Nota grondbeleid Zoetermeer 2021

Niet opgemaakte versie

Bijlage 3 bij het Raadsvoorstel Nota grondbeleid Zoetermeer 2021 (zaakid 0637719455)

Inhoudsopgave

Voorwoord wethouder....3
Samenvatting....4
Hoofdstuk 1 | Inleiding....9
1.1 Aanleiding....9
1.2 Doelstelling....9
1.3 Leeswijzer....9
Hoofdstuk 2 | Waarom grondbeleid?....10
2.1 Vier mechanismen....10
2.2 Zes hoofdlijnen....11
2.3 Twee pijlers....12
2.4 Omgevingsvisie en grondbeleid....12
Hoofdstuk 3 | Vormen van grondbeleid....13
3.1 Positie in de gebiedsontwikkeling....13
3.2 Actief grondbeleid....14
3.3 Faciliterend grondbeleid....15
3.4 Samenwerkend grondbeleid....16
3.5 Afwegingen grondbeleidsvormen en instrumenten....16
Hoofdstuk 4 | Karakter grondbeleid....17
4.1 Leidende principes....17
4.2 Situationeel grondbeleid....18
Hoofdstuk 5 | Afwegingskader....19
5.1 Doelstelling en bouwstenen....19
5.2 Afwegingskader....19
Hoofdstuk 6 | Proces & Organisatie....24
6.1 De Zoetermeerse Aanpak....24
6.2 Rolverdeling college en raad....24
6.3 Onderscheid ruimtelijke initiatieven....25
6.4 Financieel-organisatorische kaders grondbeleid....26
Hoofdstuk 7 | Beleidsregels....27
7.1 Algemeen....27
7.2 Actief grondbeleid....28
7.3 Faciliterend grondbeleid....29
7.4 Samenwerking....29
7.5 Financieel-organisatorische kaders grondbeleid....29
Bijlage 1 | Grondbeleid instrumentarium....31
Bijlage 2 | Uitwerking afwegingskader....36
Bijlage 3 | Financieel-organisatorische kaders grondbeleid....38
Bijlage 4 | Financiële kaders grondbeleid per fase projectmatig werken....40
Bijlage 5 | Wijziging beleidsregels (was – wordt)....44

Voorwoord wethouder

Elke dag geniet ik van onze mooie stad, mijn buurt, de oude en nieuwe gebouwen, van het groen en natuurlijk van alle ontmoetingen met inwoners en nieuwkomers. En graag blijf ik dat nog heel lang doen. Dit gaat niet vanzelf. Daarvoor moeten wij als stad aan de slag. Daarin moeten wij als stad blijven investeren.

Met trots presenteer ik u de Nota grondbeleid 2021 van de gemeente Zoetermeer. In deze nota kijken wij op een voor Zoetermeer nieuwe en eigentijdse manier naar het gemeentelijk grondbeleid. Grondbeleid is een instrument dat is bedoeld om ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk te maken. Ontwikkelingen die een bijdrage leveren aan de opgaven en ambities die staan beschreven in de Omgevingsvisie Zoetermeer 2040.

In de nieuwe Nota grondbeleid presenteren we een werkwijze die deze ruimtelijke ontwikkelingen in goede banen moet leiden. Een werkwijze waarmee het grondbeleid onderdeel wordt van de Zoetermeerse Aanpak die onderdeel is van de Omgevingsvisie. Wij weten dat de gemeente er bij de realisatie van opgaven en ambities niet alleen voor staat. Waar mogelijk en passend willen we daarom initiatieven vanuit de samenleving en van onze partners in de stad graag faciliteren of zoeken we het in samenwerking. Maar soms is het noodzakelijk dat de gemeente zelf aanpakt, bijvoorbeeld als we merken dat er eigenlijk geen tijd te verliezen is.

We leggen ons in onze nota daarom niet vast door op voorhand te kiezen voor één van de vormen van grondbeleid: actief, faciliterend of samenwerkend grondbeleid. We laten het namelijk afhangen van de situatie en kiezen dus voor situationeel grondbeleid. Dit betekent dat de gemeente tijdig een zorgvuldige en bewuste afweging maakt over de rol die zij voor zichzelf en andere partijen ziet in een ruimtelijke ontwikkeling. Wij kijken hiervoor naar de aanwezige urgentie, welke bijdrage een ontwikkeling levert aan onze doelen en ambities, wat dit kost en in hoeverre we initiatief van onze partners in de samenleving kunnen óf mogen verwachten.

Met de aanstaande nieuwe Omgevingswet, de Omgevingsvisie Zoetermeer 2040 en de Zoetermeerse Aanpak staan ons grote uitdagingen, maar ook mooie ontwikkelingen te wachten. Ik ben ervan overtuigd dat de in de Nota grondbeleid Zoetermeer 2021 beschreven werkwijze een grote bijdrage levert aan het realiseren van de ambities voor onze stad. Zowel voor nu als voor de toekomst. Een fijne stad om in te wonen, te werken, te ontspannen. Een stad om in op te groeien en om oud in te worden. Een stad om te zeggen… Zoetermeer is DE plek.

Margreet van Driel
Wethouder Grondzaken

Samenvatting

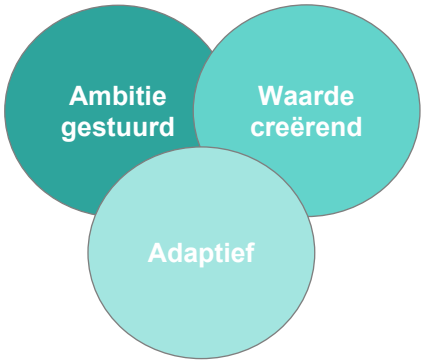
Aanleiding en doelstelling
De gemeente stelt in de Omgevingsvisie Zoetermeer 2040 de belangrijkste ambities en opgaven vast voor de stad. Wanneer deze zich uiten in ruimtelijke ontwikkelingen, heeft de gemeente ook een belangrijke rol bij het realiseren daarvan. Eén van de instrumenten die de gemeente daarvoor kan inzetten is het grondbeleid. Het huidige gemeentelijk grondbeleid sluit onvoldoende aan op de actuele ontwikkelingen, is verdeeld over meerdere documenten en biedt geen afwegingskader om te komen tot een grondbeleidskeuze.

De nieuwe Nota grondbeleid Zoetermeer 2021 laat zien op welke wijze de gemeente invulling gaat geven aan het grondbeleid. In de nota wordt het karakter van het grondbeleid toegelicht die passend is bij de opgaven waar de stad voor staat. Ook wordt een eenduidige werkwijze geïntroduceerd die aansluit op de Zoetermeerse Aanpak van de Omgevingsvisie. De nota biedt daarmee een stevige basis als hulpmiddel om te komen tot realisatie van de maatschappelijke opgaven zoals verwoord in de Omgevingsvisie Zoetermeer 2040.

Waarom grondbeleid?
Grondbeleid is geen doel op zich. Daarom redeneren we steeds vanuit de opgaven en doelstellingen van de Omgevingsvisie en de nadere uitwerking daarvan in gebieds- of beleidsprogramma's. Het toepassen van grondbeleid is een manier om te interveniëren als gemeente en daardoor ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk te maken. Dit gebeurt altijd in samenhang met de inzet van publiekrechtelijk instrumentarium. Belangrijk is om daarbij steeds aan te sluiten op de sturingsprincipes van de Omgevingsvisie: sturen op samenhang, diversiteit & kwaliteit en bundeling van krachten.

Vormen van grondbeleid
De gemeente onderscheidt in essentie drie vormen van grondbeleid: actief, faciliterend en samenwerkend. Actief grondbeleid wordt gekenmerkt door een overheidsrol, waarbinnen de gemeente de benodigde gronden verwerft, de gronden ontwikkelt (grondproductie) en vervolgens bouwkavels verkoopt aan derden. Bij faciliterend grondbeleid is sprake van een private ontwikkeling waarbij een partij als eigenaar zelf de grond geschikt maakt voor een vastgoedontwikkeling. De gemeente heeft hierbij alleen een faciliterende voornamelijk publiekrechtelijke rol. Naast deze uiterste vormen van grondbeleid zijn er meerdere varianten mogelijk, waarbij sprake is van een vorm van samenwerken tussen de gemeente en ontwikkelaar / particulier.

Karakter Grondbeleid
Het karakter van het grondbeleid in Zoetermeer wordt bepaald door drie leidende principes:



Deze principes bieden houvast aan de ambtelijke organisatie, bestuurders en raadsleden wanneer zij uitvoering geven aan grondbeleid. Deze drie principes sluiten ook op de sturingsprincipes van Zoetermeer 2040: sturen op samenhang, diversiteit & kwaliteit en bundeling van krachten.

Ambitie gestuurd
Grondbeleid staat ten dienste van beleidsdoelstellingen en (ruimtelijke) ambities. Daarmee is grondbeleid geen doel op zich, maar een middel om ruimtelijke beleidsopgaven en ambities in samenhang te realiseren. Een duidelijke koers zoals vastgelegd in de Omgevingsvisie voor

Zoetermeer, en de bijbehorende uitwerking in beleid- en gebiedsprogramma's en Omgevingsplan, vormen een belangrijke voorwaarde voor een ambitie gestuurd grondbeleid.

Waarde creërend
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.

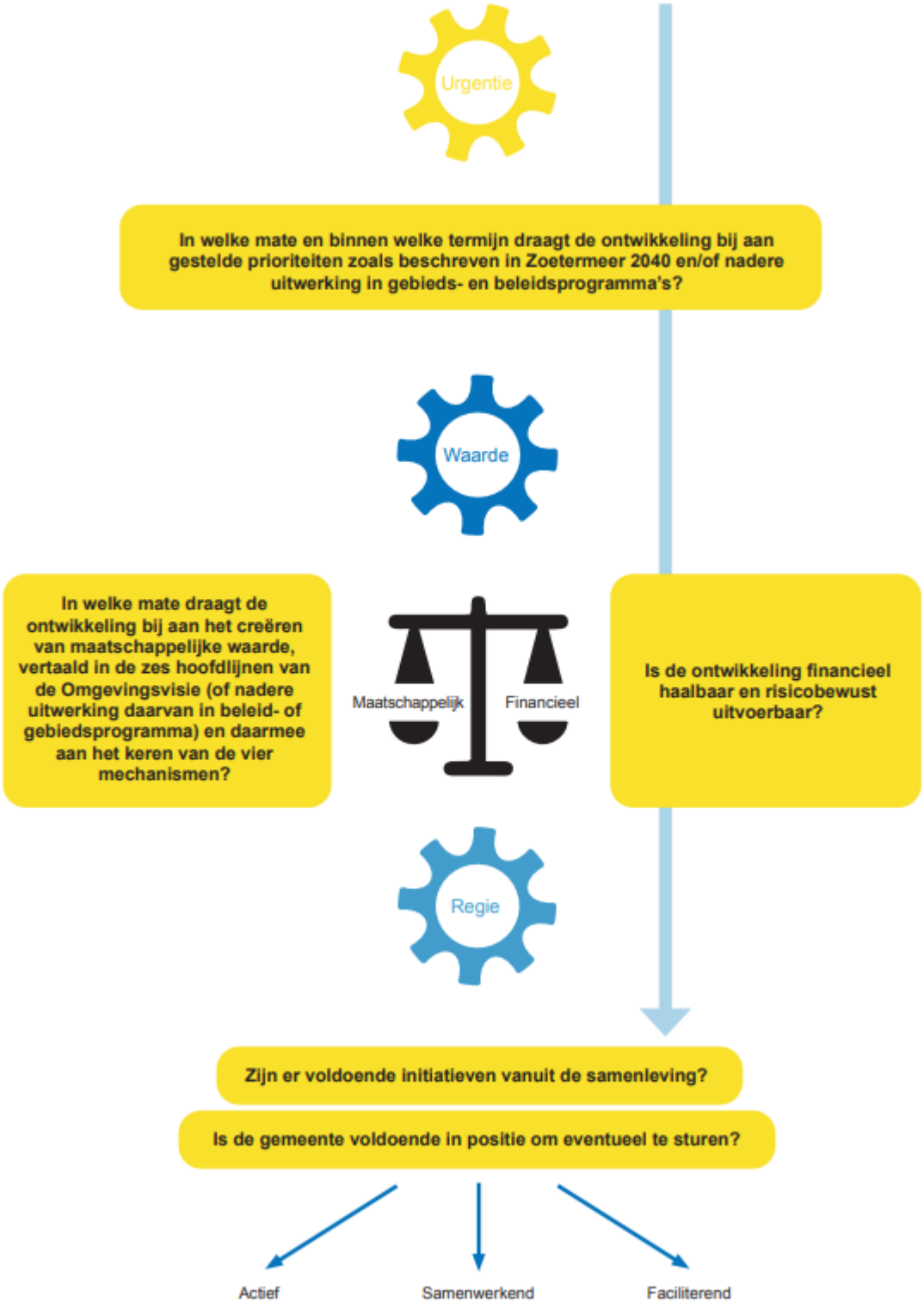
Adaptief
De gemeente handelt in de geest van de Omgevingswet en faciliteert via randvoorwaarden ruimtelijke initiatieven vanuit de samenleving én in samenwerking met de samenleving. De gemeente gaat uit van het bundelen van krachten en biedt initiatiefnemers een reikende hand indien nodig. Wanneer meer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

Situationeel grondbeleid
De gemeente kiest op grond van de leidende principes voor 'situationeel grondbeleid'.
De inzet van het grondbeleidsinstrumentarium zal dan ook in lijn zijn met deze principes.. Dit betekent concreet dat de gemeente per situatie afweegt welke grondbeleidsvorm passend is bij de belangen van de gemeente, marktpartijen en de samenleving.

Afwegingskader Grondbeleid
De gemeente hanteert een afwegingskader om te komen tot een grondbeleidsvorm voor ruimtelijke ontwikkelingen in Zoetermeer. Welke grondbeleidsvorm voor een specifieke locatie voor de gemeente van toepassing is, is een resultante van een zorgvuldig afwegingsproces. Het afwegingskader van Zoetermeer bestaat uit de volgende drie bouwstenen:



Het Zoetermeerse afwegingskader zorgt voor eenduidigheid in de gemeentelijke werkwijze rondom het grondbeleid. Het afwegingskader moet vooral het gesprek binnen de gemeente over de wijze waarop het grondbeleid kan worden ingezet faciliteren en structureren. De onderlinge weging van de bouwstenen zullen per casus verschillen. Het beantwoorden van de bijbehorende vragen, maakt een integrale afweging mogelijk om te komen tot een grondbeleidsvorm. De drie bouwstenen beïnvloeden elkaar en zijn daarbij als het ware tandwielen die in elkaar grijpen. Het afwegingskader vormt ook de basis voor de motivatie en onderbouwing van een grondbeleidskeuze in het college- en raadsvoorstel waarmee keuzes, ook voor derden, transparant tot stand komen. In onderstaand figuur is het afwegingskader schematisch weergeven.



Proces & organisatie
Het toepassen van het gemeentelijk grondbeleid maakt onderdeel uit van de Zoetermeerse Aanpak zoals opgenomen in de Omgevingsvisie 2040. Als nadere uitwerking van de Omgevingsvisie wordt in de verschillende beleids- en gebiedsprogramma de 'hoe'-vraag beantwoord. De integrale afweging aan de hand van het afwegingskader Grondbeleid vormt daarvan een onderdeel en vindt daarom voor het eerst plaats op programmaniveau.

Naar mate de ontwikkelingen binnen een gebieds- of beleidsprogramma concreter worden en zich bijvoorbeeld vertalen in projecten, kan het gemeentelijk grondbeleid worden aangescherpt of herzien. Ook wanneer al sprake is van een Omgevingsplan kan de gemeente alsnog een aangepaste grondstrategie hanteren mocht dat wenselijk zijn voor de voortgang en realisatie van een ontwikkeling. Het gemeentelijk grondbeleid houdt nadrukkelijk rekening met de Zoetermeerse beleidscyclus. Daarmee is de relatie tussen grondbeleid en de ruimtelijke doelstellingen en ambities van de programma's ook steeds geborgd.

De raad stelt de visie op het grondbeleid en de kaders vast en het college voert het grondbeleid uit binnen die vastgestelde kaders. De raad controleert vervolgens in hoeverre het college het grondbeleid binnen die kaders heeft uitgevoerd. Van oudsher zijn (financiële) spelregels die nader invulling geven aan de rolverdeling tussen college en raad bij de uitvoering van het grondbeleid onderdeel van de nota grondbeleid. In de nieuwe nota zijn 'Financiële kaders Grondbeleid per projectfase' opgenomen voor zowel gemeentelijke projecten met grondexploitatie (actief grondbeleid) als projecten van private initiatiefnemers (faciliterend grondbeleid).

Beleidsregels
De in de Nota grondbeleid Zoetermeer 2021 beschreven visie op het grondbeleid leidt tot de navolgende beleidsregels. Deze vormen samen het kader bij de toepassing van het gemeentelijk grondbeleid.

1. Binnen de kaders van de huidige wetgeving anticipeert de gemeente bij het toepassen van grondbeleid zoveel mogelijk op de Omgevingswet.
2. Ambitie gestuurd, waarde creërend en adaptief zijn de leidende principes om het karakter van het Zoetermeerse grondbeleid te omschrijven.
3. De gemeente kiest voor situationeel grondbeleid.
4. Urgentie, waarde en regie vormen de bouwstenen voor het afwegingskader grondbeleid. De gemeente hanteert dit afwegingskader in eerste instantie op programmaniveau.
5. De gemeente doet strategische aankopen indien dit op termijn bijdraagt aan de opgaven en doelstellingen van het desbetreffende programma. De werkwijze rondom strategische aankopen wordt vastgelegd in een door de gemeenteraad vast stellen nota Strategische Aankopen.
6. De gemeente streeft naar minnelijke (grond)verwerving, maar maakt indien nodig ook gebruik van de wettelijke mogelijkheden voor vestiging van voorkeursrechten en onteigening.
7. Gronduitgifte vindt plaats op basis van grondverkoop. Wanneer de gemeente regie wil op toekomstig gebruik of bijzondere voorwaarden wil stellen is uitgifte in erfpacht mogelijk met volledige afkoop van de canon voor het afgesproken tijdvak.
8. De gemeente hanteert marktconforme prijzen bij de verkoop van grond, met uitzondering van grond ten behoeve van sociale woningbouw en maatschappelijke voorzieningen. Het college stelt ten behoeve van gronduitgifte jaarlijks een Grondprijzennota vast.
9. De gemeente streeft in eerste instantie naar kostenverhaal op vrijwillige basis via een privaatrechtelijke overeenkomst. Het college stelt ten behoeve van het gemeentelijk kostenverhaal de werkwijze vast in een nota Kostenverhaal/Werkwijze bij bouwinitiatieven als onderdeel van faciliterend grondbeleid.
10. De gemeente formuleert in een nota Kostenverhaal/Werkwijze bij bouwinitiatieven kaders voor het verhalen van gebiedsoverstijgende investeringen als onderdeel van faciliterend grondbeleid.
11. De gemeente staat open voor nieuwe samenwerkingsverbanden met ontwikkelende partijen die van meerwaarde zijn voor een specifieke (ruimtelijke) opgave.
12. De gemeente stelt jaarlijks een Meerjaren Prognose Grondexploitaties (MPG) op, met onder meer een herziening van de grondexploitaties, als onderlegger van de jaarrekening.
13. Voor het bepalen van de gemeentelijke plankosten hanteert de gemeente de methodiek uit de Regeling plankosten exploitatieplan.
14. De te nemen winst uit een grondexploitatie wordt in de Reserve Investeringsfonds 2030 (RIF 2030), dan wel de opvolger daarvan, gestort met in achtneming van het uitgangspunt dat de grondbedrijffunctie voldoende reserve aanhoudt om de risico's af te dekken. Dit betekent dat:
    a. De te nemen winst van een grondexploitatie eerst wordt gestort in de Risicoreserve tot een maximum van 2,5% van de nog te realiseren bruto omzet van de grondexploitatie. Het meerdere wordt gestort in het resultaat van de Grondbedrijffunctie;
    b. Van het resultaat van de Grondbedrijffunctie gaat:

- 50% naar de reserve Versterking Financiële Positie Grondbedrijffunctie (FiPo).
- 50% naar de reserve RIF 2030, dan wel opvolger daarvan.

c. De reserves Financiële Positie Grondbedrijffunctie en de Risicoreserve vormen samen de weerstandscapaciteit voor de Grondbedrijffunctie.
   - Als de ratio weerstandsvermogen (omvang reserves/benodigde weerstandscapaciteit) hoger dan 1,2 is, wordt het meerdere van de Reserve Financiële Positie GRB afgeroomd ten gunste van het RIF 2030, dan wel de opvolger daarvan.
   - Als deze ratio lager dan 1,0 is, wordt de Reserve Financiële Positie GRB aangevuld vanuit de algemene middelen tot een weerstandsvermogen van 1,0.

