

## Besluit van de gemeenteraad van de gemeente Nieuwegein houdende regels omtrent de Nota Grondbeleid 2020-2024

De gemeenteraad van de gemeente Nieuwegein,  
Besluit:

Vast te stellen 'Nota Grondbeleid 2020-2024'.

Raadsnummer **2019-379**

Vastgesteld door de gemeenteraad op **12 december 2019**

### Inleiding

#### *Aanleiding*

De Nota Grondbeleid wordt elke 5 jaar vastgesteld door de gemeenteraad. In deze Nota Grondbeleid worden de beleidskaders vastgesteld waarbinnen het grondbeleid van de gemeente wordt uitgevoerd. Deze Nota Grondbeleid continueert het succesvolle beleid van de vorige Nota Grondbeleid, namelijk het situationeel grondbeleid. De nota is geactualiseerd op grond van de meest recente richtlijnen van de commissie BBV (Notitie Grondbeleid in begroting en jaarverslaggeving juli 2019).

#### *Inleiding*

Nieuwegein is een stad met goede voorzieningen, veel werkgelegenheid en een divers samengestelde bevolking.

De wereld om ons heen is in beweging en blijft veranderen. Het is de ambitie om de kwaliteit van de voorzieningen in de stad op peil te houden en om blijvend een prettige leefomgeving te creëren voor de diverse bevolkingsgroepen in een veranderende wereld.

#### *Leeswijzer*

Hoofdstuk 1 beschrijft de context van het grondbeleid en de ambities. Vervolgens wordt in hoofdstuk 2 besproken hoe door middel van het grondbeleid uitvoering kan worden gegeven aan de ambities. Hoofdstuk 3 beschrijft de financiële en organisatorische kant van het grondbeleid. Tenslotte volgt er een samenvatting. In de bijlage wordt een toelichting gegeven op de systematiek van grondexploitaties.

### 1. Grondbeleid in context

Zoals aangegeven in de inleiding is het de ambitie om de kwaliteit van de voorzieningen in de stad op peil te houden met haar goede voorzieningen, veel werkgelegenheid en een divers samengestelde bevolking in een wereld die blijft veranderen.

Het realiseren van deze ambitie speelt zich af in een stedelijk bebouwde omgeving. Uitleggebieden zijn immers niet meer voorradig. Galecopperzoom vormt daarop een uitzondering, echter kan deze locatie pas na 2030 gerealiseerd worden. Er zijn diverse herontwikkelingsopgaven en inbreidingslocaties. Deze toekomstige binnenstedelijke ontwikkelopgaven zijn weliswaar kleiner van omvang, maar ook een stuk complexer van aard dan bouwen in een uitleggebied. Samen met de stad zal daarom getracht moeten worden een ontwikkeling tot stand te brengen waarbij de diverse belangen zorgvuldig zijn afgewogen.

Er liggen diverse opgaven die de komende jaren een belangrijke rol spelen:

#### *Energietransitie*

In de Routekaart Energieneutraal is de ambitie uitgesproken dat we in 2040 een energieneutrale gemeente willen zijn.

#### *Regionale samenwerking*

In het ruimtelijk economisch programma wordt samen met 12 gemeenten gewerkt aan het komen tot een regionaal gedragen integraal ruimtelijk perspectief en programma als ontwikkelingsrichting van deze regio tot 2040 op het gebied van wonen, werken, mobiliteit, groen (incl. recreatie, landschap) en energie.

#### *Mobiliteit*

Er liggen uitdagingen op het gebied van mobiliteit om Nieuwegein bereikbaar te houden. Gedacht kan worden aan nieuwe parkeernormen, verbeteringen openbaar vervoer en langzaam verkeer routes en nieuwe vormen van mobiliteit, zoals bijvoorbeeld deelauto's.

#### *Wetgeving*

In 2021 zal de Omgevingswet ingaan. Deze wet gaat over alles wat we om ons heen zien, horen en ruiken: de fysieke leefomgeving. Denk bijvoorbeeld aan bebouwing, bodem, water, lucht, natuur en



cultureel erfgoed. De wet heeft grote invloed op het doen en laten van inwoners, ondernemers en organisaties. De Wet ruimtelijke ordening (waarin het grondbeleid instrumentarium is geregeld) gaat op in de Omgevingswet. Ook de Onteigeningswet en de Wet voorkeursrecht gemeenten gaan via de Aanvullingswet Grondeigendom op in de Omgevingswet.

Er zal ook een omgevingsvisie worden vastgesteld die de structuurvisie uit 2009 vervangt. De omgevingsvisie is breder dan de structuurvisie en de kansen en opgaven voor de fysieke leefomgeving worden meer in samenhang bekeken. De volgende thema's krijgen een plek in de omgevingsvisie: Energie en klimaat, Groen en natuur, Bodem, Wonen, Water, Erfgoed en cultuurhistorie, Ruimtelijke structuur, Infrastructuur en mobiliteit, Geluid en luchtkwaliteit, Omgevingskwaliteit.

Ook andere regelgeving beïnvloedt het grondbeleid: Europese staatssteunregels, Europese aanbestedingsregels, Provinciale inpassingsplannen, Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) en de vennootschapsbelastingplicht voor gemeenten.

Het grondbeleid is een middel om ruimtelijke doelstellingen op het gebied van onder andere volkshuisvesting, lokale economie, natuur en groen, duurzaamheid, infrastructuur en maatschappelijke voorzieningen te verwezenlijken. Het grondbeleid is daarom niet leidend, maar ondersteunend aan deze ruimtelijke doelstellingen.

