gemeente
Zoetermeer

Paragraaf 7 Grondbeleid

Inleiding

In de paragraaf Grondbeleid wordt ingegaan op het Zoetermeerse grondbeleid en de hiervan te verwachten resultaten. De inhoud van deze paragraaf bevat:

- de visie op het Zoetermeerse grondbeleid;
- de manier waarop het grondbeleid wordt uitgevoerd;
- een prognose van de resultaten van de totale grondexploitatie en een onderbouwing van de geraamde winstneming;
- risicobeleid in relatie tot grondbeleid.

Visie op grondbeleid

In de Omgevingsvisie Zoetermeer 2040 zijn de belangrijkste ambities en opgaven voor de stad vastgesteld. Grondbeleid is een middel om ruimtelijke doelstellingen die hieruit voortvloeien te verwezenlijken.

Het karakter van het Zoetermeerse grondbeleid wordt bepaald door drie leidende principes: ambitie gestuurd, waarde creërend en adaptief. Deze drie principes bieden houvast aan de raad, het college en de ambtelijke organisatie bij de uitvoering van het grondbeleid.

Ambitie gestuurd

Grondbeleid staat ten dienste van beleidsdoelstellingen en (ruimtelijke) ambities. Het is geen doel op zich, maar een middel om ruimtelijke beleidsopgaven en ambities in samenhang te realiseren. Een duidelijke koers, zoals vastgelegd in de Omgevingsvisie Zoetermeer 2040, en de bijbehorende uitwerking in beleid- en gebiedsprogramma's en Omgevingsplan, vormen een belangrijke voorwaarde voor een ambitie gestuurd grondbeleid.

Waarde creëerend
Grondbeleid is bedoeld om ruimtelijke opgaven mogelijk te maken en daarmee maatschappelijke doelen te verwezenlijken of te versterken. Grondbeleid gaat vooral over het creëren van maatschappelijk waarde. Tegelijkertijd moet het ook betaalbaar blijven. Bij het streven naar kwaliteit en diversiteit wordt gezocht naar een gezonde balans tussen maatschappelijke en financiële waarden.

Adaptief
De gemeente handelt in de geest van de Omgevingswet en faciliteert via randvoorwaarden ruimtelijke initiatieven vanuit de samenleving én in samenwerking met de samenleving. De gemeente gaat uit van het bundelen van krachten en biedt initiatiefnemers een reikende hand indien nodig. Wanneer meer regie door de gemeente wenselijk is, is het gemeentelijk grondbeleid voldoende wendbaar om slagvaardig te kunnen handelen om te komen tot tijdige realisatie.

Bovenstaande principes vormen gezamenlijk het denkkader voor het Zoetermeerse grondbeleid. De inzet van het grondbeleidsinstrumentarium is in lijn met deze drie principes. Op basis van de drie leidende principes spreekt de gemeente van 'situationeel grondbeleid'. Gelet op de opgaven is dit passend voor Zoetermeer. Dit betekent concreet dat de gemeente per situatie afweegt welke grondbeleidsvorm passend is bij de belangen van de gemeente, marktpartijen en de samenleving.

De volledige visie op het Zoetermeerse grondbeleid is vastgelegd in de Nota Grondbeleid.

Uitvoering grondbeleid
De gemeente onderscheidt in essentie drie vormen van grondbeleid: actief, faciliterend en samenwerkend. Op de gemeentelijke website is een uitgebreid overzicht te raadplegen onder Plannen en projecten | Gemeente Zoetermeer van de activiteiten die uitvoering geven aan het grondbeleid van de gemeente.

Actief grondbeleid
Actief grondbeleid wordt gekenmerkt door een overheidsrol, waarbinnen de gemeente de benodigde gronden verwerft, de gronden ontwikkelt (grondproductie) en vervolgens bouwkavels verkoopt aan derden. Voor een actief grondbeleid project wordt door de raad een grondexploitatie geopend.