15. De gemeenteraad stelt ten behoeve van projecten die worden uitgevoerd als onderdeel van het gemeentelijk grondbeleid financiële kaders vast als nadere invulling van de Zoetermeerse Werkwijze Projectmatig Werken, zoals nader uitgewerkt in bijlage 4 van de nota Grondbeleid.

Hoofdstuk 1 | Inleiding

1.1 Aanleiding

Gemeente Zoetermeer heeft haar ambities voor de periode tot 2040 vastgelegd in de Omgevingsvisie Zoetermeer 2040. In die periode zal Zoetermeer zich ontwikkelen tot een nog aantrekkelijkere stad waar mensen graag wonen, werken en recreëren. Deze ambities zullen zich deels vertalen in een ruimtelijke impact op de stad. De gemeente wil deze ruimtelijke ontwikkelingen in goede banen leiden. Hiervoor beschikt de gemeente over verschillende instrumenten. Grondbeleid is er daar één van.
De in Zoetermeer vastgestelde (ruimtelijke) ambities, zoals de ambities die voortkomen uit de Visie Zoetermeer 2040, vragen om een heroverweging van de wijze waarop de gemeente richting wil geven aan ruimtelijke ontwikkelingen via haar grondbeleid. Het huidige grondbeleid van de gemeente Zoetermeer is beschreven in drie documenten:

- Nota Grondbeleid 2007-2011 “Op Goede Gronden”, Raadsbesluit 29 januari 2007
- Grondbeleid 2011 “Veranderende stad, nieuwe koers, nieuw beleid”. Raadsbesluit 3 oktober 2011.
- Technische aanpassing grondbeleid 2018. Raadsbesluit 5 maart 2018.

Dit is geen ideale situatie en komt de duidelijkheid niet ten goede. Met het vaststellen van een integraal herziene, nieuwe nota grondbeleid wordt voor iedereen duidelijk hoe de gemeente aankijkt tegen het grondbeleid in relatie tot de realisatie van haar doelstellingen. Bovendien laat de gemeente zien op welke wijze het grondbeleid wordt ingezet.

1.2 Doelstelling

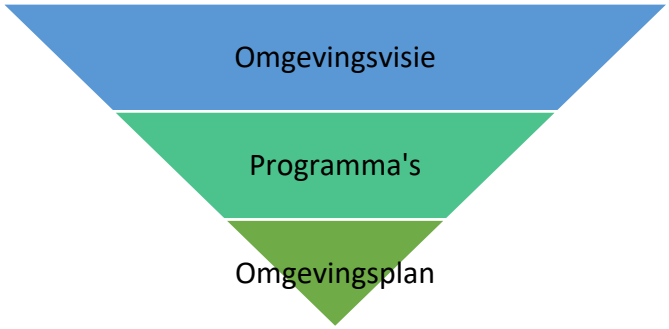
Voorliggende nota streeft meerdere doelstellingen na. Zo sluit de nota onder andere aan bij actuele landelijke trends met betrekking tot gemeentelijk grondbeleid, waarbij maatschappelijke opgaven en maatschappelijk rendement meer centraal worden gesteld. De maatschappelijke opgaven zijn leidend en op basis van een eenduidig en transparant afwegingsproces wordt de geschikte grondbeleidsvorm per situatie bepaald. Hiermee wordt benadrukt dat grondbeleid een resultante is en geen doel op zich. Deze nota introduceert een kader voor dit afwegingsproces.
Het is bovendien van belang dat de toepassing van het gemeentelijk grondbeleid past binnen, en onderdeel wordt, van de Zoetermeerse Aanpak die is gebaseerd op de beleidscyclus van de nieuwe Omgevingswet. Ook schept deze nota duidelijkheid over medewerking, rol en beleid van de gemeente, zowel voor de gemeente zelf als externe partijen. De Zoetermeerse (financiële) basisspelregels rond de uitvoering van grondbeleid, waaronder de ‘Negen spelregels van het grondbeleid’, worden herijkt en zijn in overeenstemming met wet- en regelgeving. Daarbij is aansluiting gezocht bij de ‘Zoetermeerse werkwijze van projectmatig werken’, die het proces van projectmatig werken op hoofdlijnen beschrijft.

1.3 Leeswijzer

Voorliggende Nota Grondbeleid bestaat uit zeven hoofdstukken. In het tweede hoofdstuk wordt ingegaan op het ‘waarom’ van grondbeleid en de maatschappelijke opgaven voor Zoetermeer. Het derde hoofdstuk beschrijft de verschillende vormen van grondbeleid. Hoofdstuk vier betreft een toelichting op de leidende principes, oftewel het karakter voor het Zoetermeerse grondbeleid. Hoofdstuk vijf beschrijft het afwegingskader om te komen tot een passende grondbeleidsvorm per situatie. Hoofdstuk zes gaat in op de procesmatige- en organisatorische kaders, zoals de verdeling van verantwoordelijkheden tussen raad en college. Hoofdstuk zeven beschrijft tot slot de beleidsregels met betrekking tot grondbeleid.

Hoofdstuk 2 | Waarom grondbeleid?

Grondbeleid is geen doel op zich, maar een middel om ruimtelijke en maatschappelijke opgaven te realiseren. Grondbeleid is bedoeld om bij te dragen aan de realisatie of het versterken van vooraf bepaalde (maatschappelijke) doelen door middel van ruimtelijke opgaven in een gebied. Grondbeleid gaat daarmee ook over het creëren van waarde in een gebied en voor de stad. Natuurlijk gaat dit over geld, oftewel hoeveel kost het en wat levert het op? Maar belangrijker nog zijn de maatschappelijke waarden. Voor die laatste doen we het echt. Daarom is het belangrijk om die opgaven in Zoetermeer tot 2040 continu als uitgangspunt te hanteren bij de toepassing van grondbeleid. Deze zijn vastgelegd in de Omgevingsvisie Zoetermeer 2040 en worden in de komende periode verder uitgewerkt in gebieds- en beleidsprogramma's.



De opgaven die voortkomen uit de Omgevingsvisie Zoetermeer 2040 bestaat uit de navolgende centrale elementen:

- Vier mechanismen
- Zes hoofdlijnen
- Twee pijlers

2.1 Vier mechanismen

In Zoetermeer is in de afgelopen twintig jaar een aantal dalende trends zichtbaar, zoals een afnemende woonaantrekkelijkheid en sociaaleconomische kracht. De stad staat onder druk. Hier zitten vier met elkaar samenhangende mechanismen achter:

1) **Concurrerende woonaantrekkelijkheid:** mede als gevolg van de samenstelling van de huidige woningvoorraad, blijft de woonaantrekkelijkheid van Zoetermeer in de regio achter. Dit geldt ook voor de sociale cohesie en gehechtheid aan de woonplaats.
2) **Sociaaleconomische kracht**: door een toename van kwetsbare huishoudens naar Zoetermeer, terwijl meer hoogopgeleide en kapitaalkrachtige huishoudens vertrekken, is de samenstelling van de Zoetermeerse samenleving geleidelijk veranderd.
3) **Samenhang beroepsbevolking en werkgelegenheid***:* de ontwikkeling van het opleidingsniveau van de beroepsbevolking in Zoetermeer sluit niet meer aan bij het gevraagde opleidingsniveau bij bedrijven in Zoetermeer.
4) **Verschillen tussen wijken en buurten**: door migratiebewegingen en de ontwikkeling binnen de beroepsbevolking nemen de verschillen tussen wijken en buurten versneld toe.

2.2 Zes hoofdlijnen

De neergaande lijn van de mechanismen moet worden afgeremd en in een opwaartse beweging omgebogen. Dit vraagt om een nieuwe koers waarin de sociale, fysieke, en economische uitdagingen en kansen in samenhang bekeken moeten worden. De koers voor Zoetermeer is uitgewerkt aan de hand van zes hoofdlijnen:

1. Zoetermeer is mijn thuis
2. Duurzame stad tussen de parken
3. Palet van wijken en buurten
4. Doorlopende ontplooiingskansen voor iedereen
5. Stad van toegepaste innovatie
6. Zoetermeer regiostad



1) Zoetermeer is mijn thuis

In 2040 is Zoetermeer een stad in balans Meer dan voorheen hebben doelgroepen zoals kritische vernieuwers en zelfbewuste aanpakkers, kenniswerkers en creatievelingen hun plek gevonden in Zoetermeer. De mix van doelgroepen en leefstijlen zorgt voor een gebalanceerde stad en vormt de kracht van de gemeenschap. In 2040 is de instroom van doelgroepen meer divers en kunnen meer Zoetermeerders binnen de stad een wooncarrière maken. De binding aan de stad is groter.

2) Duurzame stad tussen de parken

In 2040 onderscheidt Zoetermeer zich in de regio als groene suburbane stad. De stad is dooraderd met een netwerk van groenzones, parken en water. Dit groene karakter vormt in 2040 dé identiteit van Zoetermeer. In Zoetermeer woon, werk en verblijf je letterlijk in en tussen de parken. De oorspronkelijke groene kracht van Zoetermeer is in 2040 verrijkt, versterkt en verlevendigd.



3) Palet van wijken en buurten

De stad is een aantrekkelijk palet van wijken en buurten. Of beter uitgedrukt: een aantrekkelijk palet van gemeenschappen, zonder dat er ongewenste sociaaleconomische verschillen ontstaan. De Zoetermeerse buurten en wijken zijn in 2040 - ieder op hun eigen manier - een aangename plek om te wonen, te werken en te leven.

4) Doorlopende ontplooiingskansen voor iedereen

In 2040 heeft iedere Zoetermeerder – ongeacht zijn of haar achtergrond en afkomst – kansen om zich te blijven ontwikkelen en stappen te zetten op de sociaaleconomische ladder. Voor de inwoners van Zoetermeer is blijvend ontwikkelen en aanpassen aan veranderingen op de arbeidsmarkt, net zo vanzelfsprekend als het leggen van een goede basis tijdens de jeugd.

5) Stad van toegepaste innovatie

In 2040 heeft Zoetermeer het profiel als stad van de toegepaste innovaties. Een profiel dat is geworteld in de oorsprong van de stad. Centraal gelegen tussen de universiteitssteden Rotterdam, Delft, Den Haag en Leiden, die krachtig zijn in theorie en wetenschappelijke ontwikkelingen, is Zoetermeer de plek waar de kennis en de vernieuwing de weg naar de praktijk vindt.



6) Zoetermeer regiostad

Een stad hoeft niet alles te bieden, zolang het maar goed verbonden is met de omliggende steden. Soms blinken we zelf uit met bepaalde kwaliteiten (bijvoorbeeld evenementen, groengebieden, suburbane stedelijkheid), waar de omliggende steden ook van mogen genieten. Op andere momenten bundelen we onze krachten in de regio. Zo hebben de steden elkaar over en weer iets te bieden en profiteren we van elkaars nabijheid.

2.3 Twee pijlers

De zes hoofdlijnen schetsen samen het toekomstbeeld voor Zoetermeer in 2040. Een traject dat twintig jaar of meer gaat vergen. Het vraagt om het maken van keuzes, handelen, een lange adem en overzicht houden. Er zijn twee pijlers die in de eerste jaren prioriteit krijgen.

1) De wijken van de toekomst

We gaan ons richten op de meest kwetsbare wijken: de wijken van de toekomst. Hiermee gaan we het fundament van de stad krachtiger maken. Een sterker fundament zal een positief effect hebben op de stad als geheel. Dit leidt ook tot het beheersbaar houden van de sociaal-maatschappelijke gaven. Voor deze wijken worden met inwoners en partners van de stad gebiedsprogramma´s opgesteld.

2) Woningbouw als katalysator voor een sociaaleconomisch krachtige stad

Gelijktijdig blijft de grote woningbehoefte aanhouden. De woningbouw moet met meer precisie dan in het verleden worden ingezet. Hierbij gaat het om woningen die zowel een versterking betekenen voor de bestaande stad als bijdragen aan de sociaaleconomische kracht van de samenleving.

2.4 Omgevingsvisie en grondbeleid

De inzet van gemeentelijk grondbeleid als instrument moet steeds kunnen worden gemotiveerd door de opgaven en doelstellingen die voortkomen uit Zoetermeer 2040 en de uitwerking daarvan in programma's. Op die manier draagt het grondbeleid positief bij aan de voornoemde mechanismen, hoofdlijnen en pijlers.
Grondbeleid betekent dan ook tijdig interveniëren door de gemeente. Het toepassen van grondbeleid is onlosmakelijk verbonden met de inzet van het publiekrechtelijk instrumentarium. Grondbeleid is daarom een belangrijk onderdeel van de Omgevingswet. Interventie door de gemeente zal bovendien steeds worden bezien in het licht van de in de Omgevingsvisie geïntroduceerde sturingsprincipes:

- Sturen op samenhang
- Diversiteit & kwaliteit
- Bundeling van krachten.

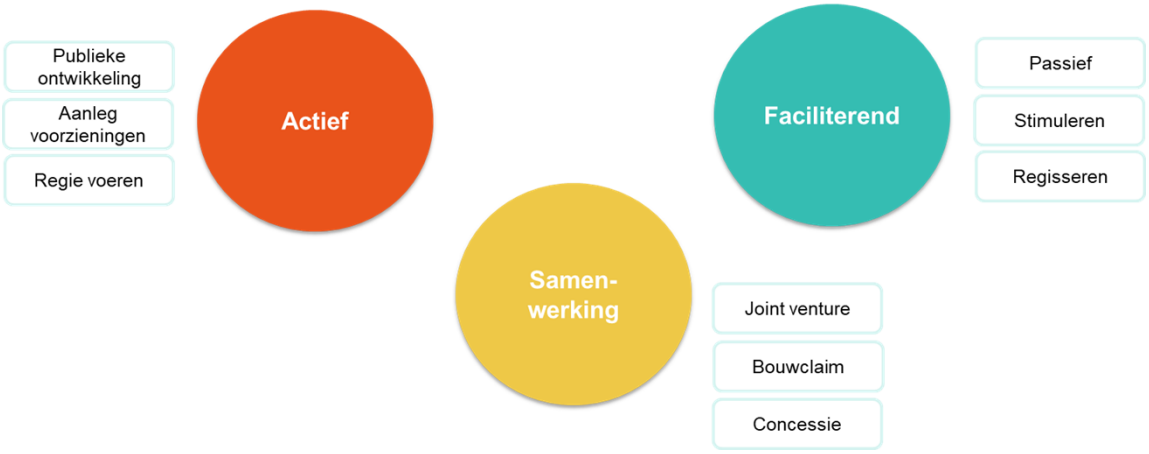
Gelet op de grote opgaven tot 2040 is het van belang om te werken aan een eenduidige werkwijze en methodiek voor wat betreft het gemeentelijk grondbeleid. In de volgende hoofdstukken wordt hiervoor de basis gelegd, die in de komende jaren verder moeten worden uitgewerkt. Dit gaat deels gelijk op met de verdere uitwerking van de opgaven tot 2040 in programma's, gebiedsvisies en omgevingsplannen en de uitrol van Zoetermeerse Aanpak.

Hoofdstuk 3 | Vormen van grondbeleid

In de praktijk van gebiedsontwikkeling zijn twee uiterste vormen van gemeentelijk grondbeleid te onderscheiden:

> **Actief grondbeleid**: dit type grondbeleid wordt gekenmerkt door een actieve overheidsrol, waarbinnen de gemeente de benodigde gronden verwerft, de gronden ontwikkelt (grondproductie) en vervolgens bouwkavels verkoopt aan derden.
>
> **Faciliterend grondbeleid**: bij dit type grondbeleid is sprake van een private ontwikkeling door een ontwikkelaar of particulier. De gemeente heeft hierbij alleen een faciliterende rol.

Naast deze uiterste vormen van grondbeleid zijn er uiteraard meerdere sub- en hybride varianten mogelijk. Bij hybride varianten is sprake van participerend of samenwerkend grondbeleid: een vorm van samenwerken tussen de gemeente en ontwikkelaar / particulier. Zie onderstaande figuur.



Daarmee zijn er in de basis drie vormen van grondbeleid: actief, faciliterend en samenwerkend. In dit hoofdstuk worden deze hoofdvormen van grondbeleid nader toegelicht. Eerst wordt grondbeleid in de bredere context van gebiedsontwikkeling geplaatst.

3.1 Positie in de gebiedsontwikkeling

Gedegen grondbeleid is een randvoorwaarde voor het welslagen van de uitvoering van ruimtelijk en sectoraal beleid. Binnen de waardeketen van gebiedsontwikkeling is grondbeleid voornamelijk aan het begin van deze keten gepositioneerd waarin het proces van grondproductie centraal staat om te komen tot bouwkavels. Dit vormt de basis voor de vastgoedontwikkeling en inrichting van de openbare ruimte.



3.2 Actief grondbeleid

Bij actief grondbeleid voert de gemeente de volledige grondexploitatie voor eigen rekening en risico. Alle gronden binnen het plangebied worden verworven. Hiertoe kan de gemeente een mix van instrumenten hanteren: minnelijke verwerving, vestigen van voorkeursrechten en onteigening in uiterste gevallen. De gronden worden vervolgens bouw- en woonrijp gemaakt ten behoeve van de gronduitgifte. Een gemeentelijke grondexploitatie kan zich ook richten op de aanleg van publieke voorzieningen zoals infrastructuur of openbare ruimte, wanneer de gemeente nog niet beschikt over de daarvoor benodigde grond.

Als variant kan actief grondbeleid zich ook beperken tot bijvoorbeeld strategische verwerving. Er hoeft geen sprake te zijn van een gemeentelijke grondexploitatie, de gemeente kan op deze wijze wel een positie verwerven om grip te krijgen en te houden op toekomstige private ontwikkelingen (regievoering). De gronden of opstallen kunnen weer worden verkocht aan derden.

Regie

Wanneer de gemeente de gronden in een plangebied in eigendom heeft, kan door middel van het vaststellen van de uitgifteprijzen en -voorwaarden bij de gronduitgifte regie voeren over de ontwikkeling. De mogelijkheid om te sturen op bijvoorbeeld de gewenste kwaliteit, het programma en het bouwtempo van de ontwikkeling is maximaal.