Er zal dikwijls sprake zijn van een gezond spanningsveld tussen de ruimtelijke doelstellingen en het financiële resultaat van het grondbeleid. Immers kent de uitvoering van grondbeleid, daar waar de gemeente de grondexploitaties voert, grote risico's. Financiële risico's die de gemeentebegroting niet mogen belasten. Het Grondbedrijf moet in principe de eigen broek ophouden en zet de succesvolle lijn voort van financieel solide grondbeleid. Doordat Nieuwegein bijna geen uitleggebienden meer heeft zal de focus van de gemeente verschuiven van actief naar faciliterend grondbeleid wanneer de actieve grondexploitaties afgerond zijn. De komende 5 jaar zullen er een aantal grondexploitaties (nagenoeg) voltooid worden: Blokhoeve, Het Klooster, Lekboulevard Hoog Zandveld. De ontwikkelingen in City zullen naar verwachting in een gevorderd stadium zijn.

Er is geen blauwdruk voor het voeren van grondbeleid die toepasbaar is op elke locatie en ten aanzien van elke gewenste ruimtelijke ontwikkeling. We zullen per project/initiatief bepalen welke rol we als gemeente kunnen en/of moeten innemen, teneinde de kans op een succesvolle realisatie van een bepaalde ruimtelijke doelstelling zo groot mogelijk te maken. We noemen dit uitgangspunt 'situationeel grondbeleid'. Dit wordt in het volgende hoofdstuk uitgewerkt.

## 2. Situationeel Grondbeleid

Om de ambities zoals genoemd in het vorige hoofdstuk te verwezenlijken gaan we uit van situationeel grondbeleid. In dit hoofdstuk worden het situationeel grondbeleid, enkele belangrijke grondbedrijf-instrumenten en de grondprijsbepaling toegelicht.

### 2.1 Omschrijving situationeel grondbeleid

Situationeel grondbeleid is dat per situatie maatwerk wordt toegepast op het te voeren grondbeleid. Zo zal per project/initiatief worden bekeken welke vorm van grondbeleid (actief/faciliterend) gevoerd wordt door de gemeente en met welk instrument. Het maatwerk is afhankelijk van de geformuleerde doelstellingen, de prioriteit die de gemeente aan een ontwikkeling geeft, de financiële consequenties en de risico's die gelopen worden.

Hieronder wordt het verschil tussen actief en faciliterend grondbeleid toegelicht.

#### *Actief grondbeleid*

Indien de gemeente actief grondbeleid bedrijft voert de gemeente de meeste werkzaamheden in eigen beheer uit. De gemeente maakt een plan, verwerft de grond en maakt deze bouw- en woonrijp. De gemeente kan de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) gebruiken om een eerste recht van koop te hebben (zoals bij City is gebeurd). De invloed van de gemeente bij deze vorm van grondbeleid is maximaal. De gemeente bepaalt alles zelf. De eventuele inkomsten komen volledig ten goede van de gemeente. Hier tegenover staat dat de gemeente ook alle risico's zelf loopt en zelf opdraait voor de mogelijke tegenvallers of het tekort.

#### *Faciliterend grondbeleid*

Bij faciliterend grondbeleid laat de gemeente de initiatieven vooral over aan de markt. Private ontwikkelingen worden gefaciliteerd wanneer ze voldoen aan de ruimtelijke randvoorwaarden. De private partij ontwikkelt een plan en laat eventueel een ruimtelijk (bestemmings)plan maken.

De gemeente begeleidt de vaststellings-procedure. Ter vergoeding van de door de gemeente gemaakte kosten, betaalt de initiatiefnemer een exploitatiebijdrage. De invloed van de gemeente op het uiteindelijke programma is veel beperkter. De eventuele opbrengsten komen toe aan de initiatiefnemer. Hier tegenover staat dat de initiatiefnemer zelf alle risico's loopt. Bij faciliterend grondbeleid bij verliesgevende locaties moet er rekening mee worden gehouden dat volgens de Wet ruimtelijke ordening de gemeente in principe bij het vaststellen van een exploitatieplan de verhaalbare kosten niet volledig kan verhalen en



dus deels voor haar rekening neemt. Dit is de zogeheten macro-aftopping (een gemeente mag niet meer kosten verhalen dan dat er opbrengsten zijn). Zij kan bij faciliterend grondbeleid hoogstens besluiten niet tot planontwikkeling over te gaan.

*Tabel verschillen tussen actief versus faciliterend grondbeleid*

Type grondbeleid	Verlieslocatie	Winstlocatie
Faciliterend grondbeleid	Verlies naar particulier en soms gemeente (macro aftopping), tenzij anterieur het risico kan worden verlegd	Winst naar particulier, gemeente verhaalt alleen kosten
Actief grondbeleid	Verlies naar gemeente	Winst naar gemeente

*Andere vormen van grondbeleid*

Naast actief en faciliterend grondbeleid zijn er nog tal van mengvormen denkbaar. Dit wordt veelal samengevat als een Publiek Private Samenwerking (PPS). Mochten marktpartijen belangrijke grondposities hebben en komen de door de gemeente gewenste ontwikkelingen niet autonoom tot stand, dan onderzoeken wij de mogelijkheden van samenwerking. Dit omdat op deze wijze zowel de sturing als de financiële aspecten, voor de gemeente het best geborgd zijn.

