleid kan worden verrijkt en maak daarbij gebruik van best practices bij andere gemeenten.** Het grondbeleid van de gemeente 's-Hertogenbosch vereist zeker geen grondige herziening, maar kan op onderdelen wel worden verrijkt. Andere gemeente hebben interessante elementen waar selectief naar kan worden gekeken om onderdelen van het huidige grondbeleid te actualiseren. Deze rapportage van de rekenkamer bevat in hoofdstuk 4 een aantal voorbeelden uit andere gemeenten waaruit inspiratie kan worden geput.

DEEL B - Rapportage Grondbeleid 's-Hertogenbosch

1. Inleiding

1.1 Inleiding

Grondbeleid is geen doel maar een middel om doelmatigheid en doeltreffendheid aan te brengen in onze fysieke leefomgeving.² Daarin biedt het grondbeleid een kaderstellende en een controlerende rol voor de gemeenteraad en een invulling van de beheersingsrol voor het college van B&W.³ Het afgelopen decennium hebben gemeenten veel aandacht besteed aan het versterken van de beheersing van het grondbedrijf. Dit had te maken met de gevolgen van de financiële crisis. Het Besluit Begroting en Verantwoording (hierna: BBV) heeft meer regels opgenomen over het gemeentelijke grondbeleid. Daardoor zijn gemeenten meer 'in control' over hun grondbedrijf dan dat in 2010 het geval was.⁴ Dit laatste komt ook tot uiting in wijzigingen in de weergave van het grondbeleid in de P&C-documenten van de gemeente 's-Hertogenbosch.

Dit onderzoek van de Rekenkamercommissie 's-Hertogenbosch richt zich op het functioneren van het vastgestelde beleid: draagt het grondbeleid bij aan de gewenste ruimtelijke ontwikkelingen, draagt het bij aan andere beleidsdoelen zoals duurzaamheid, veiligheid, maatschappelijke en volkshuisvestelijke doelen en biedt het beleid mogelijkheden voor (financiële) beheersing? De nadruk van het onderzoek ligt daarmee niet op de neveneffecten van het beleid, maar de beoogde doeltreffendheid (effect) van het beleid van de gemeente 's-Hertogenbosch.⁵

1.2 Vraagstelling

Voor het onderzoek heeft de Rekenkamercommissie 's-Hertogenbosch de onderstaande hoofdvraag geformuleerd:

Hoofdvraag

Welke kaders in termen van ambities en doelstellingen zijn er door de raad aan het grondbeleid gesteld en in welke mate wordt hieraan invulling gegeven?

Daarbij is het onderzoek in twee delen opgedeeld. Allereerst is inzicht gewenst in hoeverre de ambities en doelstellingen die zijn opgenomen in het grondbeleid daadwerkelijk worden gerealiseerd. De Rekenkamercommissie wenst daarbij op basis van casuïstiek inzicht te krijgen in de doelrealisatie van het grondbeleid en de mate waarin bij ruimtelijke ontwikkelingen door de gemeente actief ingespeeld op het verwezenlijken van de doelstellingen en kansen?

Om dit te kunnen beoordelen, zijn voor het eerste deel van dit onderzoek de volgende deelvragen geformuleerd:

² Een begrippenlijst vindt u in Bijlage 1. Een uitgebreide definitieomschrijving van het grondbeleid in gemeente 's-Hertogenbosch vindt u in Bijlage 2.

³ Handboek grondbeleid Deloitte, 2019, p.15.

⁴ *Notitie*, Grondbeleid in begroting en jaarstukken 2019, Commissie BBV.

⁵ Bestuurlijke informatie, gemeente 's-Hertogenbosch, geraadpleegd op 9 maart 2022 via <https://www.s-hertogenbosch.nl/stad-en-bestuur/bestuur/bestuurlijke-informatie>.

Deelvragen Deel 1

1. Welke kaders zijn er gesteld door de raad over actief en passief grondbeleid, de risico's die voortvloeien uit het grondbeleid en de bestemming van inkomsten?
 - a. Welke doelstellingen worden nagestreefd met het grondbeleid?
 - b. Worden deze doelstellingen daadwerkelijk gerealiseerd?
2. Aan de realisatie van welke andere doelstellingen, op verschillende beleidsthema's, draagt het grondbeleid bij?
 - a. Aan welke doelstellingen wordt een bijdrage geleverd?
 - b. Worden deze doelstellingen daadwerkelijk gerealiseerd?
3. Op welke wijze kan er met het grondbeleid invloed worden uitgeoefend op kansen die er liggen op deze beleidsthema's (zowel inhoudelijk als mede ambitie)?

In het tweede deel van dit rapport wordt gereflecteerd op het grondbeleid van de gemeente 's-Hertogenbosch. Deze reflectie is beschrijvend en biedt een aantal relevante *best practices* van andere gemeenten die als inspiratie kunnen dienen.⁶ De deelvragen die daarbij horen, zijn als volgt gedefinieerd:

Deelvragen Deel 2

4. Hebben representatieve gemeenten in Nederland opvallende andere keuzes gemaakt ten aanzien van het grondbeleid in vergelijking met de gemeente 's-Hertogenbosch?
 - a. Waarom hebben representatieve gemeenten duidelijk andere keuzes gemaakt dan de gemeente 's-Hertogenbosch?
 - b. Welke mogelijkheden biedt deze reflectie voor het grondbeleid van 's-Hertogenbosch?
5. Op welke andere beleidsthema's liggen er kansen om in te vullen met het grondbeleid van de gemeente 's-Hertogenbosch?

1.3 Onderzoeksverantwoording

Om tot deze bevindingen te komen heeft het onderzoek verschillende stappen doorlopen: deskresearch, interviews en hoor en wederhoor. De Rekenkamercommissie heeft hierbij contact gehad met betrokkenen binnen het Grondbedrijf van de gemeente.

Deskresearch

Met een gerichte zoektocht is voor het eerste deel van dit onderzoek schriftelijke beleidsinformatie binnen en buiten de gemeente over het grondbeleid van de gemeente 's-Hertogenbosch verzameld en geordend. Deze zoektocht leverde een twintigtal documenten op, variërend van een ontwikkelstrategie tot raadsvoorstellen. Ook zijn ter bestudering in totaal tien gebiedsontwikkelingsprojecten met verschillende kenmerken geselecteerd (binnen- of buitenstedelijke ontwikkeling, intensieve of extensieve betrokkenheid gemeente, historische grondpositie of inzet grondbeleidsinstrumenten, woningbouw, maatschappelijke bedrijfsontwikkeling, etc.).⁷ Op basis van beschikbaar gestelde beleidsstukken en projectinformatie van

⁶ Brief Rekenkamercommissie 's-Hertogenbosch aan gemeenteraad 's-Hertogenbosch, Aankondiging onderzoeken subsidiebeleid Bossche cultuursector en Grondbeleid, 26 augustus 2021.

⁷ Dat zijn de volgende projecten: Brabantbad; Brand II; De Rietvelden; Jan Olieslagersstraat; Maaspoort; Noordoosthoek; Terp; Vinkelse Slagen; Willemspoort; Zwartbroekweg.

deze projecten, is nagegaan of inzicht kan worden verkregen in de gemaakte grondbeleidskeuzes van de gemeente 's-Hertogenbosch⁸. Voor het tweede deel van dit onderzoek zijn ook de beleidsstukken van vijf vergelijkbare gemeenten verzameld en geanalyseerd.⁹

Interviews

Vooruitlopend op de deskresearch zijn zes interviews gehouden met betrokkenen bij het grondbeleid van de gemeente 's-Hertogenbosch. Hiervoor zijn zowel experts aan de zijde van de gemeente als ook leidende personen uit de uitvoeringspraktijk geselecteerd. Er is onder andere gesproken met de strategische grondbeleidsadviseur, een programmamanager, de gemeentelijke controller, een strategische beleidsadviseur duurzaamheid, een strategische adviseur volkshuisvesting en een projectleider van enkele gebiedsontwikkelingen. Voor inzicht in het grondbeleid van de vijf andere gemeenten (deel 2 van dit rapport) is met de strategisch adviseurs uit de desbetreffende gemeenten een interview gehouden.¹⁰

Hoor en wederhoor

Voor het ambtelijk wederhoor is een conceptversie van deze rapportage voorgelegd aan betrokkenen in de organisatie. Zij zijn in de gelegenheid gesteld eventuele feitelijke onjuistheden kenbaar te maken. Eventuele onjuistheden zijn in het rapport gecorrigeerd. Het college kan, conform de verordening een bestuurlijke reactie bijvoegen of naar de raad sturen.

1.4 Leeswijzer

Met hoofdstuk 2, 3 en 4 wordt invulling gegeven aan het eerste deel van dit onderzoek. In het volgende hoofdstuk (hoofdstuk 2) wordt het grondbeleid van de gemeente 's-Hertogenbosch gepresenteerd. Daarbij is aandacht voor de Nota Grondbeleid 2018, de daarin geformuleerde doelstellingen en andere relevante beleidsthema's die mogelijk verbonden zijn met het grondbeleid. In Hoofdstuk 3 wordt nader ingegaan op de kaderstelling van de raad en de rolverdeling tussen de gemeenteraad en het college van B&W. Daarin wordt stilgestaan bij verwachtingen van deze rolverdeling, maar ook bij de instrumenten om deze rollen uit te voeren. De uitvoering van het grondbeleid, de controle op de uitvoering van het grondbeleid en de verantwoording daarvan komen in hoofdstuk 4 nader aan bod. Het tweede deel van dit onderzoek – de reflectie op het grondbeleid van de gemeente 's-Hertogenbosch in het licht van andere gemeenten – staat centraal in hoofdstuk 5. Hoofdstuk 6 bevat de conclusies van dit onderzoek en de daarmee verbonden aanbevelingen. In de onderstaande tabel wordt weergegeven hoe de hoofdstukken uit dit rapport zich verhouden tot de hoofd- en deelvragen van dit onderzoek.

Tabel 1.1 Verbinding onderzoeksvragen met hoofdstukken	Hoofdstuk
Deel 1: Grondbeleid de gemeente 's-Hertogenbosch	
1. Welke kaders zijn er gesteld door de raad over actief en passief grondbeleid, de risico's die voortvloeien uit het grondbeleid en de bestemming van inkomsten?	2
a. Aan welke doelstellingen wordt een bijdrage geleverd?	2.3
b. Worden deze doelstellingen daadwerkelijk gerealiseerd?	4
2. Aan de realisatie van welke andere doelstellingen, op verschillende beleidsthema's, draagt het grondbeleid bij?	2.4

⁸ De door de projectleiders beschikbaar gestelde informatie was over het algemeen beperkt van omvang en had veel betrekking op de bestemmingsplanprocedure van een project. Om die reden heeft nog een zoekslag plaatsgevonden in het raadsinformatiesysteem, die leverde een beeld op van de informatie die aan de raad is overgelegd. Er is dus geen kennis genomen van ambtelijke notities of werkinstructies en dergelijke.

⁹ Dat zijn de volgende gemeenten: Amersfoort, Breda, Nijmegen, Tilburg en Zwolle.

¹⁰ In Bijlage 3 treft u een overzicht van de geïnterviewde personen.

a. Aan welke doelstellingen wordt een bijdrage geleverd?	2.4
b. Worden deze doelstellingen daadwerkelijk gerealiseerd?	4
3. Op welke wijze kan er met het grondbeleid invloed worden uitgeoefend op kansen die er liggen op deze beleidsthema's (zowel inhoudelijk als mede ambitie)?	2.5
Deel 2: Reflectie grondbeleid andere gemeenten	5
4. Hebben vergelijkbare gemeenten in Nederland opvallende andere keuzes gemaakt ten aanzien van het grondbeleid in vergelijking met de gemeente 's-Hertogenbosch?	5
a. Wat is de achtergrond waarom vergelijkbare gemeenten opvallende andere keuzes hebben gemaakt dan de gemeente 's-Hertogenbosch?	5
b. Welke mogelijkheden biedt deze reflectie voor het grondbeleid van 's-Hertogenbosch?	5.7
5. Op welke andere beleidsthema's liggen er kansen om in te vullen met het grondbeleid van de gemeente 's-Hertogenbosch?	5 en 6

2. Grondbeleid 's-Hertogenbosch

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft de keuzes van de gemeente 's-Hertogenbosch over het grondbeleid van de gemeente. Het grondbeleid van de gemeente 's-Hertogenbosch is neergelegd in verschillende documenten die in dit hoofdstuk aan de orde komen. In dit hoofdstuk staat de Nota Grondbeleid uit 2018 centraal. In de uiteenzetting van de nota die hieronder volgt, is in het bijzonder aandacht voor de volgende aspecten: de keuze voor actief versus faciliterend grondbeleid; grondexploitatiefasen; het financieel beleid en het Grondprijsbeleid; en de in het beleid geformuleerde doelstellingen. Deze uiteenzetting wordt gevolgd door een koppeling tussen de punten uit de Nota Grondbeleid 2018 en andere relevante beleidsthema's zoals de structuurvisie, het woonbeleid en duurzaamheid.

Voor uw beeld geven wij vooraf enkele kerncijfers van het onderzochte werkveld¹¹.

Tabel 2.1 Kerncijfers grondbeleid 's-Hertogenbosch 2021*		
A. Bouwgronden in exploitatie		
(x1.000)	<i>Geraamd</i>	<i>Gerealiseerd</i>
Kosten	35.530	21.380
Opbrengsten	35.075	32.785
Saldo	455	11.405
B. Resultaten bouwgronden in exploitatie		
Boekwaarde (x1.000)	68.300	74.400
C. Algemene reserve Grondbedrijf		
<i>Stand per</i>	<i>31-12-2020</i>	<i>31-12-2021</i>
Algemene Reserve (x.1000)	35.200	64.200
D. Verkopen bouwgronden in exploitatie		
	<i>Geraamd</i>	<i>Gerealiseerd</i>
Woningbouw	557	427
Bedrijventerrein	48.262 m2	15.685 m2
Overige opbrengsten	26.591 m2	26.771 m2
*Overige cijfers: Paragraaf Grondbeleid Jaarrekening 2021		

2.2 Nota Grondbeleid 2018

De aanleiding voor het herzien van de Nota Grondbeleid uit 2010 was de discussienotitie van de raadscommissie FES in 2017 (zie bijlage 4).¹² Het college geeft aan dat de nota twee doelstellingen heeft: de raad *inzicht* bieden in het gemaakte grondbeleid en de raad het beleid te laten *bekrachten* door de nota, de kaders en uitgangspunten vast te laten stellen waarbinnen het college het gemeentelijk grondbeleid mag uitvoeren.¹³ Het grondbeleid zelf is opgedeeld in drie thema's: actief versus faciliterend grondbeleid, het financieel beleid grondbedrijf en het prijsbeleid grondbedrijf. Daarmee volgt de nota de punten uit de discussienotitie van 2017.¹⁴

¹¹ Bijlage Paragraaf Grondbeleid, Jaarrekening 2021 gemeente 's-Hertogenbosch.

¹² Discussienotitie raadscommissie FES, Input actualisatie nota grondbeleid, registratienummer 7267252, 2 oktober 2017

¹³ Nota, Nota Grondbeleid 2018, gemeente 's-Hertogenbosch, p.3.

¹⁴ Er is een nieuwe actualisatie van de Notitie Grondbeleid van de commissie BBV in 2019. De wijzigingen zijn beperkt van omvang.

In de nota wordt de volgende definitie gegeven van grondbeleid:

“Grondbeleid wordt gezien als het beleid dat, ten behoeve van de gemeentelijke doelstellingen op het gebied van ruimtelijke ordening, streeft naar het creëren van ruimte voor wonen, werken, winkelen en recreëren in zowel uitleggebieden als bestaand stedelijk gebied, door het oppakken of ondersteunen van concrete ontwikkelinitiatieven. Vanuit haar publiekrechtelijke rol legt de gemeente haar visie/ambitie vast op het gebied van wonen, werken, winkelen, recreëren. Deze visie vormt vervolgens het uitgangspunt voor de ruimtelijke plannen die de gemeente vaststelt, zoals de ruimtelijke structuurvisie en de bestemmingsplannen.”¹⁵

2.2.1 Actief of faciliterend grondbeleid

Bij de keuze die een gemeente heeft tussen een actief of een faciliterend grondbeleid kiest de gemeente 's-Hertogenbosch er in deze nota voor om het 'actief, tenzij'-beleid van de afgelopen jaren voort te zetten.¹⁶ Dit betekent dat het college op basis van een analyse kiest voor het actief verwerven van gronden, tenzij er redenen of omstandigheden zijn om dit niet te doen. Het 'actief, tenzij'-beleid heeft in de jaren voor 2018 aantoonbaar bijgedragen aan de realisatie van gemeentelijke doelstellingen zoals woningbouwdifferentiatie, tempo van realisatie en het realiseren van kwaliteit bovenop de wettelijke normen. De gemeente voldoet daarnaast aan een aantal gestelde voorwaarden om 'actief, tenzij'-beleid te voeren¹⁷: de doelstellingen van de gemeenten zijn helder, er is voldoende financiële armslag en de gemeente beschikt over expertise om actief grondbeleid te voeren.¹⁸

Het college kiest in concrete situaties voor een bepaalde vorm van grondbeleid. Deze keuze wordt gemaakt *“binnen de kaders van de door de Raad vastgestelde visies en het door de Raad vastgestelde facetbeleid.”¹⁹*

Factoren die daarnaast bij de afweging worden betrokken voor het type grondbeleid zijn:

1. De mogelijkheid, gelet op de marktsituatie, tot het verwerven van grond;
2. Het gemeentelijk ambitieniveau voor wat betreft de locatie en/of de omgeving;
3. De noodzaak tot sterke gemeentelijke sturing om de gemeentelijke doelen te bereiken;
4. Het risicoprofiel;
5. De mogelijkheid tot waarde-creatie voor de gemeente;
6. Specifiek benodigde deskundigheid;
7. De ontwikkelingstermijn.

¹⁵ Nota, Nota Grondbeleid 2018, gemeente 's-Hertogenbosch, p.5.

¹⁶ Nota, Nota Grondbeleid 2018, gemeente 's-Hertogenbosch, p.7.

¹⁷ Zoals vastgesteld in het rapport van Friso de Zeeuw (praktijkhoogleraar gebiedsontwikkeling TU Delft). De Zeeuw, F. (2014). Grondbeleid: resetten en met name innoveren.

Infrastructuur en Milieu van de Tweede Kamer

¹⁸ Nota, Nota Grondbeleid 2018, gemeente 's-Hertogenbosch, p.7.

¹⁹ Nota, Nota Grondbeleid 2018, gemeente 's-Hertogenbosch, p.8. Er wordt geen definitie gegeven van 'facetbeleid'. In de literatuur wordt dit als volgt omschreven "Ander beleid dat in eigen beleid doorwerkt". Een bepaald aspect van het maatschappelijk verkeer wordt zo belangrijk geacht dat daarvoor sector-overstijgend overheidsbeleid wordt ontwikkeld. Overheidsbeleid als politiek; over de grondslagen van beleid. Peter Hupe, Van Gorcum (2007). In 's-Hertogenbosch, maar ook in andere gemeenten wordt in dit kader veelal bedoeld op het beleid dat betrekking heeft op wonen. Opvallend is dat alle geïnterviewden alleen deze woonopgave duiden. Die opgave gaat vervolgens gepaard met randvoorwaarden van bijvoorbeeld de energietransitie en klimaatadaptatie (natuurinclusief bouwen).

2.2.2 Financieel beleid grondbedrijf

Het grondbeleid wijkt in het financieel beleid sterk af van veel andere gemeentelijke activiteiten, omdat grondbeleid projectmatig, meerjarig, complex en risicovol is. Dit terwijl andere activiteiten zich richten op het behalen van een jaarlijks budgetresultaat. Het gemeentelijk grondbeleid wordt uitgevoerd door het grondbedrijf. De wijze waarop het resultaat van het grondbedrijf wordt bepaald, is mede afhankelijk van de gekozen financiële grondslagen. Het gaat hierbij om de grondslagen voor waardering en resultaatbepaling.²⁰

Die grondslagen vloeien in belangrijke mate voort uit de regels van het BBV. Daardoor is de keuzevrijheid die gemeenten hebben ten aanzien van de financiële grondslagen de afgelopen jaren door het BBV beperkt.²¹ Door de gemeente 's-Hertogenbosch wordt via de MARAP jaarlijks/halfjaarlijks gerapporteerd over de financiële stand van zaken van projecten.

