

2015 - 453

Nieuwegein



Ruimtelijk Domein

Nota Grondbeleid 2015-2019

Inhoudsopgave

Inleiding	3
Leeswijzer	4
1 Grondbeleid in context	5
2 Situationeel Grondbeleid	7
2.1 Omschrijving situationeel grondbeleid	7
2.2 Instrumenten	9
2.3 Grondprijsbeleid	11
3 Financiën en Organisatie	14
3.1 Organisatie	14
3.2 Planning & Controlcyclus	14
3.3 Grondexploitaties en methoden van verlies- en winstneming	15
3.4 Risicomanagement	17
3.5 Weerstandsvermogen	17
Samenvatting	18
Bijlage 1 - Toelichting op de systematiek van grondexploitaties	19

Inleiding

Nieuwegein heeft zich in rap tempo ontwikkeld en is momenteel grotendeels uit ontwikkeld. Onze stad bevindt zich al enige tijd in een overgangsfase van ontwikkeling naar beheer. De stad heeft goede voorzieningen, veel werkgelegenheid en een divers samengestelde bevolking. Het is de uitdaging dat zo te houden.

Voorname overgangsfase houdt dan ook niet in dat in Nieuwegein in het geheel niet meer wordt ontwikkeld en/of gebouwd. We hebben immers een stad en een divers samengestelde bevolking te onderhouden waarbij Nieuwegein ruimte blijft bieden aan starters, gezinnen, alleenstaanden en ouderen.

Onze ambitie om de stad op peil te houden en om blijvend een prettige leefomgeving te creëren voor de diverse bevolkingsgroepen, zal zich steeds meer gaan afspelen in een stedelijk bebouwde omgeving, waarbij tevens bestaand vastgoed zal worden getransformeerd. Uitleggebieden zijn immers niet meer voorradig (met uitzondering van het gebied Galecopperzoom dat pas na 2030 gerealiseerd kan worden). Dit betekent dat de toekomstige ontwikkelopgaven weliswaar kleiner van omvang zullen zijn, maar wel een stuk complexer van aard. Vanwege de stedelijke context waarbinnen deze opgaven zich afspelen dienen zich veel meer belangen aan; pro en contra. We zullen mede daarom onze toekomstige ontwikkelingen ook veel meer in samenspraak met de directe omgeving moeten doen.

Diverse nota's en visies van de gemeente beschrijven onze ambities over Wonen, de woningvoorraad, Woon-zorg, Duurzaamheid, organiseren van samenspraak en dergelijke. Deze Nota Grondbeleid gaat verder niet inhoudelijk in op deze thematieken. U dient het Grondbeleid te zien als 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 faciliterend aan deze ruimtelijke doelstellingen.

Daarbij 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 (thans onderdeel van het Ruimtelijk Domein) moet in principe de eigen broek ophouden en zet de succesvolle lijn voort van financieel solide grondbeleid. Doordat Nieuwegein bijna geen uitleggebieden meer heeft zal de focus van de gemeente verschuiven van actief naar faciliterend grondbeleid wanneer de actieve grondexploitaties afgerond zijn.

In de uitvoering van dit grondbeleid en ter verwezenlijking van allerlei ruimtelijke doelstellingen neergelegd in diverse nota's en visies, zullen dan ook de financiële consequenties goed in beeld worden gebracht opdat goed gefundeerde besluiten kunnen worden genomen.

Tot slot zal in deze Nota Grondbeleid duidelijk worden dat we geen blauwdruk bieden 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'. Zaken als de geformuleerde doelstellingen, eigendomsverhoudingen, ambities, financiële consequenties en de omvang van risico's spelen een rol in het bepalen van de onze.

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 bijlage 1 wordt een toelichting gegeven op de systematiek van grondexploitaties.

1 Grondbeleid in context

Zoals aangegeven in de inleiding bevindt Nieuwegein zich in een overgangsfase van ontwikkeling naar beheer. De ambitie is om de stad op peil te houden met haar goede voorzieningen, veel werkgelegenheid en een divers samengestelde bevolking.