*Maatwerk*

Grondbeleid is maatwerk. Een actieve inzet van grondbeleid betekent echter niet per definitie een actieve rol voor de gemeente in elke ruimtelijke ontwikkeling. Het vereist wél in elk geval een proactieve houding om te kunnen komen tot een faciliterend grondbeleid. Hierbij hoort ook een goede manier van in- en extern samenwerken met een hoog niveau van dienstverlening.

Van belang is flexibel te zijn in de aanpak naar aanleiding van doelen en omstandigheden. Voor iedere locatie gelden specifieke doelstellingen en omstandigheden. Daarnaast zijn de grondposities van gemeente en marktpartijen bepalend voor de strategie die kan worden gevolgd. De gemeente heeft een sterkere positie in het ontwikkelingsproces wanneer gronden in eigendom zijn dan in die gevallen waarin zij geen grondpositie heeft.

Met het innemen van strategische posities kan de gemeente een meer sturende rol in het proces en de planning van gronduitgifte en –exploitatie krijgen. Daarom wordt de mogelijkheid van strategische verwerving niet uitgesloten.

Een overweging bij de te voeren strategie kan ook zijn dat gemeente bij winstgevendende projecten van derden niet mee deelt in de winst. De gemeente kan dus alleen geld verdienen bij eigen winstgevendende projecten. Deze positieve resultaten zijn vaak echter weer nodig om ook maatschappelijk gewenste maar verliesgevendende projecten te kunnen realiseren.

*Financieel solide grondbeleid*

De Gemeente Nieuwegein heeft altijd een financieel solide grondbeleid gevoerd en deze succesvolle lijn wordt voortgezet met deze Nota Grondbeleid.

De reservepositie van het Grondbedrijf moet voldoende zijn om risico's af te dekken, om verhoging van de voorziening voor bestaande verlieslatende complexen bij oplopende tekorten op te kunnen vangen en om voorzieningen te kunnen vormen wanneer de gemeenteraad besluit een nieuwe verlieslatende grondexploitatie te openen. Aangezien het Grondbedrijf in principe zijn eigen broek moet ophouden is een solide reservepositie van belang. Verdienlocaties blijven daarbij nodig om verliezen goed te maken op andere locaties. We blijven kijken naar de balans. De Reserve Grondbedrijf is en blijft bestemd voor projecten ten behoeve van grondexploitaties en faciliterend grondbeleid.

Daar waar ontwikkelingen dat vragen kan actief grondbeleid ingezet worden. Bij besluitvorming om over te gaan tot actieve grondexploitatie wordt in het raadsbesluit gemotiveerd waarom dit gewenst is. Mogelijke criteria zijn ruimtelijke kwaliteit, duurzaamheid, financieel verdienvermogen, woonbehoefte, mate van sturing op de ontwikkeling.

Het is voor een gezonde financiële huishouding van de gemeente uitgangspunt dat de gemeentebegroting in basis in evenwicht is en dat de inkomsten uit de grondexploitaties hier niet als dekking voor gelden.

## 2.2 Instrumenten



Er zijn diverse instrumenten die gebruikt kunnen worden bij het grondbeleid. Hieronder worden de belangrijkste instrumenten kort besproken.

#### *Grondexploitatie (actief)*

Met de ontwikkeling en uitvoering van elk ruimtelijk plan zijn kosten en meestal ook opbrengsten gemoeid. Kenmerkend voor deze kosten en opbrengsten is dat zij zich over een meerjarige periode voordoen. Daarom moet rekening gehouden worden met de tijds waarde van het geld. Dit betekent dat, onder invloed van onder meer inflatie, € 1,- nu een hogere waarde kent dan € 1,- over 10 jaar. De begroting van het te ontwikkelen ruimtelijke plan, waarin de kosten en opbrengsten bij elkaar worden gebracht en in de tijd vergelijkbaar worden gemaakt, wordt de grondexploitatie genoemd.

Zie de bijlage voor een uitgebreide toelichting op de systematiek van grondexploitaties.

#### *Gronduitgifte (actief)*

De gemeente Nieuwegein zal in beginsel grond verkopen, maar gaat soms over tot verhuur (bijvoorbeeld van snippergroen) of uitgifte in erfpacht, bijvoorbeeld als het gaat om grond die de gemeente in eigendom wenst te houden of wanneer de marktomstandigheden nog niet optimaal zijn voor verkoop.

De grond die de gemeente verkoopt is meestal bouwgrond. Dat wil zeggen grond die technisch en juridisch in bouwrijpe staat verkeert, wat in de algemene verkoopvoorwaarden nader is gedefinieerd.

Verkoop van bouwgrond geschiedt door middel van het sluiten van een overeenkomst. Daarin regelt de gemeente tegen welke prijs, onder welke voorwaarden, met welke bestemming en met welke functie zij de grond aan een particulier of een marktpartij wenst te verkopen.

#### *Selectie van marktpartijen (actief)*

Door middel van selectie probeert de gemeente de beste uitvoerder voor de betreffende opdracht te selecteren. Op die manier wordt de kwaliteit, tijdige realisatie en financiële afwikkeling van de opdracht gewaarborgd.

De selectie van marktpartijen vindt transparant plaats. Op voorhand wordt de afweging gemaakt of de grond in concurrentie of onderhands wordt uitgegeven. Bij onderhandse uitgifte vindt altijd een marktconformiteitstoets plaats en wordt getoetst of dit aantoonbare meerwaarde heeft voor het realiseren van inhoudelijke ambities. Het College van Burgemeester en Wethouders bepaalt de uiteindelijke selectie.

