



Nota **grondbeleid** 2024 - 2028



## Inhoudsopgave

|                |   |
|----------------|---|
| 1. Inleiding   | 4 |
| 1.1 Aanleiding | 4 |
| 1.2 Leeswijzer | 7 |

### Deel I De koers van het grondbeleid 8

|                                                       |    |
|-------------------------------------------------------|----|
| 2.1 Aanleiding grondbeleid: een ruimtelijk initiatief | 10 |
| 2.2 Stap 1 Maatschappelijk belang en grondpositie     | 11 |
| 2.3 Stap 2 Gemeentelijke afwegingen                   | 15 |
| 2.4 Uitkomst afwegingskader                           | 17 |

### Deel II: Gereedschapskist: welke instrumenten zet je in voor de gekozen regierol? 19

|                                            |    |
|--------------------------------------------|----|
| 3.1 Sturing met grondeigendom              | 19 |
| 3.2 Gronduitgifte                          | 21 |
| 3.3 Sturing met planologische instrumenten | 22 |
| 3.4 Publiek-private samenwerkingsvormen    | 23 |

### Deel III Verantwoording en Beheersing 24

|                                  |    |
|----------------------------------|----|
| 4.1 Financiële verantwoording    | 24 |
| 4.2 Financieel kader             | 26 |
| 4.3 Verantwoording en governance | 30 |

## Colofon



Niets uit deze publicatie mag worden gereproduceerd, verspreid of overgedragen in welke vorm of op welke manier dan ook, met inbegrip van fotokopiëren, opnamen, of andere elektronische of mechanische wijze, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Gemeente Veenendaal.



# 1. Inleiding

## 1.1 Aanleiding

Het ruimtelijke domein is voortdurend in beweging. De (markt) omstandigheden veranderen en er blijven zich uitdagingen voordoen. Grondbeleid is één van de belangrijke middelen om de stad in de gewenste richting te ontwikkelen. Veenendaal kan met het grondbeleid koers houden om op de veranderingen en uitdagingen te kunnen anticiperen. Het grondbeleid moet aansluiten bij de gemeentelijke doelstellingen en ambities, maar ook bij bovenlokale trends en ontwikkelingen.

### **Gemeentelijke ambitie**

De komende jaren staat Veenendaal voor grote uitdagingen. Een versnelling van de woningbouw is noodzakelijk om het woningtekort terug te dringen. De gemeente heeft de ambitie om een groot aantal woningen te realiseren als onderdeel van het woningbouwgebied Foodvalley. Het belang van voldoende woningen gaat hand in hand met het behouden en creëren van een hoogwaardige leefomgeving. Naast woonruimte hebben bewoners ook ruimte nodig voor onderwijs, recreatie, maatschappelijke voorzieningen en zorg. Daarom worden er eisen gesteld aan de kwaliteit van de leefomgeving.

Deze beleidsambities en doelstellingen voor de fysieke leefomgeving heeft de gemeente vastgelegd in de Omgevingsvisie 2030<sup>1</sup>. De visie beschrijft wat Veenendaal wil bereiken op het gebied van groen, mobiliteit, gezondheid en beweging, duurzaamheid, economie en veiligheid. Naast de omgevingsvisie legt gemeente Veenendaal (bestuurlijke) ambities en sectorale beleidsvoornemens vast in het raadsakkoord en sectoraal beleid.

### **Landelijke ontwikkelingen**

De hiervoor genoemde mix van gemeentelijke ambities vraagt om de nodige regie. Ook op landelijk niveau spelen uitdagingen waar Veenendaal mee wordt geconfronteerd. In de komende jaren zijn er uitdagingen op het gebied van netcongestie, stikstof, gestegen bouwkosten, landelijke huurregelingen, klimaattransitie en de complexiteit van binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen. Bovendien is sinds de invoering van het huidige grondbeleid (2020)<sup>2</sup> de wet- en regelgeving veranderd. De Omgevingswet is in werking getreden, het Besluit Begroting en Verantwoording is geactualiseerd en het Didam-arrest is van toepassing. Deze veranderingen vragen om een technische herziening van het grondbeleid. Ten aanzien van het Didam-arrest geldt het voorbehoud dat de inhoud onderhevig is aan de ontwikkeling van jurisprudentie.

### **Actualisatie grondbeleid**

Het grondbeleid is geen doel op zich, maar heeft een dienend karakter: het ondersteunt Veenendaal bij de realisatie van de (ruimtelijke) beleidsdoelstellingen en bestuurlijke ambities. Het biedt houvast bij de keuzes die de gemeente maakt en welke instrumenten zij inzet om haar doelen te bereiken. De leefomgeving transformeert namelijk niet direct door alleen planologische aanpassingen; hiervoor is initiatief nodig van de grondeigenaar en/of de gemeente. De gemeente kan hierin een meer actieve of faciliterende rol aannemen. Het grondbeleid geeft invulling aan de (eventueel) benodigde gemeentelijke regierol.

De bovengenoemde landelijke en gemeentelijke beleidsambities leiden tot grote opgaven op het gebied van woningbouw, klimaat en leefomgeving. Bij een hoog ambitieniveau zal de gemeente steeds vaker een (pro)actieve regierol innemen om bij te dragen aan de gewenste ruimtelijke ontwikkelingen. Op basis van maatwerk gaat de gemeente sturen door gebruik te maken van haar grondinstrumenten, waarbij strategische en anticiperende verwerving steeds belangrijker wordt. Het grondbeleid vormt hiervoor de werkwijze en voorwaarden.