Het verwezenlijken van deze ambitie vindt plaats 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 binnenstedelijke ontwikkelingen zijn weliswaar kleiner van omvang, maar ook een stuk complexer van aard dan bouwen in een uitleggegebied. Er zijn veel verschillende belangen die vaak op gespannen voet met elkaar staan.

Samen met de stad (inwoners, ondernemers) zal getracht moeten worden een ontwikkeling tot stand te brengen waarbij de diverse belangen zorgvuldig zijn afgewogen.

Duurzaamheid is een belangrijk uitgangspunt bij nieuwe ontwikkelingen. Nieuwegein wil in 2040 een klimaatneutrale stad zijn.

Grondbeleid is niet iets dat op zichzelf staat. Het grondbeleid wordt niet alleen beïnvloed door de (ontwikkelingen in de) gemeente zelf, maar ook door regelgeving vanuit Europa, Rijksoverheid en Provincie. Voorbeelden zijn de Wet ruimtelijke ordening (die in 2018 zal worden vervangen door de Omgevingswet), Europese staatssteunregels, Europese aanbestedingsregels, Provinciale inpassingsplannen, Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) en de aankomende vennootschapsbelastingplicht voor gemeenten.

Ook de grondpositie die de gemeente heeft en de financiële situatie hebben grote invloed op het te voeren grondbeleid.

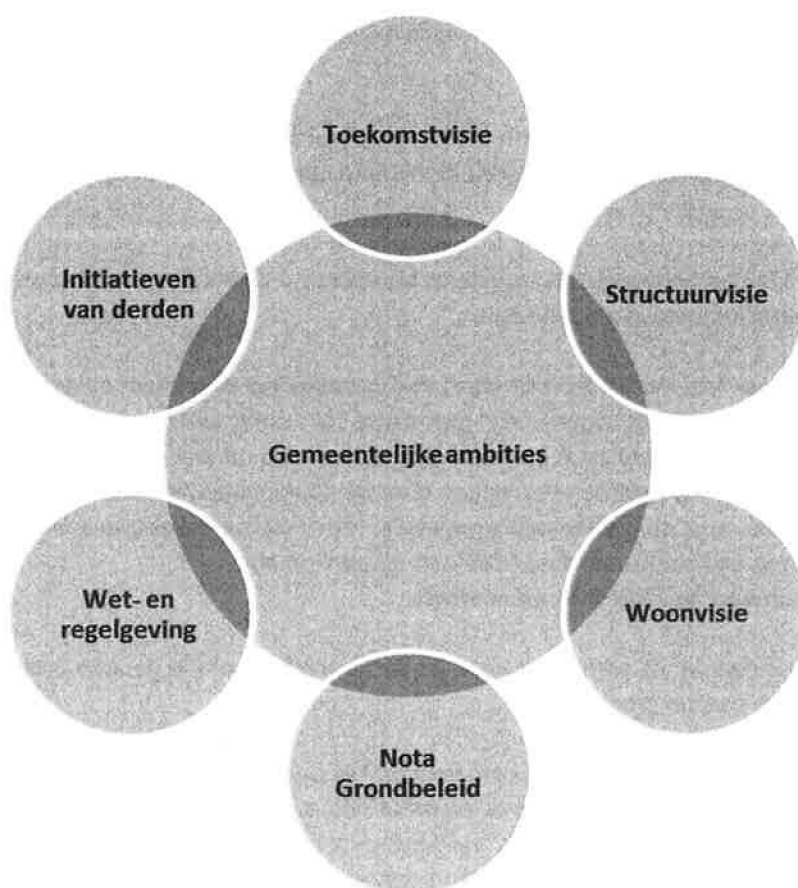
De tendens van wet- en regelgeving alsmede van het door de gemeente te voeren ruimtelijk beleid is dat grondbeleid meer en meer een multidisciplinair karakter krijgt. Vraagstukken van ruimtelijke ordening, volkshuisvesting, bedrijfsvestiging beleid, civieltechniek, aanbesteding, kwaliteit en financieel-economisch beleid worden meer en meer verweven. Het traditionele onderscheid tussen (eerst) "ruimtelijk ordenen" en (daarna) grondbeleid vervaagt en maakt plaats voor meer op ontwikkeling gerichte planologie met meer dan voorheen inbreng vanuit marktpartijen en samenleving.