Een belangrijk moment is het openen van een grondexploitatie. Bij een actieve exploitatie zal deze betrekking hebben op de uitgifte van gronden. Bij een faciliterende exploitatie heeft deze veelal alleen betrekking op plankosten of aanpassing van de infrastructuur. Dat besluit markeert de financiële start van projecten. In de grondexploitatie staan de verwachte kosten en opbrengsten van het project in een geraamde periode van bijvoorbeeld vijf of tien jaar. Als er van dat plan wordt afgeweken kan dat alleen gebeuren met toestemming van de raad en indien dit goed gemotiveerd wordt met aanvullend risicobeperkende maatregelen. Deze grondexploitatie dient elk jaar te worden herzien.²²

In de Nota Grondbeleid 2018 wordt het financieel beleid van het grondbedrijf van de gemeente 's-Hertogenbosch van de afgelopen jaren als 'voorzichtig' omschreven. Dit beleid wil de gemeente 's-Hertogenbosch voortzetten. Die voorzichtigheid uit zich in de financiële grondslagen, inschattingen van toekomstige kosten en opbrengsten grondexploitatie, afgewogen besluiten bij kansen voor grond werving en het voeren van deugdelijk risicomangement met het aanhouden van de algemene reserve van het grondbedrijf.²³

Wanneer de werkelijke stand van de algemene reserve van het grondbedrijf wordt vergeleken met de benodigde algemene reserve, verkrijgt de gemeente inzicht in het surplus van de reserve. Dit surplus ontstaat dus wanneer de beschikbare algemene reserve groter is dan de op basis van de risicoanalyse noodzakelijke omvang van de algemene reserve. Het surplus kan volgens de nota van de gemeente 's-Hertogenbosch *"verantwoord worden afgedragen aan de algemene dienst en in het bijzonder aan het gemeentelijk structuurfonds. Indien evenwel de beschikbare algemene reserve kleiner is dan de benodigde algemene reserve, dan moet het saldo van de algemene reserve eerst worden aangevuld uit toekomstige resultaten dan wel uit de algemene middelen. Vanwege de economische problemen in de afgelopen jaren is laatstgenoemde situatie nu nog steeds actueel."*²⁴ Dat wordt visueel weergegeven in onderstaand figuur 2.1.

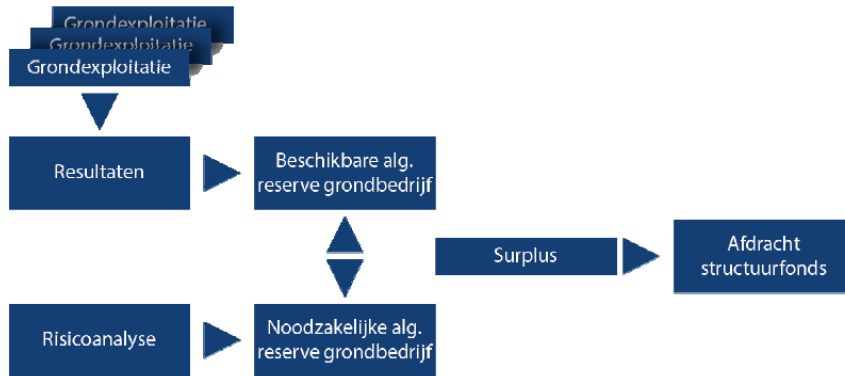
²⁰ Nota, Nota Grondbeleid 2018, gemeente 's-Hertogenbosch, p.11.

²¹ "Redenen hiervoor waren de crisis bij de gemeentelijke grondbedrijven, het streven om de transparantie van de gemeentelijke jaarrekeningen en begrotingen te vergroten en de invoering van de vennootschapsbelasting bij gemeenten." Nota, Nota Grondbeleid 2018, gemeente 's-Hertogenbosch, p.10.

²² Nota, Nota Grondbeleid 2018, gemeente 's-Hertogenbosch, pp.10-11.

²³ Nota, Nota Grondbeleid 2018, gemeente 's-Hertogenbosch, p.11.

²⁴ Nota, Nota Grondbeleid 2018, gemeente 's-Hertogenbosch, p.17.



Figuur 2.1 Afdracht structuurfonds (bron: Nota Grondbeleid 2018).

2.2.3 Grondprijsbeleid

In de Nota Grondbeleid 2018 zijn uitgangspunten voor de te hanteren gemeentelijke grondprijzen opgenomen wanneer de gemeente 's-Hertogenbosch van plan is grond te verkopen. Het uitgangspunt is daarbij dat bij de verkoop van grond marktconforme prijzen worden vastgesteld om verkapte subsidies (staatsteun) te voorkomen. Prijsvorming komt transparant en objectief tot stand en 'oneerlijke' concurrentie tussen gemeente en marktpartijen wordt voorkomen.²⁵

In de gemeente 's-Hertogenbosch zijn daar drie methoden voor:

- Residuele grondwaardemethode: *“De residuele grondwaarde is het verschil tussen enerzijds de commerciële waarde van het gerealiseerde vastgoed (grond plus opstallen) en anderzijds de totale bouw- en bijkomende kosten (inclusief ontwikkelwinst).”*²⁶ Deze methode wordt gebruikt bij woningbouw in de vrije sector.
- Comparatieve methode: *“De waarde van de grond wordt bij deze methode ingeschat op een zo reëel mogelijke marktwaarde op basis van vergelijkbare objecten.”*²⁷ Deze methode wordt gebruikt voor kantoren, bedrijven, winkels en horeca.
- Vaste grondprijs methode: *“Bij deze methode wordt voor maatschappelijke functies zonder winst oogmerk een vaste grondprijs gehanteerd. Deze vaste grondprijs wordt jaarlijks geïndexeerd.”*²⁸ Deze methode wordt gebruikt voor woningbouw voor sociale huur en koop en voorzieningen van algemeen belang.

Het grondprijsbeleid staat primair ten dienste van de ruimtelijke ordeningsdoelstellingen en de doelstellingen van andere beleidsvelden met ruimtelijke implicaties. Zo is de te realiseren kwaliteit van projecten, met de door de raad vastgestelde beleidsdoelen en kaders op het gebied van meer wonen, werkgelegenheid en duurzaamheid, een belangrijke aanleiding om de grondprijs waar mogelijk bij te stellen.²⁹

²⁵ Nota, Nota Grondbeleid 2018, gemeente 's-Hertogenbosch, p.20.

²⁶ Nota, Nota Grondbeleid 2018, gemeente 's-Hertogenbosch, p.20.

²⁷ Nota, Nota Grondbeleid 2018, gemeente 's-Hertogenbosch, p.21.

²⁸ Nota, Nota Grondbeleid 2018, gemeente 's-Hertogenbosch, p.21.

²⁹ Deze kaders zijn in de Nota Grondbeleid samengevat tot dertien punten. Deze dertien punten treft u in Bijlage 5.

2.3 In de Nota Grondbeleid geformuleerde doelstellingen

In de nota zijn twee soorten doelstellingen te onderscheiden: algemene doelstellingen en beleidsdoelstellingen. Met algemene doelstellingen wordt verwezen naar wat de gemeente 's-Hertogenbosch met de nota Grondbeleid zelf wil bereiken. Dit gaat met name over de rol van de raad in het grondbeleid. In de inleiding van de nota komt direct de rol van de raad terug. In een passage in de inleiding van de nota wijst het college op de positie van de raad:

“Ons college streeft er naar uw raad ook op het gebied van het grondbeleid zo goed mogelijk in positie te brengen. Niet voor niets had één van stellingen uit de discussienotitie juist betrekking op dit punt. Qua informatieverstrekking over het grondbeleid en het grondbedrijf gaan wij door op de ingeslagen weg, waarbij uw raad meer dan in het verleden informatie over de individuele projecten tegemoet kan zien. Daarbij pakken wij het signaal van uw raad op om bij bijzondere ontwikkelingen bij projecten de raad eerder te informeren en in positie te brengen.”³⁰

Daarnaast is er sprake van zogenoemde beleidsdoelstellingen. De in 's-Hertogenbosch gehanteerde definitie van het grondbeleid bergt reeds in zich dat het grondbeleid dienend is aan de beleidsdoelstellingen; in het bijzonder de doelstellingen die ruimtelijke implicaties hebben. De doelstellingen van het grondbeleid zijn in de nota zelf echter niet geëxpliciteerd. En voor zover er doelstellingen in staan, richten deze zich vooral op doelstellingen die zijn beoogd met het grondprijnsbeleid. Om die reden is ook gezocht in andere beleidsdocumenten naar doelstellingen die met het grondbeleid worden beoogd, zoals de Begroting 2021 en het Bestuursakkoord 2018-2022. Samengevat komen de volgende beleidsdoelstellingen naar voren:

- De afgelopen jaren heeft het grondbeleid bijgedragen aan woningbouwdifferentiatie, tempo van realisatie (planning) en het realiseren van kwaliteit boven op de wettelijke normen. Door middel van het voortzetten van het 'actief, tenzij'-beleid beoogt de gemeente deze doelstellingen opnieuw te realiseren.³¹
- Het voor de gemeentelijke doelstellingen op het gebied van ruimtelijke ordening creëren van ruimte voor wonen, werken, winkelen en recreëren in zowel uitleggebieden als bestaand stedelijk gebied, door het oppakken of ondersteunen van concrete ontwikkelinitiatieven.³²
- Ook wordt het grondbeleid ingezet voor het stimuleren van duurzaamheid.³³ Op Europees niveau is de wens nieuwbouwwoningen in 2021 (bijna)energie neutraal te hebben. Op het terrein van duurzaamheid worden eisen daarom aangescherpt. Met het grondbeleid wil de gemeente met marktpartijen 'nu' (nota uit 2018) bouwplannen realiseren die qua duurzaamheidsambitie verder gaan dan het vigerend wettelijke kader.³⁴
- Het grondbeleid wordt ook ingezet om “het wonen voor verschillende groepen bewoners betaalbaar te houden en te zorgen voor een evenwichtige woningmarkt wordt bij nieuwe

³⁰ Nota, Nota Grondbeleid 2018, gemeente 's-Hertogenbosch, p.3.

³¹ Nota, Nota Grondbeleid 2018, gemeente 's-Hertogenbosch.

³² Begroting 2021, Grondbeleid, gemeente 's-Hertogenbosch. Geraadpleegd op 9 maart 2022 via [Grondbeleid | Begroting 2021 \(begroting-2021.nl\)](#)

³³ Begroting 2021, Grondbeleid, gemeente 's-Hertogenbosch. Geraadpleegd op 9 maart 2022 via [Grondbeleid | Begroting 2021 \(begroting-2021.nl\)](#)

³⁴ Nota, Nota Grondbeleid 2018, gemeente 's-Hertogenbosch, p.23.

ontwikkelplannen ingezet op de realisatie van voldoende sociale huur en middeldure huurwoningen.”³⁵

- *“Daarnaast wordt ingezet op het realiseren van voldoende woningaanbod voor (internationale) studenten en starters.”³⁶*
- *Opbrengstmaximalisatie is nadrukkelijk geen beleidsdoelstelling.³⁷*

De doelstellingen die de gemeente wil realiseren met het grondbeleid richten zich daarmee voornamelijk op wonen, doorstroming en duurzaamheid. Zoals ook te lezen is in het bestuursakkoord 2018-2022: *“Het gebruiken van de mogelijkheden om vanuit het grondbeleid de verduurzaming en doorstroming te bevorderen.”³⁸*

2.4 Beleidsthema's in het facetbeleid

Het grondbeleid is dus dienend aan andere beleidsthema's met een ruimtelijke impact. De ruimtelijke doelen die de gemeente 's-Hertogenbosch nastreeft, zijn in meerdere documenten omschreven. De belangrijkste is de Ruimtelijke Structuurvisie Stad tussen Stromen³⁹, die door de raad in januari 2014 heeft vastgesteld.⁴⁰ In die structuurvisie zijn de ruimtelijke doelen voor stad op lange termijn omschreven. Dit gaat niet alleen over wonen, maar ook over werken, recreëren, verkeer en openbare ruimte. Deze ruimtelijke doelen vormen het kader voor uitwerking op deelgebieden gerichte structuurvisies en bestemmingsplannen. Het voornemen bestaat in 2023 een Omgevingsvisie op te stellen die invulling geeft aan de verbrede reikwijdte van de Omgevingswet.

Zoals uit de Nota Grondbeleid, het Bestuursakkoord en de Structuurvisie blijkt, is het belangrijkste ruimtelijke thema voor de komende jaren de woningbouwopgave. Voorts zal de forse woningbouwopgave duurzaam tot stand moeten komen. Het realiseren van duurzaamheidsambities heeft niet alleen ruimtelijke gevolgen, maar grijpt daarnaast ook in op bijvoorbeeld de grondprijs. Het grondbeleid zal het verwezenlijken van deze opgaven mogelijk moeten maken. De focus van dit onderzoek ligt dan ook op deze twee beleidsterreinen.⁴¹ Documenten die centraal staan in deze beleidsterreinen zijn de Woonvisie en de nota Duurzaamheid (zie figuur 2.2).

³⁵ *Nota*, Nota Grondbeleid 2018, gemeente 's-Hertogenbosch, p.23.

³⁶ *Nota*, Nota Grondbeleid 2018, gemeente 's-Hertogenbosch, p.23.

³⁷ *Nota*, Nota Grondbeleid 2018, gemeente 's-Hertogenbosch, p.23.

³⁸ *Bestuursakkoord 2018-2022*, #073 #samen #duurzaam #vernieuwend – Bestuursakkoord gemeente 's-Hertogenbosch 2018-2022, mei 2018.

³⁹ *Structuurvisie*, Ruimtelijke Structuurvisie Stad tussen Stromen: Actualisatie, 's-Hertogenbosch, 28 januari 2014.

⁴⁰ *Raadsvoorstel*, Vaststellen Ruimtelijke Structuurvisie 's-Hertogenbosch, raadsvergadering 28 januari 2014.

⁴¹ De scope van het onderzoek is tweezijdig afgeperkt:

- In het rekenkameronderzoek belichten wij andere ruimtelijke doelen dan deze twee genoemde dus niet. Infrastructuur vormt in de gebiedsontwikkeling veelal een onderdeel van een woningbouwopgave of bedrijventerreinopgave. In interviews is gevraagd welke andere beleidsterreinen (bijvoorbeeld, armoede, maatschappelijke ondersteuning of mobiliteit) van invloed zijn op het te voeren grondbeleid. De geïnterviewden beperkten zich veelal tot de thema's tot wonen, werken en duurzaamheid.

- In het rekenkameronderzoek gaan wij niet in op de totstandkoming van het facetbeleid. De genoemde beleidsvelden kunnen zelfstandig ook onderwerp van onderzoek zijn waarbij tevens ook naar Europees, rijks- en provinciaalbeleid kan worden gekeken.



Figuur 2.2 Ruimtelijke structuurvisie, Nota Duurzaamheid en Woonvisie.

In mei 2019 stelt de raad de Nota Duurzaamheid Samenwerken aan een duurzaam 's-Hertogenbosch vast.⁴² In de nota staat dat de gemeente streeft naar een gezonde, groene en klimaatbestendige leefomgeving, een CO2 neutrale gemeente, waardebehoud van grondstoffen en duurzame mobiliteit. Deze vier doelstellingen moeten met behulp van het grondbeleid gerealiseerd kunnen worden.

Eind 2019 volgen beraadslagingen in de commissie Omgeving over de Discussienotitie Woonvisie, welke op 10 december 2019 wordt aanvaard.⁴³ Omdat in het eerste kwartaal van 2020 de Woonvisie wordt vastgelegd, en gegeven de enorme druk op de woningmarkt én het stevig maatschappelijk en politiek debat over 'wonen', wordt in een motie gevraagd om nadere informatie voor de raad. Juist deze nadere informatievragen hebben betrekking op het grondbeleid van de gemeente 's-Hertogenbosch: *"Een andere kijk op het grondbeleid is noodzakelijk: Maatschappelijk rendement moet steviger gepositioneerd worden naast het financieel rendement."*⁴⁴ Dit leidt tot aanpassingen in de uiteindelijke Woonvisie 's-Hertogenbosch 2020 'Bouwsteen voor de Bossche Omgevingsvisie'.⁴⁵ De woonopgaven die in de woonvisie zijn uitgewerkt zijn als volgt:

- Passend en betaalbaar wonen voor iedereen.
- Leefbare en inclusieve buurten.
- Toekomst bestendige een duurzame woningbouwvoorraad.
- Strategisch innovatief woonprogramma.

De beleidsdoelen uit de Woonvisie en de Nota Duurzaamheid hebben logischerwijze invloed op de te maken grondbeleidskeuzes. Wellicht moet actiever gronden worden verworven om hoge woningbouwdoelstelling te faciliteren of moet rekening gehouden worden met meer (niet-uitgeefbaar) openbaar groen om een klimaatbestendige leefomgeving mogelijk te maken, heeft groene mobiliteit ruimtebeslag tot gevolg of komt de betaalbaarheid van woningen door duurzaamheidsmaatregelen onder druk te staan.

Ook andere beleidsterreinen zoals het sociaal domein of bijvoorbeeld onderwijs, sport of cultuur kunnen van invloed zijn op grondbeleidskeuzes. Denk hierbij aan herontwikkeling van maatschappelijk vastgoed die wordt ingegeven door gewijzigde beleidsdoelen. Naar verwachting hebben deze echter minder impact dan de woonvisie of het duurzaamheidsbeleid. Het onderzoek van de Rekenkamercommissie heeft zich mede

⁴² Nota, Samenwerken aan een duurzaam 's-Hertogenbosch, mei 2019, 's-Hertogenbosch. Zie ook *Bestuursakkoord 2018-2022*, #073 #samen #duurzaam #vernieuwend – Bestuursakkoord gemeente 's-Hertogenbosch 2018-2022, mei 2018.

⁴³ Motie, Motie vreemd aan de orde van de dag: Inzicht en verdieping woonbeleid, motie bij vergadering 10 december 2019. Motie opgesteld door SP, PvdA, de Bossche Groenen en Leefbaar 's-Hertogenbosch. Motie aanvaard.

⁴⁴ Discussienotitie, Discussienotitie Woonvisie; met lef de toekomst tegemoet! 27 februari 2020, 's-Hertogenbosch.

⁴⁵ Woonvisie, Woonvisie 's-Hertogenbosch Bouwsteen van de Bossche Omgevingsvisie – Wonen in een sterke stad met leefbare wijken en dorpen, 2020, gemeente 's-Hertogenbosch.

op basis van de studie van verstrekte beleidsdocumenten en interviews gericht op de twee vermelde beleidsterreinen woningbouw en duurzaamheid.

2.5 Constateringen grondbeleid 's-Hertogenbosch

Het grondbeleid is slechts beperkt kaderstellend van aard. Alleen het grondprijnsbeleid heeft een kaderstellend karakter. De (ruimtelijke) doelen en kaders worden gesteld in het facetbeleid (bijvoorbeeld de woonvisie) en niet in het grondbeleid. Dit facetbeleid wordt op verschillende momenten ter vaststelling aan de raad voorgelegd, ook wordt geen verband gelegd met het grondbeleid of te hanteren grondbeleidsinstrumenten. Door dit gebrek aan samenhang wordt de raad niet optimaal in positie gebracht om invloed uit te oefenen.

3. De praktijk: de (toepassing van de) kaderstelling, de uitvoering en verantwoording van het grondbeleid

3.1 Inleiding

Hoofdstuk 3 biedt inzicht in de afspraken tussen het college en de raad over de kaderstelling, uitvoering en verantwoording van grondbeleid van de gemeente 's-Hertogenbosch. Dit hoofdstuk analyseert hoe dat in de praktijk heeft plaatsgevonden. Het eerste deel van dit hoofdstuk richt zich op de kaderstellende rol van de raad. Voor gemeentelijke gebiedsontwikkelingsprojecten worden kaders door de raad in verschillende documenten vastgesteld. Deze kaders zouden moeten voortborduren op de kaders van de Ruimtelijke Structuurvisie, Woonvisie en de Nota Grondbeleid. Paragraaf 3.2 geeft deze kaders weer op basis van beschikbaar gestelde projectinformatie in enkele geselecteerde projecten. Voorts is een interview gehouden met een projectleider waarin verdiepende vragen over de wijze van totstandkoming van de kaders en de raadsbetrokkenheid bij projecten zijn gesteld.

In het tweede deel van dit hoofdstuk staat de uitvoering van het grondbeleid van de gemeente 's-Hertogenbosch centraal. De Rekenkamercommissie brengt in paragraaf 3.3 eerst de interne werkwijze en organisatie in kaart. Vervolgens wordt geanalyseerd over welke informatie rond ruimtelijke projecten de raad beschikt, om zo de beleidskeuzes van het college in het grondbeleid te kunnen duiden. De informatievoorziening voor de besluitvorming is in dit rapport onderzocht aan de hand van een analyse van een tiental projecten.⁴⁶

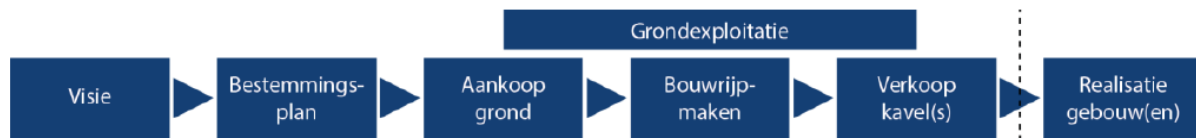
Tot slot wordt paragraaf 3.4 in kaart gebracht op welke wijze het college verantwoording aflegt over het gevoerde grondbeleid. Die analyse laat zien dat het college keuzes verantwoordt bij de uitvoering van projecten op verschillende momenten. De verwachting is dat sturing op het grondbeleid in de projecten zich vooral richt op de programmering en de keuze van het te voeren grondbeleid. Sturing op en verantwoording van de financiële parameters (plankosten, rente, inflatie etc.) en prognose vindt vooral plaats in de P&C-cyclus.

