

Voorstel aan de raad

Nummer: 26.291

Portefeuille: Kruis
Programma: 8 Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing
Taakveld: 8.2 Grondexploitatie (niet-bedrijventerreinen)

Onderwerp: Grondexploitatie Zuiderhage fase 1

Vorgesteld besluit

1. De grondexploitatie Zuiderhage fase 1 vast te stellen;
2. Het tekort op de grondexploitatie Zuiderhage fase 1 met een negatief resultaat van ca. € 2.000.000,- NCW te dekken uit het voor Zuiderhage bekleemde budget voor de Groeiopgave van de stad in de Reserve Ontwikkeling Stad (ROS).
3. Eventuele winsten en opbrengsten, waaronder het gemeentelijke aandeel à € 1,7 miljoen voor grondverkoop reeds gerealiseerd door RVB, uit deze fase 1 van Zuiderhage, te reserveren voor toekomstige deelfasen van Zuiderhage;
4. De betreffende gronden over te dragen van de strategische grondvoorraad aan de grondexploitatie Zuiderhage fase 1;
5. De gerealiseerde voorbereidingskosten Zuiderhage over te dragen naar de grondexploitatie Zuiderhage fase 1.

Urgentie Raad

Voorstel kan in reguliere procedure, mits het voorstel 30 juni op de agenda ter vaststelling staat.

Normaliter zal bij behandeling in het college op 12 mei het voorstel in de raadsvergadering van 30-06-2026 behandeld worden. Deze behandeldatum in de gemeenteraad is noodzakelijk om de voortgang van het programma te borgen, latere behandeling betekent vertraging in het geven van de opdracht voor het bouwrijp maken en daarmee vertraging van de start van de geplande woningbouw.

Voorgaande besluitvorming

- Op 18 juli 2023 heeft de raad middels raadsbesluit 2023-172 een voorbereidingskrediet beschikbaar gesteld om ontwikkeling Zuiderhage te verkennen.

Inleiding

De gemeente Lelystad en het Rijksvastgoedbedrijf (hierna RVB) werken samen aan de gebiedsontwikkeling Zuiderhage. Partijen hebben hiervoor een samenwerkingsovereenkomst (SOK) gesloten en een uitvoeringsorganisatie ingericht. De uitvoeringsorganisatie is geen zelfstandige juridische entiteit, maar een samenwerking op basis van afspraken tussen partijen. De gemeente Lelystad en RVB verdelen de kosten en opbrengsten in een verhouding van respectievelijk 10% en 90%. Deze verhouding is gebaseerd op het grondeigendom (bij aanvang) binnen de totale gebiedsontwikkeling Zuiderhage.

De gebiedsontwikkeling Zuiderhage bestaat uit 3 hoofdfasen. Het gebied zal gefaseerd worden gerealiseerd. Voor fase 1 is door de uitvoeringsorganisatie een gezamenlijke grondexploitatie opgesteld (inbrengwaarde gronden van de gemeente en RVB). Hierin zijn drie buurtschappen opgenomen waarin totaal – op basis van het omgevingsplan- ca 2.400 woningen kunnen worden gerealiseerd. Daarnaast worden diverse maatschappelijke en commerciële voorzieningen gerealiseerd en is ruimte voor bedrijven. Het omgevingsplan dat de realisatie van 2.400 woningen mogelijk maakt lag tot eind april ter inzage en wordt binnenkort aangeboden aan de gemeenteraad van de gemeente Lelystad.