De Nota Grondbeleid 2020 - 2024 is aan het einde van haar looptijd. Door de nieuwe koers en wijzigingen in wet- en regelgeving is een actualisatie van het grondbeleid nodig. De nieuwe Nota Grondbeleid 2024-2028 is hiervan het resultaat.

<sup>1</sup> Omgevingsvisie , Veenendaal (18-12-2020)

<sup>2</sup> Nota Grondbeleid 2020 – 2024, Grondgidsen en gemeente Veenendaal



## 1.2 Leeswijzer

De Nota Grondbeleid is een koersdocument. Het biedt Veenendaal een handvat om met een routekaart een afweging te maken tussen een meer actieve of faciliterende rol. In het eerste deel van het grondbeleid wordt hiervoor een afwegingskader gepresenteerd. De stappen in het afwegingskader worden besproken, evenals de verschillende regierollen die hieruit volgen.

In het tweede deel worden vervolgens grondinstrumenten gepresenteerd passend bij de gekozen regierol. De beschikbare juridische en financiële instrumenten worden besproken, met een focus op hoe gemeente Veenendaal deze instrumenten inzet.

Het gevoerde grondbeleid heeft financiële gevolgen voor de gemeente, zowel in het geval van actieve grondexploitaties als facilitaire projecten. In het laatste deel van de nota wordt ingegaan op de beheersing en verantwoording van de ruimtelijke projecten.

Kortom, het grondbeleid wordt uiteengezet in de volgende drie delen:

1. Afwegingskader bieden voor de benodigde regierol, om het faciliteren en sturen van maatschappelijk gewenste ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk te maken.
2. Het presenteren van de juridische en financiële grondinstrumenten en de toepassing hiervan.
3. Het transparant maken van de beheersing en verantwoording van de ruimtelijke ontwikkelingen.

## Deel I De koers van het grondbeleid

In de basis zijn er twee uiterste vormen van grondbeleid: actief en faciliterend. Daartussen bevinden zich allerlei mengvormen van deze uitersten. De keuze voor de vorm van grondbeleid hangt sterk af van de beleidsdoelstellingen.

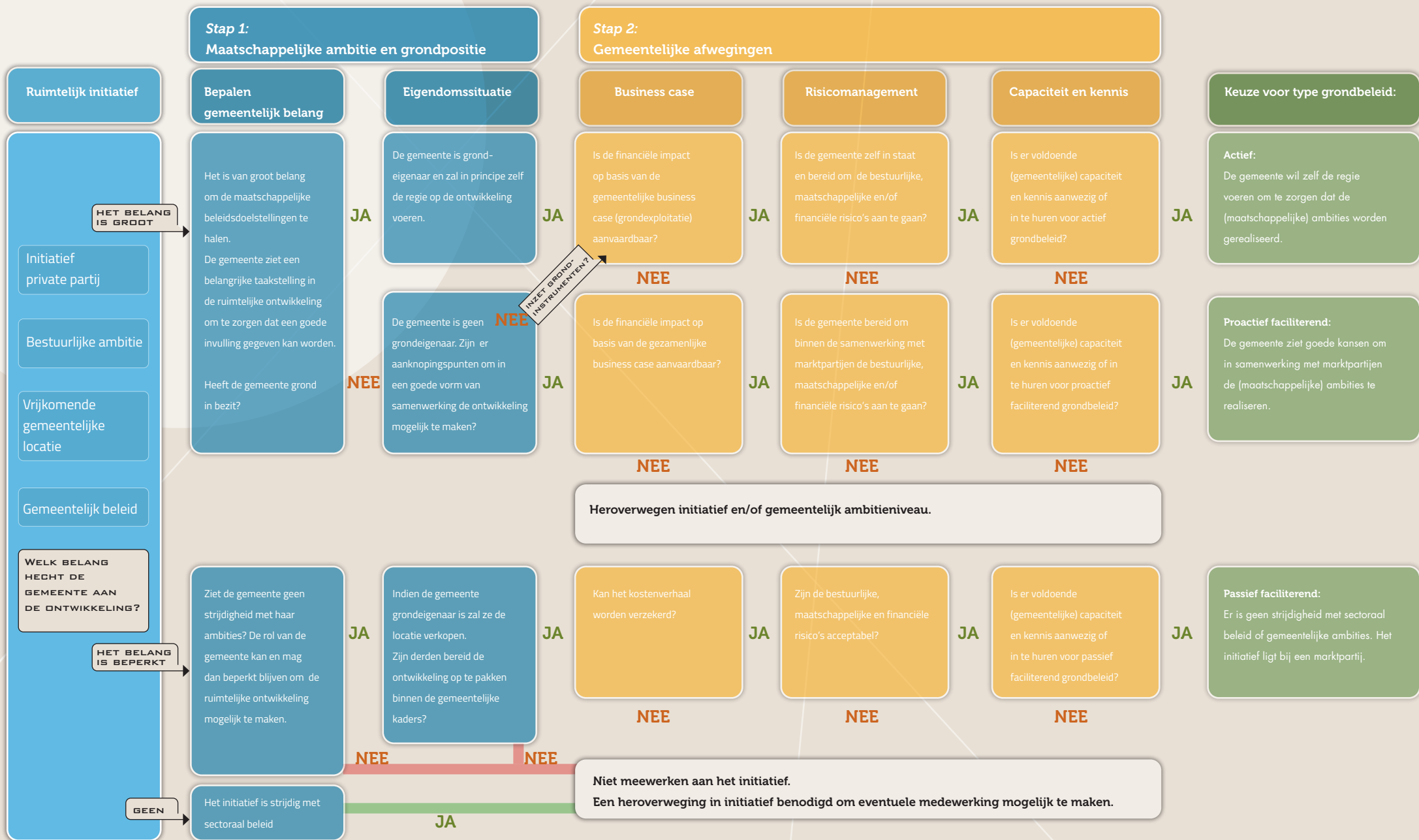
De gemeente Veenendaal heeft, gezien haar doelstellingen, behoefte aan groei en doorontwikkeling. Het kwaliteitsniveau is hierbij ook van belang, met voldoende voorzieningen, groen en aandacht voor klimaat en mobiliteit. De beleidsambities en doelstellingen vereisen een bepaalde mate van regie door de gemeente. Een volledig facilitair grondbeleid sluit niet goed aan bij deze regisserende rol. Om de doelen te bereiken zullen namelijk actief grondinstrumenten worden ingezet.