In Nieuwegein is de ambtelijke organisatie hierop aangepast met de vorming van het Ruimtelijk Domein. Deze afdeling is ontstaan uit de afdelingen Duurzame

Ontwikkeling, Ruimtelijke Ontwikkeling, Grondbedrijf & Vastgoedzaken en een deel van het Ingenieurs en Projectmanagers Bureau daar waar het de projectmanagers betreft. In de rest van deze nota wordt met Grondbedrijf bedoeld, het geheel van activiteiten op het gebied van grondbeleid zoals deze worden uitgevoerd door het Ruimtelijk Domein en zoals deze in de financiële boekhouding apart wordt geadministreerd.

Een aantal ambities is inmiddels vastgelegd in nota's en visies waaronder Structuurvisie (2009). Gelet op de dynamiek van de samenleving zal deze op korte termijn herzien gaan worden. In 2015 zal de "Toekomstvisie" afgerond worden. In het kader van het Grondbeleid is ook de Woonvisie van belang.

Zoals eerder in deze nota vermeld is het Grondbeleid (slechts) een middel om het ruimtelijk beleid op een zo doeltreffend en doelmatig mogelijke wijze te realiseren. In het volgende hoofdstuk wordt ingegaan op hoe we de ambities kunnen verwezenlijken door inzet van situationeel grondbeleid.



Grondbeleid in context

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 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 vaststellingsprocedure. 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.

	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

Tabel verschillen actief versus faciliterend grondbeleid

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 winstgevende projecten van derden niet mee deelt in de winst. De gemeente kan dus alleen geld verdienen bij eigen winstgevende projecten. Deze positieve resultaten zijn vaak echter weer nodig om ook maatschappelijk gewenste maar verliesgevende projecten te kunnen realiseren.

Financieel solide grondbeleid

De Gemeente Nieuwegein heeft altijd een financieel solide grondbeleid gevoerd. Dit heeft ervoor gezorgd dat zij de economische crisis goed heeft doorstaan. 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.

Om de reservepositie verder te verstevigen, zijn wij voornemens om de gemeentelijke grondposities met ontwikkelingsmogelijkheden die passen binnen de gemeentelijke ambities én kunnen bijdragen aan de reserve Grondbedrijf met voorrang te ontwikkelen.

Gelet op de huidige (financiële) omstandigheden en het gebrek aan grondposities gaan we er in deze nota van uit dat het vertrekpunt van de gemeente Nieuwegein bij nieuwe ontwikkelingen een overwegend faciliterend grondbeleid is.

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. Het is voor een gezonde financiële huishouding van belang om ervoor te zorgen dat enerzijds de begroting in basis in evenwicht is en grondexploitaties hier niet voor nodig zijn. Deze zijn bedoeld voor een extra impuls in de stad. Dit kan zijn in financieel opzicht, ten behoeve van ruimtelijke kwaliteit, etc. Verdienlocaties blijven daarbij nodig om verliezen goed te maken op andere locaties. We blijven kijken naar de balans. Per grondexploitatie wordt gewogen wat het zwaarst moet wegen. Deze afweging is expliciet onderdeel van een raadsvoorstel over een eventueel te openen grondexploitatie.

2.2 Instrumenten

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

Gronduitgifte

De gemeente Nieuwegein zal over het algemeen grond verkopen, maar gaat in voorkomende gevallen 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.

Request for proposal

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.