In februari 2026 is de gezamenlijke grondexploitatie voor fase 1 door de uitvoeringsorganisatie geactualiseerd en in maart vastgesteld door de stuurgroep Zuiderhage. Omdat de uitvoeringsorganisatie een samenwerking is en geen entiteit, heeft de grondexploitatie van de uitvoeringsorganisatie volgens de financiële regels geen status. Daarom moet de gemeente voor de verkoop van de gronden een eigen gemeentelijke grondexploitatie opstellen. De resultaten uit de gezamenlijke grondexploitatie zijn meegenomen om de grondexploitatie van de gemeente Lelystad op te stellen. De gemeente heeft grondeigendom in fase 1 en moet volgens het BBV regels hiervoor dus een grondexploitatie vaststellen. De gemeentelijke grondexploitatie regelt de kosten voor de gemeente en te verwachten inkomsten. Zonder vastgestelde gemeentelijke grondexploitatie is er geen budget beschikbaar en kunnen de grote investeringen (zoals het opdracht geven voor het bouwrijp maken van het gebied) niet worden gedaan. Als de gemeentelijke grondexploitatie niet tijdig is vastgesteld, resulteert dit tot vertraging in de planontwikkeling.

Zoals eerder geschetst verdelen de gemeente Lelystad en RVB de kosten en opbrengsten op basis van grondeigendom, voor het totaal is dit 90/10. Conform de regels van het BBV moet de verdeling van de kosten en opbrengsten in fase 1 in de gemeentelijke grex echter worden verdeeld op basis van daadwerkelijk grondeigendom. In fase 1 is ca. 19% van de gronden in eigendom van de gemeente. In fase 1 ligt daardoor het gemeentelijke grondeigendom hoger dan het gemiddelde (10%) eigendom over de hele ontwikkeling (fase 1, fase 2 en fase 3 bij elkaar) en daardoor wijkt de gemeentelijke grondexploitatie fase 1 af van de gehanteerde verdeling 90/10 voor het totaal zoals opgenomen in de SOK. Dit resulteert erin dat ca. 19% van alle kosten en opbrengsten in uit de gezamenlijke grondexploitatie fase 1 toegerekend moeten worden aan de gemeentelijke grondexploitatie fase 1. Hierdoor ontstaan er in de gemeentelijke grex dus afwijkingen t.o.v. de gezamenlijke grex van de uitvoeringsorganisatie voor fase 1. Voor fase 2 en 3 is het percentage grondeigendom van de gemeente weer anders, maar aan het einde van de planvorming Zuiderhage is het gemiddelde van het totaal weer 90/10. De verrekening met het RVB vindt jaarlijks wel plaats op basis van de afgesproken 90/10.

Afwijkingen hierop zijn de grondverwervingskosten en grondopbrengsten. In de gezamenlijke grondexploitatie is met € 30,- (nominaal) per m² als inbrengwaarde gerekend, conform de SOK. De gemeentelijke grondexploitatie gaat bij opening uit van de daadwerkelijke boekwaarde van de gronden bij de gemeente. Daarnaast rekent de gemeentelijke grondexploitatie alleen met de reguliere grondopbrengsten en laat de afspraak over deze € 30,- vervallen, omdat dit niet strookt met de regels van het BBV.

De gemeentelijke grondexploitatie wijkt verder t.o.v. van de gezamenlijke grondexploitatie op een aantal onderdelen af. Dit betreffen de volgende gemotiveerde onderdelen:

- In de gezamenlijke grondexploitatie is voor alle gebouwde parkeervoorzieningen gerekend met een onrendabele top van ca. € 10.000,- per parkeerplek. Hiermee wordt gerekend voor de parkeerplekken die bestemd zijn voor de sociale huurwoningen, betaalbare woningen en vrije sectorwoningen. Voor de 2 van de 3 categorieën is dit realistisch, voor sociale woningbouw naar inzien van de gemeente niet. In de gezamenlijke grondexploitatie is gerekend met 746