Risico

Bij actief grondbeleid loopt de gemeente meer (financiële) risico's. De risico's betreffen onder andere de verwervingskosten, de eventuele bodemsanering, bouw- en woonrijp maken en de afzet (tempo, prijs en omvang). Daarnaast vraagt een actief grondbeleid de nodige ambtelijke capaciteit en expertise. Omdat er geen directe relatie is tussen de kosten die de gemeente maakt en de marktconforme grondprijs, kan actief grondbeleid de gemeente een financieel rendement opleveren.

Kostenverhaal

De gemeentelijke kosten van de grondexploitatie (bijvoorbeeld de kosten van het opstellen van een bestemmingsplan en de kosten van inzet van het ambtelijk apparaat, maar ook kosten voor het bouw- en woonrijp maken) worden via de gronduitgifte verhaald op de ontwikkelaar of particulier.

[kader: instrumentarium actief grondbeleid]



3.3 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. Ook in dit geval maakt de gemeente kosten, zoals het opstellen van een bestemmingsplan of de aanleg van een ontsluitingsweg. Dergelijke kosten worden niet via de gronduitgifte, maar via een exploitatieovereenkomst (anterieur of posterieur) of exploitatieplan verhaald.

Regie

Via een exploitatieplan kan de gemeente eisen stellen aan het tijdvak, de fasering, de locatie-eisen en/ of de woningbouwcategorieën. Partijen kunnen ook op vrijwillige basis hierover afspraken maken en een overeenkomst sluiten. De gemeente heeft minder mogelijkheden om te sturen dan bij actief grondbeleid.

Risico

Bij een faciliterende rol hoeft de gemeente in verhouding minder te investeren en loopt daardoor minder financiële risico's dan bij actief grondbeleid. Het risico van de grondexploitatie ligt bij de ontwikkelaar of particulier. Gedeeltelijk kostenverhaal, als gevolg van een onrendabele ontwikkeling, vormt wel een risico voor de gemeente.

Kostenverhaal

Voor het verhalen van kosten op private partijen maakt de gemeente afspraken op vrijwillige basis. Partijen sluiten hiervoor aan de voorkant een anterieure overeenkomst waarin de exploitatiebijdrage is opgenomen. Wanneer partijen niet tot overeenstemming komen, dan is het exploitatieplan het kader voor een posterieure overeenkomst, waarin de exploitatiebijdrage reeds is vastgesteld. In het uiterste geval kan de gemeente de exploitatiebijdrage afdwingen via het exploitatieplan. Met de komst van de Omgevingswet gaan een aantal zaken wijzigen.

[kader: instrumentarium Faciliterend grondbeleid]



3.4 Samenwerkend grondbeleid

Bij samenwerkend (participerend) grondbeleid probeert de gemeente in samenwerking met marktpartijen (al dan niet gedwongen of op vrijwillige basis) alle gronden binnen een plangebied in eigendom te krijgen, om de grondexploitatie gezamenlijk te voeren. Net als bij actief grondbeleid kan de gemeente (en marktpartijen) hiervoor een mix van instrumenten gebruiken. De gronden worden vervolgens bouw- en woonrijp gemaakt voor gezamenlijke rekening en risico en verkocht aan derden, veelal de betrokken ontwikkelaars of particulieren. Er zijn verschillende samenwerkingsvormen mogelijk. Zo is bij een 'joint venture' sprake van gelijkwaardigheid tussen gemeente en ontwikkelende partij (voorbeeld = Palenstein). Bij een 'bouwclaim' heeft een ontwikkelende partij reeds een positie in het gebied verworven met als gevolg dat de gemeente als het ware wordt gedwongen tot samenwerking voor wat betreft de inbreng van de private gronden en het toekennen van een bouwopgave aan de ontwikkelende partij (voorbeeld = Oosterheem).

Regie

De gemeente en marktpartijen hebben op basis van gezamenlijk grondeigendom volledig regie op de ontwikkeling. De mogelijkheid om als gemeente te sturen op de gewenste kwaliteit, het programma en het bouwtempo van de ontwikkeling is afhankelijk van de wensen en belangen van betrokken marktpartijen in de samenwerking.

Risico

Bij participerend grondbeleid loopt zowel de gemeente als betrokken marktpartijen (financiële) risico's. Ook hier betreffen de risico's de verwervingskosten, de eventuele grondsanering, bouw- en woonrijp maken en de afzet (tempo, prijs en omvang). Het voordeel van een samenwerking is dat partijen de risico's (en winsten) delen. Partijen maken hier specifieke afspraken over in de samenwerkingsovereenkomst.

Kostenverhaal

De gemeentelijke kosten van de gezamenlijke grondexploitatie worden op derden verhaald via de gronduitgifte. Bij een samenwerking delen partijen de (grond)opbrengsten, maar dit geldt ook voor de kosten.

3.5 Afwegingen grondbeleidsvormen en instrumenten

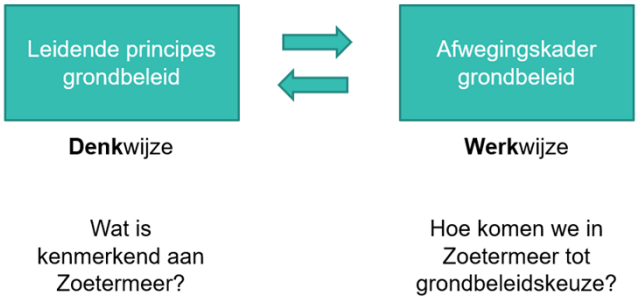
Per situatie zal een afgewogen keuze moeten worden gemaakt voor welke grondbeleidsvorm de gemeente kiest. Deze is vaak afhankelijk van de ruimtelijke context, de grondposities en de kenmerken van de gemeentelijke organisatie. Onderstaande tabel geeft overzichtelijk de voor- en nadelen weer. Dit overzicht is ter input van het afwegingskader grondbeleid. Tot slot zijn er verschillende grondbeleidsinstrumenten voor actief- en faciliterend grondbeleid. Deze zijn weergeven op hoofdlijnen. Voor een nadere toelichting hierop wordt verwezen naar bijlage 1.

Grondbeleidsvorm	Voordelen	Nadelen
Actief grondbeleid	• Regie en sturing op ruimtelijke ambities en doelstellingen • Mogelijkheid om ongewenste (ruimtelijke) ontwikkelingen tegen te gaan • Kostenverhaal via gronduitgifte • Winstrealisatie	• Financiële ruimte nodig • Financiële risico's • Veel kennis, kunde en capaciteit vereist
Faciliterend grondbeleid	• Minder belasting voor het gemeentelijk apparaat dan actief grondbeleid (uitzonderingen daargelaten) • Weinig risico, de marktpartij draagt het risico	• Minder regie en sturing op ruimtelijke ambities en doelstellingen • Geen kostenverhaal via gronduitgifte, alleen via overeenkomst of exploitatieplan / omgevingsplan (bij afgifte omgevingsvergunning) • Minder invloed op het starten van locatieontwikkelingen • Geen winstrealisatie

Samenwerkend grondbeleid	• Voldoende regie en sturing op ruimtelijke ambities en doelstellingen • Verdeling van de risico's • Profijt van elkaars expertise	• Positieve grondexploitatie-resultaten moeten doorgaans worden gedeeld • Gemeentelijke ambities kunnen niet geheel worden gerealiseerd, samenwerken is ook het sluiten van compromissen • Veelvuldige en nauwkeurige afstemming nodig

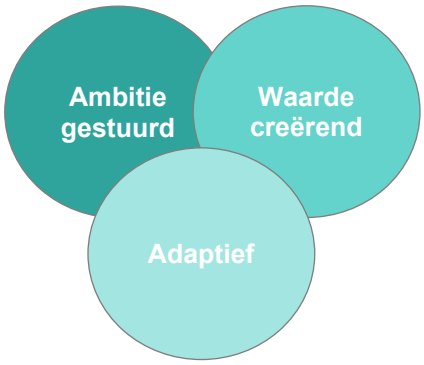
Hoofdstuk 4 | Karakter grondbeleid

Een belangrijk onderdeel van voorliggende nota zijn de "leidende principes grondbeleid" en het "afwegingskader grondbeleid". De leidende principes omschrijven het Zoetermeerse karakter van het grondbeleid. Het vormt de *denkwijze* in Zoetermeer over het grondbeleid en beantwoord de vraag: wat is kenmerkend aan het Zoetermeerse grondbeleid? Naast deze denkwijze staat de gemeentelijke *werkwijze* grondbeleid centraal. Dit is het afwegingskader en beantwoordt de vraag: hoe komen we in Zoetermeer tot een grondbeleidskeuze? Deze vraag wordt in het volgende hoofdstuk behandeld. In dit hoofdstuk gaan we in op de denkwijze grondbeleid in Zoetermeer.



4.1 Leidende principes

De ervaringen met grondbeleid uit het verleden, maar vooral de maatschappelijke opgaven voor de toekomst tot 2040 vormen de basis voor het bepalen van de drie leidende principes. Deze principes moeten houvast bieden aan de ambtelijke organisatie, bestuurders en raadsleden wanneer zij uitvoering geven aan grondbeleid. De leidende principes voor het gemeentelijk grondbeleid dienen daarbij aan te sluiten op de sturingsprincipes van de Omgevingsvisie Zoetermeer 2040: sturen op samenhang, diversiteit & kwaliteit en bundeling van krachten. Zoetermeer kiest voor de volgende leidende principes om het karakter van het grondbeleid in Zoetermeer te duiden:



Ambitie gestuurd

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

Waarde creërend
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.

4.2 Situationeel grondbeleid

Bovenstaande principes vormen gezamenlijk het denkkader voor het gemeentelijk grondbeleid.
De inzet van het grondbeleidsinstrumentarium zal in lijn zijn 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 leidende principes zijn verweven in de opbouw van het afwegingskader die in het volgende hoofdstuk aan bod komt. De uiteindelijke grondbeleidskeuze voor een ruimtelijke ontwikkeling is een resultante van dit afwegingskader.

Hoofdstuk 5 | Afwegingskader

5.1 Doelstelling en bouwstenen

De gemeente Zoetermeer hanteert een eenduidig afwegingskader om te komen tot een grondbeleidsvorm voor ruimtelijke ontwikkelingen in Zoetermeer. Welke grondbeleidsvorm voor een specifieke locatie voor de gemeente van toepassing is, zal de resultante zijn van een zorgvuldig afwegingsproces. Het afwegingskader van Zoetermeer bestaat uit de volgende drie bouwstenen:



Het Zoetermeerse afwegingskader moet zorgen voor meer eenduidigheid in de gemeentelijke *werkwijze*, naast de *denkwijze* zoals besproken in het hoofdstuk “karakter grondbeleid”. Het vormt een hulpmiddel om te komen tot een grondbeleidskeuze voor een beoogde ontwikkeling in Zoetermeer. Het is geen stroomschema met zwart/wit uitkomsten. Het moet vooral het gesprek over de wijze waarop het grondbeleid kan worden ingezet faciliteren en structureren. De onderlinge weging van de bouwstenen zullen per casus verschillen. De keuze voor een grondbeleidsvorm is een resultante van een integrale afweging. De drie bouwstenen beïnvloeden elkaar en zijn daarbij als het ware tandwielen die in elkaar grijpen. Het afwegingskader vormt de basis voor de motivatie en onderbouwing van een grondbeleidskeuze in het college- en raadsvoorstel waarmee keuzes, ook voor derden, transparant tot stand komen.

5.2 Afwegingskader

De gemeente zal zowel op programma- als op projectniveau invulling geven aan de bouwstenen “urgentie”, “waarde” & “regie” om inzichtelijk te maken welke grondbeleidsvorm van toepassing is. Hieronder worden de bouwstenen nader toegelicht.

Urgentie
Bij de bouwsteen “urgentie” wordt getoetst of een ruimtelijke ontwikkeling past binnen de gestelde gemeentelijke prioriteiten. Deze prioriteiten kunnen op verschillende schaalniveaus zijn vastgelegd, zowel gemeentebreed als op het niveau van een (gebieds)programma. Gemeentebreed zijn de prioriteiten benoemd in de Omgevingsvisie Zoetermeer 2040. Via de Strategische Agenda worden de eerdergenoemde twee pijlers van de Omgevingsvisie nader uitgewerkt in gebieds- of beleidsprogramma’s. Vervolgens zal op programmaniveau worden bepaald welke interventies, waaronder inzet van Grondbeleid, nodig zijn om binnen een bepaalde tijd de gewenste effect voor het programma te realiseren. Kortom, de uitkomst van de bouwsteen “urgentie” is afhankelijk van het schaalniveau van een ontwikkeling en beschikbare gebieds- en beleidsprogramma’s. De vraag die beantwoord moet worden bij de bouwsteen “urgentie” is:

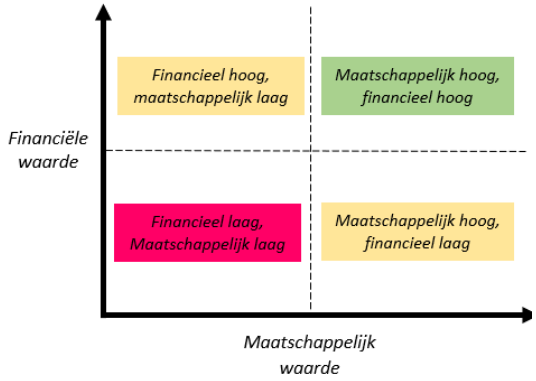
- In welke mate en binnen welke termijn draagt de ontwikkeling bij aan gestelde prioriteiten zoals beschreven in Zoetermeer 2040 en/of nadere uitwerking in gebieds- en beleidsprogramma’s?

Waarde
Bij “waarde” gaat het om de vraag in hoeverre sprake is van een gezonde balans tussen maatschappelijke en financiële waarde van een ontwikkeling. De centrale vraag is of met de beoogde ontwikkeling sprake is van het creëren van voldoende maatschappelijke waarde om bijvoorbeeld eventuele financiële tekorten te kunnen compenseren.

De maatschappelijk waarde volgt uit de bijdrage die een beoogde ontwikkeling levert aan de zes hoofdlijnen van de Omgevingsvisie, dan wel een nadere concretisering daarvan in een programma, en daarmee aan het keren van de vier mechanismen. Ook wordt getoetst op de sturingsprincipes samenhang, diversiteit en kwaliteit. Hiervoor kan in het kader van objectivering een scorediagram worden toegepast ter ondersteuning van de integrale dialoog binnen de gemeentelijke organisatie (in bijlage 2 is daarvan een voorbeeld opgenomen).

De financiële waarde betreft het financiële profiel van een ontwikkeling. Hierbij worden drie aspecten in beschouwing genomen: investeringsvolume, resultaat en risicoprofiel. Deze aspecten moeten zo vroeg mogelijk in beeld worden gebracht en vanuit zakelijk perspectief onderling in verhouding tot elkaar staan. Er moet sprake zijn van een gezonde balans binnen het financiële profiel om zodoende een investeringsbeslissing te kunnen motiveren. Wanneer de balans ontbreekt omdat de ontwikkeling financieel onrendabel is of het risicoprofiel erg hoog, dan kan een investeringsbeslissing alsnog goed gemotiveerd worden vanuit de maatschappelijke waarde die wordt gecreëerd. Het gaat hier nadrukkelijk om een kwalitatieve afweging die binnen de gemeente moet plaatsvinden.

De mate van maatschappelijke waarde wordt afgezet tegen de financiële waarde waarbij een gezonde balans wordt nagestreefd. De afweging voor een grondbeleidskeuze zal vooral uitdagend zijn in het scenario waarbij de maatschappelijke waarde hoog is, maar de financiële waarde laag. Zie hiervoor het kwadrantenmodel als hulpmiddel in de afweging.



. Kortom, de vragen die beantwoord moeten worden bij de bouwsteen “waarde” zijn:

- In welke mate draagt de ontwikkeling bij aan het creëren van maatschappelijke waarde, vertaald in de zes hoofdlijnen van de Omgevingsvisie (of nadere uitwerking daarvan in beleid- of gebiedsprogramma) en daarmee aan het keren van de vier mechanismen?
- Is de ontwikkeling financieel haalbaar en risicobewust uitvoerbaar?

Regie
Bij “regie” gaat het om de vraag of voor de beoogde ontwikkeling er voldoende initiatieven komen vanuit de samenleving. Wanneer de beoogde ontwikkelingen niet door de samenleving (denk aan eigenaren, inwoners, partners) tijdig wordt opgepakt kan dit voor de gemeente reden zijn om de regie naar zich toe te trekken. In eerste instantie door aan te sturen op het bundelen van aanwezige krachten om de ontwikkeling alsnog mogelijk te maken. Dit is echter alleen aan de orde wanneer sprake is van voldoende urgentie en waarde.

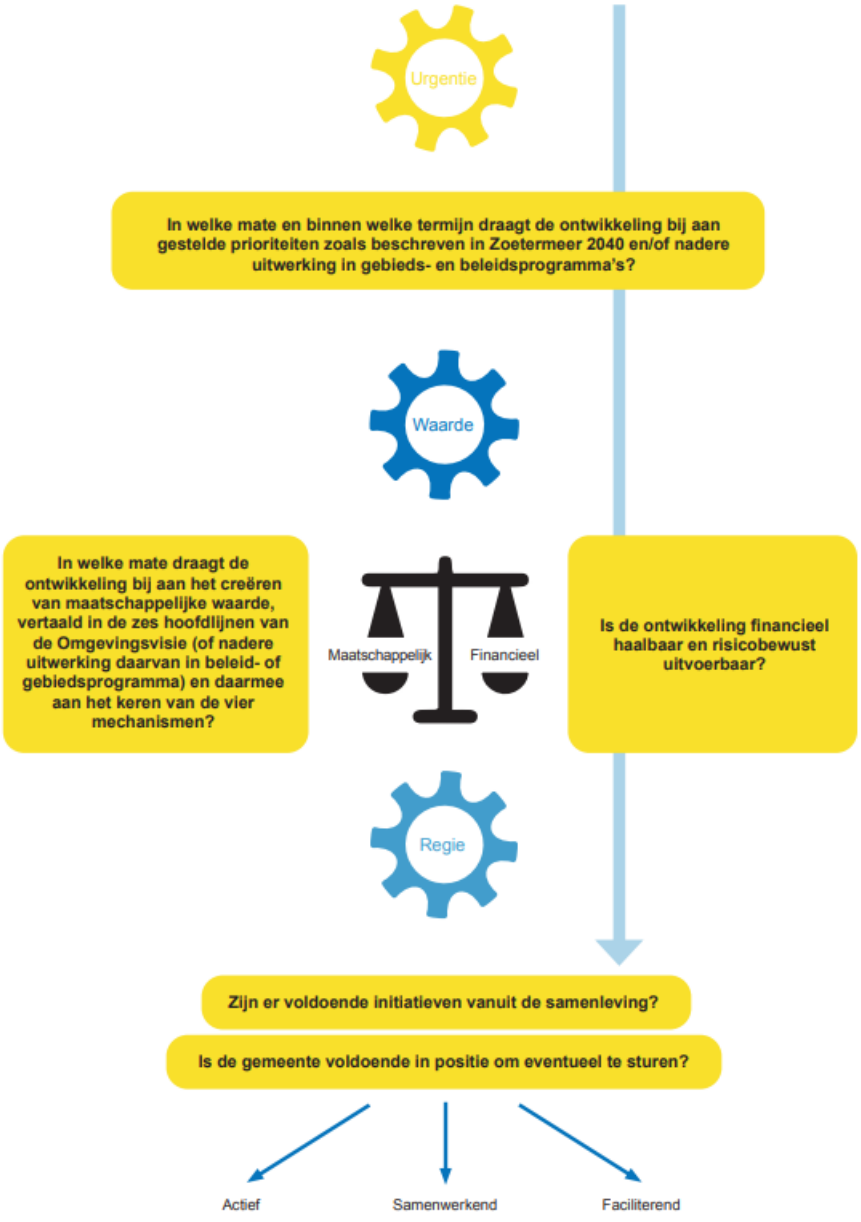
Voordat kan worden vastgesteld dat de ontwikkeling niet vanuit de samenleving wordt opgepakt, moet deze wel eerst de kans krijgen na algemene bekendwording van een ontwikkeling. De gemeente gaat voor de ontwikkeling uit van een looptijd van tien jaar. Deze termijn is gangbaar in de ruimtelijke ordening en BBV-regelgeving. Redelijkerwijs kun je na twee jaar vaststellen of voldoende interesse is vanuit de samenleving. Er zijn verschillende oorzaken waardoor een ontwikkeling niet van de grond komt: de planvorming, de businesscase, het risicoprofiel, onderhandelingen, prioritering of capaciteit. De gemeente zal moeten afwegen of meer regie wenselijk is voor de daadwerkelijke realisatie.