Enkele factoren die bij de selectie een belangrijke rol spelen zijn: stedenbouwkundige invulling, maatschappelijk draagvlak, financiële kaders en duurzaamheid.

Aandachtspunt bij de selectie van marktpartijen is dat het selectieproces "lean and mean" zal moeten zijn: marktpartijen doen tegenwoordig niet graag meer mee aan (al te) uitgebreide selectieprocessen. Het kost teveel tijd, geld, energie met voor hen een onzekere uitkomst. Door het selectieproces kort en bondig te houden weten zowel de gemeente als de marktpartijen snel waar ze aan toe zijn.

#### *Stedelijke herverkeveling (actief/faciliterend)*

Dit is een instrument waarbij eigenaren en gebruikers samen een gebiedsplan maken. Door te ruilen en verrekken van grond en opstallen kan op een kostenefficiënte manier tot een betere indeling van functies worden gekomen.

#### *Request for proposal (faciliterend)*

Als er geen initiatieven komen uit de samenleving voor een locatie waar de gemeente graag ontwikkelingen ziet, dan gaan we de markt uitdagen om met initiatieven te komen. Dat kan bijvoorbeeld door het gezamenlijk met de markt en inwoners opstellen van een gebiedsvisie of door middel van het voeren van marktconsultaties met verschillende marktpartijen gevolgd door een uitvraag.

### **2.3 Grondprijsbeleid**

Het vertrekpunt voor de grondprijsbepaling is dat deze marktconform is, objectief bepaald, transparant en geschoond is van subsidies of premies. Daarbij moet bedacht worden dat grondprijzen sterk onderhevig zijn aan economische (conjuncturele) ontwikkelingen en afhankelijk van locatie en programma. Tevens is van invloed relevante wet- en regelgeving, bijvoorbeeld Europese staatssteunregels.

In de gemeente Nieuwegein is het gebruikelijk om de prijs per locatie of project te berekenen en daarbij verschillende methoden voor waardeberekening (bijvoorbeeld residuele grondwaardeberekening, comparatieve methode, vaste prijs per m<sup>2</sup>) toe te passen, ter vergelijking en ter meerdere zekerheid. Dit alles om ervoor te zorgen dat de gemeente daadwerkelijk de marktconforme prijs in rekening brengt.



Als de grond in concurrentie wordt uitgegeven, waarbij aan meerdere partijen wordt gevraagd een grondbod te doen, dan wordt aan inschrijvers gevraagd het grondbod te onderbouwen voor de verschillende functies en woningtypen.

Gelet op het duale stelsel worden grondprijzen vastgesteld door B&W. Bij de vaststelling van de grondexploitatie spreekt de raad zich ook uit over het niveau van de grondopbrengsten.

Per grondfunctie is het uitgangspunt voor de grondprijsbepaling als volgt:

#### *Projectmatige woningbouw*

Voor de projectmatige woningbouw (huur en koop) hanteert de gemeente primair een residuele benadering met een ondergrens per woningtype. De residuele benadering is de meest voorkomende berekeningsmethodiek voor grondprijzen (vooral bij woningbouw). Deze methodiek houdt in dat voor een bestemming een grondprijs wordt gevraagd, die door de betrokken bestemming ook kan worden "gedragen". De grondprijs wordt bepaald door de commerciële waarde van de onroerende zaak (uitgedrukt in de vrij op naam prijs) te verminderen met de BTW, de bouwkosten en de bijkomende kosten.

Als "residu" resteert dan de waarde die aan de grond kan worden toegeschreven.

#### *Vrije kavels*

Voor vrije kavels wordt uitgegaan van een vaste grondprijs per m<sup>2</sup> per project, gebaseerd op de comparatieve methode. Particuliere bouw kavels worden voor een vaste m<sup>2</sup> prijs aangeboden via een makelaar.

#### *Sociale huur*

Voor de sociale huurwoningen hanteert de gemeente een vaste lage grondprijs. Dit geeft de meeste transparantie en duidelijkheid en een evenredige verdeling van de onrendabele investeringen op sociale huurwoningen. Een grondprijs op basis van de kostprijs zal in de regel een hogere grondprijs opleveren en bovendien per plan variëren; een residuele grondwaarde zal lager zijn, maar geen recht doen aan de toekomstwaarde van de sociale huurwoningen (bijvoorbeeld bij uitponding, waarbij de woningcorporatie de woning verkoopt en daarbij (mogelijk) een positief resultaat op behaalt). Om die reden wordt vastgehouden aan een vaste lage grondprijs voor alle sociale huurwoningen die recht doet aan de maatschappelijke taak van de corporaties. Er wordt onderscheid gemaakt tussen grondgebonden woningen en appartementen en oppervlakte. Het college van B&W stelt de prijzen voor sociale woningbouw en niet commerciële voorzieningen jaarlijks vast. De gemeente Nieuwegein baseert de sociale grondprijs op het principe dat de woning of voorziening voor een onbepaalde periode in functie blijft. Mocht dit anders zijn dan vindt correctie of verrekening plaats.

#### *Gereguleerde middenhuur*

Voor het segment gereguleerde middenhuur hanteert de gemeente primair een residuele benadering met een ondergrens per woningtype. Er kan onderzocht worden of het nodig is een aangepaste grondprijs te hanteren indien de markt het segment niet oppakt.

