

3.7 Grondbeleid

Inleiding

In overeenstemming met artikel 16 van het Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten (BBV) bevat deze paragraaf grondbeleid:
- de visie op het grondbeleid en de wijze waarop deze wordt uitgevoerd;
- de wijze en onderbouwing van winstnemingen en de aangehouden reserves in relatie tot de risico's.

Deze paragraaf grondbeleid gaat in op het grond(prijs)beleid en de overige beleidsmatige uitgangspunten voor de grondexploitaties enerzijds en erfpachtbeheer anderzijds. Het BBV is bepalend voor beide onderdelen en bepalend voor de onderlinge verrekening tussen erfpacht en de grondinkomsten.

Over de financiële ontwikkelingen in de grondexploitaties wordt twee keer per jaar gerapporteerd. In het voorjaar via het Meerjarenperspectief Grondexploitaties (MPG) dat ook dienst doet als onderbouwing voor de jaarrekening en in het najaar via de actualisatie van het MPG (AMPG). Bij het MPG vindt ook formele besluitvorming plaats door de gemeenteraad over de actualisatie van de saldi van de grondexploitaties. De actuele prognose van de grondexploitaties is gebaseerd op de inzichten van begin 2025.

Het kader voor de verantwoording van de grondexploitaties en erfpachtgronden is vastgelegd in de Nota Financiële verantwoording grondexploitaties en erfpachtuitgifte (hierna: de Nota Financiële verantwoording). Deze aangepaste Nota Financiële verantwoording is op 19 mei 2020 door de gemeenteraad vastgesteld. Het is een vertaling van de regelgeving van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) voor grondexploitaties en erfpachtgronden en beschrijft hoe met grondexploitaties en erfpachtgronden moet worden omgegaan. De nota is nog steeds actueel ondanks verschillende beperkte wijzigingen in het BBV voor grondexploitaties eind 2023.

Grondbeleid

Het grondbeleid bestaat uit een aantal zaken:
- Grondontwikkeling onderscheiden in actief en facilitair grondbeleid
- Overstapregeling. Eigenaren van bestaande voortdurende erfpachtrechten kunnen overstappen naar eeuwigdurende erfpachtrechten

Amsterdam richt zich bij grondontwikkeling met haar grondbeleid op het realiseren van gemengde wijken geschikt voor wonen, werken en recreëren. Gezien de druk op de woningmarkt ligt een belangrijke focus op het realiseren van nieuwe woningen. Vanwege de toenemende schaarste aan woningen voor mensen met een laag en middeninkomen, wordt meer gereguleerd om meer grip te krijgen op de woningmarkt, met als doel de woningmarkt beter te verdelen naar de verschillende doelgroepen. Op basis van de huidige actieve portefeuille grondexploitaties zijn in de voorraad nog 60.000 woningen opgenomen waarvan 75 procent betaalbare woningen, min of meer gelijkelijk verdeeld over sociale en middensegment woningen. Uit de planvorming zullen de komende jaren nieuwe grondexploitaties worden toegevoegd gericht op meer woningen. Naast woningen wordt ook ingezet op het realiseren van bedrijfsterreinen, kantoren en maatschappelijke voorzieningen, met andere woorden het realiseren van complete stads(uitbreiding).

De gemeente stuurt actief op de verdere (her-)ontwikkeling van de stad. Ruim 85 procent van de grond binnen de gemeentegrenzen is gemeentelijk eigendom en in erfpacht uitgegeven. Als gevolg daarvan is de gemeente vaak als grondeigenaar actief betrokken bij stedelijke ontwikkeling.
Grofweg zijn er twee hoofdvormen van gebieds- of locatieontwikkeling:
1. Actief grondbeleid vooral in uitbreidingsgebieden: van deze vorm is sprake bij nieuwe terreinen en gebieden waar niet sprake is van zittende particuliere eigenaren en erfpachters.
2. Faciliterend grondbeleid binnen bestaande gebieden: van deze vorm is sprake bij een functiewijziging of verandering op pand- of gebiedsniveau. Daarbij zijn belanghebbenden in het gebied vooral bestaande erfpachters (erfpachtgrond) en in mindere mate particuliere eigenaren die (een deel van) de gronden bezitten.