Wanneer meer regie door de gemeente wenselijk is, dan zal de gemeente eerst moeten vaststellen of zij hiervoor in positie is. Enerzijds gaat het om de sturing vanuit het publiekrechtelijk kader zoals beleid, verordeningen of ruimtelijke ordening. Anderzijds gaat het om de fysieke positie in de beoogde

ontwikkeling vanuit (grond)eigendom. Het is ook denkbaar dat de gemeente onvoldoende in positie is. Dit kan resulteren in noodzakelijke aanpassingen van het publiekrechtelijk instrumentarium dan wel de inzet van grondbeleidsinstrumenten om in fysieke positie te komen. Kortom, de vragen die beantwoord moeten worden bij de bouwsteen “regie” zijn:

- Zijn er voldoende initiatieven vanuit de samenleving?
- Is de gemeente voldoende in positie om eventueel te sturen?

De uitkomsten van bovenstaande vragen vormen de basis voor een integrale afweging om te komen tot een grondbeleidsvorm. In de kern zou bijvoorbeeld een actieve(re) rol voor de gemeente denkbaar zijn indien een beoogde ontwikkeling urgent is, de maatschappelijke en financiële waardecreatie in balans is én meer overheidsregie noodzakelijk is. In onderstaand figuur is het afwegingskader weergeven.



[KADER] fictieve voorbeelden

Casus A
Voor deze fictieve casus is het afwegingskader in onderstaande tabel voor de verschillende aspecten ingevuld.

Urgentie	
Prioriteit	De ontwikkeling draagt bij aan de pijler “De wijken van de toekomst”.
Waarde	
Maatschappelijk	Het plan draag bij aan de diversiteit in wijken, ontplooiingskansen van doelgroepen en de versterking van Zoetermeer als regiostad. Daarmee wordt de maatschappelijke waardecreatie als hoog gezien.
Financieel	De ontwikkeling vraagt om een flinke investering met een hoog risicoprofiel. De businesscase is zonder bijdrage echter niet sluitend.
Regie	
Initiatieven	De investeringsbereidheid bij marktpartijen is laag vanwege de negatieve businesscase en het risicoprofiel. Er is ook geen animo voor deelname in een samenwerking.
Positie	De gemeente heeft meerdere strategische grondposities in het gebied. Verschillende leegstaande panden met een maatschappelijke bestemming zijn in eigendom. Daarnaast is de openbare ruimte in gemeentelijke eigendom.

De uitkomsten voor deze fictieve casus zijn in de kern als volgt: de ruimtelijke ontwikkeling is urgent, het financiële profiel is in onbalans, én als gevolg daarvan is meer overheidsregie noodzakelijk. Op basis van deze uitkomsten is het voeren van een actief grondbeleid voor deze locatie waarschijnlijk. In deze casus is de gemeente op basis van grondeigendom ook in positie om actief grondbeleid te kunnen voeren.

Casus B
Voor deze fictieve casus is het afwegingskader in onderstaande tabel voor de verschillende aspecten ingevuld.

Urgentie	
Prioriteit	De ontwikkeling draagt bij aan de pijler “Woningbouw als katalysator voor sociaaleconomisch krachtige stad”.
Waarde	
Maatschappelijk	Met het plan wordt bijgedragen aan drie hoofdlijnen van de Omgevingsvisie. Daarmee is de maatschappelijke waardecreatie gemiddeld.
Financieel	De ontwikkeling vraagt om een redelijke investering met een gemiddeld risicoprofiel. De businesscase is winstgevend.
Regie	
Initiatieven	De investeringsbereidheid bij marktpartijen is hoog gezien het gunstige financiële profiel.
Positie	De gronden in het gebied zijn voornamelijk in privaat eigendom. Alleen de bestaande openbare ruimte is in gemeentelijk eigendom.

De uitkomsten voor deze fictieve casus zijn in de kern als volgt: de ruimtelijke ontwikkeling is urgent, het waardeprofiel is in balans, met als gevolg dat marktpartijen interesse hebben om te investeren. Daarmee is meer overheidsregie voor deze casus niet direct aan de orde. Op basis van deze uitkomsten is het voeren van een faciliterend grondbeleid waarschijnlijk.

Casus C
Voor deze fictieve casus is het afwegingskader in onderstaande tabel voor de verschillende aspecten ingevuld.

Urgentie	
Urgentie	De ontwikkeling draagt bij aan de pijlers “De Wijken van de Toekomst” en “Woningbouw als katalysator voor sociaaleconomisch krachtige stad”.
Waarde	
Maatschappelijk	Met het plan wordt bijgedragen aan zes hoofdlijnen van de Omgevingsvisie. Gezien de schaal van de ontwikkeling is de maatschappelijke waardecreatie hoog.
Financieel	De ontwikkeling vraagt om een omvangrijke investering met een gemiddeld risicoprofiel. De businesscase is winstgevend.
Regie	
Initiatieven	De investeringsbereidheid bij marktpartijen is enerzijds hoog, maar vanwege het risicoprofiel als gevolg van de omvang zijn er signalen van terughoudendheid. Marktpartijen staan open voor samenwerking met de gemeente om risico’s te delen.
Positie	De gronden in het gebied zijn voornamelijk in privaat eigendom. De bestaande openbare ruimte is in gemeentelijk eigendom. Daarnaast zijn enkele leegstaande panden in eigendom. Aankoop of mee doen is nodig voor meer regie.

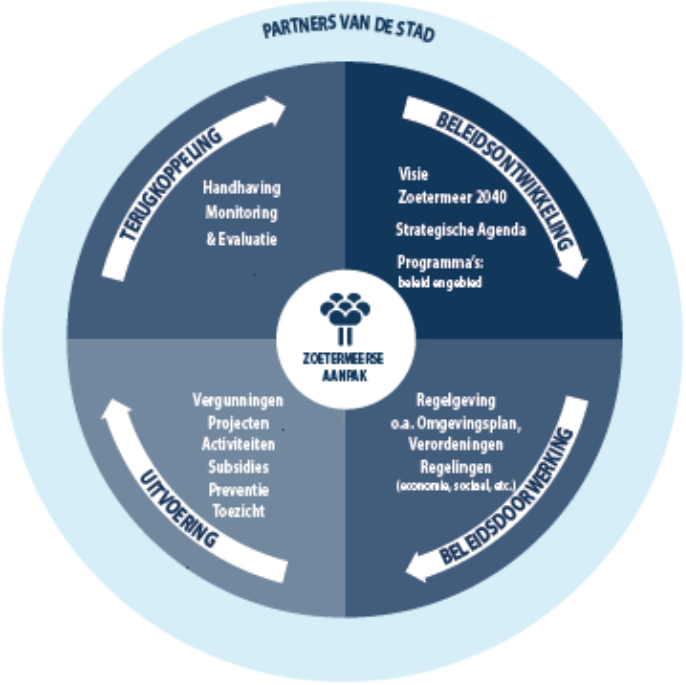
De uitkomsten voor deze fictieve casus zijn in de kern als volgt: de ruimtelijke ontwikkeling is zeer urgent, de investeringsbereidheid bij marktpartijen is aanwezig, maar zijn toch terughoudend vanwege het risicoprofiel. Op basis van deze uitkomsten is het voeren van een samenwerkend grondbeleid een denkbaar scenario.

Hoofdstuk 6 | Proces & Organisatie

6.1 De Zoetermeerse Aanpak

Het toepassen van het gemeentelijk grondbeleid maakt onderdeel uit van de Zoetermeerse Aanpak zoals opgenomen in de Omgevingsvisie 2040. Als nadere uitwerking van de Omgevingsvisie wordt in de verschillende beleids- en gebiedsprogramma de 'hoe'-vraag beantwoord. De integrale afweging aan de hand van het afwegingskader Grondbeleid vormt daarvan een onderdeel en vindt daarom voor het eerst plaats op programmaniveau.

Naar mate de ontwikkelingen binnen een gebieds- of beleidsprogramma concreter worden en zich bijvoorbeeld vertalen in projecten, kan het gemeentelijk grondbeleid worden aangescherpt of herzien. Ook wanneer al sprake is van een Omgevingsplan kan de gemeente alsnog een aangepaste grondstrategie hanteren mocht dat wenselijk zijn voor de voortgang en realisatie van een ontwikkeling. Het gemeentelijk grondbeleid houdt nadrukkelijk rekening met de Zoetermeerse beleidscyclus. Van Omgevingswet naar Omgevingsplan: beleidsontwikkeling, beleidsdoorwerking, uitvoering en terugkoppeling. Daarmee is de realisatie tussen grondbeleid en de ruimtelijke doelstellingen en ambities van de gebieds- en beleidsprogramma's ook steeds geborgd.

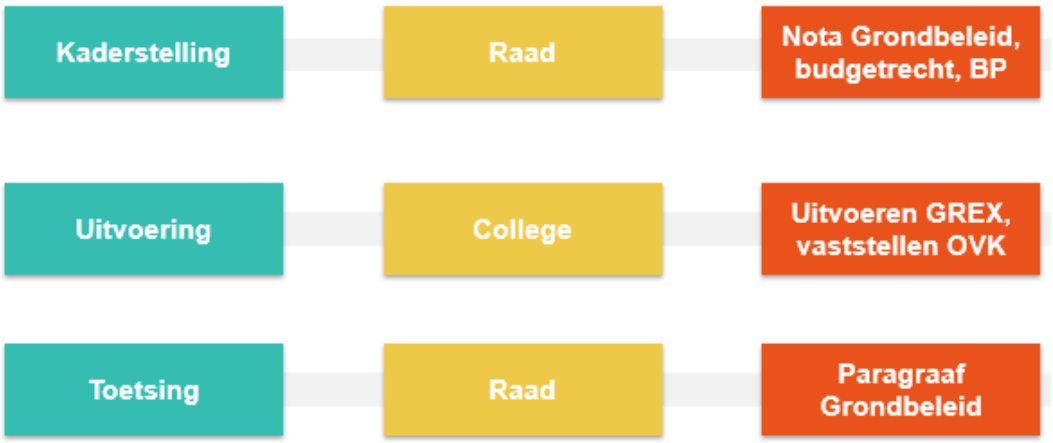


6.2 Rolverdeling college en raad

De keuzes die binnen het gemeentelijk grondbeleid worden gemaakt zijn van invloed op de wijze waarop ruimtelijke plannen in Zoetermeer worden gerealiseerd. Ruimtelijke ontwikkelingen kenmerken zich vaak door omvangrijke investeringen, een lange looptijd, veel betrokken partijen en aanmerkelijke risico's. Voor het grondbeleid geldt daarom bijzondere wet- en regelgeving. Zo vereist het Besluit Begroting en Verantwoording lagere overheden (BBV) dat de begroting en jaarrekening zijn voorzien van een paragraaf 'grondbeleid' en een paragraaf 'weerstandsvermogen'. In de paragraaf grondbeleid is de gemeente verplicht om in te gaan op haar visie op het grondbeleid en aan te geven op welke wijze het grondbeleid wordt uitgevoerd. Veelal wordt hiervoor een aparte nota Grondbeleid opgesteld.

De rolverdeling tussen raad en college bij het grondbeleid wordt bovendien nader ingevuld door specifieke notities over het onderwerp van de commissie BBV. Een dergelijke notitie voor grondbeleid bevat specifieke regels met betrekking tot de wijze van het periodiek begroten en verantwoorden ten aanzien van grondbeleid. Deze regels zorgen voor structuur en eenduidigheid in de informatievoorziening richting bestuurders en gemeenteraad. In onderstaande figuur is de rolverdeling

tussen college en gemeenteraad bij het gemeentelijk grondbeleid weergegeven. De raad stelt de visie op het grondbeleid en de kaders vast en het college voert het grondbeleid uit binnen die vastgestelde kaders. De raad controleert vervolgens in hoeverre het college het grondbeleid binnen die kaders heeft uitgevoerd.



*BP (bestemmingsplan), GREX (grondexploitatie), OVK (overeenkomst)

Kaders stellen
In deze nota grondbeleid worden de kaders voor het gemeentelijk grondbeleid vastgesteld door de gemeenteraad. Het betreft de richting van het gemeentelijk grondbeleid in Zoetermeer en de daarbij behorende instrumentarium. Grondbeleid is geen doel op zich en moet steeds kunnen worden gemotiveerd vanuit een Omgevingsvisie en bijbehorende uitwerking in programma's en Omgevingsplan. Er is ook beleid nodig rondom kostenverhaal en bovenwijkse voorzieningen, bestemmingsplannen (omgevingsplan) én vaststelling van grondexploitaties en grondstrategie op projectniveau. De bevoegdheid voor het openen en vaststellen van het grondexploitatiecomplex en de bijbehorende grondexploitatiebegroting ligt bij de raad. Deze bevoegdheid van de raad vloeit voort uit het budgetrecht dat de raad heeft bij het vaststellen van de begroting. De raad stelt de grondexploitatiebegroting vast, mede op basis van een bestemmingsplan.

Uitvoeren
Binnen de vastgestelde kaders zal het college uitvoering geven aan het gemeentelijk grondbeleid. Bij actief grondbeleid wordt bijvoorbeeld voor eigen rekening en risico de grondexploitatie gevoerd en de grondprijzen voor bouwkavels periodiek bepaald. Bij faciliterend grondbeleid werkt de gemeente bijvoorbeeld toe naar een anterieure overeenkomst met een initiatiefnemer, waarin onder meer het kostenverhaal wordt geregeld. Het college heeft een actieve informatieplicht richting de raad wanneer tijdens de uitvoering buiten de kaders wordt getreden. Hierbij moet gedacht worden aan afwijkingen ten aanzien van het programma, financieel kader en planning.

Toetsen
De raad controleert vervolgens in hoeverre het college het grondbeleid binnen de vastgestelde kaders heeft uitgevoerd. Het college brengt periodiek verslag uit van het gevoerde grondbeleid. Op integraal niveau gebeurt dit jaarlijks bij de jaarrekening via de paragraaf grondbeleid én paragraaf weerstandsvermogen ten aanzien van specifieke risico's. Aanvullend wordt ook een afzonderlijke MPG (Meerjaren Prognose Grondexploitaties) opgesteld wanneer de gemeentelijke grondportefeuille van enige omvang is, aangevuld met programmatische en cijfermatige analyses. Verder zal het college in het kader van actieve informatieplicht aan de hand van tussentijdse managementrapportages de raad informeren over majeure afwijkingen op plannen en financiële kaders.

6.3 Onderscheid ruimtelijke initiatieven

Privaat / particulier
Wanneer particuliere initiatieven binnenkomen voert de gemeente eerst een quickscan uit om te komen tot een advies voor eventuele medewerking aan een initiatief. Met de nieuwe beleidsnota grondbeleid is de opgave om te komen tot een eerste integrale afweging aan de hand van het

afwegingskader met als resultante het gewenste grondbeleid. Bij nieuwe initiatieven vanuit de samenleving ligt het doorgaans voor de hand om faciliterend grondbeleid te voeren. Het hanteren van het afwegingskader vergroot het inzicht wat nodig is voor de realisatie van de beoogde ontwikkeling. Dit kan ook resulteren in een actievere grondstrategie. De gemeente werkt uiteindelijk toe naar een overeenkomst met de initiatiefnemer.

Gemeentelijk
De opgaven die zijn vastgelegd in een gebieds- of beleidsprogramma en het uitblijven van maatschappelijk initiatief kan er toe leiden dat de gemeente zelf het initiatief voor een ruimtelijke ontwikkeling neemt. Net als bij een particulier initiatief zal ook hier vooraf duidelijk moeten worden welke grondbeleidsvorm voor de beoogde ontwikkeling van toepassing is. Ook hier moet vroeg in de initiatieffase binnen de gemeentelijke organisatie proactief een integrale afweging worden gemaakt aan de hand van het afwegingskader grondbeleid. De uiteindelijke grondbeleidskeuze met de afwegingen en motivatie vormen vervolgens een verplicht onderdeel van het raadsvoorstel voor de beoogde ontwikkeling.

Ruimtelijke ontwikkelingen, als onderdeel van een gebieds- of beleidsprogramma, zullen vaak een lange doorlooptijd kennen en laten pas op langere termijn het gewenste maatschappelijke effect zien. Vanuit strategisch oogpunt is het voor de gemeente wenselijk binnen een programma vroegtijdig inzicht te hebben in de gewenste sturing en daarbij passende grondbeleidsvorm.
Met dit inzicht kan de raad in een vroeg stadium besluiten over de inzet van bepaalde instrumenten van het grondbeleid, zodat een ruimtelijk project op de middellange termijn mogelijk kan worden gemaakt. Denk hierbij aan het vestigen van een voorkeursrecht, het strategisch aankopen van gronden of opstallen of deelname in een kavelruil.

6.4 Financieel-organisatorische kaders grondbeleid

Wet- en regelgeving
De verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen de gemeenteraad en college is geregeld in de Gemeentewet. Voor wat betreft het toepassen van het grondbeleid is dit mede vertaald in de ‘Notitie Grondbeleid in begroting en jaarstukken’ van de Commissie BBV (2019). De notitie is daarmee een kader en biedt regels voor het toepassen en verantwoorden van het grondbeleid. De notitie geeft nadere uitleg bij de regels waaraan gemeentelijke grondbedrijven zijn gebonden sinds 1 januari 2016. De richtlijnen van de commissie BBV worden onderverdeeld naar stellige uitspraken en aanbevelingen. De gemeente Zoetermeer volgt deze stellige uitspraken en aanbevelingen zo goed als mogelijk op. In bijlage 3 wordt nader ingegaan op een aantal onderdelen van de financiële kaders van grondbeleid. Op onderdelen zijn beleidskaders geformuleerd, zie daarvoor paragraaf 7.5.