Stedelijke herverkaveling

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

Selectie van marktpartijen

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 gemeente Nieuwegein zal de selectie van marktpartijen transparant en zoveel mogelijk op basis van concurrentie plaats laten vinden. Vooraf worden criteria opgesteld en selectie vindt vervolgens plaats via bijvoorbeeld een tender of een ontwerpwedstrijd. De raad bepaalt de kaders. 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.

Grondexploitatie

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 (soms wel 20 jaar) voordoen. Daarom moet rekening gehouden worden met de tijdswaarde van het geld. Dit betekent dat, onder invloed van onder meer inflatie, € 1,- nu een hogere waarde kent dan € 1,- over 20 jaar. Verder brengt geld in kas rente op en geleend geld kost rente.

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 bijlage 1 voor een uitgebreide toelichting op de systematiek van grondexploitaties.

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 m²) 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 bestel 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 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 m² grondprijs, gebaseerd op de comparatieve methode. Particuliere bouw kavels op Blokhoeve worden voor een vaste m² 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). 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 geen onderscheid gemaakt tussen grondgebonden woningen en appartementen.

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 periode van 10 jaar in functie blijft. Mocht dit anders zijn dan vindt correctie of verrekening plaats.

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 beter ligging ten opzichte van de naastgelegen locatie) tot uitdrukking te brengen in de grondprijs per m2 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 prijst 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 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 m2 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). Overige voorzieningen zijn bijvoorbeeld nutsvoorzieningen, telecom infrastructuur.

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. In Nieuwegein is flink wat groen te vinden dat hiervoor in aanmerking komt. Daarom wil de gemeente met haar inwoners heldere afspraken maken over de vorm van uitgifte (koop of huur) en het gebruik van snippergroen. De belangrijkste voorwaarde is dat de groenstroken in principe worden gebruikt om de tuin uit te breiden. 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 Organisatie

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 en specifieke ruimtelijke kaders in het bestemmingplan vast. Bij nieuwe projecten wordt de grondexploitatie geopend door de gemeenteraad, waarmee de financiële kaders worden vastgesteld waarbinnen kredieten kunnen worden geopend.

Het college voert het door de gemeenteraad vastgestelde grondbeleid uit, legt verantwoording af in de planning en 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.

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 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 begroting, de voorjaarsnota, de 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 grote projecten wordt besproken bij het programma grote gebiedsontwikkelingen en de risico's van het grondbedrijf worden meegenomen in de paragraaf weerstandsvermogen.

Daarnaast heeft het grondbedrijf een aparte rapportage, te weten de jaarstukken Grondbedrijf. De jaarstukken Grondbedrijf zijn bedoeld om meer gedetailleerde informatie te geven over de voortgang van de grondexploitaties, de uitgifte snippergroen en de verhuur van grond en vastgoed. Tussentijds rapporteert het grondbedrijf over de actuele financiële stand van zaken in de najaarsnota.

3.3 Grondexploitaties en methoden van verlies- en winstneming

Elke grondexploitatie moet zichzelf kunnen financieren. Er kunnen zwaarwegende redenen zijn om van dat principe af te wijken, bijvoorbeeld bij de stadsvernieuwingssystemen Vreeswijk-Noord, Binnenstad 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 van het Grondbedrijf. Hierbij dient rekening te worden gehouden met de rekeningvoorschriften omtrent winstneming (zie toelichting bij 'Winstneming bij grondexploitaties').

De rekeningvoorschriften zijn gebaseerd op het principe van "goed koopmanschap". De "huid" (lees "winst") mag niet verkocht worden voordat de beer (lees "de winst ook daadwerkelijk is gerealiseerd") geschoten is.

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 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 verliesgevende 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

Ten aanzien van winstneming bij grondexploitaties gelden de volgende spelregels:

In geval van winstgevende complexen wordt resultaat genomen vanaf het moment dat 50% van de verwachte opbrengst uit grondverkoop is gerealiseerd. Het resultaat wordt vervolgens genomen naar rato van de realisatie van opbrengst uit grondverkoop, waarbij een risicofactor wordt ingebouwd die omgekeerd evenredig is met de realisatie van de verkoop. Dit wordt geïllustreerd in de volgende staffel.