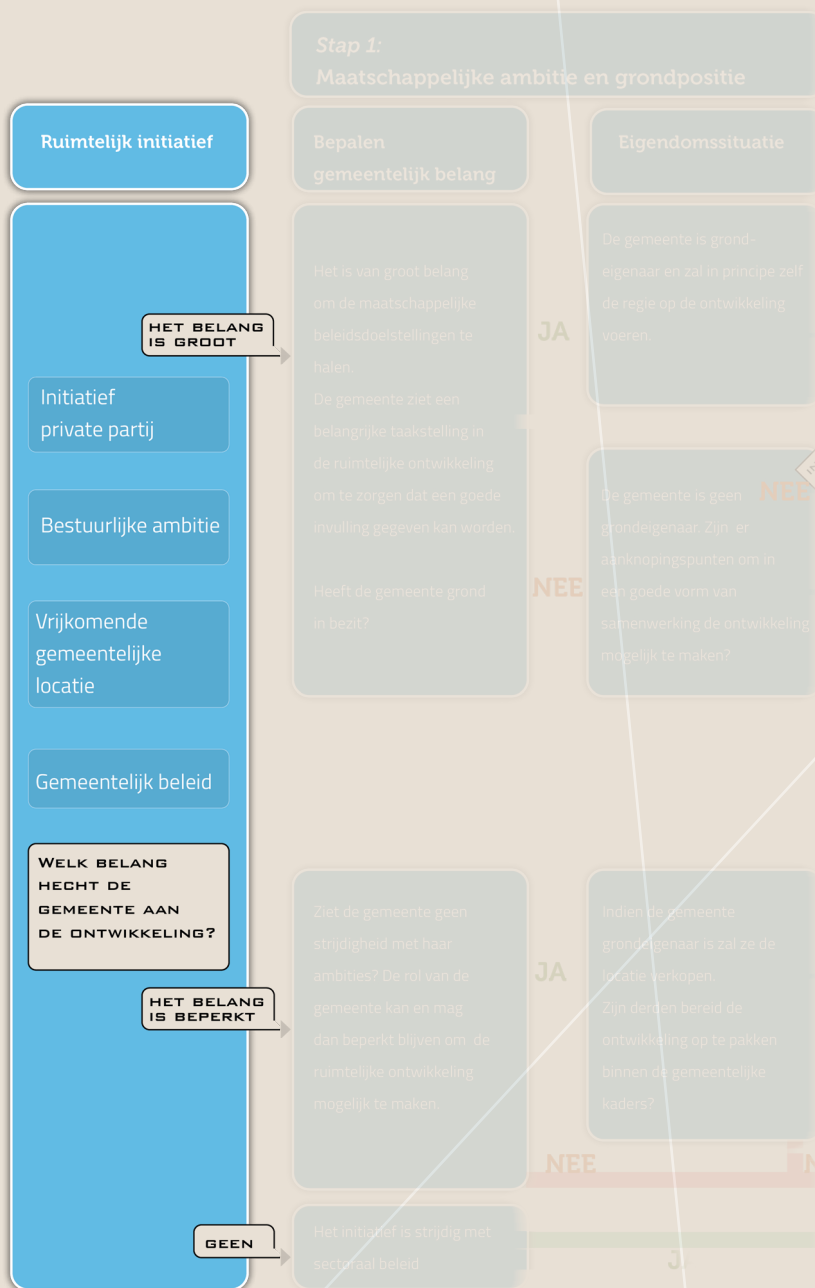
De gemeente wil meer regie, maar het grondbezit van de gemeente is de afgelopen jaren steeds schaarser geworden. In sommige gevallen zal grond worden verworven om de ruimtelijke ontwikkeling en/of ambities, welke niet door marktpartijen worden opgepakt, mogelijk te maken, maar in veel andere gevallen zal de ontwikkeling plaatsvinden op grond van marktpartijen, waarbij de gemeente een proactieve maar faciliterende rol aanneemt. Door het beperkte grondbezit zou een volledig actief grondbeleid ook niet passend zijn.