Projectmatig werken
Uitvoering van het gemeentelijk grondbeleid komt vaak concreet tot uiting in projecten. Ook in Zoetermeer wordt voornamelijk projectmatig aan ruimtelijke ontwikkelingen gewerkt. Dit gebeurt volgens de ‘Zoetermeerse Werkwijze Projectmatig Werken’, waarin op hoofdlijn is beschreven hoe projectmatig werken plaatsvindt. Hiermee wordt gestructureerd wie binnen de gemeentelijke organisatie wat wanneer doet in de vijf gedefinieerde fasen van een ruimtelijke ontwikkeling: initiatief, haalbaarheid, uitwerking, uitvoering en nazorg. Het is gewenst om voor projecten die vallen onder het grondbeleid nadere invulling te geven aan de Zoetermeerse Werkwijze om te borgen dat deze past binnen de kaders van genoemde specifieke wet- en regelgeving. Dit is nader uitgewerkt in bijlage 4 ‘Financiële kaders grondbeleid per fase projectmatig werken’.
Deze financiële kaders per projectfase zijn een nadere uitwerking van de rolverdeling tussen raad en college voor zowel gemeentelijke projecten met grondexploitatie (actief grondbeleid), als projecten van private initiatiefnemers (faciliterend grondbeleid).

Hoofdstuk 7 | Beleidsregels

De in de voorgaande hoofdstukken beschreven kijk op het gemeentelijke grondbeleid leidt tot beleidsregels die het kader vormen van de toepassing van het gemeentelijk grondbeleid.

7.1 Algemeen

De volgende beleidskaders hebben betrekking op het grondbeleid en zijn van algemene aard.

Beleidskader 1: Wetgeving
Op het moment van vaststellen van de nieuwe nota grondbeleid geldt nog de Wet ruimtelijke ordening terwijl de Omgevingswet op korte termijn in werking zal treden. Binnen de kaders van de huidige wetgeving anticipeert de gemeente zoveel mogelijk op de Omgevingswet, inclusief het instrumentarium van de Aanvullingswet Grondeigendom Omgevingswet zoals stedelijke herverkaveling en een bijdrage ruimtelijke ontwikkeling.

> Besluitpunt: *Binnen de kaders van de huidige wetgeving anticipeert de gemeente zoveel mogelijk op de Omgevingswet.*

Beleidskader 2: Karakter Grondbeleid
De gemeente hanteert drie leidende principes die kenmerkend zijn aan het gemeentelijk grondbeleid in Zoetermeer: ambitie gestuurd, waarde creërend en adaptief. Deze leidende principes omschrijven het Zoetermeerse karakter van het grondbeleid. Het vormt de denkwijze in het gemeentelijk handelen met betrekking tot grondbeleid.

> Besluitpunt: *Ambitie gestuurd, waarde creërend en adaptief zijn de leidende principes om het karakter van het Zoetermeerse grondbeleid te omschrijven.*

Beleidskader 3: Situationeel grondbeleid
De gemeente weegt per situatie af welke grondbeleidsvorm gewenst is. Dit betekent dat de rol van de gemeente per gebieds- of beleidsprogramma of per opgave binnen een programma kan verschillen: faciliterend, actief of samenwerkend. Ook kan de rol van de gemeente gedurende de looptijd van de ruimtelijke ontwikkeling wijzigen. De grondbeleidsvorm voor een specifieke locatie of ontwikkeling is een resultante van een afwegingsproces, die als onderdeel van de Zoetermeerse beleidscyclus periodiek wordt herhaald.

> Besluitpunt: *De gemeente kiest voor situationeel grondbeleid.*

Beleidskader 4: Afwegingskader
De gemeente hanteert voor het eerst op programmaniveau een afwegingskader om te komen tot grondbeleidskeuzes. Het afwegingskader bestaat uit drie centrale bouwstenen: urgentie, waarde en regie. Het afwegingskader is bedoeld om de integrale afweging binnen de gemeentelijke organisatie te faciliteren en structureren. Hierdoor wordt een eenduidige werkwijze gehanteerd voorafgaand aan bestuurlijke besluitvorming. De afweging en argumentatie worden expliciet vastgelegd in de besluitvorming rondom de desbetreffende ruimtelijke ontwikkeling.

> Besluitpunt: *Urgentie, waarde en regie vormen de bouwstenen voor het afwegingskader grondbeleid. De gemeente hanteert dit afwegingskader in eerste instantie op programmaniveau.*

Beleidskader 5: Strategische aankopen
De gemeente kan vastgoed verwerven ten behoeve van voorgenomen ruimtelijke ontwikkelingen die de status van project met bijbehorend (aankoop)budget nog niet hebben bereikt. Deze situatie kan zich voordoen als de gemeente panden of grond wil verwerven, die van strategische waarde zijn om gemeentelijke doelen te bereiken. Een strategisch aankoop kan plaatsvinden voordat een keuze voor een grondbeleidsvorm is gemaakt en leidt niet automatisch tot het toepassen van actief grondbeleid. Dergelijke aankopen zijn van incidentele aard. Handelingssnelheid vanuit de gemeente is hierbij cruciaal, omdat de gelegenheid zich voordoet (‘het staat te koop’) en/of omdat er mogelijk derde partijen zijn die belang zien in die gronden. De bevoegdheid om aankopen te doen ligt bij het College, de raad heeft het budgetrecht.

Besluitpunt: *De gemeente doet strategische aankopen indien dit op termijn bijdraagt aan de opgaven en doelstellingen van het desbetreffende programma. De werkwijze rondom strategische aankopen wordt vastgelegd in een door de gemeenteraad vast stellen nota Strategische Aankopen.*

7.2 Actief grondbeleid

De volgende beleidskaders hebben betrekking op actief grondbeleid.

Beleidskader 6: Grondverwerving

Wanneer gronden niet in eigendom zijn van de gemeente, kunnen deze binnen het projectgebied worden verworven. De gemeente streeft in eerste instantie altijd naar minnelijke verwerving van gronden en opstallen. De gemeente kan op basis van de vigerende wet en aankomende Omgevingswet een voorkeursrecht op gronden vestigen. Dit versterkt de gemeentelijke regiefunctie ten behoeve van gewenste ruimtelijke ontwikkelingen in Zoetermeer en moet in een raadsvoorstel worden beargumenteerd. Het vestigen van een voorkeursrecht staat los van de uiteindelijke grondbeleidskeuze van de gemeente. Het leidt dus niet automatisch tot het voeren van actief grondbeleid. Het gaat hier uitdrukkelijk om een proactieve rol van de gemeente die op dat moment wenselijk wordt geacht. Dit moet het resultante zijn van het afwegingsproces. In het uiterste scenario zal de gemeente, binnen de wettelijke kaders, overgaan tot onteigening indien de gemeente met een grondeigenaar niet op minnelijke wijze tot een grondtransactie komt.

Besluitpunt: *De gemeente streeft naar minnelijke (grond)verwerving, maar maakt indien nodig ook gebruik van de wettelijke mogelijkheden voor vestiging van voorkeursrechten en onteigening.*

Beleidskader 7: Gronduitgifte

In het kader van gronduitgifte (bouwkavels) kiest de gemeente voor grondverkoop, tenzij er bijzondere voorwaarden vastgesteld moeten worden om de regie te houden en/of het toekomstige gebruik te reguleren. In dat geval kiest de gemeente voor uitgifte in erfpacht waarbij de financiële risico's geminimaliseerd worden door het uitgangspunt te hanteren volledige afkoop van de canon voor het afgesproken tijdvak.

Besluitpunt: *Gronduitgifte vindt plaats op basis van grondverkoop. Wanneer de gemeente regie wil op toekomstig gebruik of bijzondere voorwaarden wil stellen is uitgifte in erfpacht mogelijk met volledige afkoop van de canon voor het afgesproken tijdvak.*

Beleidskader 8: Grondprijsbeleid

De gemeente moet, mede in het kader van de staatssteunregelgeving, marktconforme prijzen hanteren bij aan- en verkoop van (ruwe of bouwrijpe) gronden/opstallen. Conform wet- en regelgeving worden niet-marktconforme prijzen enkel gehanteerd bij verkoop van gronden ten behoeve van sociale woningbouw en maatschappelijke voorzieningen.

Bij sociale huurwoningen wordt per woning een vaste kavelprijs gehanteerd met een verrekenbeding, mits de vastgelegde afspraken over onder andere huurprijsklassen en exploitatietermijnen worden nageleefd (prestatieafspraken of project specifieke afspraken). Bij maatschappelijke voorzieningen wordt een prijs per m^2 gehanteerd (kavel of BVO) met verrekenbeding en/of een eerste recht van terugkoop.

De gemeente stelt hiervoor jaarlijks een Grondprijzennota op. De Grondprijzennota is kaderstellend voor de wijze waarop de grondprijzen worden berekend en in geval van maatschappelijke voorzieningen, snippergroen en weides voor de hoogte van de grondprijzen. De prijzen die gehanteerd worden, vormen de basis voor de onderhandelingen met de marktpartijen en voor de geraamde opbrengsten in de grondexploitaties. De nota wordt door het College vastgesteld.

Besluitpunt: *De gemeente hanteert marktconforme prijzen bij de verkoop van grond, met uitzondering van grond ten behoeve van sociale woningbouw en maatschappelijke*

voorzieningen. Het college stelt ten behoeve van gronduitgifte jaarlijks een Grondprijzennota vast.

7.3 Faciliterend grondbeleid

De volgende beleidskaders hebben betrekking op faciliterend grondbeleid.

Beleidskader 9: Kostenverhaal gebiedsontwikkeling
De gemeente heeft de voorkeur om het wettelijk verplichte kostenverhaal in eerste instantie door middel van een privaatrechtelijke overeenkomst met de eigenaar/initiatiefnemer te regelen. De gemeente start met het verhalen van kosten in een zo vroeg mogelijk stadium van het planproces. Mochten partijen niet tot afspraken komen dan wordt via publiekrechtelijke weg kostenverhaal afgedwongen binnen de kaders van geldende wetgeving. De gemeentelijke werkwijze rondom het kostenverhaal bij gebiedsontwikkeling wordt vastgelegd in een nota kostenverhaal.

> Besluitpunt: *De gemeente streeft in eerste instantie naar kostenverhaal op vrijwillige basis via een privaatrechtelijke overeenkomst. Het college stelt ten behoeve van het gemeentelijk kostenverhaal de werkwijze vast in een nota Kostenverhaal/Werkwijze bij bouwinitiatieven als onderdeel van faciliterend grondbeleid.*

Beleidskader 10: Gebiedsoverstijgende investeringen
De gemeente heeft momenteel geen specifieke kaders vastgelegd voor gebiedsoverstijgende investeringen in relatie tot het kostenverhaal. Het gaat hierbij om eventuele bovenwijkse voorzieningen en het eventueel vragen van een bijdrage voor ruimtelijke ontwikkelingen op gemeenteniveau. Deze bijdrage is in de huidige wetgeving vrijwillig van aard, maar eventueel afdwingbaar onder de Omgevingswet. Een onderbouwing vanuit de Omgevingsvisie of Omgevingsprogramma is hiervoor voorwaardelijk.

> Besluitpunt: *De gemeente formuleert in een nota Kostenverhaal/Werkwijze bij bouwinitiatieven kaders voor het verhalen van gebiedsoverstijgende investeringen als onderdeel van faciliterend grondbeleid.*

7.4 Samenwerking
Het volgende beleidskader heeft betrekking op samenwerkend grondbeleid.

Beleidskader 11: Partnerselectie
Naast een grondbeleidskeuze zal de gemeente per situatie afwegen, waar mogelijk, welke ontwikkelende partners voor de gemeente wenselijk zijn. De gemeente laat zich niet alleen leiden door partijen met grond- of vastgoedposities in een bepaald gebied, maar zoekt op basis van de opgave ook verder naar potentiële partners die meerwaarde kunnen bieden. Het gaat om partijen met bepaalde ambities, expertise, innovatiekracht of vaardigheden. De gemeente staat open voor nieuwe samenwerkingsverbanden. Deze afweging zal dan ook vroeg in het ontwikkelproces moeten plaatsvinden zodat regie op partnerselectie mogelijk is.

> Besluitpunt: *De gemeente zoekt de kansen voor nieuwe samenwerkingsverbanden met ontwikkelende partijen die van meerwaarde zijn voor een specifieke (ruimtelijke) opgave.*

7.5 Financieel-organisatorische kaders grondbeleid

Beleidskader 12: Financieel-organisatorische kaders grondbeleid
De financiële kaders voor grondbeleid worden hoofdzakelijk bepaald door hetgeen wat is voortschreven in de ‘Notitie Grondbeleid in begroting en jaarstukken’ van de Commissie BBV (2019). De richtlijnen van de commissie BBV worden onderverdeeld naar stellige uitspraken en aanbevelingen. De gemeente Zoetermeer volgt deze stellige uitspraken en aanbevelingen zo goed als mogelijk na. De toepassing van deze regels bij de Zoetermeerse Werkwijze Projectmatig Werken dient nader te worden ingevuld. Aanvullend zijn daarom onderstaande besluitpunten geformuleerd .

Besluitpunt: *De gemeente stelt jaarlijks een Meerjaren Prognose Grondexploitaties (MPG) op, met onder meer een herziening van de grondexploitaties, als onderlegger van de jaarrekening.*

Besluitpunt: *Voor het bepalen van de gemeentelijke plankosten hanteert de gemeente de methodiek uit de Regeling plankosten exploitatieplan.*

Besluitpunt: *2*
De te nemen winst uit een grondexploitatie wordt in de Reserve Investeringsfonds 2030 (RIF 2030), dan wel de opvolger daarvan, gestort met in achtneming van het uitgangspunt dat de grondbedrijffunctie voldoende reserve aanhoudt om de risico's af te dekken. Dit betekent dat:

a. *De te nemen winst van een grondexploitatie eerst wordt gestort in de Risicoreserve tot een maximum van 2,5% van de nog te realiseren bruto omzet van de grondexploitatie. Het meerdere wordt gestort in het resultaat van de Grondbedrijffunctie;*
b. *Van het resultaat van de Grondbedrijffunctie gaat:*
    - *50% naar de reserve Versterking Financiële Positie Grondbedrijffunctie (FiPo).*
    - *50% naar de reserve RIF 2030, dan wel opvolger daarvan.*
c. *De reserves Financiële Positie Grondbedrijffunctie en de Risicoreserve vormen samen de weerstandscapaciteit voor de Grondbedrijffunctie.*
    - *Als de ratio weerstandsvermogen (omvang reserves/benodigde weerstandscapaciteit) hoger dan 1,2 is, wordt het meerdere van de Reserve Financiële Positie GRB afgeroomd ten gunste van het RIF 2030, dan wel de opvolger daarvan.*
    - *Als deze ratio lager dan 1,0 is, wordt de Reserve Financiële Positie GRB aangevuld vanuit de algemene middelen tot een weerstandsvermogen van 1,0.*

Besluitpunt: *De gemeenteraad stelt ten behoeve van projecten die worden uitgevoerd als onderdeel van het gemeentelijk grondbeleid financiële kaders vast als nadere invulling van de Zoetermeerse Werkwijze Projectmatig Werken, zoals nader uitgewerkt in bijlage 4 van de nota Grondbeleid.*

Bijlage 1 | Grondbeleid instrumentarium

Gemeenten hebben beschikking over verschillende instrumenten om invulling te geven aan ruimtelijke ontwikkelingen (zie figuur). In dit hoofdstuk worden de verschillende instrumenten per grondbeleidsvorm (actief en faciliterend) nader toegelicht, waarbij wordt geanticipeerd op de aankomende Omgevingswet. Bij samenwerkend grondbeleid zijn voornamelijk de instrumenten bij actief grondbeleid van toepassing aangezien de gemeente bij dit grondbeleidsvorm veelal risicodragend participeert in een ontwikkeling.



Actief grondbeleid

Minnelijke verwerving en onteigening
In het kader van een gemeentelijke grondexploitatie probeert de gemeente in eerste instantie de gronden minnelijk te verwerven. Dit betekent dat partijen op vrijwillige basis tot een grondtransactie komen. Mocht de gemeente daar niet in slagen, dan kan besloten worden het onteigeningsinstrumentarium in te zetten. Onteigening is voor eigenaren een ingrijpende gebeurtenis. Daarom is onteigening enkel aan de orde als dit noodzakelijk is om ruimtelijke ontwikkelingen binnen door de raad vastgestelde kaders tijdig te kunnen realiseren.

Aangezien een onteigeningsprocedure een lange doorlooptijd kent, is het verstandig vroegtijdig de eigenaren over de noodzaak om gronden te verwerven te informeren en met hen in gesprek te gaan over de (minnelijke) verwerving van hun grond en/of opstal. Zo wordt vertraging van het project voorkomen als de minnelijke onderhandelingen onverhoopt niet tot het beoogde resultaat leiden. Het is ook mogelijk dat een grondtransactie op vrijwillige basis plaatsvindt, maar waarbij partijen de kaders van onteigening hanteren (zoals schadeloosstelling). Dit wordt ‘minnelijke onteigening’ genoemd.

Met de komst van de Omgevingswet per 1 januari 2022 wordt via de Aanvullingswet Grondeigendom de wetgeving omtrent onteigening aangepast. De Onteigeningswet uit 1851 vervalt, maar wordt als regeling opgenomen in de Omgevingswet: de onteigeningsregeling. De wetgeving wordt op onderdelen aangepast. Zo is geen sprake meer van Kroonbesluiten, loopt eigendomsontneming via de bestuursrechter, maar schadeloosstelling via de civiele rechter en is er geen noodzaak tot onteigening bij zelfrealisatie. De grondslag voor onteigening is een vastgesteld omgevingsplan, omgevingsvergunning voor buitenplanse omgevingsplanactiviteit of projectbesluit.

Overwegingen onteigeningsprocedure	
Voordelen	**Nadelen**
- Onderhandelingsmiddel om tot minnelijke verwerving te komen - Onderhandelingsmiddel om zelfrealisatie eigenaren te verkennen of stimuleren - In uiterste gevallen alsnog mogelijk maken van gewenste ruimtelijke ontwikkeling indien belang, noodzaak en urgentie voldoende aangetoond	- Inbreuk eigendomsrecht grondeigenaren - Doorlooptijd onderhandelingen gemeente en grondeigenaar - Gemeentelijke kosten bij onteigeningsprocedure, ook door gescheiden trajecten voor onteigening en schadeloosstelling onder de Omgevingswet - Hogere vergoeding grondeigenaar dan bij minnelijke grondtransactie (tenzij sprake is van minnelijke onteigening) - Benodigde onderbouwing voor belang, noodzaak en urgentie - Regie in een laat stadium van een ruimtelijke ontwikkeling

Voorkeursrechten
Een ander instrument dat de gemeente kan inzetten bij het voeren van een actief grondbeleid, is het vestigen van een voorkeursrecht via een besluit op basis van de vigerende Wet voorkeursrechten gemeenten. Dit geeft de gemeente het eerste recht van aankoop wanneer een grondeigenaar de desbetreffende gronden wenst te verkopen. De gemeente is overigens niet verplicht om van deze aanbieding gebruik te maken. Het vestigen van een voorkeursrecht kan alleen op gronden waaraan in het ruimtelijk plan een niet-agrarische bestemming is toegekend én waarvan het gebruik afwijkt van dat plan (toekenning van een niet-agrarische functie, die daar nog niet wordt uitgevoerd).