gebouwde parkeerplekken voor de sociale huurappartementen. Hiervan kunnen op basis van het grondeigendom 141 parkeerplaatsen worden toegerekend aan de gemeente Lelystad. In de prestatieafspraken tussen de gemeente Lelystad en de woningcorporatie Centrada is afgesproken dat de totale investeringskosten voor gebouwde parkeerplaatsen voor rekening zijn van de gemeente. De totale investeringskosten voor een gebouwde parkeervoorziening voor sociale huurwoningen zijn geraamd op ca. € 30.000,- per plek. Marktpartijen krijgen de opdracht om de parkeervoorzieningen zelf op te lossen en de verwachting is dat deze onrendabele kosten worden verrekend met het toekomstige grondbod, ook met het oog op de gemaakte prestatieafspraken die openbaar zijn. In de gezamenlijke grondexploitatie is geen rekening gehouden met deze meerkosten van € 20.000,- per plek (€ 30.000 minus € 10.000) voor de sociale huurwoningen. Gelet op dit grote risico is daarom in de gemeentelijke grondexploitatie een extra negatieve grondopbrengst voor het parkeren opgenomen. Dit betreft een bedrag van ca. € 2,8 miljoen en is gebaseerd op het aantal parkeerplekken dat toe te rekenen is aan de gemeente (141 stuks) maal de meerkosten per parkeerplek (€ 20.000,-).

- Gedurende de ontwikkeling van Zuiderhage fase 1 zal ook geïnvesteerd moeten worden in de aangrenzende natuur fase 1 en een deel van fase 2 voor een goede aansluiting op het bestaande watersysteem. De investeringen voor natuur fase 1 en een deel van 2 zijn al berekend, maar zijn nog geen onderdeel van de gezamenlijke grondexploitatie fase 1. In de stuurgroep Zuiderhage is er door RVB een toezegging gedaan dat zij dit in september voorleggen bij hun investeringscommissie. Aansluitend zal de uitvoeringsorganisatie, naar verwachting in oktober, met een herziening van de gezamenlijke grondexploitatie komen. Natuur zal dan ook toegevoegd worden in de gezamenlijke grondexploitatie. In de gemeentelijke grondexploitatie zijn de investeringen nu al wel meegenomen. De reden hiervoor is verder dat natuur een belangrijk onderdeel is van de ontwikkeling Zuiderhage en hiervoor budget beschikbaar gesteld moet worden. De totale investeringen voor de gemeentelijke grex voor natuur 1 en een deel van fase 2 bedragen ca. € 6,- miljoen. Hier tegenover staat nog een totale opbrengst van ca. € 3,3 miljoen. Dit bedrag bestaat voornamelijk uit een toegekende subsidie vanuit het Rijk.
- Gedurende de ontwikkeling van Zuiderhage 1 worden ook een aantal schoollocaties ontwikkeld, te weten de Stella Nova, Triangel en een wissellocatie. Voor deze toekomstige locaties wordt een aantal werkzaamheden uitgevoerd dat tegelijkertijd met de ontwikkeling van fase 1 plaatsvindt. Dit betreffen o.a. bouwrijp maken, investeringen in de toekomstige openbare ruimte zoals parkeerplekken en diverse plankosten. Deze schoollocaties zijn onderdeel van de gemeentelijke grondexploitatie waardoor de aanbesteding van civiele werken en de financiële verwerking ervan efficiënter (en goedkoper) is. Hiertegenover staan IHP-gelden waardoor het resultaat van deze locaties per saldo nul euro is.
- Per 1 januari 2026 heeft het RVB al ca. € 9 miljoen aan grondopbrengsten voor haar gronden ontvangen. Doordat de gemeentelijke grondexploitatie toen nog niet was geopend en dit gronden van RVB betreft, kunnen deze historische opbrengsten volgens de regels van het BBV niet ingebracht worden in de gemeentelijke grondexploitatie. Zoals opgenomen in de SOK zullen deze opbrengsten wel deels terecht komen bij de gemeente Lelystad. Deze opbrengsten zullen daarom buiten de grondexploitatie fase 1 vallen en op een ander post in de financiële administratie worden geboekt (ROS of elders), maar in ieder geval wel beschikbaar moeten blijven voor het programma Zuiderhage. Dit is ook afgesproken in de SOK. Op basis van daadwerkelijk grondeigendom (ca. 19%) zal dit een opbrengst zijn van ca. € 1,7 miljoen. Doordat deze opbrengsten geen onderdeel kan zijn van de gemeentelijke grondexploitatie Zuiderhage fase 1, maar wel ten goede komen van de gemeente zal dit leiden tot een vertekend beeld van de gemeentelijke grex fase 1 (een negatiever resultaat) omdat dat deze opbrengsten wel bij het project Zuiderhage horen.