#### *Kantoren en commerciële voorzieningen*

Voor kantoren en commerciële voorzieningen wordt de residuele methode als basis gebruikt om de grondprijs vast te stellen. Om specifieke eigenschappen (bijvoorbeeld betere ligging ten opzichte van de naastgelegen locatie) tot uitdrukking te brengen in de grondprijs per m<sup>2</sup> bruto vloeroppervlak (bvo) wordt een bepaalde bandbreedte gehanteerd.

#### *Bedrijventerreinen*

Voor bedrijventerreinen wordt uitgegaan van vaste grondprijzen per locatie, gebaseerd op de comparatieve methode, waarbij gedifferentieerd wordt naar ligging en zichtlocaties. Bij de comparatieve methode vindt een prijsvergelijking met dezelfde functie in het omliggende gebied plaats. Daarmee wordt voorkomen dat de gemeente zich uit de markt prijs of juist de mogelijkheden van de markt onvoldoende benut.

Bij binnenstedelijke bedrijfsgebieden en kleine bedrijfslocaties wordt vaak de totale grondwaarde van het hele gebied bepaald op basis van de residuele grondwaarde.

#### *Niet commerciële voorzieningen en overige (commerciële) voorzieningen*

Voor niet commerciële voorzieningen worden grondprijzen zo goed mogelijk marktconform bepaald waarbij rekening gehouden wordt met het belang dat de gemeente aan de voorziening hecht en de wettelijke mogelijkheden. Dit resulteert over het algemeen in een vaste prijs per m<sup>2</sup> bvo. Onder de niet commerciële voorzieningen verstaan wij een breed scala aan functies in de non-profit sector (bijv: sociaal maatschappelijke voorzieningen, onderwijsvoorzieningen, sociaal-medische voorzieningen, sociaal-culturele voorzieningen, sport- en recreatieve voorzieningen).



Voor overige (commerciële) voorzieningen (bijvoorbeeld nutsvoorzieningen of een opstelplaats voor telecom) gaan we in beginsel uit van verhuur van de grond dan wel het vestigen van een opstalrecht ten behoeve van de exploitant.

#### *Snippergroen*

Snippergroen is een stukje gemeentelijke grond dat als het ware is overgebleven bij de inrichting van een wijk en dat geen duidelijke functie (meer) heeft voor de openbare ruimte. De gemeente wil met haar inwoners heldere afspraken maken over de vorm van uitgifte en het gebruik van snippergroen. De belangrijkste voorwaarde is dat de groenstroken in principe worden gebruikt om de tuin uit te breiden. De uitgifte van snippergroen is een gunst, geen recht. Er vindt een kwalitatieve afweging plaats van het maatschappelijk belang van groen(stroken).

Het college van B&W stelt de prijzen voor snippergroen jaarlijks vast. Bij bebouwing binnen 5 jaar na aankoop van snippergroen vindt er een bijbetaling plaats. De aanwezigheid van kabels en leidingen in de grond is van invloed op de prijs. Soms zijn er stukken grond zonder toestemming van de gemeente gebruikt om tuinen te vergroten. Momenteel loopt er een traject om die illegaal in gebruik genomen grond als snippergroen te verkopen/verhuren en anders de grond terug te eisen.

Bruiklening geschiedt alleen in het geval er bijzondere situaties met betrekking tot het snippergroen aanwezig zijn of dat het gebruik zich slechts beperkt tot het (naar eigen inzicht) beheer hiervan. Het behouden van flexibiliteit in tijd en toegankelijkheid is hierbij van groot belang. Om te voorkomen dat de bruikleenovereenkomst als een huurovereenkomst kan worden aangemerkt, wordt voor bruikleen slechts een administratieve vergoeding in rekening gebracht. De bruikleenovereenkomst kan dan per direct (zonder opzegtermijn) worden opgezegd.

### **3. Financiën en Organisatie**

Dit hoofdstuk gaat over de financiële en organisatorische kant van het grondbeleid.

#### **3.1 Taakverdeling en organisatie**

##### *Bevoegdheden raad*

De gemeenteraad geeft de kaders van het te voeren grondbeleid aan. Dit gebeurt onder andere door middel van deze Nota Grondbeleid en het jaarlijks vaststellen van de (herziene) grondexploitaties. Daarnaast stelt de gemeenteraad algemene ruimtelijke kaders in de structuurvisie (straks omgevingsvisie) en specifieke ruimtelijke kaders in het bestemmingsplan vast. Bij nieuwe projecten wordt de grondexploitatie geopend door de gemeenteraad, waarmee de financiële kaders worden vastgesteld waarbinnen kredieten kunnen worden geopend.

##### *Bevoegdheden college*

Het college voert het door de gemeenteraad vastgestelde grondbeleid uit, legt verantwoording af in de planning & control cyclus, en is op basis van de gemeentewet bevoegd tot het kopen en uitgeven van gronden (en opstallen). Jaarlijks stelt zij de Nota Grondprijzen vast. Het college opent kredieten binnen de door de gemeenteraad vastgestelde grondexploitaties. Binnen de programmabegroting wordt rekening gehouden met de jaarlijkse ten laste van de grondexploitaties te openen kredieten.

##### *Ambtelijke organisatie*

Het Grondbedrijf richt zich op de realisatie en uitvoering van door de gemeenteraad vast te stellen ruimtelijke plannen binnen de vastgestelde financiële kaders. Ze maakt hierbij gebruik van diverse grondbeleidsinstrumenten. Bij actief grondbeleid worden de gronden bouw- en woonrijp gemaakt en wordt de bouwrijpe grond verkocht. Bij faciliterend grondbeleid worden afspraken gemaakt met initiatiefnemers over kostenverhaal. Het Grondbedrijf is daarnaast ook makelaar en (her-)ontwikkelaar van gemeentelijk onroerend goed.