De koers van Veenendaal voor de periode 2024-2028 is daarom om **situationeel grondbeleid met actieve kleuring** toe te passen. Situationeel grondbeleid betekent dat maatwerk wordt toegepast door bij iedere situatie een afweging te maken welk grondbeleid het beste past. In het afwegingskader nemen de ambities toe, waardoor sneller voor actief grondbeleid wordt gekozen om te kunnen voldoen aan de ruimtelijke beleidsdoelstellingen. Het situationeel grondbeleid zal hierdoor steeds vaker een actieve kleuring krijgen. De gemeente hanteert voor dit maatwerk een afwegingskader, hierna te zien, dat in dit hoofdstuk wordt toegelicht.

**“Situationeel grondbeleid met actieve kleuring”**







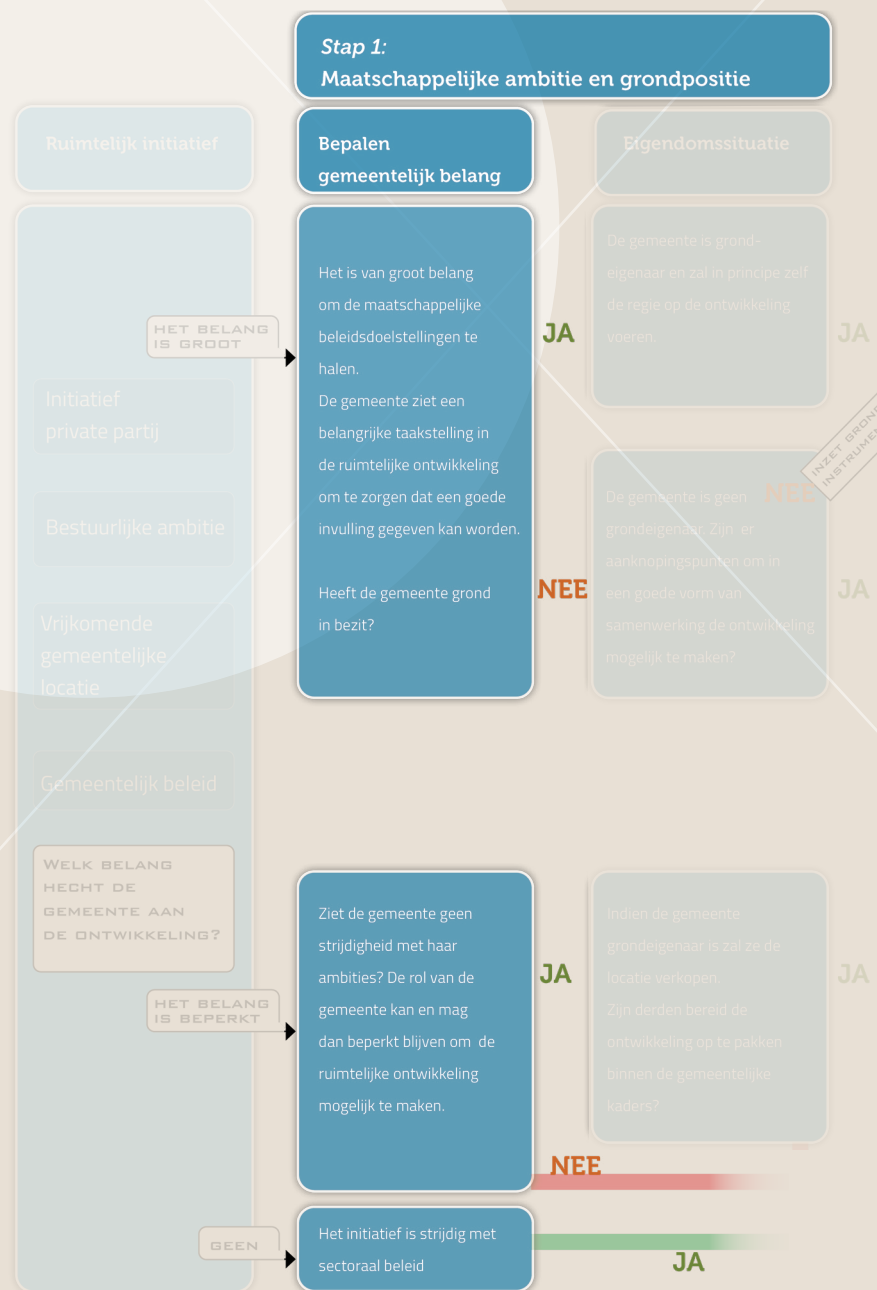
Het afwegingskader begint met de aanleiding: een ruimtelijk initiatief waarop grondbeleid wordt toegepast. Een initiatief kan ontstaan vanuit gemeentelijke vraag, maar ook naar aanleiding van aanbod vanuit de markt.

In het eerste geval zal het gaan om gemeentelijke initiatieven die voortkomen uit gemeentelijk beleid of bestuurlijke ambitie. Deze zijn vastgelegd in de Omgevingsvisie, het raadsprogramma en sectorale beleidsdocumenten. De gemeente speelt hierbij een proactieve rol, waarbij zij initiatief neemt om ervoor te zorgen dat deze plannen worden uitgevoerd. Dit vraagt om integrale en overkoepelende sturing via de projectorganisatie van de gemeente.