Argumenten

1. De grondexploitatie Zuiderhage fase 1 vast te stellen

1.1 Met het vaststellen van de grondexploitatie worden de financiële kaders voor de ontwikkeling vastgesteld.

Met de vaststelling van de grondexploitatie worden de financiële randvoorwaarden geschapen om de beoogde grondontwikkeling van Zuiderhage deelfase 1 te realiseren.

2. Het tekort op de grondexploitatie Zuiderhage fase 1 NCW met een negatief resultaat van ca. € 2.000.000,- te dekken uit het voor Zuiderhage beklemd budget voor de Groeiopgave van de stad in de Reserve Ontwikkeling Stad (ROS).

2.1 Conform de regels van het BBV moet voor het verwachte negatieve resultaat van de grondexploitatie een verliesvoorziening worden getroffen.

2.2 Er is reeds budget beklemd specifiek voor Zuiderhage in het ROS-budget voor de Groeiopgave van de stad

In de ROS staat voor Zuiderhage nog een beklemd bedrag à € 2.038.000 als onderdeel van de gelden voor de Groeiopgave van stad. Dit budget is beklemd voor niet aan de grondexploitatie toe te rekenen voorbereidingskosten. Op basis van voortschrijdend inzicht is gebleken dat de volledige voorbereidingskosten aan de grondexploitatie deelfase 1 kunnen worden toegerekend. Dit maakt dat het eerder beklemd budget nu niet meer benodigd is voor het initiële bestedingsdoel. In plaats daarvan zal ditzelfde budget à € 2.038.000 op basis van dit voorstel nu worden aangewend voor het vormen van de verliesvoorziening van de grondexploitatie Zuiderhage deelfase 1. Hiermee wordt het al eerder beklemd budget nog steeds ingezet voor Zuiderhage.

3. Eventuele winsten en opbrengsten, waaronder het gemeentelijke aandeel à € 1,7 miljoen voor grondverkoop reeds gerealiseerd door RVB, uit deze deelfase van Zuiderhage te reserveren voor toekomstige deelfasen van Zuiderhage

3.1. In de SOK is afgesproken dat de eventuele winst uit fase 1 wordt besproken met RVB, waarbij het afgerekend kan worden of kan worden meegenomen naar fase 2.

De gemeente ontvangt nog een historische opbrengst van ca. € 1,7 miljoen die buiten de gemeentelijke grex geboekt zal worden, omdat het op basis van BBV-regelgeving geen onderdeel is van de gemeentelijke grondexploitatie. Deze en eventuele overige vergelijkbare opbrengsten en winsten uit zowel de gemeentelijke grex alsook opbrengsten en winsten die niet in de gemeentelijke grex kunnen landen, maar die wel onlosmakelijk verbonden zijn aan Zuiderhage, zullen gereserveerd worden ter dekking van eventuele mogelijke toekomstige tekorten in fase 1, 2 en 3.

4. De betreffende gronden over te dragen van de strategische grondvoorraad aan de grondexploitatie Zuiderhage fase 1;

4.1. Het betreft gronden die nu moeten worden ingebracht in de grondexploitatie om daadwerkelijk de ontwikkeling te kunnen oppakken.

De gronden maken momenteel onderdeel uit van de strategisch grondvoorraad. Om de locatie daadwerkelijk te ontwikkelen moeten ze nu in de grondexploitatie worden ingebracht. Hiermee kunnen de gronden worden ingezet voor de ontwikkeling van het nieuwe stadsdeel.