3.2 Kaderstelling in het grondbeleid

In het voorgaande hoofdstuk werd omschreven op welke momenten het college de raad in positie zou moeten brengen om kaders voor het grondbeleid vast te stellen. Figuur 3.1 toont het schema van de grondexploitatie afspraken in de gemeente 's-Hertogenbosch zoals weergegeven in de MARAP 2020. Uit dat schema kan de onjuiste indruk ontstaan dat het bestemmingsplan voorafgaand aan de grondexploitatie wordt vastgesteld door de raad. De analyses van de ruimtelijke projecten (paragraaf 4.2 en 4.3) tonen aan dat de raadsbetrokkenheid bij de kaderstelling ook in een iets andere volgorde kan verlopen. Er zijn verschillende redenen om het moment van vaststelling op een ander moment in de ontwikkeling te plannen. Bij beeldbepalende of ingrijpende binnenstedelijke herontwikkelingen worden aparte structuurvisies gemaakt. Er kunnen – veelal kostenverhaal technische – redenen zijn om het moment van

⁴⁶ Zoals omschreven in Hoofdstuk 1 zijn dat de volgende projecten: Brabantbad; Brand II; Chopinstraat; Jan Olieslagersstraat; Maaspoort; Vinkelseslagen; Willemspoort; Zwartbroekweg. Dit betreffen gebiedsontwikkelingsprojecten met verschillende kenmerken: binnenstedelijke-, buitenstedelijke ontwikkeling, intensieve of extensieve betrokkenheid gemeente, historische grondpositie of inzet grondbeleidsinstrumenten, woningbouw, maatschappelijke bedrijfsontwikkeling, etc. Een beschouwing van de interviews over de uitvoering van het grondbeleid van gemeente 's-Hertogenbosch treft u in Bijlage 7.

vaststelling van het bestemmingsplan zo laat mogelijk in de ontwikkeling te plannen. Ook is het mogelijk dat geen grondbeleidskeuzes meer hoeven te worden gemaakt, omdat de locatie wordt ontwikkeld die al gemeentelijk historisch eigendom zijn of ooit strategisch zijn verworven.



Figuur 3.1 Schema grondexploitatie de gemeente 's-Hertogenbosch (bron: MARAP 2020).

De overwegingen voor een grondbeleidskeuze worden niet in het bestemmingsplan vastgelegd, tenzij het ingrijpende gevolgen heeft voor het project. De verschillende afwegingen in het grondbeleid instrumentarium vindt intern plaats in de “visie”. Er zijn enkele gezichtsbepalende projecten die een visie- of startdocument hebben waarin afwegingen voor grondbeleid uiteengezet worden. Ook als de gronden al in het bezit zijn van de gemeente is er een beperkte formele vastlegging te vinden over de grondbeleidskeuze.

3.3 Uitvoering van het grondbeleid

Na de voorbereiding van het college, besluit de raad over de vaststelling van de kaders. Hierna is het zaak het grondbeleid uit te voeren. Dat is een taak voor het college van B&W en de ambtelijke organisatie. Deze paragraaf gaat in op deze uitvoering van het grondbeleid. Daarvoor wordt eerst de interne organisatie en werkwijze van de gemeente 's-Hertogenbosch in kaart gebracht. Daarna wordt in kaart gebracht hoe het grondbeleid doorwerkt in de gebiedsontwikkelingsprojecten die zijn onderzocht voor dit rapport.

3.3.1 Interne organisatie en werkwijze

De interne organisatie van de gemeente 's-Hertogenbosch voor de uitvoering van het grondbeleid is professioneel georganiseerd, met een sterke controlefunctie. In de uitvoering bestaat er een koppeling tussen Wonen en het grondbeleid zoals dat ook in de beleidsontwikkeling gebeurt. De uitvoering van het grondbeleid vindt voornamelijk plaats binnen de sector Stadsontwikkeling en Programma's en projecten.

De vertegenwoordigers van de verschillende afdelingen werken binnen projectgroepen samen aan de planvorming en uitvoering van een project. De uitvoering van grondbeleid ligt in het bijzonder bij de afdeling Wonen en grondzaken. De teams Grondzaken en Wonen zijn ondergebracht in één afdeling. De afdeling heeft vier teams: Planeconomie, Verwerving, Uitgifte en Wonen. De teamleider Wonen gaat ook over de woningproductie en duurzaamheid. Planeconomen maken deel uit van de projectteams waarin ook andere disciplines aanwezig zijn en worden aangestuurd door projectleiders. Dit biedt een duidelijke werkstructuur. Binnen grondzaken is ook de functie van Controller voor de projecten belegd. De synergie tussen Wonen en Grondzaken wordt ook omschreven door een respondent met betrekking tot de sociale woningbouw: *“We kunnen de beleidsdoestellingen sociaal wonen binnen afdeling uitvoeringgericht afstemmen. Voor onderdelen die de markt niet goed oppakt worden gemeentelijke locaties gebruikt.”*⁴⁷

⁴⁷ Interview gemeentelijke respondent,

Geïnterviewden wijzen erop dat deskundigheid van de afdeling Grondzaken strikt noodzakelijk is voor de beheersing van het grondbedrijf, er moet voldoende financieel geweten aanwezig zijn. Zo stellen meerdere respondenten dat financiële voorzichtigheid en realisatie van projecten en ambities op de werkvloer bij elkaar worden gebracht. Gesprekken daarover vinden vooral plaats binnen de projectgroepen. Planeconomen spelen daarbij een belangrijke rol volgens de respondenten. Planeconomen zijn gericht op de realisering van een project en rekenen en tekenen om een project en de ambities van het project mogelijk te maken, zij bepalen de financiële randvoorwaarden. Soms gebeurt het dat ambities verder gaan dan financieel verantwoord wordt bevonden of dat deze ambities de kaders van de grondexploitatie overschrijden. Dan zal de planeconoom “op de rem staan”.

Er is geen vast escalatiemodel als belangen – realisering van ambities versus financiële voorzichtigheid – botsen. Soms wordt in overleg met een wethouder een richting bepaald, soms wordt de directeur Stadsontwikkeling in positie gebracht. Aangegeven is dat de hoofdregel is dat bestuursorganen geen last mogen hebben van belangentegenstellingen in de ambtelijke organisatie.

De sector M&D heeft een interne controlerol. Voordat collegevoorstellen en raadsvoorstellen in procedure worden gebracht, voert het sector M&D een ‘voorzichtigheidsstoets’ uit, zo wordt de specifieke toegevoegde waarde als volgt omschreven:

“Het stapelen van ambities moet gezien worden in het perspectief van het financiële. Door het in een vroegtijdig stadium maken van de financiële vertaalslag, voorkom je dat je in een fuik zwemt waarbij je afscheid moet nemen van de ambities omdat het financieel niet kan. Of waarbij naar buiten toe verwachtingen zijn gewekt, die leiden tot onrendabele investeringen waarvoor middelen moeten worden vrijgemaakt, zonder dat een integrale afweging heeft plaatsgevonden.”⁴⁸

3.3.2 Doorwerking grondbeleid in projecten

In alle bestudeerde projecten wordt inzicht geboden in de programmering van de projecten. De inhoud van een (omvangrijk) project wordt op verschillende momenten bij de raad geagendeerd. Het gaat hierbij om de stedenbouwkundige uitgangspunten, het aantal (betaalbare) woningen, de duurzaamheids- en klimaatadaptiedoelen, enzovoort. Deze onderwerpen zijn dan ook onderwerp van discussie bij behandeling in de Commissie Omgeving en de raad.⁴⁹ Dat gebeurt soms in een vroegtijdig stadium (bijvoorbeeld een Ambitiedocument) of in een laat stadium (bij de vaststelling van een bestemmingsplan). Dit ligt anders voor de te maken of gemaakte grondbeleidskeuzes. Box 3.1 vat de resultaten uit analyse van de raadsbetrokkenheid in de tien projecten overzichtelijk samen.

Box 3.1 Betrokkenheid raad bij grondbeleidskeuzes

In de bestudeerde projecten is nagegaan of overwegingen over grondbeleidskeuzes zijn aangetroffen in stukken die met de raad gedeeld zijn. Uit de analyse van deze documenten blijkt het volgende:

De raad krijgt informatie over grondbeleidskeuzes:

- Bij aangaan publiek-private samenwerking (Willemspoort);

⁴⁸ Interview gemeentelijke respondent.

⁴⁹ Zie bijvoorbeeld de behandeling van het Ambitiedocument Omgeving Station Oost en het gebiedsperspectief De Bossche Stadsdelta.

- Vaststelling van een bestemmingsplan (Maaspoort, Zwartbroekweg, Brabantbad, Vinkelse slagen fase 2);
- Tussentijds in raadsinformatiebrieven (Brabantbad);
- Nota van Uitgangspunten.

Soms is er (nog) geen raadsbetrokkenheid:

- Omdat ontwikkeling plaatsvindt op eigen gronden of alleen op gronden van een ontwikkelaar/marktpartij (Jan Olieslagerstraat) en de ontwikkeling niet omvangrijk is;
- Indien er sprake is van Verkoop en ontwikkelvoorwaarden (schoollocatie Chopinstraat)

In aanvulling op de informatie rond de tien projecten is in het raadsinformatiesysteem gezocht naar aanvullende documentatie in andere projecten waarin naar verwachting informatie over grondbeleid is opgenomen in de periode van 2020 tot 2021.⁵⁰ In de volgende documenten wordt de raad op de hoogte gesteld van grondbeleidskeuzes:

- Ambitiedocument (Omgeving Station Oost);
- Gebiedsperspectief (Bossche Stadsdelta);
- Masterplan (Heesch-West)
- Ruimtelijk en functioneel kader (EKP-terrein-Noord).

Als grondbeleidskeuzes worden voorgelegd, gebeurt dat volgens een respondent in de bestemmingsplannen: *“Het grondbeleid is een instrument, een voertuig. De raad moet in positie zijn om financiële afwegingen te maken. De raad stelt bij de vaststelling van het bestemmingsplan ook de grondexploitatie vast.”*⁵¹ In informatie die met de raad wordt gedeeld, is echter slechts beperkt informatie terug te vinden over grondbeleidskeuzes. Zo wordt niet verklaard waarom de ene voormalige school ‘as is’ wordt verkocht aan een ontwikkelende partij (de Chopinstraat), terwijl een vergelijkbare locatie in een actieve grondexploitatie wordt ondergebracht (Zwartbroekweg). Zoals omschreven in Box 3.1 wordt dat in sommige gevallen verklaard omdat geen keuzes meer gemaakt kunnen worden. Dit is het geval indien een ontwikkeling deel uitmaakt van een groter complex waarin al decennia op grond van een bouwclaim wordt samengewerkt, er sprake is van historische grondpositie of duidelijk is dat geheel op gronden van een particuliere eigenaar of ontwikkelaar kan worden ontwikkeld.

Slechts in twee van de onderzochte projecten zijn in de met de raad gedeelde documenten afwegingen over het te hanteren grondbeleid aangetroffen: Willemspoort en De Bossche Stadsdelta.⁵² In die twee gevallen wordt verwezen naar de gebiedskenmerken of afspraken met ontwikkelaars in een PPS-constructie (een constructie met een Publiek Private Samenwerking). Het aangaan van deze PPS wordt aangemerkt als een keuze voor actief grondbeleid.

In de paragraaf ‘Economische uitvoerbaarheid’ van bestemmingsplannen wordt voorts in beperkte mate over grondpositie en financiële kaders informatie verstrekt. Dat is bijvoorbeeld het geval bij de vaststelling van het bestemmingsplan van Willemspoort. Hiervoor is een juridische reden. Het benoemen van aandachtspunten of onzekerheden in de ontwikkeling, kan de besluitvorming kwetsbaar maken. Ook bij de

⁵⁰ Omdat het beeld op basis van deze projecten beperkt is, is in het raadsinformatiesysteem gezocht met de zoekterm ‘ontwikkelstrategie’. De zoekactie is beperkt tot de jaren 2020 en 2021.

⁵¹ Interview gemeentelijke respondent.

⁵² In het raadsinformatiesysteem is zekerheidshalve door deze beperkte opbrengst verder gezocht. In 2020 en 2021 is in ieder geval ook in het Ambitiedocument Omgeving Station Oost een ontwikkelstrategie te vinden, die gedeeld is met de raad.

ontwikkeling van het Brabantbad kan een raadslid uit de beschikbare informatie niet goed opmaken of er nou geld is verdiend of dat het geld heeft gekost (“*mede vanwege een reeds getroffen voorziening*”).

In die ontwikkelstrategie in het Gebiedsperspectief De Bossche Staddelta wordt geen verband gelegd tussen de doelen die bijvoorbeeld zijn opgenomen in de Woonvisie of het duurzaamheidsbeleid en te maken grondbeleidskeuzes.⁵³ Ook is geen verwijzing opgenomen naar de Nota Grondbeleid of naar de criteria die zijn opgenomen in de Nota voor actief of faciliterend grondbeleid. Voorts zijn in de uitvoerbaarheidsparagrafen van de bestemmingsplannen slechts algemeen geformuleerde zinnen aangetroffen over het grondbeleid, die nauwelijks duiding geven van gemaakte of te maken keuzes. Dit is verklaarbaar omdat die zinnen alleen bedoeld zijn om de economische uitvoerbaarheid in ruimtelijke ordeningsperspectief te onderbouwen.

Als wordt bedacht dat er vaak sprake is van een langjarig ontwikkelproces voor het moment van totstandkoming van een Ambitiedocument of Gebiedsperspectief, zijn mogelijk al keuzes gemaakt die voorsorteren op de ontwikkelstrategie. Er kunnen gronden zijn aangeboden aan de gemeente of (ambtelijk) kan besloten zijn geen grondbeleidsinstrumentarium te benutten.⁵⁴ Om die reden zijn dan geen overwegingen over de te maken keuzes te vinden in de documenten.

Daarnaast is het mandaat van het college binnen de projecten vaak niet gedefinieerd. Daarmee is het onduidelijk of de raad bijvoorbeeld betrokken is bij eerdere grondaankopen zoals het geval is bij Willemspoort, Vinkelseslagen, fase 2 en De Brand. Voor de raad wordt in de meeste documenten ook geen duidelijk beeld geschetst voor wie de financiële risico's en consequenties precies zijn. Dat is bijvoorbeeld bij De Brand II het geval, waar zowel de gemeente 's-Hertogenbosch, als Rijkswaterstaat, als het Waterschap Aa en Maas als privébezitters eigenaar zijn.

Geconstateerd kan worden dat de informatievoorziening over de projecten niet volgens een vast stramien verloopt, geen vaste elementen omvat die altijd worden onderbouwd en dat de terminologie (visies, perspectieven, kaders, etc.) van aangeboden documenten varieert. Dit heeft tot gevolg dat voor de verantwoording van het gevoerde grondbeleid door het college de informatievoorziening in de P&C-cyclus aan belang wint.

3.4 Sturing en verantwoording over het gevoerde grondbeleid in de P&C-cyclus

Zoals omschreven in de Nota Grondbeleid 2018 heeft de gemeenteraad van 's-Hertogenbosch verschillende sturingsmomenten met betrekking tot het grondbeleid. Voor de kaderstelling door de raad gaat het dan over het vaststellen van kaders, randvoorwaarden, prioriteiten en wijze van ontwikkeling. Op diezelfde manier is er een mogelijkheid tot controle van de verantwoording van het college. Deze sturingsmomenten zijn samengevat in tabel 3.1.

Tabel 3.1 Sturingsmomenten van de gemeenteraad		
Wanneer	Wat	Sturing door de raad op grondbeleid
Als ontwikkelingen hierom vragen	Nota grondbeleid	Vaststellen kaders grondbeleid, voorbereid door het college. “Vastgelegd zijn de kaders voor actief en faciliterend

⁵³ Wel wordt verwezen naar subsidiemogelijkheden van andere overheden voor onder meer klimaatadaptatie.

⁵⁴ De Rekenkamercommissie kan dit op grond van de door het college beschikbaar gestelde stukken niet vaststellen. De strategische aankoop van de veevoederfabriek vormt een aanwijzing dat dit het geval is.

		<i>grondbeleid, het financieel beleid van het grondbedrijf en het prijsbeleid."</i>
Continu	Visies en beleidsnota's op het gebied van wonen, werken, winkelen, recreëren (visies en facetbeleid)	Vaststellen randvoorwaarden voor uitvoering grondbeleid. <i>"Door het vaststellen van ruimtelijke visies en beleidsnota's met ruimtelijke implicaties geeft de gemeenteraad richting aan de gewenste ruimtelijke ontwikkelingen. Deze visies en dit facetbeleid zijn kaderstellend voor de uitvoering van het grondbeleid. Het gaat hierbij dus nadrukkelijk niet om het grondbeleid zelf, maar om het beleid dat de randvoorwaarden vastlegt waarbinnen de gemeente haar grondbeleid uitvoert. Voor zover aan de orde, wordt in deze beleidsstukken wel aangegeven wat de effecten zijn van in het stuk gemaakte keuzes voor de financiële positie van het grondbedrijf indien het grondbedrijf de uitvoerende actor is."</i>
Per plangebied	Ruimtelijke plannen (m.n. bestemmingsplannen)	Vaststellen wijze van ruimtelijke ontwikkeling plangebied inclusief financieel-economische uitvoerbaarheid. <i>"Nieuwe ontwikkelingen worden mogelijk gemaakt door planologische procedures, in de meeste gevallen door een herziening of een afwijking van het bestemmingsplan."</i>
Jaarlijks	Begroting	Vaststellen ruimtelijke prioriteiten begrotingsjaar. <i>"In de begroting staat, vooral in de programma's 'Fysiek' en 'Werk en Economie', aangegeven welke concrete projecten in het betreffende jaar centraal zullen staan. Daarnaast worden in de paragraaf 'Grondbeleid' de hoofdlijnen van het grondbeleid, zoals verwoord in de nota grondbeleid, weergegeven plus de mogelijke effecten die actuele ontwikkelingen hierop hebben."</i>
Jaarlijks	Managementrapportage (MARAP)	Kennisnemen van de belangrijkste ontwikkelingen bij projecten. <i>"De jaarlijkse herziening van de grondexploitatie is door uw raad formeel gedelegeerd aan het college, onder de restrictie dat het college al in de managementrapportage de belangrijkste ontwikkelingen aangeeft en in de paragraaf grondbeleid van de jaarrekening volledig verantwoording hierover aflegt."</i>
Jaarlijks	Jaarrekening	Beoordelen verantwoording door College over grondbeleid.
Bron: Nota Grondbeleid 2018, pp.24-25.		

De kaderstellende taken van de raad met betrekking tot sturing op het grondbeleid hebben dan vanuit de P&C cyclus betrekking op:

- Programmering (inhoud van de grondexploitatie locaties);
- Planning (looptijd en voortgang);
- Prijzen (verkoopprijs van kavels);
- Plankosten (kosten om locatie te ontwikkelen);
- Parameters (van rente, inflatie, organisatie, en overhead);
- Prognose (van het verwachte resultaat en bijbehorend risicoprofiel).

Zoals omschreven in tabel 3.1 heeft de gemeenteraad van de gemeente 's-Hertogenbosch naast de kaderstellende lijn van de P&C-cyclus ook een inhoudelijke lijn voor het vaststellen van grondbeleidskaders.

Voor het grondbeleid in het algemeen gaat het om de volgende documenten:

1. Structuurvisie of Omgevingsvisie;
2. Woonvisie (en bedrijvensvisie, etc.) en programmering op gemeenteniveau;
3. Duurzaamheidsbeleid;
4. Andere Beleidsthema's.
5. Nota grondbeleid

Ook op omvangrijke projecten met een ruimtelijke impact kan de raad kaders vaststellen, zoals:

6. Voorbereidingskredieten;
7. Masterplan of stedenbouwkundig plan waarin een ontwikkelstrategie is opgenomen;

8. Bestemmingsplan of Omgevingsplan.

Het college kan voor de verantwoording in de jaarstukken of de jaarrekening, de begroting, de managementrapportage (MARAP), of voortgangsrapportages rapporteren over de realisatie van doelstellingen, de financiële resultaten en de vooruitzichten voor de komende periode. Doordat de P&C-cyclus aan belang wint ten opzichte van informatievoorziening per project, is de informatievoorziening aan de raad in overwegende mate gericht op het bieden van inzicht in de financiële resultaten en risico's.

De analyse van deze documenten toont aan dat deze verantwoording voornamelijk plaatsvindt in de paragraaf grondbeleid bij de jaarrekening en in mindere mate in de MARAP.⁵⁵ In de Paragraaf Grondbeleid in de jaarstukken wordt gerapporteerd over:

- De resultaten van het grondbedrijf als geheel uitgesplitst in een verantwoording over het afgelopen jaar en ook een prognose voor de toekomst (op basis van geactualiseerde grondexploitaties);
- Per afzonderlijke grondexploitatie een verantwoording over het afgelopen jaar (programmatisch en financieel) inclusief een toelichting op de significante afwijkingen, en ook een actuele prognose voor de toekomst.⁵⁶

In de paragraaf grondbeleid wordt niet gerapporteerd over:

- Het moment van opening van een grondexploitatie;
- De oorspronkelijke en bijgestelde maatschappelijke doelen (bijvoorbeeld de aantallen, betaalbaarheid en duurzaamheid) van het project;
- De totstandkoming van de boekwaarde of ontwikkelingen die hebben bijgedragen aan deze boekwaarde;
- Bijzondere omstandigheden of risico's bij de ontwikkeling.