% verkopen gerealiseerd	% van de voorcalculatorische winst dat wordt verantwoord
0%	0%
10%	0%
20%	0%
30%	0%
40%	0%
50%	25%
60%	36%
70%	49%
80%	64%
90%	81%
100%	100%

Aan de winstneming worden de volgende voorwaarden gesteld:

- A. de kostprijsberekening geeft een betrouwbare inschatting van de nog te maken kosten;
- B. er zijn geen belangrijke onzekerheden over de nog te realiseren opbrengsten;
- C. de nog niet verantwoorde winst bedraagt minimaal 5% van de nog te maken kosten respectievelijk nog te realiseren opbrengsten (het hoogste bedrag is leidend) in het complex.

Als nadere uitwerking hiervan geldt dat:

1. jaarlijks, ingeval winstneming aan de orde komt, een expliciete toets plaatsvindt op de voorwaarden A en B door het grondbedrijf (afdeling Ruimtelijk Domein) en de planeconomen (afdeling Financiën);
2. voor de bepaling (voorwaarde C) van 5% van de nog te maken kosten respectievelijk nog te realiseren opbrengsten wordt uitgegaan van de nominale bedragen volgens de meest recente kostprijsberekening;

3. deze 5% wordt afgezet tegen de nog niet verantwoorde winst, ofwel het verschil tussen de voorcalculatorische winst en de te verantwoorden winst volgens bovenstaande staffel;
4. in het geval dat reeds winst is genomen en in een later jaar niet meer aan één van de voorwaarden (A t/m C) zou worden voldaan, met verdere winstneming wordt gewacht tot weer wel aan de voorwaarden wordt voldaan.

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 gewerkt met het geïndexeerd laten stijgen van de kosten en de opbrengsten. Dit zijn voor kosten en opbrengsten andere percentages waarbij het voorzichtigheidsprincipe wordt gehanteerd. Verder bevat de grondexploitatie posten onvoorzien, om eerste tegenvallers op te kunnen vangen.

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

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.

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 stad op peil te houden met haar goede voorzieningen, veel werkgelegenheid en een divers samengestelde bevolking 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;
- Gelet op de huidige (financiële) omstandigheden en het gebrek aan grondposities we er in deze nota vanuit gaan dat het vertrekpunt van de gemeente Nieuwegein bij nieuwe ontwikkelingen een overwegend faciliterend grondbeleid is.

Bijlage 1 - Toelichting op de systematiek van grondexploitaties

De gemeente kan er bij gebiedsontwikkelingen voor kiezen om actieve grondpolitiek te bedrijven. De gemeente Nieuwegein heeft dat gedaan bij bijvoorbeeld de Binnenstad, 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 rentekosten) uit te dekken. Ook alle opbrengsten van gronduitgiften en bijvoorbeeld 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 grondexploitatiesaldo wordt geraamd (winstgevend complex) dan mag deze winst pas worden genomen nadat deze is gerealiseerd (de winstneming is afhankelijk van de mate van realisatie van het plan en begint vanaf 50% van de gerealiseerde verkoopopbrengsten).

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 conform het Besluit begroting en verantwoording (hierna: BBV). 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.

Jaarresultaat Grondbedrijf

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

- Het resultaat beheer
 - verhuur van snippergroen/gronden
 - verhuur van commerciële ruimten
 - tijdelijk beheer exploitatiegebied (verzekeringen, ozb, onderhoud van bouwterreinen & wegen tijdens ontwikkeling)
 - 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
- Het treffen van een voorziening voor een nieuw in exploitatie te nemen plan met een verliesgevend karakter
- Resultaatsneming op een winstgevende grondexploitatie (afhankelijk van de mate van realisatie van de verkoopopbrengsten).

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 onvoorziene 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 (met onmiddellijke ingang) afgedekt moeten worden 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 het saldo van winstgevende complexen, na afronding, 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.