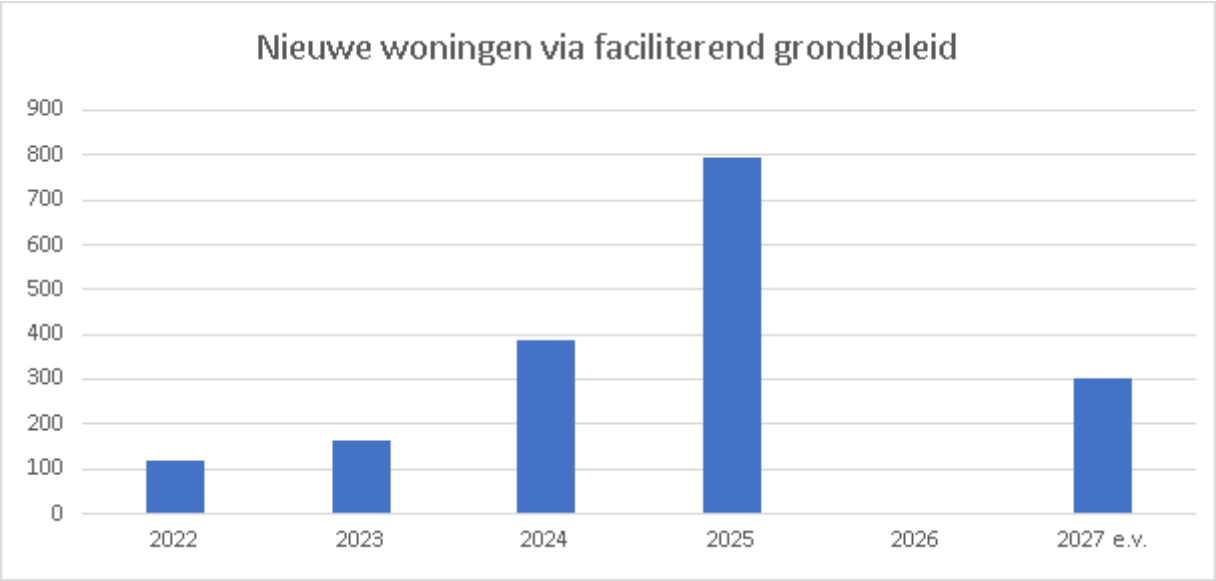
Via de huidige grondexploitaties is de verkoop van bouwkavels voor circa 1.781 woningen tot 2028 gepland. Daarnaast is er een nieuwe grondexploitatie in voorbereiding die de grond levert voor circa 140 nieuwe woningen aan de Van Aalstlaan. De aantallen woningen die worden genoemd, vloeien voort uit de vastgestelde herziening van de grondexploitaties (begin 2022). Daarin wordt uitgegaan van de in de projecten gehanteerde planningen. In de onderstaande grafiek gaat het om het moment van grondverkoop ten behoeve van woningen en niet om de realisatie van woningen. Er worden in 2026 dus wel woningen gebouwd. In de voortgangsrapportage Ruimtelijk Fysiek is de woningbouwmonitor opgenomen, waarin over de totale woningbouwproductie wordt gerapporteerd.

Bron: Meerjarenperspectief Grondexploitaties 2022 (MPG 2022)

Qua bedrijventerreinen heeft Zoetermeer binnen de grondexploitatie Oosterheem nog circa 7,1 hectare te ontwikkelen grond. Deze grond wordt gefaseerd uitgegeven tot 2030. De grondexploitaties worden eens per jaar herzien en ten tijde van de jaarrekening aan de raad ter vaststelling aangeboden via het Meerjarenperspectief Grondbeleid (MPG). Via het MPG neemt de raad kennis van de actuele stand van zaken en stelt zij de herziene ramingen van de grondexploitaties vast, voor zover de wijzigingen binnen de vastgestelde kaders vallen. Inhoudelijke wijzigingen binnen projecten die buiten de vastgestelde kaders vallen, worden expliciet ter besluitvorming aan de raad voorgelegd. Daarnaast wordt twee keer per jaar een Rapportage Ruimtelijk Fysiek opgesteld.

Faciliterend grondbeleid
Bij faciliterend grondbeleid heeft de gemeente de gronden in een plangebied niet in eigendom. De grondexploitatie wordt gevoerd door de private grondeigenaren. De gemeente beperkt zich tot haar publiekrechtelijke rol door het vaststellen van de kaders en randvoorwaarden van de ontwikkeling. De door de gemeente te maken kosten, zoals het opstellen van een bestemmingsplan of de aanleg van een ontsluitingsweg, worden niet via de gronduitgifte maar via een exploitatieovereenkomst (anterieur of posterieur) of exploitatieplan verhaald. De Nota kostenverhaal/ Werkwijze bij bouwinitiatieven 2017 is bij dit type projecten van toepassing.