In het tweede geval gaat het om een initiatief welke niet voortkomt uit gemeentelijk beleid, maar naar aanleiding van een aanbod vanuit de markt. Bijvoorbeeld wanneer een locatie beschikbaar komt voor ontwikkeling. Een voorbeeld hiervan is een vrijkomende gemeentelijke locatie, zoals een schoolgebouw.

Daarnaast kunnen er ook initiatieven vanuit derden komen, bijvoorbeeld wanneer een marktpartij een stuk grond heeft dat in aanmerking komt voor herontwikkeling.

Het afwegingskader geeft vervolgens richting aan de manier waarop de gemeente handelt bij ruimtelijke initiatieven. De gemeente neemt bij elk initiatief een standpunt in over hoe zij hiermee om wil gaan. De eerste vraag die gesteld wordt, is: welk belang hecht de gemeente aan deze ontwikkeling? Deze vraag wordt in stap 1 beantwoord.



## 2.2 Stap 1 Maatschappelijk belang en grondpositie

Na de aanleiding volgt de eerste stap in het afwegingskader: de beoordeling of een ruimtelijke ontwikkeling bijdraagt aan de realisatie van maatschappelijke beleidsdoelstellingen. De gemeente kan hierbij een groot of beperkt maatschappelijk belang hebben. Als het belang groot is, zal de gewenste mate van sturing hoger liggen. De gemeente ziet dan een actieve taak voor zichzelf weggelegd, omdat anders een beleidsdoelstelling niet wordt gehaald.

### Groot maatschappelijk belang

Wanneer bepaald is dat er een groot maatschappelijk belang is, zal de gemeente actief te werk gaan. Zij stuurt dan om haar ambities en waarden in de ruimtelijke ontwikkeling te realiseren. In dat geval kiest de gemeente voor een actieve regierol. De gemeente kan dan zelf een 'producerende' rol vervullen, wat betekent dat zij het openbaar gebied aanlegt en kavels uitgeeft.

Het is echter niet altijd noodzakelijk dat de gemeente een actieve rol inneemt wanneer het maatschappelijk belang groot is. Door samen te werken met initiatiefnemers kunnen goede afspraken worden gemaakt, waarbij de gemeente proactief faciliterend te werk gaat. In dit scenario nemen marktpartijen een deel van de producerende taken van de gemeente over.

### Beperkt maatschappelijk belang

Daarnaast kunnen er initiatieven van derden komen die niet voortkomen uit sectoraal beleid of gemeentelijke ambities. In dat geval kan het belang van de gemeente beperkt zijn. Wanneer het initiatief echter (beperkt) bijdraagt aan de gemeentelijke belangen, kan de gemeente passief faciliterend optreden. Als een initiatief daarentegen in strijd is met de gemeentelijke doelen, zal de gemeente geen medewerking verlenen.



### Wanneer wordt de regierol bepaald?

De eerste stap om de regierol te bepalen zal in het geval van gemeentelijke initiatieven worden doorlopen tijdens het planvormingsproces. In het geval van een marktinitiatief zal de regierol tijdens de omgevingstafel worden bepaald. Tijdens dit proces wordt nagedacht over de rol van de initiatiefnemer en de gemeente. Ook tijdens de voorbereidings- en uitvoeringsfase zal regelmatig heroverwogen worden wat de onderlinge rol is van de gemeente en de initiatiefnemer. Het is een iteratief proces.

In praktijk kan het ook gaan om een combinatie van actief en faciliterend grondbeleid. De gemeente kan bij een project bijvoorbeeld een deel faciliteren, waarbij marktpartijen het initiatief nemen, maar tegelijkertijd zelf ook aankopen doen.