De financiële informatie over een project wordt op uniforme wijze verstrekt en is overzichtelijk gepresenteerd, maar krijgt niet veel duiding in de paragraaf grondbeleid. De informatie is in het bijzonder gericht op de financiële parameters en financiële risico's in projecten. De toelichtende zinnen in de Paragraaf grondbeleid zijn erg kort en geven weinig informatie of hoe het nu echt gaat met een project. Zo wordt bijvoorbeeld geconstateerd dat de geraamde kosten niet zijn gemaakt en dat deze kosten doorschuiven naar een volgend boekjaar. De reden van deze vertraging wordt echter niet toegelicht.⁵⁷

In interviews geven respondenten aan dit als een probleem te ervaren. Om die reden worden informatiesessies (Informer en Ontmoeten) gehouden om raadsleden beter mee te nemen in de betekenis van de rapportages. Een gemeentelijk medewerker verwoordt dit als volgt:

“In de MARAP moet de raad zijn best doen om te begrijpen wat er staat en wat er achter zit. Ze worden altijd geïnformeerd, maar het zakt weg bij raadsleden, techniek van grondbedrijf is fiscaal, misschien concreter maken met voorbeelden lopende projecten in plaats van de techniek er achter. We moeten de raad meer in staat stellen om te sturen op de doelen, de raadsleden hoeven de techniek niet te snappen, maar wel de kaders en afwegingen. Deze raad heeft focus op wonen en

⁵⁵ Managementrapportage Grondbeleid 2021.

⁵⁶ De prognose van het grondbedrijf heeft betrekking op: (1) de ontwikkeling van het weerstandsvermogen; (2) de winstname; (3) toevoegingen aan het fonds bovenwijks; (4) het verloop van de kosten en opbrengsten; (5) uitgifte van de woningbouw en bedrijventerreinen.

⁵⁷ Paragraaf Grondbeleid Jaarrekening 2020.

dat gaat best precies. We moeten laten zien hoe grondbedrijf bezig is om deze doelen te bereiken. De raad moet ook college ruimte geven om uit te voeren, kaders worden soms gestapeld. In praktijk worden beleidskeuzes gemaakt per plan, in een dialoog met burgers en initiatiefnemers. Dan vindt ambtelijke voorbereiding plaats, de raad komt op het laatst. Dit levert soms spanning op, zeker gelet op de meerjarige doorlooptijd en wisselende kaders.”

In de MARAP grondbeleid, waarin het college aan de raad verantwoording aflegt, wordt een overzicht van de huidige vastgoedmarkt en de (verwachte) resultaten in 2021 versus hetgeen begroot is in de paragraaf Grondbeleid in de jaarrekening 2020. De rapportage is erop gericht om de financiële verschillen tussen de ‘begroting’ in de jaarrekening en de daadwerkelijke resultaten te duiden. Het verklaren van de financiële verschillen wordt in algemene zin geduid en voor enkele projecten waar zich wijzigingen met enige omvang hebben voorgedaan. De MARAP maakt dus een vergelijking met de (financiële) situatie die in het voorjaar in de jaarrekening is beschreven.

De begroting – een derde document waarin verantwoording over het grondbeleid kan worden afgelegd door het college – gaat niet in op de realisatie van het grondbeleid. De begroting bevat een korte beschrijving van het beleid en de kaderstelling van de gemeenteraad in de paragraaf grondbeleid. De paragraaf grondbeleid heeft een toelichtende functie en bevat: (1) een Paragraaf Grondbeleid, (2) een Paragraaf Verbonden Partijen, (3) een Paragraaf Weerstandsvermogen en Risicobeheersing en (4) een Bijlage Investeringsplan bestaand beleid (Investerings grondbedrijf).

Tot slot is er een mogelijkheid om verantwoording af te leggen in voortgangsrapportages. In de Voortgangsrapportage Woningbouw wordt de raad jaarlijks geïnformeerd over de resultaten van het woonbeleid van het afgelopen jaar op grond van de Woonvisie en wordt op relevante onderdelen een doorkijk gegeven naar de inzet voor de komende periode.⁵⁸ In de laatste voortgangsrapportage wordt ingegaan op de maatregelen uit de raadsinformatiebrief ‘Sneller bouwen aan ‘s-Hertogenbosch’ en de Meerjarige Prestatieafspraken 2021-2025.⁵⁹ In ‘Sneller bouwen aan ‘s-Hertogenbosch’ is de ambitie geformuleerd om 10.500 nieuwe woningen te realiseren in de periode 2020-2030.

Uit die voortgangsrapportage blijkt dat in de potentiële plancapaciteit een overschot zit van ongeveer een derde ten opzichte van de doelen. In de Voortgangsrapportage Wonen, het collegevoorstel voor potentiële woningbouwcapaciteit en de kwartaalberichten woningbouw (bijvoorbeeld die over het laatste kwartaal van 2020) zijn geen overwegingen op genomen over de inzet van grondbeleid of grondbeleidsinstrumenten.⁶⁰ Mondeling is toegelicht dat de marge van capaciteit ten opzichte van daadwerkelijke productie enerzijds een gebruikelijke maar ook noodzakelijke overcapaciteit is. Dit gelet op mogelijke publiekrechtelijke belemmeringen waardoor plannen niet kunnen worden uitgevoerd.⁶¹ Deze overcapaciteit maakt ook dat de doelen uit de Woonvisie en ‘Sneller bouwen aan ‘s-Hertogenbosch’ binnen de huidige plancapaciteit uitvoerbaar zijn.⁶²

⁵⁸ Reg.nr 10898708

⁵⁹ Raadsinformatiebrief 18 februari 2020

⁶⁰ Voortgangsrapportage Wonen 2020, raadsinformatiebrief 23 maart 2021

⁶¹ Interview gemeentelijke respondent

⁶² Er is dus ogenschijnlijk geen reden om overwegingen te wijden aan de inzet van grondbeleid of grondbeleidsinstrumenten.

3.5 Constatering kaderstelling, uitvoering en verantwoording grondbeleid

- De kaderstelling is terug te vinden in veel verschillende documenten. Het ontbreekt aan een vast stramien bij (enigszins omvangrijke) ontwikkelopgaven.
- De analyse van de doorwerking van het grondbeleid van de gemeente 's-Hertogenbosch in verschillende gebiedsontwikkelingsprojecten van de gemeente doet vermoeden dat het maken van grondbeleidskeuzes als een uitvoeringstechnische taak wordt gezien.
- Dat betekent dat het situationeel handelen in het bijzonder geborgd moet worden door de deskundigheid van de uitvoerende afdelingen.
- In informatie die met de raad wordt gedeeld, is slechts beperkt informatie terug te vinden over grondbeleidskeuzes. Ook wordt minimaal geïnformeerd over grondpositie en financiële kaders in de paragraaf 'Economische uitvoerbaarheid' van bestemmingsplannen.
- De financiële informatie over een project wordt in de jaarstukken op uniforme wijze verstrekt en is overzichtelijk gepresenteerd, maar krijgt niet veel duiding in de paragraaf grondbeleid. Het bieden van een overzicht van 'mutaties' in de stukken draagt slechts in beperkte mate bij aan het verkrijgen van inzicht in het verloop van een project
- De verantwoording in de P&C cyclus heeft geen betrekking op doelbereiking. Er wordt slechts beperkt inzicht gegeven in de voortgang en bijzonderheden van het project. De projecten worden in de P&C-cyclus wel verantwoord, maar een "eindstand" over de gerealiseerde betaalbare woningen en bereikte maatschappelijke doelen *per project* ontbreekt.
- Tot slot is in de verzamelde informatie niet waargenomen of doelen die zijn gesteld in het facetbeleid, hebben geleid tot een bepaalde of een aangepaste grondbeleidskeuze.

4. Inspiratie: grondbeleid in andere gemeenten

4.1 Inleiding

De tweede deelvraag uit dit rekenkameronderzoek is gericht op het grondbeleid bij vergelijkbare gemeenten en hoe dit zich verhoudt tot het grondbeleid van de gemeente 's-Hertogenbosch. Hierbij is gekozen om vijf gemeentelijke strategisch grondadviseurs te interviewen met vergelijkbare vraagstukken rondom grondbeleid. De bevindingen zijn gebaseerd op deze gesprekken. De volgende gemeenten zijn geselecteerd voor dit deel van het onderzoek: Amersfoort, Zwolle, Nijmegen, Breda en Tilburg.

4.2 Amersfoort: vergelijkbaar, maar mogelijk pragmatischer

De gemeente Amersfoort heeft als ambitie projecten en gebiedsontwikkelingen te realiseren en faciliteren die passen binnen het gemeentelijk beleid. In dat verband verwerven zij indien gewenst vanuit strategisch oogpunt vastgoed, beheren het (tijdelijk) en verkopen het, binnen financiële en juridische kaders.

De gemeente Amersfoort beoogt in het grondbeleid de financiële uitgangspunten en voorzichtigheid vast te leggen. Het grondbeleid in Amersfoort is net zoals in de gemeente 's-Hertogenbosch situationeel van aard. De Nota Grondbeleid uit 2014 kent geen scherpe kaders en is abstract geformuleerd. De gemeente Amersfoort was in 2019 van plan de Nota te actualiseren zodat deze zou aansluiten bij de Omgevingswet. Deze actualisatie is aangehouden en krijgt naar verwachting geen prioriteit. Binnen de ambtelijke organisatie bestaat een belangrijke wens *“de handen vrij te houden”* en *“alle opties open te houden”*. Het grondbeleid hoeft niet sturend te zijn in de beleidskeuze of de keuze van grondbeleidsinstrumentarium. Het kaderstellende karakter van het grondbeleid is eerder een uiterste begrenzing van het beleid, dan sturend van karakter. De keuze voor het instrumentarium is vooral pragmatisch- en praktijkgericht. Dit ‘cafetaria-model’ biedt de gemeente zo veel mogelijk opties om per situatie te kiezen.

Vanuit volkshuisvestelijk perspectief zijn in het interview met de strategisch adviseur verklaringen aangedragen voor deze keuze. Voor grootschalige woningbouw is nog maar één gebied over dat in handen is van een ontwikkelende eigenaar. Binnenstedelijk wordt gekozen voor het faciliteren, maar ook door het actief innemen van positie op de kop van Isselt (vergelijkbaar met De Bossche Stadsdelta van de gemeente 's-Hertogenbosch) en het aangaan van intensieve samenwerkingen. Voor ontwikkelingen wordt een startdocument gemaakt. Dat document wordt echter niet altijd gedeeld met de raad. In die startdocumenten staan ambities en de wijze waarop de gemeente denkt dat in die gebiedsontwikkeling die ambities bereikt worden. Soms vergt dat toelichting van de inzet van grondbeleidskeuzes. Het is niet gebruikelijk om deze grondbeleidskeuze aan de voorkant al uit te werken in dat startdocument. Doel is om de raad het *“goede verhaal”* te vertellen zodat keuzes uitlegbaar zijn. De interactie met de raad heeft dan ook meestal betrekking op één keuze (voor inzet van grondbeleidsinstrumentarium bijvoorbeeld) die het college heeft gemaakt. Het is niet gebruikelijk dat meerdere varianten aan de raad worden voorgelegd. De raad geeft dus de uiterste kaders aan maar geeft geen richting aan de invulling van een actieve of facilitaire ontwikkeling.

Enkele opvallende keuzes:

- Hoewel in afspraken met ontwikkelaars gestuurd wordt op de kengetallen voor betaalbare voorraad, wordt in Amersfoort deze voorraad vaak op gemeentelijke grondpositie gerealiseerd. De

marktomstandigheden van de afgelopen jaren zorgden er voor dat in het hogere segment werd gebouwd.

- Amersfoort heeft een begin gemaakt om te sturen op duurzaamheid bij de uitgifte van gronden (bijvoorbeeld door te eisen dat een tankstation ook waterstof aanbiedt). De overige duurzaamheidsmaatregelen, zoals verlaging Energie prestatienormen, lopen via de grondexploitatie.
- Amersfoort heeft al jarenlang een grote focus op woningbouw. Mogelijk - zo werd gezegd - gaat dit ten koste van bedrijfslocaties.

4.3 Zwolle: ontwikkeling in een Ambitieweb

Sinds 2015 hanteert gemeente Zwolle de Nota Grondbeleid 'Nieuwe Stijl'. Ook de gemeente Zwolle streeft situationeel grondbeleid na, wat per project afhankelijk is van de concrete situatie. Opvallend in Zwolle is dat de gemeente Zwolle beschikt over een enorme grondpositie. In het interview is aangegeven dat deze positie niet bepalend is voor het tot ontwikkeling brengen van gronden. Niet de grondpositie maar de gewenste ontwikkeling zoals deze is neergelegd in de structuurvisie is leidend voor te maken keuzes. Indien een initiatief van een ontwikkelaar passend is, wordt medewerking door de gemeente verleend. Indien een binnenstedelijke ontwikkeling gemeentelijk eigendom vergt, wordt overwogen positie in te nemen. De ontwikkeling is leidend, niet het te verwachten financieel rendement.

In de praktijk blijft de financiële sturing een belangrijk doel van het beleid. Daar is de informatievoorziening aan de raad op gericht (bijvoorbeeld de Meerjarenprognose Vastgoed en de P&C-rapportages). Dit gaat nog wel eens ten koste van informatie over de projecten zelf. De financiële parameters zijn, hoewel de raad daar in praktijk niet op stuurt, navolgbaar. De stand van zaken in het project zelf is soms minder goed navolgbaar. Om die reden treft Zwolle nu de voorbereiding om voor elk project een startdocument te maken met een zogenaamd Ambitieweb. Dit kan een inspiratie vormen voor 's-Hertogenbosch. Bij het openen van een grondexploitatie (van enige omvang) wordt een dergelijk startdocument gemaakt. In het Ambitieweb worden de doelen van het project beschreven. Dit kan op een uniforme wijze vorm worden gegeven, bijvoorbeeld⁶³:

Een (maatschappelijk) Ambitieweb waarin boven- en ondergrenzen worden aangegeven over:

- De mate van actief of faciliterend grondbeleid;
- Aantal woningen, aantal betaalbare woningen, aantal sociale woningen;
- Duurzaamheidsambities woningen;
- Klimaatadaptatie;
- Mobiliteitsimpact;
- Etc.

Met dit Ambitieweb kan de paragraaf grondbeleid bij de jaarrekening verrijkt worden, zeker als een begrijpelijke feitelijke toelichting over het project wordt gegeven. Jaarlijks wordt getoetst of de initiële ambities van het project nog bestaan of dat deze zijn bijgesteld. De raad krijgt dan niet alleen inzicht in de financiële stand van zaken in het project, maar kan ook beschikken over informatie over het maatschappelijke doelbereik van het project. Het college kan zo meer integraal rapporteren over de

⁶³ Deze opsomming ziet dus op voorbeelden die in een Ambitieweb kunnen worden opgenomen en is opgesteld door de onderzoeker.

projecten, inclusief maatschappelijke effecten. Op deze manier worden de grondexploitatie op een begrijpelijke en integrale manier aangeboden aan de raad waardoor hij in staat wordt gesteld actiever te sturen op de maatschappelijke- en beleidsdoelen die gefaciliteerd worden door het grondbeleid. Zwolle overweegt een objectieve meetmethode voor deze maatschappelijk doelen en doelbereiking te hanteren. Op dit moment is de ontwikkelvisie het belangrijkste document waarin keuzes over grondbeleidsinstrumenten worden gemaakt. Het Ambitieweb stelt de raad in staat de door het college uitgezette koers in dat document te volgen.

Het grondbeleid van gemeente Zwolle is:

- Situationeel met duidelijke afbakening in de keuzes;
- Integraal geïntegreerd in andere beleidsafdelingen;
- Nu nog risico en financieel gestuurd, straks integraal met sturing op maatschappelijke doelen via een Ambitieweb.

4.4 Nijmegen: grote opgaven en strakke kaderstelling bij ontwikkelingen

De respondent wijst op de vergelijkbare kenmerken van Nijmegen en 's-Hertogenbosch: de omvang, de woningopgave en het situationele grondbeleid. De Nota Grondbeleid uit 2018 is een actualisatie van het beleid uit 2008. Nijmegen heeft al in 2008 een keuze gemaakt voor situationeel grondbeleid. Op dat moment lag dat niet zo voor de hand (de nieuwe Wro bood nu juist meer facilitair instrumentarium), het situationele beleid bood echter de in Nijmegen gewenste flexibiliteit. Daar kwam bij dat de gemeente in het decennium daarvoor actief gronden had verworven voor de Waalsprong.

In de gemeente Nijmegen is wellicht meer dan in 's-Hertogenbosch sprake van woningnood. De gemeente Nijmegen wil tot 2033 jaarlijks 1000 woningen bouwen en heeft een woondeal gesloten met het Rijk. Samen met gemeente de gemeente Arnhem heeft de gemeente Nijmegen een uitvoeringsnota vastgesteld. De stad wordt vooral binnenstedelijk herontwikkeld. Bij deze binnenstedelijke herontwikkeling kan er toegevoegde waarde zijn om gronden te verwerven, zodat samen met private partijen de ontwikkeling vorm kan krijgen.

Op dit moment is de planvoorraad voldoende om de opgave te verwezenlijken.⁶⁴ In Nijmegen is bewust gekozen om de ambtelijke capaciteit zoveel mogelijk in te zetten voor belangrijke of omvangrijke projecten. De investeringsmiddelen (van het Rijk) zijn eindig. Er moeten nu betaalbare woningen voor de doelgroep worden gebouwd. Om dit doel te verwezenlijken, wordt gekeken naar alle middelen die kunnen worden ingezet. Soms wordt de keuze gemaakt om bijvoorbeeld de kosten voor inrichting van het openbaar gebied met infrastructuurmiddelen te realiseren en deze niet onder te brengen in de grondexploitatie.⁶⁵

De grondexploitatie wordt in Nijmegen integraal opgepakt. Het grondbeleid stelt geen inhoudelijke kaders voor het gebruik van de grond. Deze inhoudelijke kaders zijn vastgelegd in de Omgevingsvisie van de gemeente. Het college opereert zorgvuldig binnen de gestelde raadmogelijkheden. Als een project anders verloopt dan de vastgestelde ontwikkelvisie, wordt de raad gevraagd daarover te besluiten.⁶⁶

⁶⁴ De planvoorraad is 139 procent van de opgave in 10 jaar, vergelijkbaar als in 's-Hertogenbosch.

⁶⁵ Medewerker Stadsontwikkeling Nijmegen.

⁶⁶ Adviseur Grondzaken Nijmegen.

Inspiratie Nijmegen:

- Om de ambities een plek te kunnen geven is een ambtelijke Programmeertafel ingesteld die ambities trechtert. Dit voorkomt vaak dat in de raad in een laat stadium nog een discussie wordt gevoerd over extra duurzaamheids- of betaalbaarheidsambities en terug onderhandeld moet worden.⁶⁷
- Nijmegen hanteert een informatiedashboard Voortgang Grote Projecten en agendeert in maart van elk jaar deze grote projecten in de raad. De inhoudelijke wijzigingen van het project worden aan de raad gepresenteerd. Dit gaat vergezeld van een toelichting van financiële grondexploitatie-techniek.

4.5 Breda: sturen via afspraken

Ook de gemeente Breda hanteert een situationeel grondbeleid. Na jaren van een proactief grondbeleid, koos de gemeente Breda in 2014 voor “maatwerk” op basis van een grote “gereedschapskist”. Per (omvangrijk) project maakt de gemeente Breda een expliciete keuze welk grondbeleidsinstrumentarium zij wil hanteren, op welke wijze zij de grondexploitatie wil (laten) voeren en welke samenwerkingsvorm daarbij het meest geschikt is. De Nota Grondbeleid uit 2014 wordt ingezet als een heroriëntatie op het grondbeleid. Het beleid verwijst naar de gemeentelijke Structuurvisie Breda 2030 voor de doelstellingen en invulling van grondbeleid. De structuurvisie bepaalt de gewenste ontwikkelrichting, maar kan bijgesteld worden waar nodig.

Door de situationele inrichting van het grondbeleid is de nota nog steeds actueel, omdat het voldoende vrijheid en richting geeft per casus. De gemeente kan kiezen uit actief grondbeleid, faciliterend grondbeleid en een hybride vorm daartussen. In de hybride vorm heeft de gemeente sturingselementen toegevoegd, omdat het soms lang duurde voordat ontwikkelaars aan de slag gingen. Zo is in de standaard-antérieure overeenkomst opgenomen dat de ontwikkelaar binnen drie jaar begonnen moet zijn met bouwen. Wanneer de gemeente kan vaststellen dat dit niet het geval is, mag de gemeente de bestemming eraf halen. Daarnaast leent de hybride vorm zich uitstekend voor het ondervangen van risico's.

Door middel van een analyse van wijk tot wijk heeft de gemeente zicht op de behoeften per gebied. De gemeente slaagt erin te contracteren over de betaalbare voorraad. Zo realiseren nu beleggers veel sociale woningen. Het kan gebeuren dat relatief veel sociale voorraad wordt gebouwd op eigen gronden, maar daartoe bestaat dus geen strikte noodzaak. Net zoals in de andere gemeenten vormt financieel rendement niet de primaire doelstelling van het grondbeleid. Grondbeleid in de gemeente Breda zet zich in om ontbrekende behoeften toe te voegen aan de stad. Als het nodig en wenselijk is, kan dat met zich mee brengen dat actief positie wordt ingenomen.

De raad wordt bij de (grote) projecten meegenomen in de grondbeleidskeuzes. Dat gebeurt in een vertrouwelijke realisatiestrategie die onderdeel uitmaakt van een Gebiedsperspectief. Hierin wordt uiteengezet welke keuzes de gemeente heeft en de voor- en nadelen per keuze. De gemeenteraad wordt zo goed mogelijk in staat gesteld inzicht te krijgen in de keuze voor een actief of facilitair grondbeleid. Hierdoor ontstaan sturingsmogelijkheden voor de raad, waarbij wel de rolverdeling tussen de raad en het

⁶⁷ De raad in Nijmegen houdt gebiedsontwikkeling nauwlettend in de gaten. Dat heeft tot gevolg dat projecten vaak worden besproken in de raad. Dit kan ook tot gevolg hebben dat soms de rol van de raad verder gaat dan alleen de kaderstellende of controlerende rol.

college in de gaten moet worden gehouden. Daarom besteedt het college veel aandacht aan de informatievoorziening over een project. Die moet plaatsvinden in begrijpbare taal en gaat over de speelruimte van college en raad. Daarnaast wordt de raad iedere raads cyclus bijgepraat over het grondbeleid in informatiesessies en kan de raad zicht houden op de voortgang van de verschillende projecten via een digitaal raadpleegbaar managementsysteem.