Zij neemt gemeentelijk onroerend goed dat niet langer meer gebruikt wordt voor maatschappelijke doeleinden over tegen de boekwaarde en draagt zorg voor de herontwikkeling van die locatie.

Het Grondbedrijf is onderdeel van de afdeling Ruimtelijk Domein. De planeconomen vallen hiërarchisch bij de afdeling Organisatie, Personeel & Financiën, maar werken in de praktijk vrijwel uitsluitend voor het Ruimtelijk Domein. Er is gekozen voor deze opzet omdat met het grondbeleid grote financiële belangen gemoeid zijn en het daarom wenselijk is dat de onafhankelijkheid van de planeconomen gegarandeerd blijft.

#### **3.2 Planning & Control cyclus**

De planning & control cyclus is het formele instrument voor informatievoorziening waarmee binnen de gemeente informatie verstrekt wordt over beleidsvoornemens, de uitvoering en eventuele bijsturing daarvan en de verantwoording daarover.



De planning & control cyclus in de gemeente Nieuwegein bestaat uit de kadernota en begroting, de bestuursrapportage (voorheen voorjaarsnota en najaarsnota) en de jaarrekening.

De informatie over het grondbeleid wordt apart zichtbaar gemaakt in de verplichte 'Paragraaf Grondbeleid' bij de begroting en de jaarrekening. De voortgang van de projecten wordt toegelicht in de woningbouwmonitor. De risico's van het Grondbedrijf worden meegenomen in de paragraaf weerstandsvermogen.

Daarnaast heeft het Grondbedrijf een aparte rapportage bij de jaarrekening, namelijk de Jaarstukken Grondbedrijf. Deze Jaarstukken Grondbedrijf zijn bedoeld om meer gedetailleerde informatie te geven over de voortgang van de grondexploitaties en de overige complexen.

Bij de overige complexen wordt verslag gedaan van de verkoop/verhuur van snippergroen en overige gronden, de verhuur van commerciële ruimten en de niet toerekenbare kosten van het Grondbedrijf.

### **3.3 Grondexploitaties en methoden van verlies- en winstneming**

Elke grondexploitatie moet zichzelf kunnen financieren. Er kunnen redenen zijn om van dat principe af te wijken, bijvoorbeeld bij de grondexploitaties City, Blokhoeve en Lekboulevard-Hoog Zandveld.

Indien een grondexploitatie een verlies oplevert moet er door de raad een voorziening voor dat tekort worden gevormd. De voorziening wordt gevormd op het moment dat het bestemmingsplan en bijbehorende exploitatieopzet door de raad zijn vastgesteld.

In het kort gezegd is het zo dat alle plussen en minnen van grondexploitaties worden afgewikkeld via de Reserve Grondbedrijf. Hierbij dient rekening te worden gehouden met de rekeningvoorschriften omtrent winstneming (zie toelichting bij 'Winstneming bij grondexploitaties').

Grondexploitaties behoren toe aan één bepaald bestemmingsplan. Het is dus niet mogelijk om verschillende locaties in de stad in 1 grondexploitatie te stoppen, behalve wanneer er voor die locaties 1 bestemmingsplan wordt vastgesteld en daarmee dus een duidelijke ruimtelijke samenhang is.

Indien er een positief resultaat geboekt wordt komt dat via de resultaatbestemming ten goede aan de Reserve Grondbedrijf. Vanuit de reserve kunnen eventueel weer nieuwe verlieslatende plannen (grondexploitaties) worden gestart mits de reserve voldoende robuust blijft. Hierdoor kunnen eventuele tekortlocaties worden opgestart zonder dat de algemene middelen van de gemeente worden belast.

De grondexploitaties worden jaarlijks geactualiseerd voorafgaand aan het opstellen van de jaarrekening. Bij deze herziening wordt gerapporteerd over de inhoudelijke en financiële afwijkingen en aanpassingen op het plan ten opzichte van de voorgaande verantwoording.

#### *Verliesneming bij grondexploitaties*

In geval van verliesgevend complexen wordt in het jaar waarin het bestemmingsplan en de bijbehorende exploitatieopzet door de raad zijn geaccordeerd, het voorzienbare verlies genomen middels de vorming van een voorziening. Indien de jaarlijkse actualisatie van de grondexploitatie leidt tot een hoger verlies, dan moet de voorziening naar boven worden bijgesteld bij het vaststellen van de geactualiseerde grondexploitaties bij de jaarrekening en als de actualisatie leidt tot een lager verlies dan moet de voorziening naar beneden worden bijgesteld.

#### *Winstneming bij grondexploitaties*

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 het afsluiten van het grondexploitatiecomplex. Volgens het realisatiebeginsel dient in de situatie dat voldoende zekerheid is over de winst, de winst tussentijds te worden genomen. Hierbij dient conform de BBV de percentage of completion methode te worden gevolgd.

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; én
2. de grond (of het deelperceel) moet zijn verkocht; én
3. de kosten zijn gerealiseerd (winst wordt naar rato van de realisatie genomen).

Bij de percentage of completion methode wordt naar rato van de voortgang van het project tussentijds winst verantwoord.

tussentijdse winst = % gerealiseerde kosten x % gerealiseerde opbrengsten x (verwachte totaalwinst minus projectspecifieke risico's).