In de eerste variant heeft de gemeente een actieve positie en rol. De gemeente is in de regel verantwoordelijk voor het planontwikkelproces, het bouw- en woonrijp maken van de locatie en voor de uitgifte in erfpacht van de bouwrijpe kavels. Uitgifte in erfpacht vindt conform het selectiebeleid plaats aan een ontwikkelende partij die

vervolgens het vastgoed realiseert. De gemeentelijke kosten en opbrengsten van een gebied dat ontwikkeld wordt, zijn financieel vertaald in een zogenoemde grondexploitatiebegroting.

In de tweede variant heeft de gemeente een meer faciliterende rol, ondanks het feit dat de gemeente ook hier (mede)grondeigenaar kan zijn. De gemeente stelt de stedenbouwkundige en programmatische randvoorwaarden op en legt dit vast in een investeringsbesluit dat door de gemeenteraad wordt vastgesteld. Het initiatief voor de daadwerkelijke aanpassing op pandniveau in de grondexploitatie gebieden laat de gemeente over aan de eigenaren of erfpachters in het gebied. Wel worden eigenaren of erfpachters hierbij door de gemeente ondersteund. Dat doen we bijvoorbeeld door aanpassing van bestemmingsplannen (omgevingsplannen) en/of wijziging van erfpachtrechten om (door)ontwikkeling mogelijk te maken. Ook hiervan stelt de gemeente een grondexploitatie op.

Binnen de huidige praktijk bestaan steeds meer grondexploitaties uit een menging van actief en facilitair grondbeleid. Het aandeel facilitair neemt steeds meer toe. De inkomsten vanuit de actieve delen komen voort uit de grondwaarden van het eeuwigdurende erfpachtstelsel en bij facilitair is sprake van meerwaarde erfpacht voortkomend uit het voortdurend erfpachtstelsel. Op het moment dat sprake is van verdichting (binnen bestaande gebieden meer woningen en ander vastgoed) of transformatie op gronden in particulier bezit dan moet de gemeente op wettelijke basis kosten verhalen (via anterieure overeenkomst of een exploitatieplan).

Grondprijsbeleid

Het grondprijsbeleid ten behoeve van nieuwe gronduitgiften (actief) en zelfrealisatie door erfpachters (facilitair) is gebaseerd op de door de gemeente gehanteerde genormeerde residuele benadering van de grondwaardebepaling. De grondwaarde wordt marktconform bepaald op basis van de op de grond te realiseren bestemming (de functie). De genormeerde residuele grondprijsbenadering houdt in dat de grondprijs het verschil is (het residu) tussen de gemiddelde marktwaarde van een vastgoedbestemming en de te maken genormeerde kosten om het vastgoed te bouwen (stichtingskosten). Elk jaar worden de stichtingskosten van de verschillende typen vastgoed onderzocht en indien nodig geactualiseerd.