Het inbedden van de maatschappelijke doelen gebeurt aan de voorkant van een project. Als die doelen en ambities ambtelijk zijn gebundeld en door de bestuurlijk opdrachtgever gedragen, wordt de raad geïnformeerd. Deze volgorde voorkomt dat onhaalbare doelen worden geformuleerd. Ambtelijk wordt er naar gestreefd om binnen 100 dagen duidelijkheid te hebben over een 'go'.

Breda kiest niet voor een maatschappelijk grondbeleid zoals vormgegeven in andere gemeenten⁶⁸. Kort gezegd worden in dat maatschappelijk grondbeleid de maatschappelijke kosten en baten betrokken bij grondbeleidskeuzes. Het kan dan gaan om de economische groei die ontstaat door toevoeging van inwoners, bedrijven en onderwijsinstellingen of de verhoging van levenskwaliteit, sociale cohesie of duurzaamheid. De gedachte wordt sympathiek bevonden, maar heeft ook het risico dat financiële doelredeneringen worden ontstaan ("de grondexploitatie is fors negatief maar de toevoeging aan de lokale economie overtreft dit tekort vele malen").

Gereedchapskist Breda:

- Breda heeft een gevulde gereedchapskist voor facilitair grondbeleid. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het 'terugbestemmen' van onbenutte positie en het laten realiseren van sociale voorraad door beleggers.
- Het is in Breda praktijk om een (gedeeltelijk vertrouwelijke) realisatiestrategie vast te leggen in het gebiedsperspectief dat door de raad wordt vastgesteld.
- De gemeenteraad van Breda wordt zo goed mogelijk in staat gesteld inzicht te krijgen in en sturing te geven op de keuze voor een actief of facilitair grondbeleid.

4.6 Tilburg: de ontwikkeling bepaalt wat nodig is

Tot slot is ook het grondbeleid van de gemeente Tilburg situationeel: per ruimtelijke ontwikkeling wordt bepaald welke rol de gemeente wenst in te nemen. Het grondbeleid omvat het afwegingskader om deze keuze te maken, maar biedt geen helder kaderstellende rol. Omdat de omstandigheden per ruimtelijke ontwikkeling sterk verschillen, kent het grondbeleid geen voorkeursroute. De gemeente kiest er bewust voor niet vaak actief op te treden, omdat dat niet voor elke locatie de logische keuze is.⁶⁹ De waardeontwikkeling en de hogere opbrengsten staan ook in deze markt niet vast. Op dit moment is er echter wel bestuurlijke druk om actief positie in te nemen, hoewel de afgelopen periode veel aandacht is besteed aan het uitnodigen van marktpartijen. Zo zijn bewust potentiële ontwikkelgebieden bekend gemaakt, zodat marktpartijen positie kunnen innemen.

Het bestemmingsplan is het stimulerende instrument om samenwerkingen af te dwingen. In de praktijk blijkt dat gemeentelijke locaties trager tot ontwikkeling komen, dus de samenwerking met private partijen

⁶⁸ Onder meer Almere.

⁶⁹ Met uitzondering van Binnenstedelijke herontwikkeling van de Spoorzone, welke veelal actief heeft plaatsgevonden.

werkt activerend. De algemene richtlijn in alle plannen is 20% sociaal en 10% middelhuis. Dat geldt voor de eigen positie van de gemeente Tilburg, maar ook voor posities van ontwikkelaars.

Door de opgavegerichte werkstructuur in de gemeente worden besluiten op ruimtelijke projecten relatief snel genomen. Bij een verzoek gaat de procesmanager langs ambtenaren van verschillende afdelingen om input op te halen over beleid en visie. Dit wordt veelal uit de Nota Economie en Wonen gehaald. Er wordt daarbij niet zozeer gekeken naar het grondbeleid. De gemeenteraad wordt in principe niet aan de voorkant meegenomen voor een go of no-go in de projecten. Zij worden geïnformeerd wanneer er een bestemmingsplan voorligt. Daaraan voorafgaand nemen de ambtelijke kerngroep of ambtelijke en gedeeltelijk bestuurlijke stuurgroep Stedelijke Ontwikkelingen het besluit om een project uit te voeren. Het proces is erop gericht om binnen drie maanden een go of no-go te hebben. Alleen wanneer het project erg groot is, of er een moeilijke beslissing moet worden gemaakt, wordt de raad om input gevraagd. Dat neemt niet weg dat de raad structureel informatie wordt verstrekt over plannen en gebiedsvisies. Daarbij is projectmatige informatie interessanter voor de raad dan de nota Grondbeleid zelf.

Andere beleidsdoelen, zoals duurzaamheid en natuurinclusief bouwen, zijn standaard opgenomen in anterieure overeenkomsten tussen gemeenten en private ontwikkelaars. De gemeente hanteert een puntensysteem: de ontwikkelaar moet een minimum aantal maatregelen uitvoeren om natuurinclusief te bouwen.

Tilburg legt zich net als 's-Hertogenbosch niet vast

- maar geeft wellicht meer dan de andere gemeenten ruimte voor initiatieven van marktpartijen
- zorgt er net zoals in Breda voor dat snel duidelijk is of facilitaire ontwikkeling kans van slagen heeft
- en stuurt in anterieure overeenkomsten op (duurzame) beleidsdoelen.

4.7 Constateringen vergelijking andere gemeenten

Ook in de andere gemeenten wordt er voor gekozen om ruimtelijke afwegingen leidend te laten zijn. De gemeenten hanteren dan ook een vergelijkbaar situationeel grondbeleid, weliswaar met accentverschillen. Geen van de gemeenten maakt dus fundamenteel andere keuzes, hoewel uitgangspunten verschillen (veel eigen gronden (Zwolle), weinig uitbreidingsmogelijkheden (Amersfoort), veel binnenstedelijke opgaves en weinig personele capaciteit (Nijmegen)). Bij binnenstedelijke locaties wordt ook in de andere gemeenten de noodzaak gezien om regie en sturing via eigen positie te kunnen laten lopen. Andere locaties kunnen ook facilitair worden ontwikkeld.

De raad wordt soms op een andere wijze dan in 's-Hertogenbosch betrokken in de projecten, door:

- Het standaard opstellen van startdocumenten waarin een vertrouwelijke ontwikkelstrategie van projecten wordt opgenomen die met de raad wordt gedeeld;
- het voorleggen van keuzes in de vormgeving van een project, waaronder de grondbeleidskeuzes (wel of geen voorkeursrecht);
- doelbereiking inzichtelijk te maken.

5. Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk wordt een antwoord gegeven op de hoofdvraag: welke kaders voor het grondbeleid zijn gesteld en wordt hieraan invulling gegeven.

De uitvoering van het grondbeleid is professioneel vormgegeven in de ambtelijke organisatie

In 's-Hertogenbosch is een breed gedragen waardering voor de deskundigheid van deze functies binnen het grondbedrijf. De betreffende afdelingen zijn professioneel vormgegeven, er is een hoge professionele opvatting en sprake van een integere cultuur. De controlfunctie is gedegen vormgegeven en materiedeskundigheid is aanwezig binnen de gemeentelijke organisatie. Mede door deze kwaliteiten van de ambtelijke organisatie is er een stabiele lijn in het presteren van het gemeentelijke grondbedrijf en zijn excessen uitgebleven.

Het geformuleerde grondbeleid heeft beperkte kaderstellende waarde en het grondprijsbeleid is gestoeld op marktconformiteit

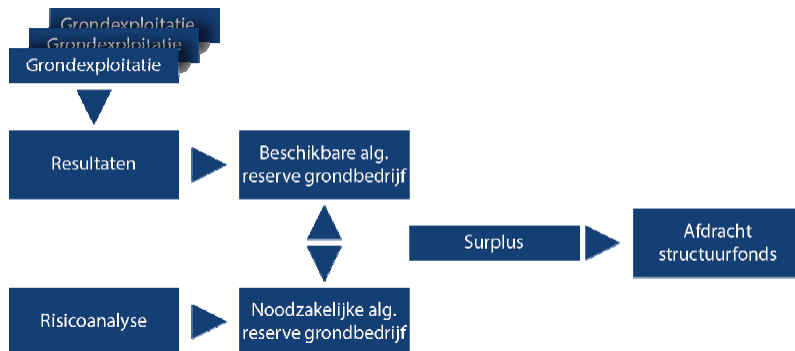
In de Nota Grondbeleid zijn overwegingen opgenomen om de keuze tussen actief en faciliterend grondbeleid te maken. Deze overwegingen zijn niet als toetsingskader geformuleerd en hebben om die reden nauwelijks kaderstellende waarde. Dit gedeelte van de nota heeft eerder waarde als toelichting dan als kaderstelling. Hiermee wijkt 's-Hertogenbosch niet af van andere gemeenten die zijn geïnterviewd. In deze gemeenten wordt onomwonden gesteld dat het grondbeleid geen beperkingen voor grondbeleidskeuzes dient op te leveren. Ook daar vindt inhoudelijke sturing plaats via de kaders van het facetbeleid.

De kaderstelling over de grondprijzen heeft meer dan de andere pijlers van het grondbeleid externe werking. Het beoogt transparantie en een gelijkwaardig speelveld met private aanbieders te creëren. Aan deze doelstelling wordt voldaan.

De risicobeheersing wordt ingevuld door de kaders van het BBV en deskundige professionals. De kaders van het grondbeleid zijn hierin niet doorslaggevend. De kaders voor risicobeheersing zijn opgenomen in de financiële paragraaf van de Nota Grondbeleid. Grondexploitaties dienen minimaal sluitend te zijn. Feitelijk worden vervolgens de kaders gevolgd die zijn opgenomen in het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV). In dat besluit zijn in het afgelopen decennium verscherpte regels opgenomen over financiële voorzichtigheid. In 's-Hertogenbosch worden deze regels als toereikend beschouwd om de financiële voorzichtigheid vorm te geven. Het voorzichtigheidsbeginsel uit de nota draagt niet bij aan aanvullende financiële beheersing. Belangrijkste borging voor deze voorzichtigheid wordt naast de controle door de accountant gevormd door de deskundigheid van de financiële control en de planeconomen. De rekenkamer constateert dat deze deskundigheid van grotere invloed is op de voorzichtigheid in het grondbeleid dan de kaderstelling van het beleid of de Nota Grondbeleid.

De regels voor bestemming van inkomsten zijn eenduidig.

De kaders voor de bestemming van inkomsten zijn helder omschreven en kunnen als volgt visueel worden geduid:



Figuur 2.1 Afdracht structuurfonds (bron: Nota Grondbeleid 2018).

De visualisatie is voornamelijk een bedrijfsmatige afweging. De raad bepaalt de inzet van de financiële middelen uit het structuurfonds. De bedrijfsmatige afwegingen omtrent resultaten, risicoanalyses, noodzakelijke reserves en beschikbare reserves zijn niet/beperkt door raad te beïnvloeden.

Er is beperkt inzicht in de doelbereiking van gemaakte keuzes in het grondbeleid. Tijdens de ontwikkeling van een project vindt geen monitoring plaats of de gestelde doelen worden bereikt.

Onmiskkenbaar draagt het grondbeleid bij aan geformuleerde doelstellingen. De mate waarin dat gebeurt is echter slecht meetbaar. Primaire reden is dat keuzes in het grondbeleid worden gemaakt voor de projecten en niet sec voor de maatschappelijke doelen die door het project worden ingevuld. Aanvullend hierop kan worden geconstateerd dat niet wordt gerapporteerd over doelbereiking.

Wat opvalt is dat in documenten over projecten geen verband wordt gelegd tussen de inzet van grondbeleid(sinstrumenten) en te bereiken maatschappelijke doelen. Ook tijdens de ontwikkeling van een project vindt hierop geen monitoring plaats. De maatschappelijke doelen landen in een project, grondbeleidskeuzes worden voor de projecten gemaakt en niet sec voor die doelen. Gronden worden bijvoorbeeld verworven om woningbouw mogelijk te maken. Gronden worden niet verworven om klimaatadaptieve doelstellingen te bereiken⁷⁰. Ook om deze reden kan niet objectief worden vastgesteld dat grondbeleidskeuzes hebben bijgedragen aan de gestelde maatschappelijke doelen. Hierdoor wordt de raad niet in staat gesteld zijn controlerende taak met betrekking tot het grondbeleid adequaat uit te voeren.

Het grondbeleid in 's-Hertogenbosch maakt niettemin mogelijk dat:

- gestreefd⁷¹ kan worden naar het bereiken van de programmatische woningbouwdoelen;
- betaalbare en gedifferentieerde voorraad wordt gerealiseerd door soms eigen grondpositie in te zetten;

⁷⁰ Hierbij wordt niet bedoeld op het voorzien in benodigde gronden voor het als eigenaar kunnen exploiteren van energiesystemen zoals bijvoorbeeld windmolens of zonnepanelen.

⁷¹ Uit tal van krantenartikelen over de woningbouwcrisis komt naar voren dat de sleutel voor versnelling van de productie niet alleen bij de gemeente ligt. Bouwcapaciteit, bouwkosten, financieringsmogelijkheden, etc spelen ook een belangrijke rol.

- ruimte wordt geboden voor verhoogde duurzaamheidsdoelstellingen door aanpassing van de (residueel) berekende grondprijzen waardoor meer bouwkosten voor de duurzaamheid kunnen worden gemaakt.

De concrete koppeling tussen maatschappelijke doelen die de gemeente nastreeft in facetbeleid wordt niet expliciet omgezet in grondbeleidskeuzes.

In de Nota Grondbeleid is expliciet opgenomen dat het grondbeleid duurzaamheids- en volkshuisvestingsdoelen mogelijk moet maken. Onder deze twee doelen kan een breed scala aan ruimtelijke doelen allen. Het kan gaan om gezondheid, klimaatbestendigheid, betaalbaarheid, sociale cohesie, economische structuur, etc. In de interviews is gevraagd of ook andere doelen worden nagestreefd die bijvoorbeeld liggen in het sociale domein. Zonder uitzondering is geantwoord dat het grondbeleid zich richt op ruimtelijke doelen. Ook in de projecten worden geen andere beleidsthema's ten grondslag gelegd aan een ontwikkeling.

Keuzes in het grondbeleid worden niet expliciet gemaakt. Niet vooraf, door een keuze aan de raad voor te leggen. Ook niet achteraf, door verantwoording van de verschillende mogelijkheden en keuzes die het college heeft gemaakt. Gegeven het feit dat grondbeleidskeuzes niet expliciet zijn omtrent de maatschappelijke doelen die worden nagestreefd wordt de raad niet in staat gesteld zijn kaderstellende taak voor het grondbeleid adequaat uit te voeren.

De informatievoorziening is niet gericht op doelbereiking. Er is geen vast stramien van informatievoorziening omtrent de projecten richting de raad.

De informatievoorziening is hybride vormgegeven. Informatievoorziening vindt plaats in de *projecten* en binnen de *P&C-cyclus*.

P&C-cyclus

De informatie over de projecten vindt voornamelijk plaats in de paragraaf grondbeleid bij de jaarrekening en in mindere mate in de MARAP. De financiële informatie over een project wordt op uniforme wijze verstrekt en is overzichtelijk gepresenteerd, maar krijgt slechts een summier duiding in de paragraaf grondbeleid bij de jaarrekening. De informatie biedt inzicht in de financiële resultaten, risico's en wijzigingen ten opzichte van het voorgaande exploitatiejaar. Het ontbreekt echter aan informatie over het verloop van de projecten in de rapportages en de betekenis van de gepresenteerde getallen. Het college komt hieraan weliswaar tegemoet om dergelijke duiding te geven in de Informeren en Ontmoeten-bijeenkomsten.

Projecten

In de projecten richt de informatievoorziening zich op de ruimtelijke doelen die worden nagestreefd. De grondbeleidskeuzes worden vaak uitermate summier toegelicht. Het is de rekenkamer niet gebleken dat een vast stramien in de informatievoorziening over projecten is vormgegeven. Dat heeft tot gevolg dat grondbeleidskeuzes in verschillende documenten zijn terug te vinden. Daar komt bij dat deze keuzes soms eerder zijn gemaakt en reeds onomkeerbaar zijn en niet meer te herleiden zijn in de projectdocumenten. Het college legt de raad geen keuzes voor. Het is niet gebruikelijk dat in de stukken die aan de raad worden overgelegd tijdens ontwikkelproces van een (omvangrijk) project wordt bijgehouden of de oorspronkelijke doelen nog worden bereikt. Dit stelt de raad niet in staat om de doelbereiking op basis van de projectdocumenten te meten. Wij hebben niet kunnen waarnemen dat doelen die zijn gesteld in het facetbeleid hebben geleid tot een bepaalde of aangepaste grondbeleidskeuze.

Het feit dat de informatievoorziening over de projecten niet volgens een vast stramien verloopt heeft tot gevolg dat de informatievoorziening in de P&C-cyclus aan belang wint. In de projecten wordt nagenoeg geen informatie verstrekt over door het college te maken of gemaakte grondbeleidskeuzes. Als deze aan de orde komt, is dit slechts zijdelings en in verschillende soorten documenten. De raad wordt door deze versnipperde informatievoorziening onvoldoende in positie gebracht. Het is op voorhand onduidelijk wanneer de raad aan zet is.

Controle en verantwoording is primair financieel van aard en de P&C-cyclus biedt de gemeenteraad niet het juiste inzicht.

De informatievoorziening en verantwoording over het grondbeleid richt in het bijzonder op de informatie voor de P&C-cyclus en is 'technisch' van aard. Deze is vooral gericht op financiën en risico's. Er wordt slechts beperkt inzicht gegeven voortgang en bijzonderheden van het project. De informatievoorziening in projecten vindt plaats op verschillende momenten en richt zich op de inhoudelijke doelen van een project. Dat geldt niet voor informatie over grondbeleidskeuzes. Deze is beperkt, waardoor de verantwoording over die keuzes feitelijk niet plaatsvindt. De raad wordt geen keuze voor actief of faciliterend beleid voorgelegd. Dit past binnen de rolverdeling tussen raad en college, maar beperkt ook de controlemogelijkheden van de raad. De raad krijgt in de informatievoorziening over projecten geen informatie over de doelbereiking van projecten. De projecten en de omvang van de opgave worden in de P&C-cyclus wel verantwoord, maar een 'eindstand' over de gerealiseerde (betaalbare) woningen en bereikte of te bereiken maatschappelijke doelen *per project* ontbreekt.

Om dat inzicht te krijgen in de voortgang of doelbereiking van een project, moet de raad op zoek naar initiële projectdocumenten, raadsinformatiebrieven, planologische besluiten, de paragraaf grondbeleid en zich laten bijpraten in de Informeren en Ontmoeten-sessies. Dit doet afbreuk aan de mogelijkheden van de raad voor uitoefening van zijn controlerende rol.

Aanbevelingen voor het college

Samenvattend wordt de gemeenteraad onvoldoende in positie gebracht om zijn kaderstellende en controlerende rol naar behoren te vervullen. De volgende aanbevelingen kunnen hieraan bijdragen:

P&C

- 1 **Rapporteer ook over het maatschappelijke belang van een ontwikkeling.** Rapporteer over het maatschappelijke belang of rendement van een ontwikkeling in het bijzonder in kwalitatieve zin (zonder dit financieel te kwantificeren) en expliciteer welke (beleids)keuzes hierin leidend zijn (geweest).
- 2 **Maak de jaarstukken toegankelijker en inhoudelijker en rapporteer over doelbereiking.** Maak de jaarstukken van de P&C-cyclus toegankelijker voor de gemeenteraad door deze te laden met enerzijds de doelen die met het project worden beoogd bij aanvang van het project en de actuele stand van zaken. Dit kan met een doelbereikingmonitor. Op die wijze kunnen oorspronkelijke maatschappelijk doelen worden gekoppeld aan realisatiecijfers en de meerjarenprognoses. Zo wordt de raad voldoende in positie gebracht om zijn controlerende rol uit te oefenen. Het kan gaan om de volgende parameters:
 - a. De mate van actief of faciliterend grondbeleid;

- b. Aantal woningen, aantal betaalbare woningen, aantal sociale woningen;
- c. Duurzaamheidsambities woningen;
- d. Klimaatadaptatie;
- e. Mobiliteitsimpact;

Eventueel kan dit worden aangevuld met de volgende parameters:

- f. Financiële doelen;
- g. Omvang van het gemeentelijk risico;
- h. Tijdigheid;
- i. Noodzaak grondbeleidsinstrumenten.