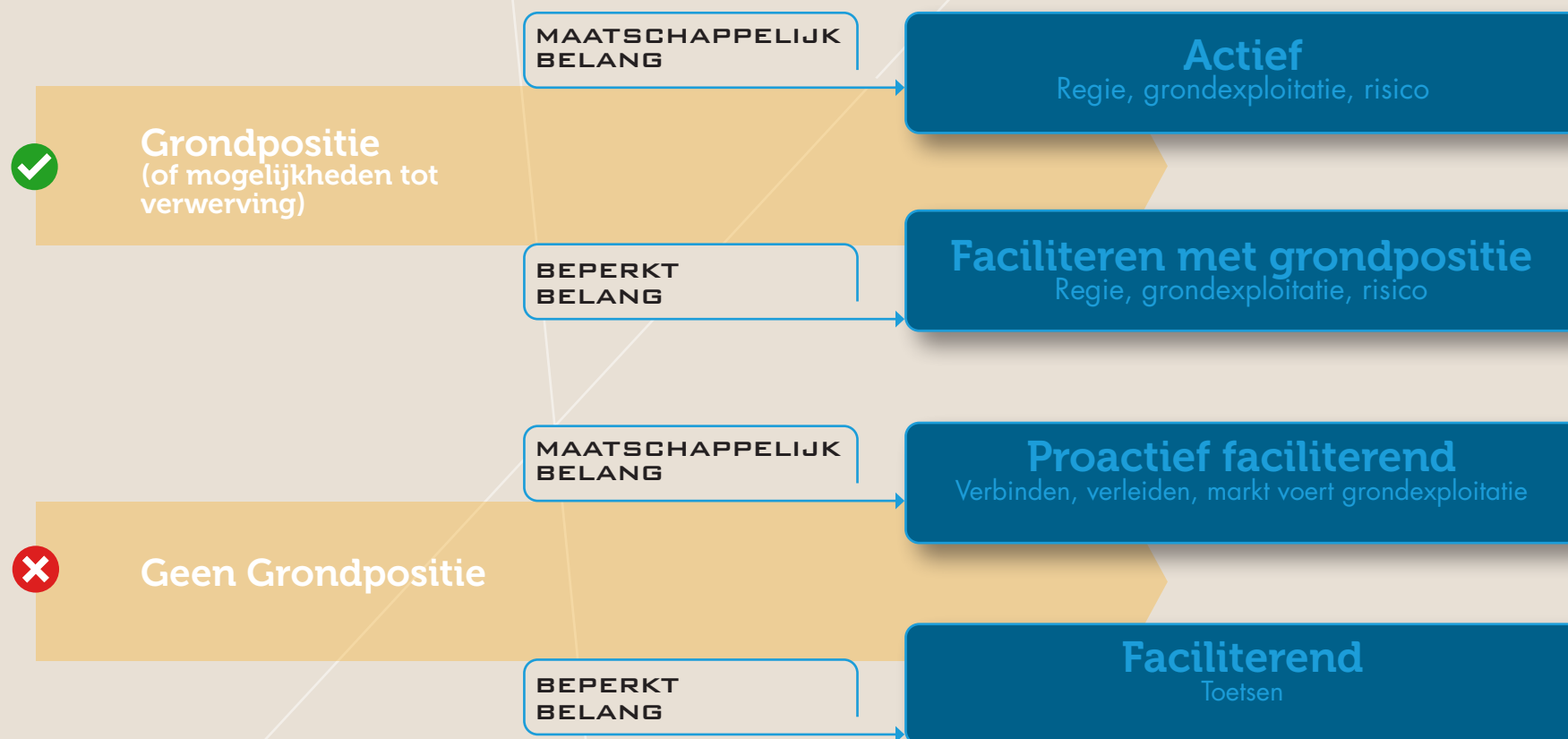






## Publiek-private samenwerking

- De gemeente kan binnen de actieve regierol ervoor kiezen om de ruimtelijke ontwikkeling via een publiek-private samenwerking te realiseren. Deze samenwerking kan op verschillende manieren worden vormgegeven, afhankelijk van de rol die de gemeente voor zichzelf ziet binnen de samenwerking. De keuze voor een publiek-private samenwerking kan voortkomen uit overwegingen met betrekking tot het risicoprofiel of de financiering.



## 2.3 Stap 2 Gemeentelijke afwegingen

In het afwegingskader (schema op pagina 9 en uitsnede hiernaast) bepaal je eerst de regierol op basis van de maatschappelijke doelstellingen en de grondpositie. Vervolgens worden de afwegingen doorlopen om te bepalen of de gewenste regierol uitvoerbaar is. De afwegingen kunnen ertoe leiden dat de regierol heroverwogen wordt. Verder bieden de afwegingen een onderbouwing voor de gekozen regierol. Deze afwegingen hebben betrekking op de financiële impact, risico's (maatschappelijk en financieel), kennis en capaciteit.

### Financiële impact (businesscase)

Een belangrijke overweging bij ruimtelijke ontwikkelingen is de financiële impact. Om deze impact in kaart te brengen, wordt een businesscase opgesteld waarin de kosten en baten van de toekomstige ontwikkeling zo nauwkeurig mogelijk worden bepaald. In de beginfase van het project worden vaak meerdere scenario's uitgewerkt in een scenarioanalyse. Het financiële resultaat van de businesscase en scenarioanalyse (positief of negatief) kan de gemeente helpen bepalen om de ontwikkeling wel of niet op te pakken.

Het financiële resultaat is echter niet altijd leidend. Bij een negatief resultaat wordt bekeken of het plan programmatisch kan worden bijgestuurd om een sluitende businesscase te realiseren. Daarnaast kan worden gezocht naar alternatieve dekkingsbronnen voor het tekort, zoals (rijks-)subsidies. Indien een onrendabel resultaat niet vermijdbaar is en de markt de ambitie niet oppakt, maar het belang maatschappelijk wel groot is, kan de gemeente kiezen voor dekking vanuit de gemeentelijke (risico)reserves.



### Risico (maatschappelijk en financieel)

Actief grondbeleid gaat gepaard met een hoger risicoprofiel voor de gemeente. De risico's kunnen aanzienlijk zijn en gedurende meerdere jaren aanhouden. Risico's kunnen zich voordoen op bestuurlijk, maatschappelijk of financieel vlak. Er dient daarom een afweging gemaakt te worden op de risicobereidheid van de gemeente. Hoe groot de risicobereidheid is hangt af van het maatschappelijk belang van de ontwikkeling. Wanneer de gemeente het risico niet kan of wil dragen zou gekeken kunnen worden of marktpartijen dit op zich willen nemen. In de facilitaire rol heeft de gemeente een minder hoog risicoprofiel omdat deze deels bij de ontwikkelaar ligt.