De ramingen van de gronduitgiften in de grondexploitaties zijn gebaseerd op het systeem van eeuwigdurende erfpacht bij nieuwe gronduitgiften en bij het voortdurend erfpachtstelsel gebaseerd op de meerwaarde voor een tijdvak van 50 jaar. Voor de grondexploitaties maakt het niet uit of een erfpachter kiest (als dit kan binnen het beleid past) voor canonbetaling of afkoop. In beide gevallen wordt de grondwaarde vergoed aan de grondexploitatie. Voor erfpacht en uitgifte geldt onder het eeuwigdurende erfpachtstelsel bij commerciële bestemmingen een verplichte afkoop van erfpacht. Voor woningen geldt geen verplichte afkoop en is canonbetaling ook mogelijk. Uitgiften onder het voortdurend stelsel kennen geen verplichte afkoop zowel canonherziening als afkoop is mogelijk. Voor eerste gronduitgifte aan marktpartijen gebruikt de gemeente bij voorkeur de tenderprocedure met een regeling voor een optievergoeding. Dit is in lijn met het door de gemeenteraad vastgestelde selectiebeleid. Het selectiebeleid schrijft voor dat de gemeente via een tenderprocedure het ontwikkelrecht voor een kavel mag toekennen. Dit houdt in dat de optie aan een ontwikkelende partij wordt gegund via vooraf beschreven kwalitatieve en kwantitatieve criteria. In veel gevallen worden bij bestaande erfpachters die gericht zijn op facilitaire transformaties binnen de grondontwikkeling afsprakenbrieven gemaakt. Bij (niet erfpacht) gronden van derden worden in de meeste gevallen anterieure overeenkomsten opgesteld.

Erfpachtbeheer

De grondprijssystematiek voor de bestaande erfpachtrechten is tegelijk met de herziening van het erfpachtstelsel aangepast. Om de grondwaarde te bepalen voor de bestemming wonen, gebruiken we sinds medio 2017 de WOZ-waardes en buurtstraat-quotes. Dit hangt samen met de overstap mogelijkheid voor (toekomstige) bewoners om over te stappen van voortdurende erfpacht naar eeuwigdurende erfpacht. Dit staat los van gebiedsontwikkeling. Deze waardes worden elk jaar geactualiseerd en ook door een extern bureau getoetst. Voor de transformatieprojecten waar sprake is van een transformatie van vijf woningen of meer geldt deze methode echter niet. Voor deze projecten is namelijk geen WOZ-waarde beschikbaar en de methode sluit niet goed aan op het maatwerk dat voor dit type projecten nodig is. Voor deze transformatieprojecten gebruiken we dan ook de genormeerde residuele benadering, die ook bij nieuwe uitgiftes wordt gebruikt. Ook voor alle niet-woonbestemmingen wordt de genormeerde residuele benadering gehanteerd.

Grondexploitaties en het Vereveningsfonds

Bij de uitvoering van gebiedsontwikkelingsprojecten wordt veelal het instrumentarium van de grondexploitatie gebruikt. Dit zijn begrotingen van de gebiedsontwikkeling waarbij de uitgifte van grond centraal staat en waarin de kosten en opbrengsten gedurende de gehele looptijd van het project zijn opgenomen. De toegelaten kosten in de grondexploitaties zijn gelimiteerd en stringent voorgeschreven in het BBV. De grondexploitaties worden bij het investeringsbesluit voor het project door de Raad vastgesteld en de geactualiseerde begrotingen worden jaarlijks door de Raad vastgesteld bij het MPG. Amsterdam kent meer dan 150 vastgestelde grondexploitatie-begrotingen.

Vanwege de hoeveelheid grondexploitaties, de grote omvang van de inkomsten en uitgaven en de lange looptijd van de projecten worden de resultaten van de grondexploitaties verrekend met een apart fonds, het Vereveningsfonds. In het Vereveningsfonds worden de resultaten van de Amsterdamse grondexploitaties met elkaar verevend; sommige grondexploitaties zijn winstgevend, anderen vertonen een verlies. Het Vereveningsfonds dient alle zaken die samenhangen met grondontwikkeling op te vangen waaronder ook de risico's. Het fonds kent meerdere reserveringen en een eigen weerstandsvermogen.

Het Vereveningsfonds bestaat uit de verzameling van reserves, voorzieningen en actieve grondexploitaties die samenhangen met de gebiedsontwikkeling.