Projecten

- 3 **Breng orde aan in de rapportages aan de raad over individuele projecten in een startdocument.** Stel bij aanvang (bijvoorbeeld bij voorstel voor een voorbereidingskrediet) voor alle projecten met enige omvang (bijvoorbeeld meer dan 50 woningen) een herkenbaar startdocument op en geef een vooruitblik bij welke vaste mijlpalen de raad weer op de hoogte wordt gebracht. Het startdocument dient een opsomming van de beoogde maatschappelijke doelen te bevatten onder verwijzing naar het facetbeleid. Het dient ook een hoofdstuk over het te voeren grondbeleid of de gemaakte grondbeleidskeuzes te bevatten, zodat deze cruciale keuzes inzichtelijk worden voor de raad. Indien de dynamiek van projecten niet toelaat om voortijdig te rapporteren, dient de raad alsnog op de kortst mogelijke termijn te worden geïnformeerd. Ten overvloede wordt opgemerkt dat herkenbaarheid zich richt op de keuzes die aan de orde komen en niet moet worden opgevat als streven naar uniformiteit.
- 4 **Geef inzicht in gemaakte of nog te maken grondbeleidskeuze en de impact van die keuzes in dat startdocument.**
Expliciteer keuzes voor actief of faciliterend grondbeleid en onderbouw deze in het startdocument met het afwegingschema van de Nota Grondbeleid. Richt hierbij de aandacht niet alleen op de voorkeursvariant van het college, maar beschouw maatschappelijk interessante alternatieven.

Algemeen

- 5 **Adreseer de spanning tussen vertrouwelijke onderhandelingen en transacties enerzijds en de democratische legitimatie van keuzes anderzijds en tref maatregelen waar nodig.** Het informeren van de raad in de reguliere commissie- en/of raadsvergaderingen omtrent keuzes in het grondbeleid is lastig te rijmen met de dynamiek en vertrouwelijkheid van de informatie die komt kijken bij grondtransacties en projectontwikkelingen. Desalniettemin is, zeker bij ingrijpende keuzes/voorstellen, democratische legitimering van keuzes in het grondbeleid noodzakelijk. Het verdient aanbeveling om te zoeken naar alternatieven in de afstemming tussen college en raad hoe in bepaalde gevallen hier maatwerk kan worden geboden.
- 6 **Het grondbeleid kan worden verrijkt en maak daarbij gebruik van best practices bij andere gemeenten.** Het grondbeleid van de gemeente 's-Hertogenbosch vereist zeker geen grondige herziening, maar kan op onderdelen wel worden verrijkt. Andere gemeenten hebben interessante elementen waar selectief naar kan worden gekeken om onderdelen van het

huidige grondbeleid te actualiseren. Deze rapportage beschrijft in hoofdstuk 4 een aantal gemeenten waar inspiratie uit kan worden geput.

DEEL C - Bijlagen

6.1 Begrippenlijst

Actief grondbeleid: de gemeente verwerft de gronden zelf en voert zelf de grondexploitatie voor een ontwikkeling. Alle kosten en opbrengsten komen voor rekening en risico van de gemeente

BBV: Rijksregelgeving waaraan de begroting en verantwoording van gemeenten en provincies moet voldoen. Deze regels vormen de ondergrens voor de weergave van de grondexploitaties. In 2017 zijn de regels aangescherpt.

CV/BV: Een specifieke vorm van een publiek private samenwerking welke beoogt risico en kapitaal te scheiden.

Faciliterend grondbeleid: Bij faciliterend grondbeleid laat de gemeente de grondverwerving en -uitgifte over aan marktpartijen. De gemeente verhaalt de kosten die ze maakt en waarvan de grondeigenaar profiteert, op die grondeigenaar.

Grondbedrijf: in het spraakgebruik gehanteerde term waarmee bedoeld wordt op het geheel aan grondexploitaties die binnen een gemeente worden gehanteerd, en dus niet op een op afstand geplaatste entiteit.

Grondexploitatie: de gemeentelijke boekhouding van een gebiedsontwikkeling waarin het ruimtelijk programma en de verwachte kosten en opbrengsten voor de duur van de gebiedsontwikkeling zijn opgenomen.

Grondprijnsbeleid: de gemeentelijke prijsbepaling van uit te geven gronden. Gemeenten dienen deze marktconform vast te stellen en sluiten vaak aan bij de residuele grondwaarde (kort: marktprijs woning met ondergrond minus de gemaakte kosten voor ontwikkelen van de woning).

MARAP: managementrapportage waarin de financiële resultaten van de grondexploitatie worden toegelicht.

Planvoorraad / plancapaciteit: de capaciteit die is opgenomen in gemeentelijke plannen waarbij vaak een onderscheid wordt gemaakt tussen harde en zachte capaciteit (vastgestelde bestemmingsplannen versus plannen in ontwikkeling).

Voorziening: een bedrag dat moet worden gereserveerd om een negatieve waarde van de grondexploitatie te dekken. De voorziening wordt in mindering gebracht op eventuele reserves in het grondbedrijf.

Weerstandsvermogen grondbedrijf: het weerstandsvermogen is de vereiste weerstandscapaciteit van het grondbedrijf en wordt bepaald op de berekende risico's.

6.2 Wat is grondbeleid

Grondbeleid is een middel om ruimtelijk beleid van de gemeente op een zo economisch verantwoorde manier te realiseren. Op overheid.nl wordt het grondbeleid gedefinieerd als een hulpmiddel bij het uitvoeren van het omgevingsbeleid van de overheid.⁷² In het kader van het omgevingsbeleid wordt de maatschappelijk gewenste bestemming van de grond vastgelegd. Dit gebeurt via een plan of besluit op basis van de Wet ruimtelijke ordening (Wro). Daarmee geeft de overheid aan waar plaats is voor bijvoorbeeld:

- woningen;
- bedrijven;
- landbouw;
- wegen.

Het grondbeleid draagt eraan bij dat die bestemmingen werkelijkheid worden. *“Doel van dit beleid is dat grond in voldoende mate en op tijd beschikbaar is. Bijvoorbeeld voor woningbouw, wegen of wateropvang. Ook ontwikkelt de maatschappij zich en verandert het klimaat. Daarom moet de inrichting van de omgeving regelmatig worden aangepast.”*⁷³

Doelen en begrippen en werking grondbeleid

In de definitie en het doel van het beleid zitten verschillende aspecten:

- het is dienend aan (gemeentelijk) omgevingsbeleid;
- het doel is dat grond tijdig en voldoende beschikbaar is;
- met in achtneming van de maatschappelijke context.

Het begrip grondbeleid wordt vaak gebruikt om de rol van de overheid te duiden. Beweegt de gemeente, provincie of rijk zich (al dan niet in concurrentie) op de grondmarkt en gaat deze overheid over tot het verwerven van gronden? Dan wordt gesproken over actief grondbeleid. De gemeente koopt gronden en geeft zelf bouwkavels of -vlekken uit. De overheid kan als eigenaar regie voeren over de ontwikkeling.

De gemeente kan er ook voor kiezen de gronden door private ontwikkelaars en bouwers te laten ontwikkelen. Dan trekt de gemeente zich terug in een faciliterende rol. Sturing op de ontwikkeling vindt plaats daar toepassing van het publiekrechtelijke kader. Bij aanpassing van de Wet ruimtelijke ordening in 2008 kregen de gemeenten instrumenten aangereikt om nadelen van het publiekrechtelijk kader te verzachten. Zo kwamen er meer mogelijkheden om bijvoorbeeld de kosten van de aanleg van wegen en groen door te berekenen aan ontwikkelaars. In de financiële crisis van 2010 raakten gemeenten in financiële problemen doordat fors moest worden afgeschreven op hun grondpositie met als gevolg dat veel gemeenten voorrang gaven aan een faciliterende rol. Inmiddels is de situatie geheel anders en vraagt de enorme behoefte aan woningen en ambities op het gebied van klimaat en duurzaamheid meer regie van de overheid. In de onderstaande tabel B1, worden argumenten voor actief versus faciliterend grondbeleid uiteengezet.

⁷² [Grondbeleid | Ruimtelijke ordening en gebiedsontwikkeling | Rijksoverheid.nl](#)

⁷³ [Grondbeleid | Ruimtelijke ordening en gebiedsontwikkeling | Rijksoverheid.nl](#)

Tabel B1. Argumenten voor actief versus faciliterend grondbeleid⁷⁴	
Argumenten voor actief grondbeleid	Argumenten voor faciliterend grondbeleid
Mogelijkheid tot sturen op fasering	Beperken financieel risico
Ontwikkelen historisch eigendom gemeente	Bezit private partijen (bouwers, ontwikkelaars, beleggers)
Zeggenschap over het bouwprogramma	Voldoende sturingsmogelijkheden in bestemmingsplan, exploitatieplan en beeldkwaliteitsplan
Tegengaan schaarste bouwpercelen en marktfalen ontwikkeling (betaalbare) woningen	Geen marktfalen
(Onrendabele) stadsverbeteringsprojecten	Beperkte ambtelijke capaciteit
Hoge ambities kwaliteit, openbaar gebied, duurzaamheid	
Gebiedsmacht of mogelijkheid tot regie (bijv. innemen 'plaaastrook')	
Faciliteren verplaatsingen of voorhanden hebben compensatiegronden	
Voorkomen afhankelijkheden private partij	

Sommige argumenten hebben een ideologische waarde. Deze is vaak terug te leiden tot de vraag waar de publieke taak begint en ophoudt. De meeste argumenten hebben echter een meer pragmatische invalshoek: hoe kunnen we de gewenste ontwikkeling in de gemeente voor elkaar krijgen? Hierbij zijn de omstandigheden en de projectkenmerken van belang. De daadwerkelijke keuze voor het te voeren beleid of de inzet van grondbeleidsinstrumenten wordt dus veelal op projectniveau gemaakt. Dus het professionele oordeel van de betrokken medewerkers speelt een belangrijke rol naast de bestuurlijke of politieke context.

Het grondbeleid richt zich dus op keuzes die moeten worden gemaakt om een – veelal ruimtelijk – doel te bereiken. Naast de keuze of er actief of faciliterend beleid wordt gevoerd, kunnen meerdere keuzes in het grondbeleid worden gemaakt. Te denken valt aan de volgende afwegingen:

- Is er een noodzaak voor een strategische voorraad of specifieke strategische positie om de ruimtelijke doelen te kunnen nastreven?
- Neemt de gemeente grondpositie in bij een ontwikkeling of faciliteert zij ontwikkelaars of gaat de gemeente samenwerken met die ontwikkelaars?
- Zijn de financiële risico's van een ontwikkeling aanvaardbaar en hoe kunnen deze worden beheerst?
- Is inzet van grondbeleidsinstrumenten (denk aan onteigening, Wet voorkeursrecht gemeenten, exploitatieplan) nodig?
- Wat is onze positie ten opzichte van de markt (bouwer, ontwikkelaars, corporaties, beleggers, (collectieve) particuliere initiatiefnemers, bedrijven), is er een dubbele pet van marktspeeler en marktmeester?⁷⁵

Het grondbeleid bij gemeenten geeft een kader om deze veelal pragmatische vragen te beantwoorden of richting te geven.

⁷⁴ Blog, houden gemeenten zich aan hun eigen grondbeleid, 16 oktober 2020, Twynstra Gudde, de heer Stout.

⁷⁵ Zie De werking van de grondmarkt, Erwin van der Krabben, in opdracht van ACM, oktober 2021

6.3 Rolverdeling in het grondbeleid – de afspraken

De Rekenkamercommissie onderzoekt welke kaders in termen van ambities en doelstellingen door de raad aan het hierboven omschreven grondbeleid zijn gesteld en in welke mate daaraan invulling wordt gegeven. De belangrijkste taken voor de gemeenteraad zijn hierbij kaderstellen en controleren. Kaderstellen houdt in dat de gemeenteraad op hoofdlijnen bepaalt wat er nodig is in een gemeente op een bepaald thema. Het college gaat hier vervolgens mee aan de slag. De raad ziet er dan in zijn controlerende rol op toe of het college alle plannen die zij hebben aangenomen, uitvoert, en of deze naar behoren en binnen budget worden volbracht.

In dit hoofdstuk volgt een uiteenzetting van de rol- en taakverdeling met betrekking tot het grondbeleid van de gemeente 's-Hertogenbosch: welke afspraken zijn er tussen de raad en het college over rol- en taakverdeling.

Rol- en taakverdeling gemeenteraad en college van B&W in het grondbeleid

Zoals omschreven in de inleiding hierboven, stelt de raad de kaders vast voor het grondbeleid en controleert hij het college op de uitvoering hiervan. Het college voert het grondbeleid uit, legt hierover verantwoording af en brengt de raad in stelling om zijn kaderstellende en controlerende rol uit te voeren.

De Nota Grondbeleid 2018 stelt het volgende: *“De gemeenteraad heeft een kader- en normstellende functie, stelt verordeningen, de gemeentebegroting en de jaarrekening vast en controleert het College. In dit hoofdstuk [RKC: van de Nota Grondbeleid 2018] wordt geschetst hoe en op welk moment de gemeenteraad kaders stelt voor het door het College uit te voeren grondbeleid en daarmee sturing geeft en hoe en op welk moment het College verantwoording aflegt over het gevoerde grondbeleid. Ook is aangegeven hoe de Raad door besluitvorming op andere beleidsterreinen (o.b.v. visies, beleidsnota's, bestemmingsplannen), de randvoorwaarden vaststelt waarbinnen het grondbeleid wordt uitgevoerd. De verantwoordelijkheidsverdeling bij het grondbeleid is hiermee in overeenstemming.”*⁷⁶

Kaderstelling door de gemeenteraad

Zoals omschreven in de Nota Grondbeleid 2018 heeft de gemeenteraad van 's-Hertogenbosch verschillende sturingsmomenten met betrekking tot het grondbeleid. Voor de kaderstelling door de raad gaat het dan over het vaststellen van kaders, randvoorwaarden, prioriteiten en wijze van ontwikkeling. Op diezelfde manier is er een mogelijkheid tot controle van de verantwoording van het college. Deze sturingsmomenten zijn samengevat in tabel 3.1.

Tabel 3.1 Sturingsmomenten van de gemeenteraad		
Wanneer	Wat	Sturing door de raad op grondbeleid
Als ontwikkelingen hierom vragen	Nota grondbeleid	Vaststellen kaders grondbeleid. <i>“Vastgelegd zijn de kaders voor actief en faciliterend grondbeleid, het financieel beleid van het grondbedrijf en het prijsbeleid.”</i>
Continu	Visies en beleidsnota's op het gebied van wonen, werken, winkelen, recreëren (visies en facetbeleid)	Vaststellen randvoorwaarden voor uitvoering grondbeleid. <i>“Door het vaststellen van ruimtelijke visies en beleidsnota's met ruimtelijke implicaties geeft de gemeenteraad richting aan de gewenste ruimtelijke ontwikkelingen. Deze visies en dit facetbeleid zijn kaderstellend voor de uitvoering van het grondbeleid. Het gaat hierbij dus nadrukkelijk niet om het</i>

⁷⁶ Nota, Nota Grondbeleid 2018, gemeente 's-Hertogenbosch, p.24.

		<i>grondbeleid zelf, maar om het beleid dat de randvoorwaarden vastlegt waarbinnen de gemeente haar grondbeleid uitvoert. Voor zover aan de orde, wordt in deze beleidsstukken wel aangegeven wat de effecten zijn van in het stuk gemaakte keuzes voor de financiële positie van het grondbedrijf indien het grondbedrijf de uitvoerende actor is."</i>
Per plangebied	Ruimtelijke plannen (m.n. bestemmingsplannen)	Vaststellen wijze van ruimtelijke ontwikkeling plangebied inclusief financieel-economische uitvoerbaarheid. <i>"Nieuwe ontwikkelingen worden mogelijk gemaakt door planologische procedures, in de meeste gevallen door een herziening of een afwijking van het bestemmingsplan."</i>
Jaarlijks	Begroting	Vaststellen ruimtelijke prioriteiten begrotingsjaar. <i>"In de begroting staat, vooral in de programma's 'Fysiek' en 'Werk en Economie', aangegeven welke concrete projecten in het betreffende jaar centraal zullen staan. Daarnaast worden in de paragraaf 'Grondbeleid' de hoofdlijnen van het grondbeleid, zoals verwoord in de nota grondbeleid, weergegeven plus de mogelijke effecten die actuele ontwikkelingen hierop hebben."</i>
Jaarlijks	Managementrapportage (MARAP)	Kennismemen van de belangrijkste ontwikkelingen bij projecten. <i>"De jaarlijkse herziening van de grondexploitatie is door uw raad formeel gedelegeerd aan het college, onder de restrictie dat het college al in de managementrapportage de belangrijkste ontwikkelingen aangeeft en in de paragraaf grondbeleid van de jaarrekening volledig verantwoording hierover aflegt."</i>
Jaarlijks	Jaarrekening	Beoordelen verantwoording door College over grondbeleid.
Bron: Nota Grondbeleid 2018, pp.24-25.		

De kaderstellende taken van de raad met betrekking tot het grondbeleid hebben dan vanuit de P&C cyclus betrekking op:

- Programmering (inhoud van de grondexploitatie locaties);
- Planning (looptijd en voortgang);
- Prijzen (verkoopprijs van kavels);
- Plankosten (kosten om locatie te ontwikkelen);
- Parameters (van rente, inflatie, organisatie, en overhead);
- Prognose (van het verwachte resultaat en bijbehorend risicoprofiel).

Zoals omschreven in tabel 3.1 heeft de gemeenteraad van de gemeente 's-Hertogenbosch naast de kaderstellende lijn van de P&C-cyclus richting de raad ook inhoudelijke kaders voor het grondbeleid vast te leggen. Voor het grondbeleid in het algemeen gaat het om de volgende documenten:

1. Structuurvisie of Omgevingsvisie;
2. Woonvisie (en bedrijvensvisie, etc.) en programmering op gemeenteniveau;
3. Duurzaamheidsbeleid;
4. Andere Beleidsthema's.
5. Nota grondbeleid

Ook op omvangrijke projecten met een ruimtelijke impact kan de raad kaders stellen, zoals:

6. Voorbereidingskredieten;
7. Masterplan of stedenbouwkundig plan waarin een ontwikkelstrategie is opgenomen;
8. Bestemmingsplan of Omgevingsplan.

Uitvoering door college

De documenten zoals omschreven in de vorige paragraaf bieden kaders voor het door het College uit te voeren grondbeleid. Het college heeft hierbij op bepaalde onderwerpen mandaat ten aanzien van de raad. De uitvoerende taken van het college op grond van de Nota Grondbeleid hebben betrekking op:

- De keuze van de vorm binnen het vastgestelde het grondbeleid.
- Privaatrechtelijke besluiten zoals het aangaan koopovereenkomsten en samenwerkingsovereenkomsten;
- Strategische aankopen binnen de kaders en begroting en verantwoording in jaarrekening.
- (Initiële) inzet grondbeleidsinstrumenten;
- De jaarlijkse herziening van de grondexploitaties is formeel gedelegeerd aan het college.⁷⁷

Verantwoording door college en controle door raad

Met de verantwoording door het college aan de raad, wordt de raad op verschillende momenten in positie gesteld om de uitvoering van het grondbeleid te controleren. Het afleggen van verantwoording gebeurt in de P&C-cyclus van de gemeente 's-Hertogenbosch. De P&C cyclus is een jaarcyclus waarin op verschillende vaste momenten verantwoording plaatsvindt. De P&C-cyclus heeft als primair doel beheersing te krijgen over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering. Heldere, tijdige en volledige informatievoorziening aan de raad is daarbij van essentieel belang. De informatievoorziening over grondexploitaties is complex en niet altijd eenvoudig te doorgronden. De koppeling van de daadwerkelijke planontwikkeling of realisatie met de financiële resultaten is vaak moeilijk te maken, zeker indien exploitaties een lange doorlooptijd hebben. Ruimtelijke kaders, doelen, randvoorwaarden, financiële afspraken en parameters dienen navolgbaar te zijn. De initiële doelen, informatie over de haalbaarheid en risico's moeten voor de raad herleidbaar zijn. Raadsleden dienen een directe relatie te kunnen leggen tussen de gestelde ruimtelijke doelen van een project en de rapportage over de voortgang van een project. Deze verantwoording gebeurt in verschillende documenten, waaronder:

- Jaarstukken/Jaarrekening: In de jaarrekening wordt opgenomen welke (concrete) doelstellingen zijn gerealiseerd in het afgelopen jaar. De jaarrekening is primair gericht op uitvoering van de controlerende taak van de gemeenteraad;
- Begroting: De begroting bevat een korte beschrijving van het beleid en de kaderstelling van de gemeenteraad in de paragraaf grondbeleid;
- Managementrapportage (MARAP): De rapportage is erop gericht om de financiële verschillen te tussen de 'begroting' in de jaarrekening en de daadwerkelijke resultaten te duiden;
- Voortgangsrapportages: Voortgangsrapportages geven de raad jaarlijks informatie over de resultaten van lopende projecten zoals bijvoorbeeld de Woningbouw, en geven op relevante onderdelen een doorkijk naar de inzet voor de komende periode.

6.4 Doorwerking grondbeleid in de bestudeerde projecten

In dit onderzoek is voor een selecte groep projecten onderzocht hoe het grondbeleid van de gemeente 's-Hertogenbosch doorwerkt in het project. De vraag die daarbij centraal stond was: *“in welke mate wordt in gebiedsontwikkelingsprojecten gebruik gemaakt of verwezen naar het grondbeleid van de gemeente 's-Hertogenbosch?”* In de analyse – waarvan de resultaten beknopt zijn weergegeven in Tabel 6.4.1 – is onderzocht of grondbeleidskeuzes en de overwegingen tot grondbeleidskeuzes zijn aangetroffen in de stukken die met de raad zijn gedeeld.⁷⁸

⁷⁷ Nota, Nota Grondbeleid 2018, gemeente 's-Hertogenbosch.

⁷⁸ Een beperking van dit onderzoek, is dat er geen volledig overzicht is van alle beschikbare stukken die naar de raad zijn gegaan. Dit onderzoek baseert zich op de stukken die zijn aangeleverd door de respondenten van dit onderzoek.