### Capaciteit en kennis

Een actieve regierol vereist voldoende capaciteit en kennis. De (mogelijk) benodigde verwerving en actieve sturing vraagt meer van het gemeentelijk apparaat. In de regel zou er genoeg ambtelijke capaciteit beschikbaar moeten zijn voor het gewenste ambitieniveau. Er zal op portefeuvilleniveau gekeken moeten worden naar de verdeling van capaciteit en kennis. Deze afweging zou belangrijke ontwikkelingen niet tegen moeten houden, maar moet wel telkens meegenomen worden in het afwegingskader.

#### Stap 2: Gemeentelijke afwegingen





## 2.4 Uitkomst afwegingskader

Na doorlopen van het afwegingskader komt de gemeente uit op een regierol. Er zijn in totaal drie verschillende vormen maar er kan ook besloten worden om geen medewerking te verlenen. Onderstaand worden de rollen toegelicht:

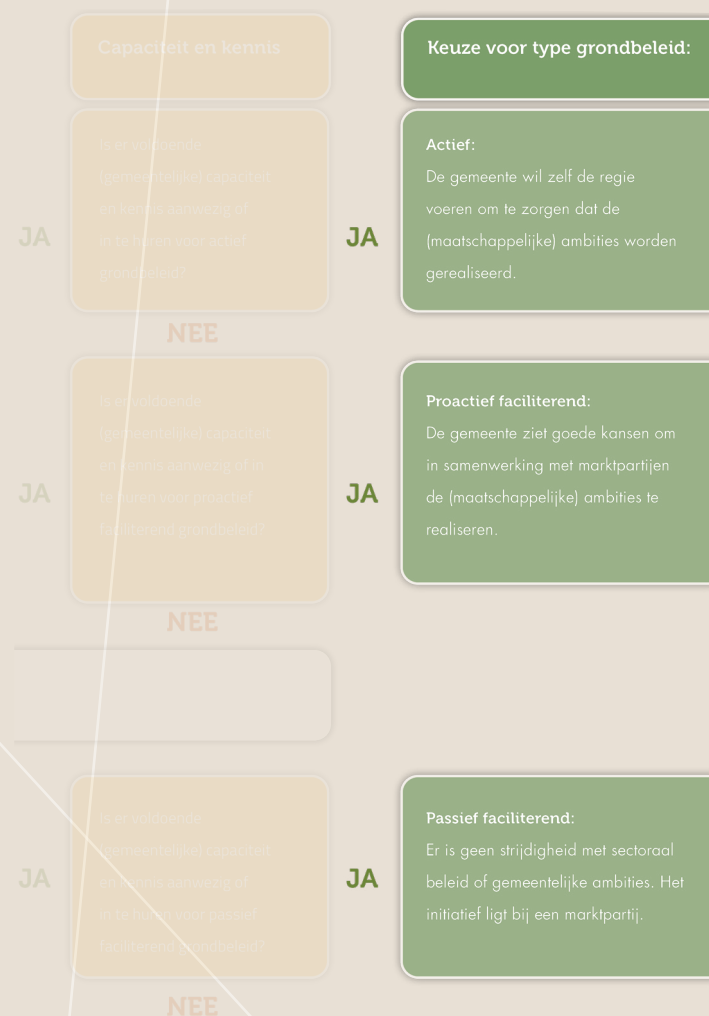
### 1 Actief grondbeleid (ontwikkelen)

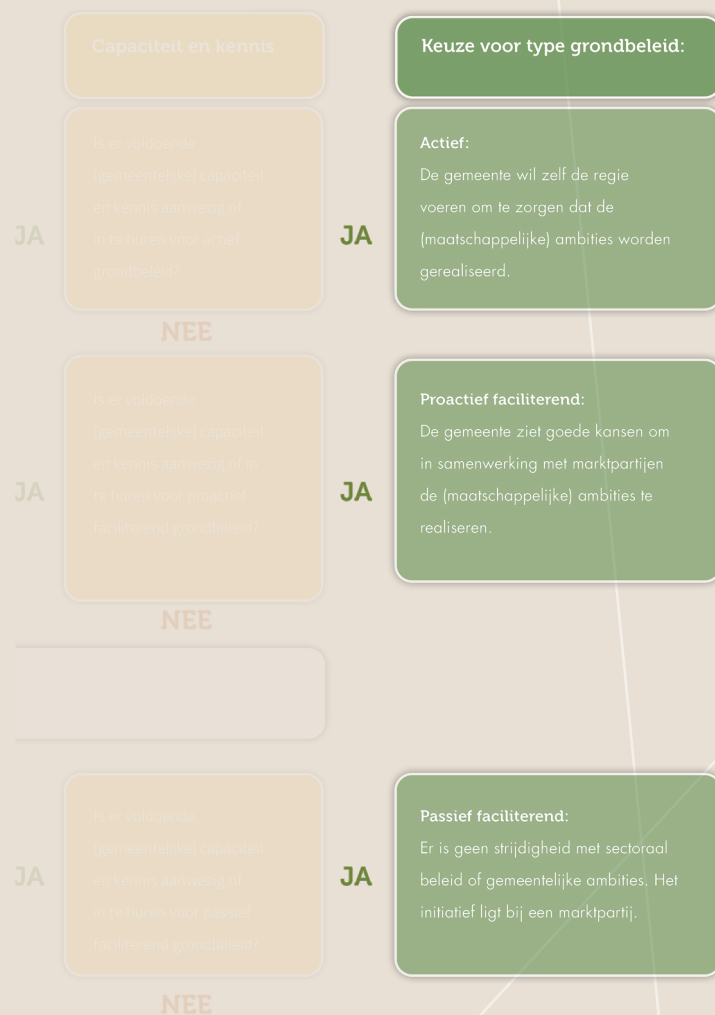
De gemeente kan kiezen voor een producerende rol door voor eigen rekening en risico de grondexploitatie te voeren. Er worden actief gronden aangekocht en ontwikkeld, bestaande eigendommen herontwikkeld of risicodragende samenwerkingen met marktpartijen aangegaan. De gemeente doorloopt een planologische procedure om de gewenste bouw- en gebruiksmogelijkheden te verkrijgen en zorgt ervoor dat de grond geschikt wordt gemaakt om te bebouwen (bouwrijp) en te leven (woonrijp).