5. De gerealiseerde voorbereidingskosten Zuiderhage over te dragen naar de grondexploitatie Zuiderhage fase 1.

5.1 In het verleden is een voorbereidingskrediet aangevraagd t.b.v. van de planvoorbereiding van Zuiderhage.

Conform regels BBV moet bij vaststelling van de grondexploitatie de daadwerkelijke gemaakte bedragen (ca. € 1,5 miljoen) worden ingebracht. In het raadsbesluit voor het voorbereidingskrediet van 18-7-2023, is destijds besloten slechts een deel (€ 450 K) van de voorbereidingskosten ten laste te brengen van de te openen grondexploitatie deelfase 1. Het restant van de voorbereidingskosten (de kosten die niet ten laste van de grex zouden kunnen worden gebracht), zou dan aanvullend financieel gedekt worden vanuit het ROS-budget voor de Groeiopgave van de stad (zie ook argument 3.2). De verwachting was destijds dat mogelijk niet alle voorbereidingskosten ten laste van de grex zouden mogen worden gebracht op basis van BBV-regelgeving. Op basis van voortschrijdend inzicht kunnen en zullen nu wel alle voorbereidingskosten (ca. € 1,5 miljoen) worden toegerekend aan de grondexploitatie Zuiderhage deelfase 1. Dit is fiscaal ook de meest optimale werkwijze.

Kanttekeningen

Er bestaan nog verschillende onzekerheden die van invloed kunnen zijn op het financiële resultaat. In bijlage 2 staan de belangrijkste onzekerheden vermeld.

De precieze inbrengwaarde (boekwaarde) van de gronden van de gemeente moeten nog verder worden aangescherpt. Dit omdat enkele gemeentelijke percelen net wel, net niet of gedeeltelijk binnen het plangebied van deelfase 1 zullen vallen. Bij de eerstvolgende actualisatie zal de nadere uitwerking hiervan worden meegenomen. Voorzichtigheidshalve is in de huidige ramingen van de grondexploitatie gerekend met de volledige boekwaarde van de betreffende percelen in fase 1. Dit houdt in dat hier geen extra kosten uit zullen volgen en dat het financieel resultaat van de grondexploitatie op dit punt dus potentieel nog verbeterd bij de volgende actualisatie.

Niet alle kosten en opbrengsten uit de gezamenlijke planvorming van RVB en gemeente kunnen worden verwerkt in de gemeentelijke grex:

Het betreft een gezamenlijke planuitvoering van RVB en gemeente waarbij in de gezamenlijke ramingen door de uitvoeringsorganisatie alle kosten en opbrengsten van het plangebied van deelfase 1 zijn opgenomen. De gemeente heeft zich echter ook te houden aan de verslaggevingsregels van het BBV. Hierdoor kunnen niet alle kosten en opbrengsten uit de gezamenlijke planvorming in de gemeentelijke grex worden verwerkt en zal deels gewerkt moeten worden met faciliterend grondbeleid. Dit heeft geen invloed op de totale verdeling van kosten en opbrengsten tussen RVB en gemeente, omdat deze extracomptabel worden verrekend, maar dit heeft wél invloed op de kosten en opbrengsten zoals gepresenteerd in de gemeentelijke grex.

Financiën

Het tekort op de grondexploitatie Zuiderhage fase 1 met een negatief resultaat van ca. € 2.000.000,- NCW zal middels een verliesvoorziening gedekt worden uit het specifiek voor Zuiderhage beklemd budget voor de Groeiopgave van de stad in de Reserve Ontwikkeling Stad (ROS). In bijlage 1 is de grondexploitatie weergegeven.

Naast de NCW van ca. € 2,0 miljoen negatief zijn er al verkoopopbrengsten gerealiseerd door RVB waar de gemeente Lelystad op basis van gemaakte financiële afspraken voor deelfase 1 ca. € 1,7 miljoen aandeel in heeft. Dergelijke opbrengsten kunnen niet los gezien worden van het programma Zuiderhage en zullen daarmee ook gereserveerd moeten blijven voor het programma, maar kunnen op basis van BBV-regelgeving niet worden toegerekend aan de gemeentelijke grex. Hierdoor geeft de gemeentelijke grex een enigszins vertekend beeld en valt het daadwerkelijke verlies van de ontwikkeling van deelfase 1 lager uit dan in de gemeentelijke grex gepresenteerd wordt.