De gemeente kan door het vestigen van een voorkeursrecht de grondeigenaar niet dwingen om de gronden te verkopen. Hiervoor is het onteigeningsinstrument van toepasing. Door het vestigen van een voorkeursrecht neemt de regie van de gemeente bij ruimtelijke ontwikkeling in algemene zin toe. Het voorkeursrecht vormt echter een inbreuk op het recht van grondeigenaren om vrij over hun gronden te beschikken. Daarom wordt het instrument alleen ingezet wanneer de gemeente bij een gewenste ontwikkeling een duidelijke meerwaarde wil krijgen in de regiefunctie. Het voorkeursrecht geeft de gemeente in ieder geval de mogelijkheid eventuele speculatie met gronden voor te zijn. In onderstaande tabel een overzicht van de voor- en nadelen van het vestigen van een voorkeursrecht door de gemeente.

Overwegingen vestigen voorkeursrechten	
Voordelen	**Nadelen**
- Regie in een vroeg stadium en daarmee onderhandelingsruimte - Mogelijkheid gronden pas op termijn te verwerven - Versnelling ruimtelijke ontwikkeling - Beperken van grondspeculatie - Beperken versnippering van grondeigendom - Middenweg tussen minnelijke verwerving en onteigening - Voorkomen van ongewenste samenwerking tussen grondeigenaar en derden - Meer regie bij faciliterend grondbeleid	- Inbreuk eigendomsrecht grondeigenaren - Doorlooptijd onderhandelingen gemeente en grondeigenaar - Voorkeursrecht kan tot 16 jaar in stand blijven en daarmee beperkingen voor grondeigenaar. - Gemeentelijke kosten bij vestigen voorkeursrechten - Als al in een vroeg stadium besloten wordt een voorkeursrecht te vestigen kan de gemeente, als de eigenaar tot aanbieding overgaat, gedwongen worden al in een vroeg stadium tot aankoop over te gaan. Dit kan mogelijk op dat moment tot een ongewenst beslag op beschikbare middelen leiden - Als de gemeente (noodgedwongen) afziet van de aankoop is de eigenaar vrij om toch aan derden te verkopen

Met de komst van de Omgevingswet per 1 januari 2022 wordt via de Aanvullingswet Grondeigendom de wetgeving voor het vestigen van voorkeursrechten door gemeenten op onderdelen aangepast. De Wet voorkeursrecht gemeenten vervalt, maar wordt als regeling opgenomen in de Omgevingswet: regeling voorkeursrecht. De nieuwe wetgeving betreft in feite grotendeels een voorzetting van de Wet voorkeursrecht gemeenten. De wetgeving wordt op enkele onderdelen aangepast. Zo wordt de termijn van 10 jaar aangepast naar 5 jaar, maar met de mogelijkheid tot verlenging met 5 jaar. Dit in het kader van enerzijds meer bewustwording bij de overheid en anderzijds meer bescherming voor de grondeigenaar. Daarmee kan een voorkeursrecht ook onder de Omgevingswet nog steeds voor in totaal 16 jaar in stand worden gehouden. De grondslag voor het vestigen van een voorkeursrecht is een omgevingsvisie, programma en omgevingsplan. Eventuele hervestiging van een voorkeursrecht is uiteindelijk gehandhaafd op 2 jaar.

Strategische aankopen
Ook wanneer er nog geen zicht is op een concrete ruimtelijke ontwikkeling kan de gemeente om strategische redenen gronden en opstallen aankopen, de zogenaamde strategische (grond)verwerving. Hierbij kan onder andere gedacht worden aan de wens om bepaalde strategische posities in handen te krijgen, een ruilobject te verkrijgen of delen van gebieden op te kopen waar bestaande functies geen toekomst meer hebben. Handelingssnelheid vanuit de gemeente is hierbij cruciaal omdat er mogelijk ook derden zijn die belang hebben bij het in eigendom krijgen van die gronden en/of opstallen met het oog op een toekomstige ontwikkeling. In het kader van slagvaardig handelen is het hierbij wel wenselijk om als gemeente vooraf voldoende budget te hebben voor strategische en/of incidentele aankopen. Zonder een dergelijk budget is dit instrument in feite onvoldoende uitvoerbaar.

Overwegingen strategische aankopen	
Voordelen	**Nadelen**
- Verkrijgen van een cruciale en/of strategische positie in een mogelijke ontwikkeling op langere termijn - Regie in een vroeg stadium door slagvaardig handelen - Voorkomen van beginnende grondspeculatie - Onderhandelingspositie bij actief grondbeleid op termijn - Aankoopprijs mogelijk op basis van huidige bestemming en daardoor mogelijk een gunstige waardeontwikkeling van grond en/of opstal - Regie bij faciliterend grondbeleid	- Toename grondpositie op de balans - Langdurig beslag op eigen vermogen en liquide middelen - Aankoopprijs mogelijk op basis van toekomstige bestemming / eventuele nabetalingsregeling. - Risico op financiële afwaardering van gronden en/of opstallen wanneer toekomstige ontwikkeling alsnog niet plaatsvindt - Door verandering van beleid of ambities kunnen verworven gronden en/opstallen mogelijk hun strategische waarde verliezen

Aangekochte gronden en/of opstallen worden verantwoord op de balans. Het risico is aanwezig dat aangekochte gronden en/of opstallen op termijn alsnog niet worden ingezet voor een ruimtelijke ontwikkeling. Afhankelijk van de verwervingsprijs, kan een financiële afwaardering hiervan een gevolg zijn. Aankoop tegen de actuele marktwaarde is dan ook een beheersmaatregel. Het resterende risico wordt opgenomen in het weerstandsvermogen.

Partnerselectie
De veranderende opgaven vragen om het introduceren van een nieuwe wijze van selecteren, de partnerselectie. De partnerselectie is een betrekkelijk nieuw fenomeen, naast al bestaande effectieve wijzen als een-op-een en onderhandse samenwerking en een vereenvoudiging van marktselecties door minder uit te vragen. De partnerselectie is hierin de meest vergaande variant: er wordt niet geselecteerd op een plan met een bieding en/of op de prijs, maar op een partner(profiel). Met de gekozen partner wordt een samenwerking vormgegeven waarin de opdrachtgever en opdrachtnemer samen bepalen welke oplossing(en) haalbaar, passend en wenselijk zijn. Die oplossing(en) zijn vooraf echter nog niet bekend en er is een goede onderlinge samenwerking nodig om de private en publieke belangen op elkaar af te stemmen. De opgave wordt zodoende, in de periode na selectie, verder vormgegeven. Daarmee concentreert een partnerselectie zich op het ontwikkelproces in plaats van op een concreet projectresultaat. Er wordt met de partner samen aan de knoppen gedraaid om tot een optimaal en integraal resultaat te komen. Het selecteren van de partner gebeurt op basis van zaken als ervaring, visie, commitment en competenties en is daarmee bijna te vergelijken met het

voeren van sollicitatiegesprekken. Een gemeente die beperkte capaciteit en deskundigheid in huis heeft, kan besluiten om die deskundigheid in te huren of eerder tot partnerselectie over te gaan.

Faciliterend grondbeleid



Kostenverhaal Wet ruimtelijke ordening
Ongeacht de gemeentelijke rol in de grondexploitatie, is er in alle gevallen sprake van door de gemeente te maken kosten. Deze kosten moeten gemeenten verhalen op ontwikkelende partijen indien sprake is van een private grondexploitatie. Het begrip 'kosten' moet hier ruim worden gezien. Het gaat niet alleen om feitelijk door de gemeente gemaakte kosten van bepaalde werkzaamheden/activiteiten, maar het omvat ook die grondexploitatiewerkzaamheden waar de gemeente een belang of verantwoordelijkheid heeft dat die tijdig en conform de gemeentelijke eisen door derden worden gerealiseerd.

Met de invoering van de Wet ruimtelijke ordening in 2008 is het gemeentelijk instrumentarium voor het verhalen van gemeentelijke kosten op particuliere exploitanten verruimd. De gemeente heeft de plicht om alle gemeentelijke kosten te verhalen in geval van een private ontwikkeling. Hierbij kan de gemeente gebruik maken van een exploitatieplan indien partijen niet op vrijwillige basis tot overeenstemming komen voor wat betreft het kostenverhaal (anterieure overeenkomst). Met een exploitatieplan kostenverhaal door gemeenten juridisch worden afgedwongen. Partijen kunnen ook overwegen om op basis van de kaders van het exploitatieplan alsnog tot overeenstemming te komen (posterieure overeenkomst).

Indien bij vaststelling van het bestemmingsplan geen anterieure overeenkomst met alle grondeigenaren in het plangebied is gesloten, is er de verplichting een exploitatieplan vast te stellen. De gemeenteraad stelt een exploitatieplan vast, gelijktijdig met het bestemmingsplan waarop het betrekking heeft. Het exploitatieplan hanteert met betrekking tot de toerekening van de kosten, conform de kostensoortenlijst van het Besluit ruimtelijke ordening, de zogenaamde PPT-criteria: profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid. Bij een anterieure overeenkomst gelden deze criteria in principe niet. Verder wordt bij een onrendabele ontwikkeling het kostenverhaal gemaximeerd middels de zogenaamde macro-aftopping. De verhaalbare kosten worden hierbij beperkt tot het niveau van de verwachte opbrengstpotentie. Ook de plankosten worden ook middels de zogenaamde Plankostenscan.

Kostenverhaal Omgevingswet
Met de komst van de Omgevingswet per 1 januari 2022 wordt via de Aanvullingswet Grondeigendom het kostenverhaal ook aangepast. Het exploitatieplan in de huidige vorm vervalt als afzonderlijk instrument. Het kostenverhaal wordt integraal opgenomen in het Omgevingsplan. Daarmee is het Omgevingsplan het instrument en grondslag voor het kostenverhaal.

Onder de Omgevingswet wordt onderscheid gemaakt tussen twee typen ontwikkelingen: integraal en organisch. Bij organische gebiedsontwikkeling wordt vooraf niet vastgelegd in welke periode ("tijdvak") het gebied moet worden ontwikkeld. Daarmee is er ook geen eindbeeld van een ontwikkeling. Bij integrale gebiedsontwikkeling heeft de gemeente daarentegen beter zicht op het eindbeeld van een ontwikkeling.

De systematiek van publiekrechtelijk kostenverhaal bij ‘integrale gebiedsontwikkeling’ is dan ook vergelijkbaar met de huidige praktijk. Echter, op enkele onderdelen is wel sprake van een aanpassing. De belangrijkste aspecten zijn als volgt:

- Kostensoortenlijst sluit aan op de maatschappelijke opgaven
- Bovenplanse verevening vervalt
- Bijdrage ruimtelijke ordening is afdwingbaar met functionele samenhang als criterium
- Inbrengwaarde is op basis van objectief bepaalde maatstaven
- Betaling exploitatiebijdrage via beschikking bestuursrechtelijke geldschuld
- Tussentijdse eindafrekening is mogelijk
- Posterieure overeenkomst is niet expliciet geregeld

De systematiek van publiekrechtelijk kostenverhaal bij ‘organische gebiedsontwikkeling’ is nieuw en wijkt af van het kostenverhaal bij ‘integrale gebiedsontwikkeling’. Het kostenverhaal heeft namelijk enkel betrekking op de kosten in het openbaar gebied inclusief inbrengwaarde. Aangezien er geen eindbeeld is, kan de opbrengstpotentie in het gebied onvoldoende in beeld worden gebracht ten behoeve van een eventuele begrenzing van het kostenverhaal (macro-aftopping). Bij organische gebiedsontwikkeling wordt daarom een kostenplafond ingevoerd, zowel per kostenverhaalsgebied als per activiteit. De kostenverhaalsbijdrage per activiteit mag niet hoger zijn dan de waardevermeerdering van de grond als gevolg van die activiteit.

Landelijke kavelruil
Het instrument '(ruil)verkavelen' is het op grote schaal ruilen van grond tussen eigenaren. Dit heeft als doel de verbetering van de agrarische, sociale en economische omstandigheden in een (landelijk) gebied. In een ruilverkavelingsproces zitten veel partijen, met ieder een eigen belang. Dit maakt het verkavelen tot een langdurig en vaak lastig proces. Herverkaveling leidt tot een efficiëntere agrarische bedrijfsvoering, schaalvergroting en een verbeterde ontsluiting van kavels. Maar ook tot betere weg- en waterlopen en vergroting van de recreatieve functie van een gebied. Het landelijk gebied zoals we dat nu kennen is grotendeels ontstaan en gevormd door herverkaveling. Hoewel de inzet van dit instrument in de loop der jaren zeer succesvol is (gebleken), maakt de overheid er in de huidige gebiedsontwikkelingspraktijk steeds minder gebruik van. Dit hangt vooral samen met het afnemend draagvlak voor het dwingend karakter van het instrument en de lange duur van het project.

In de klassieke ruilverkaveling neemt de overheid het voortouw en stelt een verkavelings-/inrichtingsplan voor een gebied op. Er is in het gehele proces een grote mate van sturing door de overheid.

Stedelijke herverkaveling
Een nieuw instrument in de Aanvullingswet Grondeigendom is stedelijke herverkaveling. Stedelijke kavelruil vindt plaats aan de hand van een overeenkomst. Eigenaren van onroerend goed in het stedelijk gebied committeren zich op vrijwillige basis aan het ruilen van gebouwen of gronden of aan de aanpassing van de grenzen van grondbezit. Op die manier kunnen zij samen met de gemeente invulling geven aan de herinrichting van een gebied. Stedelijke herverkaveling levert meer draagvlak op bij de grondeigenaren en leidt ook tot besparingen. In de reeds genoemde Aanvullingswet grondeigendom zal ook een nieuwe regeling voor stedelijke kavelruil worden opgenomen.

Bijdrage ruimtelijke ontwikkeling
De gemeente kan overwegen om een financiële bijdrage te vragen voor ontwikkelingen buiten het gebied waar wordt gebouwd. Dit betreft kosten ter verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. In de huidige wetgeving is een dergelijke bijdrage enkel op vrijwillige basis. Onder de Omgevingswet is de bijdrage afdwingbaar. Voor het vragen van een bijdrage ruimtelijke ontwikkeling aan private initiatiefnemers moet alleen voldaan worden aan het criterium ‘functionele samenhang’. Dit moet vanuit de Omgevingsvisie of -programma worden onderbouwd. In de aankomende Omgevingswet is het verhalen van deze bijdrage daarentegen wel publiekrechtelijk afdwingbaar, mochten partijen niet tot afspraken komen. Een eventuele bijdrage ruimtelijke ontwikkeling is een aanvullende kostenpost in de grondexploitatie van het project.

Bijlage 2 | Uitwerking afwegingskader

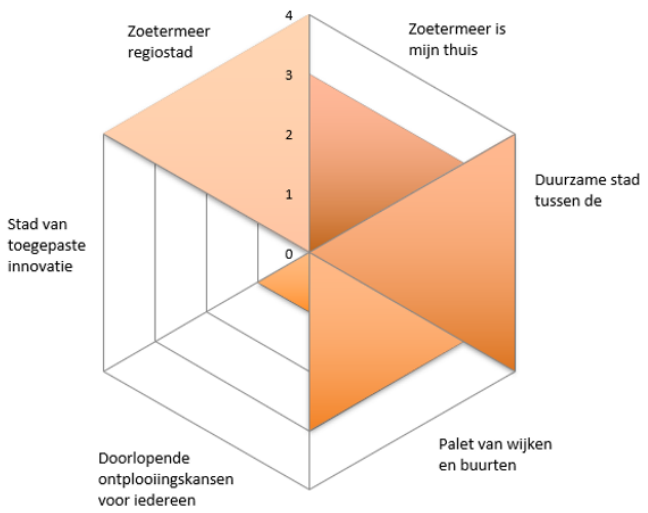
Uitwerking bouwsteen “waarde”

Maatschappelijke waarde

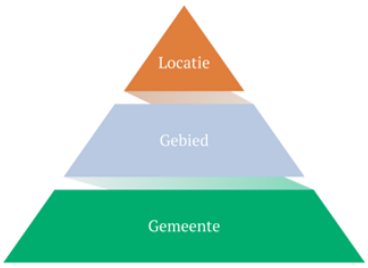
Bij ‘maatschappelijke waarde’ wordt een ontwikkeling getoetst op specifieke beleidsdoelstellingen in het kader van Zoetermeer 2040 vanuit meerdere domeinen (sociaal, fysiek en economisch). Wederom is dit afhankelijk van het schaalniveau. Zo wordt op het schaalniveau van de omgevingsvisie hoofdzakelijk gekeken naar de mate waarin een ontwikkeling enerzijds een positieve draai geeft aan de vier Zoetermeerse mechanismen en anderzijds bijdraagt aan de zes hoofdlijnen. Op andere schaalniveaus, zoals programma en omgevingsplan, kan sprake zijn van specifieke speerpunten waaraan een ontwikkeling wordt getoetst. Hoe meer een ontwikkeling hieraan bijdraagt, hoe groter het maatschappelijk belang van een initiatief.

In het kader van objectivering wordt de volgende werkwijze gehanteerd: het hanteren van een scorediagram. De mate van bijdrage wordt per speerpunt uitgedrukt op een schaal van 1 – 4 (onvoldoende tot uitstekend). Dit is een exercitie om de “waardecreatie” van een ontwikkeling nader te objectiveren. Een ontwikkeling moet onderscheidend zijn op de aspecten samenhang, diversiteit en kwaliteit. In onderstaande figuur zijn voorbeelden uitgewerkt op het schaalniveau van de omgevingsvisie en op gebiedsniveau. Gezien het abstractieniveau van de omgevingsvisie is de voorkeur om juist op programmaniveau (en verder) het scorediagram in te vullen.

Score-diagram maatschappelijke waarden, Visie Zoetermeer 2040

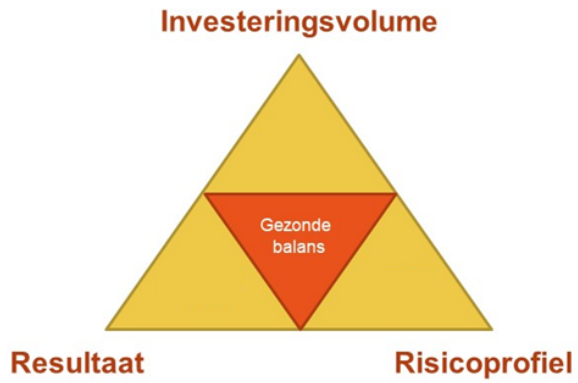


0 = nvt
1 = onvoldoende
2 = voldoende
3 = goed
4 = uitstekend



Financiële waarde

De financiële waarde betreft het financiële profiel van een ontwikkeling. Hierbij worden drie aspecten in beschouwing genomen: investeringsvolume, resultaat en risicoprofiel. Het resultaat en risicoprofiel zijn uitgedrukt in streefpercentages van de initiële investering.



Het is mogelijk dat er sprake is van een zakelijke onbalans in het financiële profiel van een ontwikkeling. Het alsnog rechtvaardigen van een investeringsbeslissing moet dan goed gemotiveerd worden vanuit de maatschappelijke waardecreatie. Zo kan er een situatie ontstaan dat de mate van urgentie voor de gemeente dermate hoog is, dat een financieel tekort of een beduidend hoog risicoprofiel op een ontwikkeling door de gemeente alsnog wordt aanvaard. Het gaat hier nadrukkelijk om een kwalitatieve afweging die binnen de gemeentelijke organisatie moet plaatsvinden.

De reservepositie van de gemeente zal hierbij wel voldoende moeten zijn om een financieel tekort en/of het risicoprofiel te kunnen dekken. In het kader van adequaat risicomanagement blijft de zakelijke benadering in de afweging dan ook centraal staan.