### 3.4 Risicomanagement

Het uitvoeren van grondbeleid is niet mogelijk zonder risico's. In deze nota is op diverse plaatsen aandacht besteed aan het aanvaardbare risicoprofiel bij het inzetten van grondbeleid. Het uitsluiten van risico's is onmogelijk. Het zo goed mogelijk beheersen van risico's kan natuurlijk wel.

Risico's in het grondbeleid worden op de volgende verschillende niveaus beheerst:

- a. De grondexploitatie zelf
- b. De wijze van resultaat nemen
- c. De vorming van reserves en voorzieningen
- d. Beheersen van projectrisico's
- e. Beheersen van planschade risico's

In de grondexploitatie wordt nauwlettend gekeken naar het programma, de planning, de prijzen en de parameters om de risico's te beheersen. De parameter voor kostenstijging is hoger dan de parameter voor opbrengstenstijging, omdat het voorzichtigheidsbeginsel wordt gehanteerd. Verder bevat de grondexploitatie een percentage onvoorzien over de kosten, om eerste tegenvallers op te kunnen vangen binnen de grondexploitatie.

Vervolgens is er de Reserve Grondbedrijf om nadelen die niet binnen de grondexploitatie kunnen worden genomen, op te vangen.

Bijvoorbeeld als de kosten harder stijgen dan de opbrengsten en hierdoor de grondexploitatie verlieslatend wordt. Dan wordt vanuit de Reserve Grondbedrijf een voorziening gevormd voor die grondexploitatie.

De risico's in het grondbeleid zullen naast bovengenoemde maatregelen ook naar analogie en overeenkomstig de kadernota Weerstandsvermogen en Risicomanagement worden beheerst.

### 3.5 Weerstandsvermogen

Weerstandsvermogen is de verhouding tussen de ongedekte financiële risico's en de financiële weerstandscapaciteit om deze risico's op te kunnen opvangen. Naarmate risico's beter kunnen worden afgedekt en opgevangen, is sprake van een groter weerstandsvermogen. Inzicht in het weerstandsvermogen is onder andere van belang voor het bepalen van de financiële positie van de gemeente.

Om weerstandsvermogen op te bouwen moet voor voldoende weerstandscapaciteit gezorgd worden. Weerstandscapaciteit ontstaat met vrij besteedbaar vermogen, ofwel met de reserves van de gemeente. De weerstandscapaciteit voor het opvangen van risico's binnen de grondexploitaties wordt in eerste instantie gevonden in de Reserve Grondbedrijf.

## 4. Samenvatting

In deze Nota Grondbeleid zijn achtereenvolgens de context, het situationeel grondbeleid en de financiën & organisatie beschreven. Samengevat kunnen we zeggen dat:

- De ambitie om de kwaliteit van de voorzieningen in de stad op peil te houden met haar goede voorzieningen, veel werkgelegenheid en een divers samengestelde bevolking in een veranderende wereld plaatsvindt in een stedelijk bebouwde omgeving. Uitleggebieden zijn immers bijna niet meer voorradig (met uitzondering van Galecopperzoom);
- Samen met de stad (inwoners, ondernemers) getracht zal moeten worden een ontwikkeling tot stand te brengen waarbij de diverse belangen zorgvuldig zijn afgewogen;
- Het Grondbeleid een middel is om ruimtelijke doelstellingen op het gebied van onder andere volkshuisvesting, lokale economie, natuur en groen, duurzaamheid, infrastructuur en maatschappelijke voorzieningen te verwezenlijken;
- We het principe hanteren van 'situationeel grondbeleid': er zal per situatie maatwerk worden toegepast over het te voeren grondbeleid. Dit is afhankelijk van de geformuleerde doelstellingen, de prioriteit die de gemeente aan een ontwikkeling geeft, de financiële consequenties en de risico's die gelopen worden;
- De Gemeente Nieuwegein altijd een financieel solide grondbeleid gevoerd heeft. Dit heeft ervoor gezorgd dat zij de economische crisis goed heeft doorstaan. Deze succesvolle lijn wordt voortgezet met deze Nota Grondbeleid. Aangezien het Grondbedrijf in principe zijn eigen broek moet ophouden is een solide reservepositie van belang;
- Het vertrekpunt voor grondprijsbepaling is dat deze marktconform is, objectief bepaald, transparant en geschoond is van subsidies of premies;





- 
- De gemeenteraad de kaders van het te voeren grondbeleid aangeeft. Het college voert het door de gemeenteraad vastgestelde grondbeleid uit. Het Grondbedrijf richt zich op de realisatie en uitvoering van het grondbeleid.



## **Bijlage – toelichting op de systematiek van grondexploitaties**

De gemeente kan er bij gebiedsontwikkelingen voor kiezen om actieve grondpolitiek te bedrijven, zoals bijvoorbeeld bij City, Blokhoeve en Het Klooster. Zij gaat dan zelf gronden opkopen, bouwrijp maken en percelen uitgeven als bouwgrond. Ook legt de gemeente de nieuwe openbare ruimte aan (woonrijp maken). Alle kosten en opbrengsten die hiermee zijn gemoeid worden ondergebracht in een grondexploitatieberekening. De systematiek van de grondexploitaties wijkt af van de “normale” exploitatie- en investeringsbudgetten van de gemeente.