In onderstaande tabel zijn de projecten opgenomen die vallen in de categorie faciliterend grondbeleid. Deze projecten bevinden zich in verschillende fases van haalbaarheid, uitwerking en uitvoering. Naast de geplande 4.500 woningen van de Entree leveren deze projecten nog eens circa 1.767 woningen op.



Bron: Woningbouwmonitor

Financiële resultaten grondexploitaties

De totale boekwaarde van projecten met een grondexploitatie bedraagt € 47,4 mln. per 1 januari 2022. Voor de verlieslatende grondexploitaties zijn er middelen gereserveerd in de voorziening Nadelige Complexen. De omvang van deze verliesvoorziening bedraagt € 22,6 mln. per 1 januari 2022. In de komende jaren worden er voor de huidige grondexploitaties € 54 mln. aan lasten en € 117 mln. aan baten gerealiseerd. Op basis van het Meerjarenperspectief Grondexploitaties 2022 wordt er in de periode 2022-2031 circa € 19,6 mln. toegevoegd aan de reserve Investeringsfonds 2030.

Tussentijdse winstneming
Bij voldoende zekerheid over een projectresultaat wordt er jaarlijks tussentijds winst genomen. Dat gebeurt op basis van de voor gemeenten voorgeschreven percentage of completion methode.
De verwerking van het resultaat vindt getrapt plaats conform de nota Grondbeleid:

- De te nemen winst wordt gestort in de Risicoreserve Grondexploitaties tot een maximum van 2,5% van de nog te realiseren bruto omzet van de grondexploitatie.
- Van het resterende resultaat gaat 50% naar de reserve Versterking Financiële Positie Grondbedrijffunctie en 50% naar de reserve RIF 2030.

In de volgende tabel zijn de geraamde winstafdrachten ten behoeve van de reserve Investeringsfonds 2030 voor de komende jaren weergegeven.

Bedragen x € 1 mln.

Winstafdrachten RIF	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	Totaal
Prognose bij jaarrekening 2021	6,53	2,81	3,73	2,20	0,27	1,83	2,13	0,17	-0,07	**19,60**
Tussentijdse bijstelling 2022	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00			0,00		**0,00**
Prognose 2022 e.v.	**6,53**	**2,81**	**3,73**	**2,2**	**0,27**	**1,83**	**2,13**	**0,17**	**-0,07**	**19,6**

Risico's en weerstandscapaciteit
Langlopende projecten zoals grondexploitaties zijn niet zonder risico's. Risicomanagement is er op gericht om de risico's te vermijden, te reduceren, over te dragen naar een derde partij dan wel te accepteren. Om de financiële gevolgen van risico's die eventueel optreden op te kunnen vangen, wordt er weerstandscapaciteit voor grondexploitaties aangehouden, bestaande uit de reserve Financiële Positie Grondbedrijf en de Risicoreserve grondbedrijf.
De minimale en maximale omvang van het weerstandsvermogen zijn bepaald op respectievelijk 1,0 en 1,2 keer de gekwantificeerde risico's. De spelregels over de hoogte van deze reserves en de relatie met de RIF2030 zijn vastgelegd in de Nota Grondbeleid. Per 1 januari 2022 is op basis van risicosimulatie een maximale weerstandscapaciteit aanwezig van € 6,4 mln. Dit komt overeen met 1,2 keer de gekwantificeerde risico's.

Woningbouwproductie
In de bovenstaande cijfers en planningen is geen rekening gehouden met de oorlog in Oekraïne en de verstoorde internationale productieketens door langdurige lockdowns. In de projecten/grondexploitaties van de gemeente zijn geen effecten waarneembaar van een eventuele economische crisis. Partijen zijn nog steeds bereid om gronden te kopen en de vraag naar woningen is hoog en stabiel. Ook naar grond voor bedrijventerreinen is voldoende interesse. Vanwege de lange doorlooptijden van bouwprocessen reageert de bouwsector over het algemeen met vertraging op veranderingen in het economisch klimaat. Op dit moment is er nog geen directe reden om rekening te houden met financiële consequenties voor de grondbedrijf-functie als gevolg van de onzekerheden in de markt. De afzwakkende woningprijsstijgingen, stijgende bouwkosten en stijgende kosten voor de inrichting van het openbaar gebied geven al wel een voorzichtig signaal van stabilisatie af. Mocht dit leiden tot financiële consequenties, dan worden de eerste effecten binnen de bestaande reserves opgevangen en zijn er voornamelijk consequenties voor toekomstige winstnemingen en daarmee voor de afdrachten aan de RIF.