Bijlage 3 | Financieel-organisatorische kaders grondbeleid

Meerjaren Prognose Grondexploitaties
Jaarlijks actualiseert de gemeente de grondexploitaties door middel van het opstellen van een Meerjaren Prognose Grondexploitaties (MPG). In het MPG ligt de focus op de financiën en risico's van de gemeentelijke projecten met een grondexploitatie. Projecten die betrekking hebben op faciliterend grondbeleid worden ook meegenomen. Hierover wordt gerapporteerd en wordt het perspectief gegeven op het toekomstige resultaat van de grondexploitaties. Dit MPG wordt jaarlijks aangeboden tegelijkertijd met de jaarrekening. De onderstaande spelregels zijn daarbij van toepassing en in lijn met de BBV-regelgeving.

'Warme gronden'
Gemeenten verwerven gronden met het oog op gebiedsontwikkeling, maar waarvoor nog geen operationele grondexploitatie is vastgesteld. Dergelijke gronden worden in de regel geduid als 'warme gronden'. Dergelijke gronden moeten worden verantwoord onder materiele vaste activa (MVA) tegen de verwervingswaarde. Het toerekenen (activeren) van andere kosten is daarbij niet toegestaan. Indien gronden deel uitmaken van een door de raad vastgestelde visie en er binnen afzienbare tijd een grondexploitatie wordt gestart, mag bij uitzondering de grond tegen de waarde van de toekomstige bestemming worden gewaardeerd (zie art. 4.2 BBV notitie).

Grondexploitaties: startpunt en looptijd
Het startpunt van een grondexploitatie, formeel "bouwgrond in exploitatie (BIE)", is conform de BBV-regelgeving het raadsbesluit met de vaststelling van het grondexploitatiecomplex, inclusief grondexploitatiebegroting. Vanaf dat moment wordt de grondexploitatie geopend en kunnen kosten worden geactiveerd en bijgeschreven op de voorraadpositie bij onderhanden werk (bouwgronden in exploitatie) op de balans. Om de risico's die samenhangen met lang lopende projecten te beperken is het uitgangspunt dat de looptijd van een grondexploitatie in beginsel maximaal 10 jaar bedraagt. Een langere looptijd is mogelijk, maar hiervoor moet een goede motivering zijn. Bij een langere looptijd zijn aanvullende beheersmaatregelen nodig, waarvoor een raadsbesluit nodig zal zijn.

Rentetoerekening en disconteringsvoet
De toegestane toe te rekenen rente moet worden gebaseerd op de daadwerkelijk betaalde rente over het vreemd vermogen. Het is niet toegestaan om rente over het eigen vermogen toe te rekenen aan de grondexploitatie. Het over het vreemd vermogen te hanteren rentepercentage moet als volgt worden bepaald:

- het rentepercentage van de direct aan de grondexploitatie gerelateerde financiering in het geval van projectfinanciering;
- het gewogen gemiddelde rentepercentage van de bestaande leningenportefeuille van de gemeente, naar verhouding vreemd vermogen/totaal vermogen, indien geen sprake is van projectfinanciering.

Indien de gemeente geen externe financiering heeft, dan wordt ook geen rente toegerekend aan de grondexploitatie. De rentetoerekening vindt plaats op basis van de boekwaarden van de grondexploitaties per 1 januari. De te hanteren disconteringsvoet is momenteel voor alle gemeenten bepaald op jaarlijks 2%. Bij een grondexploitatie met een geprognosticeerd negatief resultaat, dan wordt de omvang van de verliesvoorziening berekend met een disconteringsvoet die gelijk is aan het maximale meerjarig streefpercentage van de Europese Centrale Bank voor de inflatie binnen de Eurozone is (BBV voorschrift) zijnde het maximale meerjarige streefpercentage van de Europese Centrale Bank voor inflatie binnen de Eurozone.

Winstneming
Het voorzichtigheidsbeginsel leidt ertoe dat realisatie van winst moet worden uitgesteld tot daarover voldoende zekerheid bestaat. Dit betekent echter niet dat pas winst moet worden genomen bij afsluiting van een grondexploitatiecomplex. Volgens het realisatiebeginsel dient in de situatie dat voldoende zekerheid is over de winst, de winst te worden genomen. Hierbij wordt de percentage of completion methode gehanteerd. Indien aan de volgende voorwaarden is voldaan, bestaat er voldoende zekerheid om winst te kunnen nemen:

1. het resultaat op de grondexploitatie kan betrouwbaar worden ingeschat;
2. de grond (of het deelperceel) moet zijn verkocht;
3. de kosten zijn gerealiseerd (winst wordt naar rato van de realisatie genomen).

Risicomanagement
Grondbeleid gaat gepaard met risico's. Jaarlijks wordt een risicoanalyse opgesteld om onder andere de benodigde weerstandscapaciteit vast te stellen. Bij het MPG is per project het risicoprofiel aangegeven. Voor elk risico wordt gekeken of er mogelijkheden zijn om het risico te beheersen, de gevolgen te verminderen en/of door te leggen. Voor risico's met een negatieve financiële consequentie wordt de hoogte van de financiële consequentie geraamd en de kans van optreden bepaald op basis van de methodiek uit de Kadernota risicomanagement en weerstandsvermogen.

Resultaat bestemming
Het financieel resultaat van de projecten als gevolg van de tussentijdse winstneming en de vrijval van voorzieningen is één van de onderdelen die het resultaat grondbeleid bepalen. Dit resultaat wordt verantwoord in de paragraaf grondbeleid bij de jaarrekening. Het resultaat wordt getrapt toegevoegd aan de Reserve Investeringsfonds 2030 (RIF 2030). In eerste instantie wordt de risicoreserve genormeerd aangevuld. Vervolgens wordt 50% direct gestort in het RIF2030 en wordt 50% toegevoegd aan de Reserve versterking Financiële Positie Grondbedrijf (FiPo). Gezamenlijk met de risicoreserve vormt de reserve FiPo de weerstandscapaciteit Grondbedrijf. Tenslotte wordt het overschot van de weerstandscapaciteit afgeroomd ten gunste van het RIF2030, als de beschikbare weerstandcapaciteit hoger is dan de benodigde weerstandcapaciteit (op basis van gesignaleerde risico's en de weerstandsratio van 1,2).

Projectmatig werken
Uitvoering van het gemeentelijk grondbeleid komt het meest concreet tot uiting in projecten. De nota grondbeleid biedt een nadere invulling van de Zoetermeerse Werkwijze van Projectmatig Werken. In Zoetermeer vijf fasen van een ruimtelijke ontwikkeling gedefinieerd: initiatief, haalbaarheid, uitwerking, uitvoering en nazorg. In bijlage 4 zijn de financiële kaders rondom grondbeleid per fase nader uitgewerkt.

Bijlage 4 | Financiële kaders grondbeleid per fase projectmatig werken

Projectfase	Project private initiatiefnemer/ Faciliterend Grondbeleid	Gemeentelijk project/ Actief Grondbeleid
• **Initiatieffase**	Intentieovereenkomst/Exploitatiebegroting	Exploitatiebegroting
Projectstart:		
• **Haalbaarheid**	Intentieovereenkomst	Voorbereidingsbudget
• **Uitwerking**	Anterieure overeenkomst icm projectbegroting/exploitatieplan	Grex-begroting
• **Uitvoering**	Anterieure overeenkomst icm projectbegroting/exploitatieplan	Grex-begroting
• **Nazorg**	Exploitatiebegroting	Exploitatiebegroting

Initiatieffase

▼ Start Initiatieffase

Het doel van de initiatieffase is om te komen tot een vastgestelde **projectopdracht**. In de projectopdracht staan afspraken vastgelegd over doel, resultaat, aanpak en beheersing van het project. In de initiatieffase worden in relatief korte tijd werkzaamheden verricht teneinde een de beslissing kunnen nemen of het initiatief voldoende interessant is om de haalbaarheid te onderzoeken. De belangrijkste werkzaamheden in deze fase zijn:

- Analyse kansen en risico's
- Verkenning externe omgeving
- Stakeholderanalyse
- Bepalen budget voor de volgende fase en bijbehorende dekking

► Financieel kader Initiatieffase

• Bekostiging Initiatieffase gemeentelijke projecten

1. Bij gemeentelijke projecten wordt in de initiatieffase een raadsvoorstel voorbereid waarin over onder meer de te doorlopen stappen, beoogde aanpak en de hiermee gemoeide kosten voor de volgende fase.
2. De kosten voor de initiatieffase voor gemeentelijke projecten worden gedekt door deze, voor zover mogelijk binnen BBV-regelgeving, als voorbereidingskosten in te brengen in het op te starten project en daarmee onderdeel te maken van het projectbudget waarover de raad een besluit neemt.
3. Indien het niet waarschijnlijk is dat er een raadsbesluit tot stand komt of kosten kunnen niet als voorbereidingskosten worden aangemerkt, dan worden de kosten gedekt via het jaarlijks budget voor nieuwe initiatieven of ander beschikbaar gesteld budget dat deel uitmaakt van de exploitatiebegroting.

• Bekostiging Initiatieffase projecten private initiatiefnemers

1. Bij projecten van private initiatiefnemers wordt in de initiatieffase een overeenkomst voorbereid waarin afspraken zijn vastgelegd met de private initiatiefnemer over onder meer de te doorlopen stappen, wijze van samenwerking en de hiermee gemoeide kosten voor de volgende fase.
2. De kosten voor de initiatieffase voor projecten van private initiatiefnemers worden gedekt door de kosten te verhalen bij de initiatiefnemer. Met de initiatiefnemer wordt een intentieovereenkomst gesloten met betrekking tot de kosten die in rekening gebracht zullen worden om het initiatief zodanig uit te werken dat een beslissing genomen kan worden of het initiatief voldoende interessant is om de haalbaarheid te onderzoeken;
3. Indien er geen intentieovereenkomst tot stand komt of in het geval de kosten niet in zijn geheel verhaald worden, dan worden de kosten gedekt via het jaarlijks budget voor nieuwe initiatieven dat deel uitmaakt van de exploitatiebegroting.

▲ Einde Initiatieffase

1. In de jaarlijkse begroting is een regulier budget opgenomen om kleinere projecten uit te kunnen voeren mits deze projecten budgettair neutraal zijn;

2. Voor projecten die niet uitgevoerd kunnen worden binnen het reguliere budget wordt een voorstel aan de raad voorgelegd om de lasten en wijze van dekking van de volgende fase te autoriseren;
3. De initiatieffase eindigt met:
    a. Besluit om de haalbaarheidsfase te starten, bestaande uit
        i. Een vastgestelde projectopdracht.
        ii. Een vastgesteld budget voor de volgende fase.
    b. Een besluit om de initiatieffase te beëindigen.

Haalbaarheidsfase (fase 1)

▼ Start Haalbaarheidsfase

De haalbaarheidsfase is **het formele begin van het project** en kan pas starten na

1. Vaststelling van de projectopdracht door het college
2. Beschikbaarheid van het benodigde budget voor deze fase.

Doel van de haalbaarheidsfase is om het initiatief verder uit te werken naar een ruimtelijk kader zodat een grondexploitatiebegroting door de raad kan worden vastgesteld dan wel een anterieure overeenkomst voor het kostenverhaal kan worden afgesloten met de private projectontwikkelaar.
Onderdelen van het haalbaarheidsonderzoek zijn:

• Financiële haalbaarheid
• Technische haalbaarheid
• Haalbaarheid omgeving
• Vastleggen afspraken met externen.

► Financieel kader Haalbaarheidsfase

• Bekostiging Haalbaarheidsfase gemeentelijke projecten

1. De kosten van de haalbaarheidsfase worden geactiveerd als onderzoek- & ontwikkelkosten om later in te brengen in de beoogde grondexploitatie.
2. Om deze kosten te kunnen activeren is:
    a. Bij projecten waar de haalbaarheidsfase minder kost dan € 100.000 een besluit van het college nodig en vindt verantwoording aan de raad achteraf plaats. Hiervoor is een jaarlijks vast te stellen investeringsbudget beschikbaar via de begroting.
    b. Bij projecten waar de haalbaarheidsfase meer kost dan € 100.000 een besluit van de raad nodig waarmee een expliciet voorbereidingsbudget beschikbaar wordt gesteld door de raad.
3. Het college informeert de raad jaarlijks via het MPG over de omvang van de voorbereidingskosten voor grondexploitaties in voorbereiding.
4. Als de voorbereidingskosten niet leiden tot een grondexploitatie, worden ze afgeboekt ten laste van het resultaat van de grondbedrijffunctie.

• Bekostiging Haalbaarheidsfase projecten private initiatiefnemers

1. Bij private initiatieven c.q. faciliterende projecten worden de kosten in rekening gebracht conform de intentieovereenkomst.
2. Om de gemeentelijke voorbereidingskosten te kunnen maken en zodoende tot een anterieure overeenkomst te komen is:
    a. Bij projecten waar de haalbaarheidsfase minder kost dan € 100.000 een besluit van het college nodig en worden de kosten ten laste gebracht en verhaald via het hiervoor bestemde jaarlijkse budget in de begroting
    b. Bij projecten waar de haalbaarheidsfase meer kost dan € 100.000 een besluit van de raad nodig en worden de kosten ten laste gebracht en verhaald via een expliciet door de raad vooraf beschikbaar gesteld projectbudget.
3. Uitgangspunt voor projecten met private initiatiefnemers is dat het voorbereidingsbudget volledig wordt gedekt uit kostenverhaal. Het streven is de gemaakte en de nog te maken kosten te verhalen via een anterieure overeenkomst.
4. Op het moment dat er geen anterieure overeenkomst tot stand komt en er geen project met private initiatiefnemers wordt opgestart, worden de reeds gerealiseerde lasten en baten deel van het van het resultaat van de grondbedrijffunctie.
5. Bij de jaarrekening wordt een risico-inschatting gemaakt in hoeverre de gemaakte kosten volledig kunnen worden verhaald bij private initiatiefnemers. Een eventueel saldo wordt afgeboekt ten laste van het resultaat van de grondbedrijffunctie.
6. Het college informeert de raad jaarlijks via het MPG over het voorbereidingsbudget voor projecten met private initiatiefnemers.

▲ Einde Haalbaarheidsfase
De Haalbaarheidsfase eindigt met de vaststelling van een grondexploitatie door de raad dan wel een anterieure overeenkomst in combinatie met projectbegroting voor het project met een private ontwikkelaar. Ter dekking van een eventueel negatief saldo tussen baten en lasten binnen een gemeentelijk project of project met een private initiatiefnemer stelt de raad tegelijkertijd middelen beschikbaar.
Wanneer het sluiten van een anterieure overeenkomst niet lukt en de private initiatiefnemer zet het initiatief wel door, zullen de gemeentelijke kosten via een exploitatieplan moeten worden verhaald op de initiatiefnemer. Het exploitatieplan moet in dat geval tegelijk met het bestemmingsplan door de raad worden vastgesteld en geldt daarna als onderdeel van het financieel kader.

• Openen van een gemeentelijke grondexploitatie
1. Een grondexploitatie wordt geopend op basis van een raadsbesluit. Het college doet daarvoor een voorstel aan de raad.
2. Bij het voorstel tot openen van een grondexploitatie verschaft het college inzicht in de grondexploitatie. Het voorstel bevat ten minste:
    a. Een beschrijving van de wijze waarop het project bijdraagt aan de doelstellingen van het beleids- en/of gebiedsprogramma die op basis van de Omgevingsvisie is vastgesteld en waarbinnen het project is ondergebracht;
    b. Een kaart van het grondexploitatiecomplex;
    c. Een beschrijving van het beoogde programma, waaronder de bouwkavels, de te realiseren bestemmingen en toegestane bouwvolumes;
    d. Een omschrijving van de werken en werkzaamheden voor het bouwrijp maken van het grondexploitatiecomplex, de aanleg van nutsvoorzieningen en het inrichten van de openbare ruimte in het grondexploitatiecomplex;
    e. Een grondexploitatiebegroting waarbij de kosten en opbrengsten gefaseerd zijn in tijd;
    f. projectspecifieke kansen- en risicoanalyse.
3. Bij een grondexploitatie met een verwacht negatief resultaat wordt direct bij de opening een verliesvoorziening ter grootte van het verwachte verlies (op eindwaarde) getroffen.

• Openen van projecten met private initiatiefnemers
1. Een complex voor een project met een private initiatiefnemer wordt geopend op basis van een ondertekende anterieure overeenkomst in combinatie met een projectbegroting.
2. Projecten waarbij de totale lasten groter zijn dan € 100.000 worden pas geopend nadat de raad een uitvoeringsbudget beschikbaar heeft gesteld voor het benodigde plankosten en kosten van eventuele investeringen.
3. Bij een project met private initiatiefnemers met een verwacht negatief resultaat (niet alle kosten kunnen worden verhaald) wordt direct bij de opening een verliesvoorziening ter grootte van het verwachte verlies op eindwaarde getroffen.

Uitwerkingsfase en Uitvoeringsfase

▼ Start Uitwerkingsfase
Het financiële kader voor zowel Uitwerkings- als Uitvoeringsfase is de vastgestelde grondexploitatiebegroting bij gemeentelijke projecten dan wel de anterieure overeenkomst in combinatie met een projectbegroting bij private projecten. Elk jaar wordt getoetst of dit financiële kader nog in lijn is met het onderhavige project en vindt een actualisatie van het financiële kader plaats.

► Financieel kader Uitwerking- & Uitvoeringsfase

• Herziening van een grondexploitatie
1. In de Uitwerkings- en Uitvoeringsfase van een ruimtelijk project stelt de gemeenteraad jaarlijks een herziening van de grondexploitatie vast.
2. Bij de herziening van de grondexploitatie wordt een toelichting opgesteld die past bij de controlerende en sturende rol van de gemeenteraad en minimaal de volgende aspecten bevat:
    - een verantwoording van afwijkingen van de begroting, ontstaan sinds de vaststelling van de vorige herziening, op basis waarvan de controlerende taak kan worden uitgeoefend;

- een verklaring van de redenen waarom de raming voor de toekomst is aangepast ten opzichte van de vigerende versie van de grondexploitatie, op basis waarvan de sturende taak van de gemeenteraad kan worden uitgeoefend.

3. Zowel voor de ontstane afwijkingen als voor de aangepaste ramingen wordt aangegeven in hoeverre deze passen binnen het kader dat de gemeenteraad vaststelde. Hiertoe worden de kaderstellende elementen uit de projectdefinitie integraal overgenomen in de toelichting bij de herziening van de grondexploitatie.
4. Lopende het project wordt de gemeenteraad over die omstandigheden geïnformeerd die ertoe kunnen leiden dat sprake zal zijn van een afwijking of bij te stellen raming die niet past binnen het vastgestelde inhoudelijk kader. Wanneer een afwijking of bij te stellen raming niet binnen het vastgestelde inhoudelijke kader past, moet de voorgenomen wijziging vooraf ter goedkeuring aan de gemeenteraad voorgelegd worden in een apart voorstel of als expliciet besluitpunt in het raadsvoorstel bij het MPG.
5. Als een afwijking of bij te stellen raming wel binnen het vastgestelde inhoudelijke kader past, maar leidt tot een financieel nadeel, geldt dat deze wijziging via een apart voorstel vooraf aan de gemeenteraad voorgelegd wordt, in het geval dat:
   - het financieel nadeel groter is dan 10% van de hoofdkostensoort en groter is dan € 250.000;
   - het financieel nadeel groter is dan € 1,5 miljoen, ondanks dat het nadeel kleiner is dan 10% van de hoofdkostensoort.
6. Als een afwijking of bij te stellen raming binnen het vastgestelde inhoudelijke kader past en niet leidt tot een financieel nadeel zoals bedoeld onder 5, betreft het een bevoegdheid van het college en kan volstaan worden met verantwoording achteraf van gemaakte keuzes.