### *Systematiek*

Een grondexploitatie loopt over meerdere jaren. Voorafgaande aan de opening van de exploitatieopzet wordt een begroting gemaakt van de kosten en opbrengsten in de tijd, rekening houdend met prijsontwikkelingen en rente-effecten. Dat alles kan weer worden teruggerekend naar één enkel saldo. Het saldo (= verwachte resultaat) in euro's van nu wordt de contante waarde van een grondexploitatie genoemd.

Na opening van een nieuwe grondexploitatie (door de raad), kunnen uit de grondexploitatie kredieten worden vrijgegeven om de gemeentelijke kosten (inclusief de rente-kosten) uit te dekken.

Ook alle opbrengsten van gronduitgiften en bijvoorbeeld externe subsidies worden toegerekend aan de grondexploitatie.

Daardoor ontstaat gedurende de looptijd een boekwaarde (het saldo gerealiseerde kosten minus gerealiseerde opbrengsten). De nog te maken kosten en opbrengsten worden dan steeds kleiner. Dit hoeft dus geen invloed te hebben op het saldo.

Als er een positief grondexploitatie saldo wordt geraamd (winstgevend complex) dan wordt deze winst tussentijds genomen bij de jaarrekening volgens de percentage of completion methode.

Als echter een negatief saldo wordt verwacht (verlieslatend complex) dan is de gemeente verplicht om direct een voorziening te treffen om dit verlies te dekken. Die voorziening wordt berekend tegen de contante waarde, wat wil zeggen dat wordt uitgerekend welk bedrag nu apart moet worden gezet om te zijner tijd het nadelig saldo op de exploitatie te kunnen dekken.

Gedurende de uitvoering van het plan kunnen de gemaakte kosten en/of opbrengsten mee of tegenvallen, maar ook kunnen de prognoses van de nog te maken kosten en/of de te maken opbrengsten wijzigen.

Al deze verschillen vallen toe aan de grondexploitatie. Waar mogelijk worden veranderingen binnen het afgesproken saldo opgelost, maar soms kan dat niet. Dan verandert het saldo van de grondexploitatie.

Als bijvoorbeeld de geraamde opbrengsten in een plan naar beneden moeten worden bijgesteld of als het plan vertraging oploopt (rente verlies) dan zal het geraamde exploitatieresultaat verslechteren. Bij een plan dat al negatief was zal dat betekenen dat de voorziening waarmee het verlies wordt afgedekt opgehoogd moet worden bij de jaarrekening.

### *Jaarresultaat Grondbedrijf*

Het jaarresultaat van het Grondbedrijf wordt niet bepaald door de jaarlijkse uitgaven en inkomsten in de grondexploitaties, maar door de volgende onderdelen:

- Resultaatsaanname op een winstgevende grondexploitatie
- Resultaat overige complexen (niet zijnde grondexploitaties)
  - verkoop/verhuur van snippergroen en overige gronden
  - verhuur van commerciële ruimten
  - niet toerekenbare kosten Grondbedrijf
- Rente over boekwaarde van verlieslatende complexen die conform het BBV ten laste van het resultaat van het Grondbedrijf komt
- Het naar beneden of boven bijstellen van reeds getroffen voorzieningen voor verlieslatende plannen op basis van de jaarlijkse actualisatie van de prognose van het resultaat van de lopende grondexploitaties.

### *Reserve Grondbedrijf*

Naast de voorzieningen voor verlieslatende complexen hoort een Grondbedrijf ook een reserve te hebben: de Reserve Grondbedrijf. Deze dient in de eerste plaats om de risico's af te dekken. In alle grondexploitaties loopt de gemeente in meer of minder mate risico's. Dit kunnen tegenvallende of onvoorzienbare kosten zijn, lager dan geraamde grondopbrengsten, langere doorlooptijden e.d. Al deze risico's tezamen worden jaarlijks in beeld gebracht en gekwantificeerd in de Jaarstukken Grondbedrijf (2.4 risicoanalyse en bijlage overzicht risico's grondexploitaties). Het totale risico dat de gemeente loopt met grondexploitaties moet vervolgens worden afgedekt. Dit gebeurt bij de bepaling van het weerstandsvermogen van de gemeente waarbij alle risico's van de gemeente, inclusief de risico's van de grondexploitaties, worden afgezet tegen de reserves van gemeente (Algemene Reserve, Reserve Grondbedrijf).



---

In de tweede plaats dient de Reserve Grondbedrijf om verhoging van de voorziening voor bestaande verlieslatende complexen bij oplopende tekorten op te kunnen vangen zonder de algemene dienst hiermee te belasten. Het oplopende tekort zal afgedekt moeten worden bij de jaarrekening met een toevoeging aan de voorziening.

In de derde en laatste plaats dient de Reserve Grondbedrijf om voorzieningen uit te kunnen vormen wanneer de gemeenteraad besluit een nieuwe verlieslatende grondexploitatie te openen.

Het spreekt vanzelf dat een reserve waar vaak een beroep op wordt gedaan ook moet worden aangevuld. Dat gebeurt door tussentijdse winstnemingen en door na afronding het saldo van winstgevende complexen toe te voegen aan de Reserve Grondbedrijf. Daarmee kunnen nieuwe fluctuaties in de hele grondzakenportefeuille worden opgevangen. De Reserve Grondbedrijf fungeert op deze wijze als buffer tussen de inspanningen in de grondexploitatiegebieden en de Algemene Reserve van de gemeente Nieuwegein. Om als buffer te fungeren is een solide reservepositie van belang. De Reserve Grondbedrijf is en blijft bestemd voor projecten ten behoeve van grondexploitaties en faciliterend grondbeleid.