Tabel 6.4.1 Doorwerking grondbeleid in gebiedsontwikkelingsprojecten	
Willemspoort	De raad stelt in 2006 een visie vast voor de ontwikkeling van de Willemspoort waarin onderscheid gemaakt wordt tussen deelprojecten met een particuliere exploitatie, zelfstandige exploitatie of bovenplans karakter. ⁷⁹ In het raadsvoorstel van 25 mei 2010 wordt het project aangemerkt als een vorm van actief grondbeleid omdat de gemeente deelneemt in de CV/BV. ⁸⁰ <i>“Zeker bij complexe gebiedsontwikkelingen die een lang tijdsbeslag kennen en waarbij een sterke sturende rol van de gemeente gewenst is,”</i> is dit een belangrijke optie. ⁸¹ Naar dit actieve grondbeleid wordt opnieuw verwezen in de ruimtelijke onderbouwing van Willemspoort-Zuid uit oktober 2021. ⁸² De raad besluit op 12 oktober 2021 in met deze ruimtelijke onderbouwing zonder bedenkingen. ⁸³
Maaspoort	De raad stelt het bestemmingsplan voor Maaspoort in juni 2006 goed. In dat bestemmingsplan staat de in paragraaf ‘Economische uitvoerbaarheid’ dat het plan moet worden aangemerkt als een beheersplan met ruimte voor enkele nieuwe ontwikkelingen. <i>“De gemeente vervult hierin geen actieve rol.”</i> ⁸⁴
Jan Olieslagerstraat	De beschikbaar gestelde stukken tonen alleen een collegevoorstel van 19 oktober 2001. Het project wordt omschreven als een CPO-project. Er wordt alleen verwezen naar de Woonvisie waarin het ontwikkelen van een dergelijk project wordt voorgestaan. Het collegevoorstel zelf gaat verder voornamelijk in op de verkoopprocedure. ⁸⁵
Zwartbroekweg	De raad stelt op 7 mei 2019 het bestemmingsplan voor dit project vast en stelt het volgende: <i>“Het bestemmingsplan voor de Zwartbroekweg 420 is financieel getoetst. Hierbij is rekening gehouden met de te realiseren appartementen door Zayaz en de aanleg van het openbaar gebied inclusief parkeervoorzieningen. Met Zayaz is op 18 december 2018 een koopovereenkomst gesloten. Hierbij zijn de opbrengsten zeker gesteld en wordt de ontwikkeling ingezet.”</i> ⁸⁶
Chopinstraat	Over dit project is geen raadsbetrokkenheid aangetroffen. Het betreft een voormalige schoollocatie die ‘as is’ wordt verkocht door de gemeente. Er is enkel een collegevoorstel bekend, en de gemeente beheert de grond tot er een koper wordt gevonden. ⁸⁷
Brabantbad	De raad ontvangt in 2010 het bestemmingsplan voor de IJzeren Vrouw. Daarin staat: <i>“De grond is in eigendom van de gemeente. Met de betrokken partijen wordt een ontwikkelingsovereenkomst afgesloten. Het project zal volgens een gemeentelijke grondexploitatie ontwikkeld worden. Het uitgangspunt is een sluitende grondexploitatie.”</i> ⁸⁸ De raad wordt opnieuw geïnformeerd over de stand van zaken van het project in een raadsinformatiebrief van 18 november 2021: <i>“De gronden van het plangebied zijn in eigendom van de gemeente. De gemeente maakt de locatie bouw- en woonrijp en geeft de bouwkavels tegen marktconforme grondprijzen uit. De grondexploitatie is sluitend, mede vanwege een reeds getroffen voorziening ten laste van de algemene reserve van het grondbedrijf. Kostenverhaal is daarmee anderszins verzekerd. Concluderend kan worden gesteld dat de economische uitvoerbaarheid hiermee in voldoende mate is aangetoond.”</i> ⁸⁹
Vinkelseslagen, fase 2	De raad stelt het bestemmingsplan voor dit project vast op 8 december 2020. De beschikbare memo’s uit het portefeuillehoudersoverleg tonen voornamelijk de strategie voor de uitgifte van de CPO-kavels. ⁹⁰
De Brand II	De raad ontvangt de Nota van Uitgangspunten bij het startpunt van de ontwikkeling. Daarin staat het volgende: <i>“Het merendeel van de gronden voor de uitbreiding van bedrijventerrein De Brand is in eigendom van de gemeente ’s-Hertogenbosch. Daarnaast heeft Rijkswaterstraat gronden in eigendom en is een klein deel in eigendom van een particulier. De watergangen zijn in eigendom van waterschap Aa en Maas. De gronden van het zoekgebied voor de windturbines zijn in handen</i>

⁷⁹ Raadsvoorstel, Raadsvoorstel Vaststellen Visie Willemspoort, Collegevergadering 30 mei 2006, Commissievergadering 23 augustus 2006, Raadsvergadering 5 september 2006.

⁸⁰ Raadsvoorstel, Raadsvoorstel Bijstelling ruimtelijk kader middengebied Willemspoort, Collegevergadering 4 september 2018, Commissievergadering 25 september 2018, Raadsvergadering 9 oktober 2018.

⁸¹ Raadsvoorstel bedoeld in de vorige noot.

⁸² Advies, Ruimtelijke onderbouwing Willemspoort-Zuid, oktober 2021, RHO adviseurs voor Leefruimte.

⁸³ Besluit, Besluit van de raad over Ruimtelijke Onderbouwing Willemspoort Zuid, 12 oktober 2021.

⁸⁴ Besluit, Besluit van de raad over Bestemmingsplan Maasport-Oud Empel, 22 februari 2006.

⁸⁵ B&W Voorstel, B&W Voorstel Selectieprocedure CPO Project Locatie Gaasterland, 19 oktober 2021.

⁸⁶ Raadsvoorstel, Raadsvoorstel Vaststelling Bestemmingsplan Herontwikkeling Zwartbroekweg 420, Collegevergadering 26 maart 2019, Commissievergadering 16 april 2019, Raadsvergadering 7 mei 2019.

⁸⁷ B&W Voorstel, B&W Voorstel Koopovereenkomst ten behoeve van de ontwikkeling van een woonzorgcentrum op de locatie Chopinstraat 10 te ’s-Hertogenbosch.

⁸⁸ Bestemmingsplan, Bestemmingsplan IJzeren Vrouw e.o., gemeente ’s-Hertogenbosch, hoort bij raadsbesluit 26 januari 2010. Daarin wordt tevens verwezen naar het Concept Ontwerpbestemmingsplan Brabantbad.

⁸⁹ Raadsinformatiebrief, Stand van zaken bestemmingsplan Brabantbad, 18 november 2021.

⁹⁰ Memo, strategie CPO aanbod vraag en aanbod Nuland/Vinkel, portefeuillehoudersoverleg Wonen, 12 juli 2021.

van de gemeente 's-Hertogenbosch, Rijkswaterstaat, Waterschap Aa en Maas en de eigenaren van landgoed De Wamberg.⁹¹

De werking van de kaderstellende rol van de raad in het grondbeleid van de gemeente 's-Hertogenbosch wordt aan de hand van twee recent ontwikkelde projecten geïllustreerd: de besluitvorming van de Bossche Stadsdelta (Box 6.4.1) en de Groote Wielen (Box 6.4.2). Deze twee projecten zijn geselecteerd, omdat zij verschillend van aard zijn. De Bossche Stadsdelta betreft een binnenstedelijke herontwikkeling met een cultuurhistorische uitstraling, terwijl de Groote Wielen een uitbreidingslocatie betreft (ook wel een *greenfield* genoemd). Onderstaande analyse toont de bevindingen rond de kaderstellende rol van de raad binnen deze besluitvorming.

Box 6.4.1 De Bossche Stadsdelta

De Bossche Stadsdelta betreft een binnenstedelijke herontwikkeling en heeft als ambitie om te ontwikkelen tot een dynamisch stedelijk gebied. Met deze achtergrond is in 2008 de mengvoederfabriek Koudijs strategisch aangekocht door de gemeente (zie Bijlage 6.8 voor een gedetailleerd overzicht en de bronvermelding van de verschillende documenten). In het Ambitiedocument en het Gebiedsperspectief zijn de doelen opgenomen die met de raad zijn gedeeld. De raad is in gelegenheid gesteld om de doelen aan te passen. Dat geldt ook voor de ontwikkelstrategie. De (openbare) samenvatting van de ontwikkelstrategie geeft inzicht welk grondbeleid de gemeente in het gebied voorstaat. Er wordt gekozen voor een organisch situationeel grondbeleid. Gelet op het feit dat er ontwikkelende eigenaren aanwezig zijn in het gebied, er wellicht bestaand vastgoed kan worden getransformeerd of met de betreffende eigenaar kan worden geruild en op andere plekken mogelijk gemeentelijke regie nodig is, wordt het niet wenselijk geacht grote gemeentelijke grondposities in te nemen. De ontwikkelende eigenaren kunnen zonder tussenkomst van de gemeente ontwikkelen. De gemeentelijke rol kan voor deze groep beperkt blijven tot faciliteren. Op andere plaatsen in het gebied kan het juist wenselijk zijn dat de gemeente zelf aan het roer staat en positie inneemt.

De niet openbare ontwikkelstrategie bevat op hoofdlijnen keuze voor het te voeren grondbeleid binnen het uitgangspunt dat een grondexploitatie op tenminste nul moet kunnen afsluiten. De ontwikkelstrategie is niet op het niveau van ontwikkelvlekken uitgewerkt. Dat is, gelet op het stadium van de ontwikkeling, verklaarbaar. Ook is nog geen strategie opgenomen voor verhaal van kosten van infrastructurele structuurdragers. Beide aspecten (uitwerking ontwikkelvlekken en structuurdragers) komen later in het proces voor uitwerking in aanmerking.

Box 6.4.2 De Groote Wielen, Noordoosthoek

De gebiedsontwikkeling Groote Wielen heeft een lange historie. Het gebied is circa 20 jaar geleden ontwikkeld met toepassing van het bouwclaimmodel en gerichte aankopen. In de Noordoosthoek wordt deze lijn ogenschijnlijk voortgezet. De argumenten die destijds de reden vormden voor toepassing van het bouwclaimmodel, zijn niet in de raadsinformatiebrief toegelicht. Op basis van de overgelegde stukken kan niet worden vastgesteld hoe de beleidslijn waarin de gemeente 'tracht' het bouwclaimmodel toe te passen is vastgelegd. Daarmee is de rol van de raad heel anders dan bij de ontwikkeling van de Bossche Stadsdelta.

In een collegevoorstel van 30 augustus 2017 wordt een grote hoeveelheid gronden door de gemeente aangekocht die in eigendom zijn van een projectontwikkelaar "op basis van het bouwclaimmodel". Dit zelfde gebeurt op 5 december 2017.

In een raadsinformatiebrief van 13 juli 2021 staat het volgende: *"De gemeente is eigenaar van circa 85% van de gronden in het plangebied. Uitgangspunt is dat de gemeente deze gronden zelf bouwrijp maakt en verkoopt voor de bouw van woningen, maar ook voor aanverwante en maatschappelijke functies. Hiermee worden opbrengsten gegenereerd en is het kostenverhaal anderszins verzekerd. Daar waar het gaat om gronden van derden die deze zelf exploiteren, zullen kosten worden verhaald conform het bepaalde in artikel 7ah van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet. Om de effecten van rente en inflatie te bepalen, zijn de kosten en opbrengsten gefaseerd in de tijd (looptijd tot en met 2034)."*

In een collegevoorstel voor aankoop gronden van 9 november 2021 staat het volgende: *"De gemeente 's-Hertogenbosch tracht in de Noordoosthoek van De Groote Wielen door middel van gerichte aankoop van particuliere*

⁹¹ Raadsvoorstel, Nota van Uitgangspunten Bedrijventerrein De Brand II en windturbines, Collegevergadering 5 februari 2013, Commissievergadering 5 maart 2013, Raadsvergadering 19 maart 2013.

De ontwikkelstrategie bevat geen overwegingen op welke wijze grondbeleid kan bijdragen aan de maatschappelijke doelen die zijn genoemd in het Gebiedsperspectief (duurzaamheid, klimaatadaptatie, water, energieprestatie). Ook is niet duidelijk hoe wordt vastgesteld of het college binnen die kaders het grondbeleid uitoefent.

eigendommen of door middel van bouwclaimovereenkomsten met ontwikkelaars de eigendom in dit gebied zoveel mogelijk te verwerven. In het gebied ligt – na deze aankoop – nog de eigendom van één particuliere familie. Het onderhavige eigendom is in handen van een ontwikkelaar. De gemeente vergroot met deze aankoop haar aandeel in de totale eigendom in het gebied van 86,6% naar 95,6%.”

6.5 Lijst met geïnterviewde personen

Gemeente Den Bosch

Directeur Stadsontwikkeling
Afdelingshoofd SO/WGZ
Teamleider Planeconomie
Controller Gebiedsontwikkeling
Afdelingshoofd M&D/Financiën
Teamleider Wonen, woningproductie en duurzaamheid
Manager Programma's en Projecten
Projectleider bij Programma's & Projecten

Gemeente Nijmegen

Inhoudelijk manager Stadsontwikkeling
Adviseur Grondzaken

Gemeente Zwolle

Afdelingshoofd Vastgoed

Gemeente Amersfoort

Senior adviseur Grondzaken

Gemeente Breda

Teamleider Vastgoedontwikkeling

Gemeente Tilburg

Strateeg Vastgoedbedrijf

6.6 Discussienotitie actualisatie nota grondbeleid

De eerste Nota Grondbeleid dateert uit 2010 en stond nadrukkelijk in het teken van de economische crisis. In 2017 was deze crisis voorbij. Daarnaast lag er voor de gemeente een forse inhoudelijke opgave op ruimtelijk gebied, werd de wet- en regelgeving – vastgelegd in de BBV – in 2016 grondig herzien, en heeft het college in de managementrapportage 2016 toegezegd met de raad in gesprek te gaan over de wijze waarop het college zich verantwoord richting de raad over het gevoerde grondbeleid. Voldoende aanleiding om de Nota Grondbeleid uit 2010 te willen herzien.⁹² De actualisatie was bedoeld om de kaders van het

⁹² Discussienotitie raadscommissie FES, Input actualisatie nota grondbeleid, registratienummer 7267252, 2 oktober 2017.

grondbeleid opnieuw vast te leggen. “De doelstelling is een beknopte en toegankelijke nota met voldoende aandacht voor de meest prioritaire thema’s.”⁹³

De discussienotitie die voor de actualisatie van de Nota Grondbeleid werd opgesteld door het college voor de gemeenteraad, stelt dat het grondbeleid vier knoppen onderscheidt waaraan gedraaid kan worden:

- Actief dan wel faciliterend grondbeleid;
- Prijsbeleid;
- Financiële parameters inclusief risicomanagement;
- Kosten en opbrengsten die betrokken worden in de grondexploitatie.⁹⁴

In de aanpassing van de BBV in 2016 zijn de regels en mogelijkheden van de laatste twee knoppen aangescherpt. Daarom lag in de discussienotitie de nadruk op de rol van de gemeente bij de uitvoering van de ruimtelijke plannen en op het voeren prijsbeleid. In de discussienotitie werd de commissie FES daarom vier specifieke vragen gesteld:

- Stelling 1: De insteek van ons college is om de huidige ‘actief, tenzij’ strategie voort te zetten. Wat is uw mening?
- Stelling 2: De insteek van ons college is om het voorzichtige financiële beleid voor het grondbedrijf voort te zetten. Wat is uw mening?
- Stelling 3: De insteek van ons college is primair de realisatie van projecten met de door de raad vastgestelde beleidsdoelen en kaders op het gebied van onder meer wonen, werkgelegenheid en duurzaamheid. Opbrengstmaximalisatie is daarmee geen doelstelling. Wat is uw mening?
- Stelling 4: Uw raad is goed in positie om het grondbeleid te sturen en de uitvoering van het grondbeleid te controleren. Wat is uw mening?⁹⁵

6.7 Samenvatting kaders Nota Grondbeleid de gemeente ‘s-Hertogenbosch

Deze kaders vormen het grondbeleid van de gemeente ‘s-Hertogenbosch.

1. Het doel van het gemeentelijk grondbeleid is het, ten behoeve van de gemeentelijke doelstellingen op het gebied van ruimtelijke ordening, creëren van ruimte voor wonen, werken, winkelen en recreëren in zowel uitleggebieden als bestaand stedelijk gebied, door het oppakken of ondersteunen van concrete ontwikkelinitiatieven. Het grondbeleid zetten we tevens in voor het stimuleren van duurzaamheid.
2. De vorm van grondbeleid (actief, faciliterend of mengvorm) wordt afhankelijk van de situatie gekozen. Uitgangspunt is hierbij actief grondbeleid, tenzij dit op basis van factoren als grondposities, gemeentelijke doelstellingen, mogelijkheid tot sturing, risicoprofiel, verwacht financieel resultaat en/of benodigde deskundigheid onwenselijk of niet goed mogelijk is.
3. Voor complexe gebieds(her)ontwikkelingen die een lang tijdsbeslag hebben en waar voor de gemeente een sterke sturende rol noodzakelijk wordt geacht, wordt met private partijen onderzocht of er samenwerking via een Publiek Private Samenwerking (grond en/of vastgoedexploitatie) tot de mogelijkheden behoort.

⁹³ Discussienotitie raadscommissie FES, Input actualisatie nota grondbeleid, registratienummer 7267252, 2 oktober 2017, p.1.

⁹⁴ Discussienotitie raadscommissie FES, Input actualisatie nota grondbeleid, registratienummer 7267252, 2 oktober 2017, p.1; Notitie, Notitie Grondexploitaties 2018 Commissie BBV, 2016.

⁹⁵ Discussienotitie raadscommissie FES, Input actualisatie nota grondbeleid, registratienummer 7267252, 2 oktober 2017, p.2.

4. In het geval van faciliterend grondbeleid streeft de gemeente 's-Hertogenbosch naar het afsluiten van anterieure overeenkomsten, wat impliceert dat er dan geen exploitatieplan hoeft te worden vastgesteld.
5. Grondexploitaties dienen bij het in exploitatie brengen van het complex minimaal sluitend te zijn, waarbij tijdens de realisatie het eindresultaat verder wordt geoptimaliseerd.
6. In het licht van de risico's die verbonden zijn aan het voeren van actief grondbeleid, gaan wij voor het grondbedrijf uit van een solide (voorzichtig) financieel beleid.
7. De jaarlijkse herziening van de grondexploitaties is formeel gedelegeerd aan het college, onder de restrictie dat het college al in de managementrapportage de belangrijkste ontwikkelingen aangeeft en in de paragraaf grondbeleid van de jaarrekening volledig verantwoording hierover aflegt. Hiertoe wordt bij de jaarrekening per complex een actuele stand van zaken aan uw raad voorgelegd, inclusief een toelichting op significante wijzigingen.
8. De boekwaarde, het geraamd eindresultaat en de algemene reserve worden vastgesteld op basis van de in de nota genoemde grondslagen voor waardering en resultaatbepaling.
9. De algemene reserve dient ter afdekking van de inherente risico's die verbonden zijn met de grondexploitatie. Op basis van een risico-inventarisatie wordt jaarlijks de benodigde omvang van de algemene reserve vastgesteld.
10. Voor zover de algemene reserve, na jaarlijkse resultaatbepaling, een grotere omvang kent dan op basis van de risico-inventarisatie noodzakelijk wordt geacht, wordt het meerdere afgedragen aan het structuurfonds. Indien de beschikbare algemene reserve kleiner is dan de benodigde algemene reserve, dan moet het saldo van de algemene reserve eerst worden aangevuld uit toekomstige resultaten dan wel uit de algemene middelen.
11. Strategische aankopen in het kader van actief grondbeleid vinden plaats voor zover deze passen binnen de door de Raad vastgestelde plannen en visies.
12. Het grondprijnsbeleid wordt ingezet om beleidsdoelstellingen te realiseren. Denk hierbij aan beleidsdoelen op het gebied van duurzaamheid, wonen en economie.

Grondprijzen worden, rekening houdend met de specifieke gebruiksfunctie, marktconform vastgesteld. Hierbij wordt rekening gehouden met lagere, marktconforme prijzen bij specifieke gebruiksfuncties (sociale huur en koop en niet-commerciële voorzieningen van algemeen belang).

6.8 Ontwikkeling Bossche Stadsdelta

In de Ruimtelijke Structuurvisie Stad tussen Stromen (RSV) is de locatie Kop van 't Zand aangewezen als belangrijke herontwikkelingslocatie met de nadruk op het versterken van de woonfunctie, kleinschalig werken, recreatie, parkeervoorzieningen en een culturele broedplaats. Met deze achtergrond is in 2008 de mengvoederfabriek Koudijs strategisch aangekocht door de gemeente.

Juni 2008

Op 24 juni 2008 wordt een koopovereenkomst door het college gesloten met de eigenaar van de mengvoederfabriek. In het voorstel wordt afgezien van het recht tot ontbinding op het moment dat een bestuurlijke toezegging van de provincie en het Rijk is ontvangen voor subsidieverstrekking.⁹⁶

⁹⁶ B&W-Voorstel, Voorstel Aankoop Mengvoederfabriek Koudijs aan de Veemarktweg/Tramkade van 'De Heus Den Bosch Vastgoed BV', juni 2008.