• Herziening anterieure overeenkomst in combinatie met projectbegroting

1. Zowel voor de ontstane afwijkingen als voor de aangepaste ramingen wordt aangegeven in hoeverre deze passen binnen het vastgestelde kader van de anterieure overeenkomst in combinatie met de projectbegroting.
2. Wanneer een afwijking of bij te stellen raming niet binnen het vastgestelde inhoudelijke kader past, moet het project opnieuw de haalbaarheidsfase doorlopen.

▲ Einde Uitvoeringsfase

Afsluiting van een gemeentelijke grondexploitatie

1. Voor zover in een lopende grondexploitatie of een deelplan daarvan alle werkzaamheden afgerond zijn, wordt, uiterlijk 12 maanden na overdracht van de laatste openbare ruimte binnen een deelplan aan de staande organisatie, een voorstel tot afsluiten van de grondexploitatie door het college aan de raad ter besluitvorming voorgelegd. Dit doet het college via het MPG.
2. Het vroegtijdig afsluiten van een grondexploitatie, dat wil zeggen voordat alle werkzaamheden zijn afgerond, is in drie situaties mogelijk:
   a. de grondexploitatie wordt afgesloten en vervolgens (deels) ingebracht in een andere grondexploitatie;
   b. de grondexploitatie wordt afgesloten en de resterende activiteiten worden opgenomen in een restplan.
   c. de grondexploitatie wordt afgesloten en het resterende deel van de grondvoorraad wordt administratief verantwoord als Materieel Vast Activa.
3. Het eindresultaat van de grondexploitatie wordt na verrekening met een eventuele verliesvoorziening ten laste dan wel ten bate gebracht van de het jaarresultaat van de Grondbedrijffunctie.

Afsluiting projecten met private initiatiefnemers

Op het moment dat bij een anterieure overeenkomst alle gemeentelijke werkzaamheden afgerond zijn, wordt een eventueel resterend saldo verliesvoorziening ten laste dan wel ten bate gebracht van de het jaarresultaat van de grondbedrijffunctie.

Nazorg

Na afronding en oplevering van een ruimtelijk project wordt de openbare ruimte overgedragen aan de betreffende beheerorganisatie van de gemeente.

Bijlage 5 | Wijziging beleidsregels (was – wordt)

Huidig grondbeleid	Grondbeleid Zoetermeer 2040	Toelichting
	Binnen de kaders van de huidige wetgeving anticipeert de gemeente zoveel mogelijk op de Omgevingswet.	Op het moment van vaststellen van de nieuwe nota grondbeleid geldt nog de Wet ruimtelijke ordening terwijl de Omgevingswet op korte termijn in werking zal treden. Binnen de kaders van de huidige wetgeving anticipeert de gemeente zoveel mogelijk op de Omgevingswet, inclusief het instrumentarium van de Aanvullingswet Grondeigendom Omgevingswet.
	Ambitie gestuurd, waarde creërend en adaptief zijn de leidende principes om het karakter van het Zoetermeerse grondbeleid te omschrijven	De gemeente hanteert drie leidende principes die kenmerkend zijn aan het gemeentelijk grondbeleid in Zoetermeer: ambitie gestuurd, waarde creërend en adaptief. Deze leidende principes omschrijven het Zoetermeerse karakter van het grondbeleid. Het vormt de denkwijze in het gemeentelijk handelen met betrekking tot grondbeleid.
	Urgentie, waarde en regie vormen de basis voor het afwegingskader grondbeleid	De gemeente hanteert vanaf de initiatieffase een afwegingskader om te komen tot grondbeleidskeuzes. Een grondbeleidsvorm voor een specifieke locatie of ontwikkeling is de resultante van een afwegingsproces. Het afwegingskader bestaat uit drie centrale bouwstenen: urgentie, waarde en regie. Het afwegingskader is bedoeld om de integrale afweging binnen de gemeentelijke organisatie te faciliteren en structureren. Hierdoor wordt een eenduidige werkwijze gehanteerd voorafgaand aan bestuurlijke besluitvorming. De afweging en argumentatie worden expliciet vastgelegd in de besluitvorming rondom de desbetreffende ruimtelijke ontwikkeling.
De gemeente Zoetermeer kiest voor samenwerking als zij wenst om risico's en/of kennis te delen met externe partijen. Samenwerking kan ook buiten de gemeentegrenzen plaatsvinden.	*De gemeente staat open voor nieuwe samenwerkingsverbanden met ontwikkelende partijen die van meerwaarde kunnen zijn voor een specifieke (ruimtelijke) opgave.*	Naast een grondbeleidskeuze zal de gemeente ook per situatie af, waar mogelijk, welke ontwikkelende partners voor de gemeente wenselijk is. De gemeente zal zich niet alleen laten leiden door partijen met grond- of vastgoedposities in een bepaald gebied, maar zal op basis van de opgave ook verder zoeken naar potentiële partners die meerwaarde kunnen bieden. Het gaat om partijen met bepaalde ambities, expertise, innovatiekracht of vaardigheden. De gemeente staat open voor nieuwe samenwerkingsverbanden. Deze afweging zal dan ook vroeg in het ontwikkelproces moeten plaatsvinden zodat regie op partnerselectie nog mogelijk is.
Wanneer facilitair grondbeleid gevoerd moet worden, streeft de gemeente Zoetermeer ernaar om alle aan het project gerelateerde kosten te verhalen.	Vervallen.	Dit is geen keuze, maar een wettelijke verplichting. De werkwijze rondom gemeentelijk kostenverhaal legt de gemeente vast in een nota Kostenverhaal als onderdeel van faciliterend grondbeleid.
In eerste instantie probeert de gemeente altijd om vastgoed minnelijk te verwerven. Waar mogelijk zet de gemeente indien wenselijk de haar ter beschikking staande instrumenten in, zoals het vestigen van een voorkeursrecht en het opstarten van de onteigeningsprocedure.	*De gemeente streeft naar minnelijke (grond)verwerving, maar zal indien nodig ook gebruik maken van de wettelijke mogelijkheden voor vestiging van voorkeursrechten en onteigening.*	Wanneer gronden niet in eigendom zijn van de gemeente, kunnen deze binnen het projectgebied worden verworven. De gemeente streeft in eerste instantie altijd naar minnelijke verwerving van gronden en opstallen. De gemeente kan op basis van de huidige wet en aankomende Omgevingswet een voorkeursrecht op gronden vestigen. Dit versterkt de gemeentelijke regiefunctie ten behoeve van gewenste ruimtelijke ontwikkelingen in

		Zoetermeer en moet in een raadsvoorstel worden beargumenteerd. In het uiterste scenario zal de gemeente, binnen de wettelijke kaders, overgaan tot onteigening indien de gemeente met een grondeigenaar niet op minnelijke wijze tot een grondtransactie komt.
	De gemeente legt haar werkwijze rondom strategische aankopen vast in een nota Strategische Aankopen	De gemeente kan vastgoed verwerven ten behoeve van voorgenomen ruimtelijke ontwikkelingen die de status van project met bijbehorend (aankoop)budget nog niet hebben bereikt. Deze situatie kan zich voordoen als de gemeentegronden of panden wil verwerven, die van strategische waarde zijn om gemeentelijke doelen te bereiken. Dergelijke aankopen zijn van incidentele aard. Handelingssnelheid vanuit de gemeente is hierbij cruciaal, omdat de gelegenheid zich voordoet ('het staat te koop') en/of omdat er mogelijk derde partijen zijn die belang zien in die gronden. In dat kader is het hanteren van een revolverend budget wenselijk. De bevoegdheid om aankopen te doen ligt bij het College, de raad heeft het budgetrecht.
Bij tijdelijk beheer van vastgoed wordt zoveel mogelijk gestreefd naar tenminste een kostendekkende exploitatie conform de mogelijkheden die het geldende bestemmingsplan biedt en binnen de door het project gestelde randvoorwaarden.	Vervallen.	De wijze van beheer behoort tot de bevoegdheden van het college binnen de kaders die voor het desbetreffende programma en/of project zijn vastgesteld door de raad.
Zoetermeer kiest voor het verkopen van grond, tenzij er bijzondere voorwaarden vastgelegd moeten worden om de regie te houden en/of het toekomstig gebruik te reguleren. In dat geval kiest Zoetermeer voor uitgifte in erfpacht waarbij de financiële risico's geminimaliseerd worden door het uitgangspunt te hanteren volledige afkoop van de canon voor het afgesproken tijdvak.	*Gronduitgifte vindt plaats op basis van grondverkoop. Uitgifte in erfpacht met volledige afkoop is vanuit risicomanegement aan de orde indien de situatie hier om vraagt.*	In het kader van gronduitgifte (bouwkavels) kiest de gemeente voor grondverkoop, tenzij er bijzondere voorwaarden vastgesteld moeten worden om de regie te houden en/of het toekomstige gebruik te reguleren. In dat geval kiest de gemeente voor uitgifte in erfpacht waarbij de financiële risico's geminimaliseerd worden door het uitgangspunt te hanteren volledige afkoop van de canon voor het afgesproken tijdvak.
Zoetermeer hanteert markconforme prijzen bij grondverkopen.	*De gemeente hanteert marktconforme prijzen bij de verkoop van grond, met uitzondering van grond ten behoeve van sociale woningbouw en maatschappelijke voorzieningen. Het college stelt ten behoeve van gronduitgifte jaarlijks een Grondprijzennota vast.*	Het hanteren van marktconforme prijzen is onder de staatssteunregelgeving een wettelijke plicht. De gemeente kan in een aantal gevallen een uitzondering maken. Niet-marktconforme prijzen worden enkel gehanteerd bij verkoop van gronden ten behoeve van sociale woningbouw en maatschappelijke voorzieningen. De Grondprijzennota is kaderstellend voor de wijze waarop de grondprijzen worden berekend en in geval van sociale woningbouw, maatschappelijke voorzieningen, snippergroen en weides voor de hoogte van de grondprijzen. De prijzen die gehanteerd worden, vormen de basis voor de onderhandelingen met derden en voor de geraamde opbrengsten in de grondexploitaties. De nota wordt door het college vastgesteld.
Zoetermeer hanteert bij nieuwbouw van sociale huurwoningen per woning een vaste prijs met verrekenbeding mits de per project of in de nieuw af te sluiten Lokale Prestatieafspraken vastgelegde afspraken over onder andere huurprijsklassen en exploitatietermijnen worden nageleefd.	Vervallen	Dit komt terug in de jaarlijks door het college vast te stellen nota grondprijzen.
Zoetermeer hanteert bij maatschappelijk voorzieningen een niet - marktconforme prijs per vierkante meter met verrekenbeding en/of een eerste recht van terugkoop.	Vervallen	Dit komt terug in de jaarlijks door het college vast te stellen nota grondprijzen.

Selectie van marktpartijen vindt plaats met een transparante meervoudige selectieprocedure tenzij sprake is van vastgoed dat naar zijn aard bijzonder is en/ of de omvang beperkt is.	Vervallen	De wijze waarop grond worden uitgegeven behoort tot de bevoegdheden van het college.
De gemeente tracht allereerst op basis van vrijwilligheid een anterieure overeenkomst te sluiten met de initiatiefnemer. Hiervoor is het essentieel dat in een vroegtijdig stadium duidelijkheid bestaat over de te verhalen kosten en de te stellen locatie-eisen.	*De gemeente streeft in eerste instantie naar kostenverhaal op vrijwillige basis via een privaatrechtelijke overeenkomst. De gemeente legt haar werkwijze rondom het gemeentelijk kostenverhaal vast in een nota Kostenverhaal als onderdeel van faciliterend grondbeleid.*	De gemeente heeft – net als de wetgever - de voorkeur voor kostenverhaal op vrijwillige basis. Dit betekent dat de gemeente in eerste instantie een privaatrechtelijke overeenkomst tracht te sluiten met eigenaar/initiatiefnemer met daarin afspraken over het wettelijk verplichte kostenverhaal. De gemeente verhaalt de kosten in een zo vroeg mogelijk stadium van het planproces. Mochten partijen niet tot afspraken komen dan wordt via publiekrechtelijke weg kostenverhaal afgedwongen binnen de kaders van geldende wetgeving. De gemeentelijke werkwijze rondom het kostenverhaal bij gebiedsontwikkeling wordt vastgelegd in een nota kostenverhaal.
	De gemeente formuleert in een nota Kostenverhaal/Werkwijze bij bouwinitiatieven kaders voor het verhalen van gebiedsoverstijgende investeringen als onderdeel van faciliterend grondbeleid	De gemeente heeft momenteel geen specifieke kaders vastgelegd voor gebiedsoverstijgende investeringen in relatie tot het kostenverhaal. Het gaat hierbij om eventuele bovenwijkse voorzieningen en het vragen van een bijdrage voor ruimtelijke ontwikkelingen op gemeenteniveau. Deze bijdrage is in de huidige wetgeving vrijwillig van aard, maar eventueel afdwingbaar onder de Omgevingswet. Een onderbouwing vanuit de Omgevingsvisie of Omgevingsprogramma is hiervoor voorwaardelijk.
Bereiken partijen geen anterieure overeenstemming en is de ruimtelijk ontwikkeling zeer wenselijk, dan kiest de gemeente het ter beschikking staande publiekrechtelijk instrumentarium. De gemeente moet dan voor het gebied een exploitatieplan opstellen.	Vervallen.	De werkwijze rond het wettelijke verplichte kostenverhaal wordt opgenomen in een nota kostenverhaal.
Indien actief grondbeleid op een locatie niet mogelijk is en de gemeente niet alleen een facilitair grondbeleid wil voeren zal de gemeente proberen samenwerking te zoeken met de marktpartij(en), waarbij de gemeente vooraf zal vaststellen wat de meerwaarde van de specifieke samenwerkingsvorm kan zijn.	Vervallen.	Hierin wordt voorzien door de eerdergenoemde beleidsregel: De gemeente staat open voor nieuwe samenwerkingsverbanden met ontwikkelende partijen die van meerwaarde kunnen zijn voor een specifieke (ruimtelijke) opgave.
Winst uit het grondbedrijf wordt in het RIF2030 gestort met in achtneming van het uitgangspunt dat het grondbedrijf voldoende reserve aanhoudt om de risico's af te dekken. Wanneer 50% van de storting in reserve versterking financiële positie leidt tot een ratio weerstandsvermogen: - kleiner dan 1,0 (onvoldoende) ➔ aanvulling reserve versterking financiële positie uit algemene middelen tot 1,0 - tussen 1,0 en 1,2 ➔ geen aanpassing - groter dan 1,2 (voldoende)	*De te nemen winst uit een grondexploitatie wordt in de Reserve Investeringsfonds 2030 (RIF 2030), dan wel de opvolger daarvan, gestort met in achtneming van het uitgangspunt dat de grondbedrijffunctie voldoende reserve aanhoudt om de risico's af te dekken. Dit betekent dat:* *a. De te nemen winst van een grondexploitatie eerst wordt gestort in de Risicoreserve tot een maximum van 2,5% van de nog te realiseren bruto omzet van de grondexploitatie. Het meerdere wordt gestort in het resultaat van de Grondbedrijffunctie;* *b. Van het resultaat van de Grondbedrijffunctie gaat:* • *50% naar de reserve Versterking Financiële Positie Grondbedrijffunctie (FiPo).*	Dit betreft de zogenaamde 'sluisjes van latenstein'. De blijft inhoudelijk in stand, maar tekstueel aangepast.

➔ extra storting in de reserve RIF2030-projecten tot 1,2	• *50% naar de reserve RIF 2030, dan wel opvolger daarvan.* *c. De reserves Financiële Positie Grondbedrijffunctie en de Risicoreserve vormen samen de weerstandscapaciteit voor de Grondbedrijffunctie.* • *Als de ratio weerstandsvermogen (omvang reserves/benodigde weerstandscapaciteit) hoger dan 1,2 is, wordt het meerdere van de Reserve Financiële Positie GRB afgeroomd ten gunste van het RIF 2030, dan wel de opvolger daarvan.* • *Als deze ratio lager dan 1,0 is, wordt de Reserve Financiële Positie GRB aangevuld vanuit de algemene middelen tot een weerstandsvermogen van 1,0*	
De gemeente neemt tussentijds winst als voldaan is aan de volgende condities: - Het resultaat op de grondexploitatie kan betrouwbaar worden ingeschat; én - De grond (of het deelperceel) moet zijn verkocht; én - De kosten zijn gerealiseerd (winst wordt naar rato van de realisatie gerealiseerd).	Vervallen.	Dit is geen keuze maar volgt uit de stellige uitspraak van de commissie BBV in haar notitie Grondbeleid in begroting en jaarstukken (2019).
Bij verlieslatende grondexploitaties is het financiële resultaat taakstellend, tenzij de gemeenteraad gedurende de exploitatieperiode ervoor kiest om de inhoudelijke kaders te wijzigen en daarvan de financiële consequenties te accepteren.	Vervallen.	Dit is geen keuze maar volgt uit de stellige uitspraak van de commissie BBV in haar notitie Grondbeleid in begroting en jaarstukken (2019).
De interne levering van bouwrijpe grond gebeurt tegen de boekwaarde (vervaardigingsprijs) van de grond, tenzij de marktwaarde lager is. In dat geval geldt laatstgenoemde waarde.	Vervallen.	Dit is geen keuze maar volgt uit de stellige uitspraak van de commissie BBV in haar notitie Grondbeleid in begroting en jaarstukken (2019).
Voor het bepalen van de gemeentelijke plankosten hanteert de gemeente de methodiek uit de Regeling plankosten exploitatieplan.	Ongewijzigd.	
De inhoudelijke projectkaders worden vastgesteld in combinatie met het voteren van de financiële middelen op basis van een (globale) projectbegroting: - Investeringskredieten; en/of - Voorbereidingskredieten (immateriële vaste activa, IMVA); en/of - Een grondexploitatie.	*De gemeente hanteert de financiële kaders per fase van de Zoetermeerse Werkwijze van Projectmatig Werken, zoals opgenomen in bijlage 4 van de nota grondbeleid.*	Uitvoering van het gemeentelijk grondbeleid komt concreet tot uiting in projecten. De nota grondbeleid biedt een nadere invulling van de Zoetermeerse Werkwijze van Projectmatig Werken. In Zoetermeer vijf fasen van een ruimtelijke ontwikkeling gedefinieerd: initiatief, haalbaarheid, uitwerking, uitvoering en nazorg. In bijlage 4 zijn de financiële kaders rondom grondbeleid per fase nader uitgewerkt. De financiële kaders zijn een nadere uitwerking van de rolverdeling tussen raad en college in grondbeleidprojecten.
Over het actieve grondbeleid wordt verantwoording afgelegd bij enerzijds de herziening van de grondexploitatie en anderzijds bij begroting, tussenberichten en jaarrekening. De raad krijgt informatie over het resultaat in het betreffende jaar en een presentatie van de prognose van de toekomstige resultaten van het actieve grondbeleid.	*De gemeente stelt jaarlijks een Meerjaren Prognose Grondexploitaties (MPG) op als onderlegger van de jaarrekening.*	Dit is geen keuze maar volgt uit de stellige uitspraak van de commissie BBV in haar notitie Grondbeleid in begroting en jaarstukken (2019).