Verschillen gezamenlijke grondexploitatie (RVB en gemeente Lelystad) en grondexploitatie gemeente Lelystad

Zoals beschreven in de inleiding zijn in de SOK afspraken opgenomen over de verdeling 90/10, waarvan 10% van het resultaat bestemd is voor de gemeente Lelystad. Doordat de gemeentelijke grondexploitatie extra kosten heeft opgenomen en gebonden is aan de BBV regels ontstaan er verschillen. Hieronder zijn de verschillen bondig beschreven:

- De gezamenlijke grondexploitatie Zuiderhage fase 1 heeft een positief resultaat van ca. € 18,3 NCW. Op basis van de gemaakte afspraken 90/10 verhouding is ca. € 1,8 miljoen hiervan voor de gemeente Lelystad
- Effect winst gemeente Lelystad; daadwerkelijk ruimtegebruik fase 1. Op basis van het daadwerkelijk ruimtegebruik in fase 1 (ca. 19% en geen 10%) betreft de toegerekende winst aan de gemeente niet ca. € 1,8 miljoen maar ca. € 3,4 miljoen NCW. Dit is ca. € 1,6 miljoen meer winst dan op basis van een verdeling 90/10, waarbij 10% bestemd is voor de gemeente.
- Effect parkeren: Voor gebouwde parkeerplekken voor sociale woningen is ca. € 2,8 miljoen aan extra kosten (voor de gemeente) opgenomen t.o.v. gezamenlijke grondexploitatie.
- Effect natuur: op dit moment is de natuur nog geen onderdeel van de gezamenlijke grondexploitatie. De gemeente Lelystad sorteert alvast voor op deze investeringen (omdat het onderdeel is van het plangebied) en neemt daarom deze kosten (en opbrengsten) op. Dit resulteert voor de gemeente in een extra last van ca. € 3 miljoen.
- Historische opbrengsten: de al gerealiseerde grondopbrengsten op grond van RVB kunnen geen onderdeel zijn van de gemeente grondexploitatie. Deze toegerekende opbrengst aan de gemeente (€1,7 miljoen) is daardoor niet meegenomen in het resultaat van de gemeentelijke grondexploitatie wat leidt tot een verslechtering van het resultaat. Deze opbrengsten zijn desondanks wel gerealiseerd en blijven beschikbaar voor programma Zuiderhage.

- Inbrengwaarde gronden. De gezamenlijke grondexploitatie gaat uit van een inbrengwaarde van € 30,- per m². De gemeentelijke grondexploitatie brengt de gronden in tegen daadwerkelijke boekwaarde. Dit resulteert in een verbetering van de nominale kosten van ca. € 4,3 miljoen.
- Effect parameters kostenstijging: de gemeentelijke grondexploitatie sluit aan op de vastgestelde parameters van de gemeente Lelystad. Deze parameters wijken af t.o.v. van de gezamenlijke grondexploitatie. De gezamenlijke grondexploitatie hanteert voor de hele looptijd 2% aan kostenstijging, terwijl de gemeentelijke grondexploitatie voor de komende jaren de volgende parameters hanteert:
 - 2026: 4,0%
 - 2027: 3,0%
 - 2028: 2,5%
 - 2029 en verder: 2%

Vervolg

Na vaststelling van de grondexploitatie kan de gemeente namens de uitvoeringsorganisatie opdracht geven voor het bouwrijp maken van het nieuwe stadsdeel. Bij tijdige opdrachtverlening voor het bouwrijp maken wordt er gestreefd om eind van het jaar de 1^e paal te kunnen slaan.

Bijlagen

1. Grondexploitatie Zuiderhage fase 1 (GEHEIM)
2. Overzicht onzekerheden

Lelystad 12 mei 2026,

Het college van de gemeente Lelystad,

de gemeentesecretaris,

C.J.M. Swart

**Dit voorstel is digitaal vastgesteld en ondertekend*