Maart 2018

Raadsvoorstel ontwikkelrichtingen en aanpak Spoorzone 's-Hertogenbosch⁹⁷

Over de ontwikkelrichtingen wordt het volgende opgemerkt:

In dit raadsvoorstel worden de ontwikkelrichtingen voor de doorontwikkeling van dit gebied geschetst.

“Accenten daarbij zijn: gemengde functies, waaronder wonen, in een stedelijke setting, hoogwaardige openbare ruimte, koesteren van het aanwezige cultuurhistorische erfgoed en optimale bereikbaarheid voor het openbaar vervoer en langzaam verkeer. Duurzaamheid, groen en natuur willen wij op alle niveaus inzetten om de kwaliteit van wonen en werken in dit stedelijke gebied te ontwikkelen.”⁹⁸

Over de ontwikkelstrategie:

“Aangezien de rol van de gemeente op elke plek in de Spoorzone 's-Hertogenbosch ook weer anders is: soms risicodragend in PPS-projecten, soms faciliterend, soms randvoorwaarden scheppend, soms "loslatend", heeft dit ook consequenties voor de financiële dekking. Daar waar particuliere investeerders zich melden voor ontwikkeling zullen we randvoorwaarden stellen en het vervolgproces faciliteren. Sommige ontwikkelingen kunnen ertoe leiden dat we als gemeente ook risicodragend willen participeren en m.b.t. investeringen in de openbare ruimte kijken we of we daar waar mogelijk kunnen meeliften met reeds geplande activiteiten.”⁹⁹

November 2019

Ambitiedocument Bossche Stadsdelta

“De gemeente streeft naar herontwikkeling en transformatie van de Kop van 't Zand en Orthenpoort Zuid (Ruimtelijke Structuurvisie, 2014). De strategische aankoop van de voormalige mengvoederfabriek De Heus in 2008 past in die visie. De gebouwen en het terrein van deze fabriek zijn beschikbaar gesteld aan het experiment Tramkade dat van 2015 tot 2025 loopt. Het doel is om hier een tijdelijke hotspot te creëren, een stedelijk experimenteel veld voor initiatieven op het gebied van sociale innovatie, urban culture en circulaire economie. Het ambitiedocument Bossche Stadsdelta vormt de aftrap voor de beoogde herontwikkeling vanaf 2025.”¹⁰⁰

“Met dit document gaat de gemeente in gesprek met de Bosschenaren en de resultaten daarvan worden verwerkt in een ruimtelijk-functioneel kader en ontwikkelstrategie die samen het gebiedsperspectief vormen. Het kader beschrijft de manier waarop hier een gemengd stedelijk gebied met wonen, werken, cultuur en recreatie kan ontstaan. De strategie beschrijft hoe dat in samenspraak met bewoners, ondernemers, eigenaren, waterschap, provincie en overige stakeholders kan worden gerealiseerd. Het gebiedsperspectief wordt in het voorjaar 2020 aan de gemeenteraad ter besluitvorming aangeboden.”¹⁰¹

B&W-Besluit, Het College van Burgemeester en Wethouders in haar vergadering van 24 juni 2008; Registratienummer 08.0713.

⁹⁷ Raadsvoorstel, Voorstel Ontwikkelrichtingen en aanpak Spoorzone 's-Hertogenbosch, 's-Hertogenbosch, College vergadering 30 januari 2018, Commissievergadering 20 februari 2018, Raadsvergadering 6 maart 2018.

⁹⁸ Raadsvoorstel, Voorstel Ontwikkelrichtingen en aanpak Spoorzone 's-Hertogenbosch, 's-Hertogenbosch, College vergadering 30 januari 2018, Commissievergadering 20 februari 2018, Raadsvergadering 6 maart 2018, p.3.

⁹⁹ Raadsvoorstel, Voorstel Ontwikkelrichtingen en aanpak Spoorzone 's-Hertogenbosch, 's-Hertogenbosch, College vergadering 30 januari 2018, Commissievergadering 20 februari 2018, Raadsvergadering 6 maart 2018, p.20.

¹⁰⁰ Ambitiedocument, Bossche Stadsdelta, 5 november 2019, p.1.

¹⁰¹ Ambitiedocument, Bossche Stadsdelta, 5 november 2019, p.1.

Brief aan de raad van 7 november 2019 over het Ambitiedocument

De raad wordt geïnformeerd, maar geeft als reactie geen kaders mee: “We zien uit naar het participatietraject en de resultaten daarvan.”¹⁰²

Juni 2020

Raadsinformatiebrief 2 juni 2020 concept Gebiedsperspectief¹⁰³

In de raadsinformatiebrief van 2 juni 2020 zijn de bouwstenen toegelicht:

“De kernwaarden zijn gebaseerd op de bouwstenen die de huidige situatie typeren en die de toekomst van het gebied richting geven:

Cultuurhistorisch erfgoed: De geschiedenis is een inspiratiebron. De vestingwerken, industriële ensembles en overgebleven insteekhaven worden gekoesterd. Waar mogelijk wordt de historische waterstructuur rondom de Citadel hersteld en beleefbaar gemaakt.

Netwerk van ontmoetingsplekken: De wandel- en fietsroutes langs en over de Dieze vormen de ruggengraat van een levendig waterfront dat naadloos aansluit op het netwerk in wording tussen binnenstad, Zuid-Willemspark en Spoorzone. Een nieuwe lage brug is daarvoor essentieel.

Wonen: Het woningbouwprogramma wordt afgestemd op de groeiende vraag naar binnenstedelijk wonen. Het richt zich op doelgroepen die het dynamische karakter van het gebied waarderen. De nadruk ligt daarom op betaalbare en tijdelijke woonvormen.

Ruimte voor ideeën & experiment: Het aantrekken, uitdagen én laten doorstromen van talent staat centraal. Initiatiefnemers, private eigenaren en gemeente werken daarom samen aan de doorontwikkeling van inspirerende vrijplaatsen aan beide kanten van de Dieze.

Water in een mini-delta: De Dieze krijgt flink meer ruimte. Bij de vormgeving en uitvoering van dit stedelijke rivierdal wordt rekening gehouden met cultuurhistorische structuren, een natuurvriendelijke inrichting van de noordoever en recreatief medegebruik. Het stroomgebied van de Dieze in het projectgebied en rond de Citadel wordt ‘het Waterplein’ genoemd.

Energietransitie: Bij nieuwbouw wordt geen fossiele energie gebruikt (BENG2 = 0%). Is er energie nodig, dan komt die van duurzame bronnen (BENG3 = 100%). Voor bestaand vastgoed wordt een plan gemaakt om ook dat aardgasvrij te maken.

Gezonde stad: Een groene leefomgeving reduceert negatieve omgevingseffecten. Het triggert bewoners om naar buiten te gaan, te bewegen en elkaar te ontmoeten.

Bodemkwaliteit: Er wordt functiegericht gesaneerd: het reinigen van de bovengrond tot het gewenste niveau voor het beoogde gebruik (“leeflaag”). Vervuilde grond en stortafval mogen binnen de contouren van de oude vuilstort worden verplaatst of moet anders worden afgevoerd.

Mobiliteit: De Bossche Stadsdelta wordt onderdeel van de Spoorzone. Bewoners reizen met het openbaar vervoer, de fiets of (deel)auto. Bezoekers worden in parkeervoorzieningen buiten het gebied opgevangen en wandelen vanaf daar.”¹⁰⁴

In de raadsinformatiebrief wordt uitvoerig ingegaan op de duurzaamheidsdoelstellingen in het gebied.

Oktober 2020

¹⁰² Brief aan de gemeenteraad, Ambitiedocument Bossche Stadsdelta, 7 november 2019.

¹⁰³ Raadsinformatiebrief, Concept Gebiedsperspectief Bossche Stadsdelta, 2 juni 2020.

¹⁰⁴ Raadsinformatiebrief, Concept Gebiedsperspectief Bossche Stadsdelta, 2 juni 2020, p.6.

Ontwikkelstrategie Bossche Stadsdelta¹⁰⁵

In een vertrouwelijke ontwikkelstrategie wordt op basis van de gestelde doelen in het Ambitiedocument een analyse gemaakt van de aanwezige (ontwikkende) eigenaren, de financiële randvoorwaarden en mogelijkheden, de rol die de gemeente kan innemen en de mogelijkheden voor samenwerking. Ook worden afwegingen gemaakt over de mogelijkheden en wenselijkheid van het inzetten van grondbeleidsinstrumenten. De strategie wordt afgesloten met een conclusie die vervolgens in het Gebiedsperspectief is opgenomen.

December 2020

Raadsvoorstel Vaststelling Gebiedsperspectief Bossche Stadsdelta 8 december 2020¹⁰⁶

De raad besluit tot het volgende (met amendement onder j.):

“Het Gebiedsperspectief Bossche Stadsdelta vast te stellen waarin de ontwikkelingsrichting wordt aangegeven voor de verdere planuitwerking voor de integrale gebiedsontwikkeling van de Bossche Stadsdelta, om te komen tot een dynamisch stedelijk gebied met ruimte voor ontmoeting, cultuur, sport, werk en duurzame innovatie, met een gevarieerd woningaanbod dat daarbij past, met dien verstande dat wordt uitgegaan van de volgende hoofduitgangspunten:

- a. een sluitende gemeentelijke grondexploitatie met inbegrip van volledig kostenverhaal en het in dat kader evenwichtig delen van lusten en lasten;*
- b. het creëren van een waterplein als hart van de Bossche Stadsdelta vanuit het principe van een klimaatrobuust watersysteem in samenwerking met het waterschap en mede met middelen van derden;*
- c. daartoe het verleggen en verlagen van de brug over de Dieze als rode loper tussen noord- en zuidoever waarbij de verbinding voor gemotoriseerd verkeer in stand blijft en de brug in relatie met de binnenstadring ook als 30 km-weg wordt gedimensioneerd;*
- d. vanuit de gedachte van de brede binnenstad aan beide zijden van de brug over de Dieze te kiezen voor publiekgerichte, dynamische functies;*
- e. het programma dient te voldoen aan hoogstedelijke mix van functies (circa 45.000 bvo m² niet-woonfuncties, waarvan ongeveer voor de helft niet-commercieel en circa 1.300 woningen), die ieder invulling geven aan een van de volgende programmathema's: permanente verandering, nieuwe woon- en werkvormen en/of speelse en experimentele vrijplaatsen;*
- f. voor de woningen wordt gestreefd naar minimaal 25% sociale huur, minimaal 30% middeldure huur/goedkope koop en maximaal 45% vrije sector;*
- g. hoogten van bebouwing worden in relatie tot de omgeving bepaald, met dien verstande dat het zicht vanuit de stad op monumentale deel van het Molengebouw vrij blijft en dat in afwijking van de Nota hoogbouw gevarieerde hoogbouw is toegestaan;*
- h. voor de bereikbaarheid en toegankelijkheid van het gebied inzetten op een met de ruimtelijke ambities samenhangende integrale en duurzame mobiliteitsstrategie en in aansluiting hierop het verbeteren van routes voor langzaam verkeer van en naar de Bossche Stadsdelta;*
- i. bij de gebiedsontwikkeling inzetten op het experimenteren vanuit duurzame concepten, waarbij met de bouwstenen water in een mini-delta, gezonde stad en mobiliteit wordt bijgedragen aan*

¹⁰⁵ Onderdeel van het Gebiedsperspectief

¹⁰⁶ Raadsbesluit, Het Gebiedsperspectief Bossche Stadsdelta, 8 december 2020.

- een gezonde, groene en klimaatbestendige gemeente en aan duurzame mobiliteit. Hierbij het circulair bouwen of bouwen met duurzame materialen als hout zoveel mogelijk na te streven.*
2. *Het project de Bossche Stadsdelta met de voorjaarsnota 2022 aan te dragen als nieuw project op te nemen in het structuurfonds, waarna met de begrotingsbehandeling 2022 definitief door uw raad beslist wordt om het project al dan niet op te nemen in het structuurfonds.”*

In het Gebiedsperspectief is een samenvatting opgenomen van de Ontwikkelstrategie.¹⁰⁷ Deze openbare samenvatting luidt als volgt:

“Eigenaren & marktpartijen

Van de grondeigenaren en ontwikkelende marktpartijen wordt verwacht dat zij hun private belang verbinden aan de collectieve waarden uit dit gebiedsperspectief. Dat lukt alleen als alle partijen bereid zijn om verder dan het eigen kavel te kijken.

Gemeente

De gemeente heeft primair een publieke taak en bewaakt de collectieve waarden. Om die reden pakt zij de regierol in de fase van de planontwikkeling. Daarnaast heeft de gemeente, om haar rol kracht bij te zetten, in het verleden strategische posities verworven. Als belangrijke grondeigenaar is de gemeente de motor van de samenwerking tussen initiatiefnemers, eigenaren & marktpartijen en externe partners. De verwerving van locaties binnen het gebied blijft daarom ook in de toekomst een optie. Doet zich een kans voor dan zal worden afgewogen of de gemeente die wil benutten of deze aan de markt overlaat. De inzet van het grondbeleidsinstrumentarium vormt onderdeel van een dergelijke afweging.

Externe partners

Het Rijk, provincie Noord-Brabant, de EU, het waterschap en potentiële subsidieverstrekkers tonen bereidheid om te participeren in het licht van hun beleidsdoelstellingen met betrekking tot onder andere klimaatadaptatie, natuurontwikkeling, erfgoed en betaalbaar wonen. Daarnaast hebben diverse sympathisanten interesse getoond om te willen investeren in het gebied.

Financiën

Gelet op het uitgangspunt van een kostendekkende gemeentelijke exploitatie zal een nadere financiële analyse moeten plaatsvinden ten aanzien van bijvoorbeeld kostenverhaal, subsidiemogelijkheden en mogelijkheden van cofinanciering.”¹⁰⁸

6.9 Beschouwing interviews grondbeleid in de praktijk

Hieronder worden enkele opvallende uitspraken over de uitvoeringspraktijk uit de ambtelijke interviews weergegeven. Deze uitspraken zijn gebruikt voor de duiding van de resultaten uit het deskresearch. De

¹⁰⁷ Wij zijn nagegaan of in de openbare notulen nog is gesproken over de Ontwikkelstrategie. Noch in de voorafgaande behandeling in de Commissie Omgeving op 23 november 2020, noch in de raadsvergadering zijn opmerkingen gemaakt over de ontwikkelstrategie. Een zelfde waarneming hebben wij bij het niet onderzochte project Omgeving Stations Oost. In het Ambitiedocument is per deelgebied een ontwikkelstrategie opgenomen, waarin toegelicht is in welke mate actief grondbeleid worden gevoerd. Bij behandeling in de commissie en de raad op 9 maart 2021 zijn de uitgangspunten van het ontwikkelkader niet aan de orde gesteld.

¹⁰⁸ *Gebiedsperspectief*, Gebiedsperspectief Bossche Stadsdelta, gemeente 's-Hertogenbosch, 8 december 2020.

keuze voor de vorm van grondbeleid levert een eenduidig beeld op. De keuze voor een actief of faciliterend beleid moet worden gebaseerd op de specifieke kenmerken van een project. In de Nota grondbeleid zijn overwegingen opgenomen om die van invloed zijn op die keuze. Verschillende overwegingen die zijn genoemd in de interviews sluiten aan bij de overwegingen uit de Nota. Onduidelijk is op welk moment die keuzes worden gemaakt en in hoeverre de raad invloed heeft op die keuze.

Opvallend is dat medewerkers die verantwoordelijk zijn voor facetbeleid geen waarneming hebben op het kaderstellende karakter van de nota Grondbeleid. In hun perceptie zorgt Grondzaken voor een solide financiële basis in het project. Op projectniveau of vanuit duurzaamheid wordt niet waargenomen dat de beleidskaders richting geven aan de feitelijke doelstellingen, anders dan dat ruimte bestaat doelstellingen na te streven die afbreuk kunnen doen aan rendement. Indien in projecten grondbeleidsissues tevoorschijn komen worden deze op projectniveau besproken (verlaging grondprijs voor verhoging energieprestatie, openbare ruimte voor WKO of een uitbreiding van een plangebied).

Doel van het grondbeleid

Raad in positie brengen om een financiële afweging te maken

“Het grondbeleid is een instrument, een voertuig. De raad moet in positie zijn om de financiële afweging te maken. De raad stelt bij de vaststelling van het bestemmingsplan ook de grondexploitatie vast. Bij de jaarrekening stelt de raad de hoogte van de middelen vast die worden toegevoegd aan de algemene reserve. Dit gebeurt op basis van de kaders die hiervoor zijn vastgelegd in de nota grondbeleid. Periodiek bekijken we hoe hoog de algemene reserve van het grondbedrijf moet zijn (risicoanalyse) en of het eventuele surplus gestort kan worden in het Structuurfonds.”¹⁰⁹

Geen inhoudelijke doelstellingen

“Het is een bedrijf, een grondbedrijf maar zonder dat hier een aparte organisatie voor is gevormd. (...). Het is een administratieve eenheid die voert samen het grondbeleid in enge zin uit. Geen eigen inhoudelijke doelstellingen, maar ondersteunend en uitvoerend voor andere beleidsvelden zoals wonen en werken. Het is meer een instrument om ander beleid uit te voeren, zoals facetbeleid.”¹¹⁰

Bijkomend doel: transparantie

“Een belangrijk punt voor het grondbedrijf is transparant werken, binnen gestelde kaders vanuit de Raad, en wel consequent in handelen en tijd. Als overheid werk je met een andere standaard dan in het bedrijfsleven, maar ook met meer mogelijkheden (vergunning en grond uitgeven). Het is belangrijk om de eerlijkheid goed vast te leggen.”¹¹¹

Keuze voor grondbeleid

Passend binnen de ruimtelijke visie

“Het begint bij de algemene visie over de ontwikkeling van de stad (ruimtelijke visie), de grofmazige aanpak verspreid over 10 jaar. Dit heeft tot gevolg dat wordt gestuurd op ontwikkelingen die passen binnen

¹⁰⁹ Interview gemeentelijke respondent.

¹¹⁰ Interview gemeentelijke respondent.

¹¹¹ Interview gemeentelijke respondent.

visievorming van de stad. Dit wordt afgetast met de ontwikkelaar. Leidend daarbij is de intensiteit van het programma, daarna komt de afweging actief, passief of mix.”¹¹²

Situationeel grondbeleid

“Wij hebben situationeel grondbeleid (actief, tenzij) vastgelegd, en opereren op de vastgoedmarkt. Dat betekent dat er ook ruimte is voor zelfrealisatie door derde partijen. Wij hebben langjarige doelstellingen om het wonen en werken in de stad te realiseren en mogelijk te maken. Dan kan het aangewezen zijn om zelf eigendommen te hebben om de stad vooruit te helpen. Per project kan niet eenduidig aan de voorkant worden bepaald welke criteria gelden om een keuze te maken.”¹¹³

Grondpositie leidend

“Er wordt eerst gekeken naar de grondpositie of dat door derden moet worden gerealiseerd of dat de gemeente het moet kopen om het te verwerven. Wanneer er een projectgroep komt, is er al een keuze (go) gemaakt. Het realiteitsgehalte wordt in de gaten gehouden, er worden doorrekeningen gemaakt met scenario's en proberen tot een haalbaar plan te komen. Dat onderzoek moet eerst lopen en tot een sluitend plaatje komen, daarna ligt de keuze bij de raad. Het is een samenspel van doelstellingen en ambities. Het grondbeleid is een iteratief kader voor verwerving: wat is de kans, wat kost het op en wat levert het op?”¹¹⁴

Grondpositie niet leidend

“Toevallig verkregen eigendom zou niet leidend moeten zijn voor stadsontwikkeling. Voorbeeld: Spoorzone kent actief beleid, net zo als het Innovatiekwartier. Hierin wordt geïnvesteerd in belangrijke locaties waar ook andere partijen actief kunnen zijn en wordt de samenwerking gezocht. Dat geldt ook bij grote complexe projecten zoals de Bossche Stadsdelta.”¹¹⁵

Of een integrale belangenafweging

“Situationeel, dat betekent nadrukkelijk naar risico's kijken. Daarbij wordt een echte afweging gemaakt tussen actief en faciliterend grondbeleid. Faciliterend grondbeleid doen we als het voor de gemeente onvoldoende toegevoegde waarde heeft om in te stappen. Noodzaak om gemeentelijke sturing te geven, wordt elke keer afgewogen. Andere criteria zijn bijvoorbeeld de mogelijkheid om grond te kunnen verwerven, benodigde specifieke expertise en de noodzaak om te sturen.”¹¹⁶

Kaderstellend vermogen van de Nota grondbeleid

Beleid of instrument

“Het woord beleid is misleidend, het suggereert een heel beleidsverhaal maar het is een instrument, een voertuig, een 'mogelijk maker'.”¹¹⁷

¹¹² Interview gemeentelijke respondent.

¹¹³ Interview gemeentelijke respondent.

¹¹⁴ Interview gemeentelijke respondent.

¹¹⁵ Interview gemeentelijke respondent.

¹¹⁶ Interview gemeentelijke respondent.

¹¹⁷ Interview gemeentelijke respondent.

“Onduidelijk of er echt een beleid is, weet wel dat er een gezond grondbedrijf hebben. Daarbij wordt gekeken hoe we dat goed maatschappelijk kunnen nutten, en de grondposities en het beleid daar op.”¹¹⁸

“De betrokken medewerkers zien allen het grondbeleid als een middel. Die genoemde doelen strekken zich uit over een breder palet: het mogelijk maken van maatschappelijke doelen, financiële beheersing of transparantie.”

6.10 Resultaten hoor- wederhoor

Toevoegen wanneer gereed.

¹¹⁸ Interview gemeentelijke respondent.