Voeding reserve en aanwending

Vanuit financieel positieve grondexploitaties vinden tussentijdse winstnemingen plaats. Deze tussentijdse winstnemingen worden bepaald door de in het BBV voorgeschreven POC methodiek (percentage of completion), waarbij de winst wordt berekend naar de mate van realisatie. De prognoses op basis van de optelling van de afzonderlijke grondexploitaties op fondsniveau worden gecorrigeerd om te komen tot een realistische prognose van de te verwachten kasstromen. De gecorrigeerde kasstroom wordt gebruikt als referentie voor de beoogde winstneming rekening houdend met risico's. Met deze winstnemingen wordt de reserve gevoed. Vanuit de reserve worden de voorzieningen gevormd ten behoeve van verlieslatende plannen.
Behalve door de grondexploitaties wordt het Vereveningsfonds ook beïnvloed door rechtstreekse inkomsten en onttrekkingen. Onttrekkingen vinden plaats op basis van bijvoorbeeld afspraken in het kader van het Coalitieakkoord, waarbij afdrachten uit het Vereveningsfonds aan de algemene middelen zijn vastgelegd. Rechtstreekse inkomsten volgen uit onder meer de afspraken met corporaties over de inzet van meerwaarde erfpacht bij conversie en verkoop van corporatiebezit.

Jaarlijkse uitname Vereveningsfonds

Op basis van de huidige afspraken van de Voorjaarsnota 2025 moet uit het Vereveningsfonds in 2025 € 10 miljoen en vanaf 2026 structureel € 12 miljoen per jaar worden afgedragen aan de algemene middelen. Ook draagt het Vereveningsfonds tot en met 2037 € 12 miljoen per jaar af aan de Reserve Schaalsprong die bedoeld is voor de lange termijn groei van de stad.

Kernpunten financieel perspectief van de huidige stand van zaken van de actieve grond binnen het Vereveningsfonds

De kernpunten gebaseerd op het MPG2025 dat in juni 2025 is vastgesteld in de gemeenteraad, die de actuele stand van zaken weergeven, zijn:

- De nog te ontvangen geraamde inkomsten en de nog te verrichten geraamde uitgaven (investeringen) in de lopende grondexploitaties vanaf 2025 tot einde looptijd bedragen respectievelijk € 5,6 miljard en € 4,4 miljard. Per saldo is dat + € 1,2 miljard exclusief risico's.
- Het Vereveningsfonds is prudent en heeft voldoende middelen om de reeds vastgestelde plannen uit te voeren.
- Het is belangrijk te blijven sturen op het saldo zodat de plannen niet verslechteren. Sturen op uitvoeringskosten richt zich op het toepassen van het principe "gewoon goed".
- De reserve is positief maar bijna geheel bestemd (weerstandsvermogen en reserveringen).
- De waarde van de actieve portefeuille na risico's heeft nog een verdienend vermogen. Maar dit geld moet nog verdiend worden. Het is een begroting voor de langere termijn (10-15 jaar) waarbij onderweg ook risico's kunnen optreden en de afdrachten betaald moeten worden.
- Voor de risico's zijn voldoende buffers aanwezig. Als het echt helemaal mis gaat (mondiale ontwikkelingen) dan is er nog tijd om bij te sturen door andere keuzes te maken.
- De gemeente heeft er alles aan gedaan om de bouwproductie op gang te houden waaronder doorbouwakkoord, de herijking grondprijzen, CPI matiging, transformatie impuls, overgangsmaatregel middeldure huur en de aanvraag voor de Startbouwimpuls subsidie bij het Rijk. In 2025 wordt een herstel verwacht van de grondinkomsten.
- Vertraging door netcongestie: marktpartijen bouwen het vastgoed en zoeken zelf oplossingen voor netcongestie. De gemeente prioriteert maatschappelijk. En de gemeente inventariseert op dit moment bij welke projecten er problemen ontstaan.
- Alle cijfers voor de komende jaren zijn prognoses. Het AMPG 2025 beschrijft de tussenstand in najaar 2025.
- Voor extra ambities die geld kosten is binnen de grondexploitaties en het Vereveningsfonds onvoldoende ruimte.
- Er is en wordt gewerkt binnen de planvorming aan meerdere toekomstige plannen om de grondproductie gericht op onder meer woningbouw op termijn aan te vullen.