Een actieve rol is weggelegd als een ontwikkeling (hoge) prioriteit heeft en in maatschappelijke zin (zeer) wenselijk is. Met de grondpositie (al dan niet nog te verwerven) voert zij regie door het plangebied naar eigen inzicht uit te werken en in samenhang te ontwikkelen. De gemeente kan ook een actieve rol oppakken als de markt het initiatief niet neemt en niet hiertoe te stimuleren is. Soms kan het simpelweg financieel voordeliger zijn om een actieve rol als grondproducent aan te nemen.

### 2 Proactief faciliterend grondbeleid (stimuleren)

In deze rol wordt veelal een proactieve houding aangenomen. Het grote verschil met 'passief' faciliterend grondbeleid is dat bij proactief faciliterend grondbeleid de gemeente actief meedenkt met private partijen door te stimuleren en te verbinden. Bij het ontbreken van marktinitiatief neemt de gemeente een aanjagende en verbindende functie in en schept het klimaat om een ruimtelijke ontwikkeling van de grond te krijgen. De keuze voor deze rol is afhankelijk van de bijdrage van de ontwikkeling aan gemeentelijke ambities. De gemeente kan het planologisch proces actief ondersteunen en ook initiëren. In deze regierol is zij bereid om beperkt risico te nemen. De gemeente beschouwt zich als partner in het project.





**Niet meewerken aan het initiatief.**

Een heroverweging in initiatief benodigd om eventuele medewerking mogelijk te maken.

### 3 Passief faciliterend grondbeleid (faciliteren)

Als de ruimtelijke ontwikkeling beperkt bijdraagt aan de realisatie van gemeentelijke ambities kan er worden gekozen voor een passief faciliterende houding. De gemeente laat de grondexploitatie over aan private partijen. Zij stuurt dus uitsluitend op basis van haar publiekrechtelijke bevoegdheden. De kosten die de gemeente maakt om het plan te faciliteren verhaalt zij op de private partij. Het volledige risico van de ontwikkeling ligt bij de private partij. De gemeente neemt geen initiatief of spoort de markt niet aan tot ontwikkelen. De ontwikkeling heeft voor de gemeente geen of een lage prioriteit. Het initiatief en het ontwikkel- en planologisch proces ligt bij de private partij. De gemeente toetst vanuit haar publiekrechtelijke rol of de ontwikkeling strookt met haar beleid, doelen en ambities, waarbij zij vanuit dit oogpunt enkel faciliteert.

### 4 Niet meewerken

Als een initiatief op geen enkele manier bijdraagt aan of zelfs strijdig is met de ambities en het sectorale beleid, dan wordt geen medewerking verleend. Medewerking wordt in basis niet verleend als een initiatief niet economisch uitvoerbaar is en de gemeente haar kosten niet kan verhalen.



## Deel II Gereedschapskist: welke instrumenten zet je in voor de gekozen regierol?

De gemeente beschikt over een breed palet aan instrumenten waarmee zij voorwaarden kan stellen en kan sturen bij ruimtelijke ontwikkelingen. De inzet van deze instrumenten hangt af van het gekozen grondbeleid. Hieronder volgt een overzicht van de instrumenten.

### 3.1 Sturing met grondeigendom

#### Actief:

De gemeente wil zelf de regie voeren om te zorgen dat de (maatschappelijke) ambities worden gerealiseerd.

Wanneer uit de eerste stap van het afwegingskader blijkt dat de gemeente een hoge ambitie heeft en hierbij geen concessies wil doen, zal zij actief willen sturen. Het betekent dat de gemeente zelf proactief gronden verwerft wanneer blijkt dat de grond nog niet in bezit is en het financieel en maatschappelijk verantwoord is om deze te verwerven.

#### Grondverwerving (actief grondbeleid)

Grondaankopen worden gedaan om maatschappelijke ambities te waarborgen en actief te kunnen sturen. Door cruciale (grond)posities in te nemen bepaalt de gemeente de richting en uitkomst van de ontwikkeling in een gebied waar ook marktpartijen een positie hebben ingenomen of kunnen innemen. Daarnaast kan de gemeente door eigen initiatief andere partijen overtuigen om tot ontwikkeling over te gaan.

Het besluit om grond aan te kopen is een weloverwogen keuze. De gemeente beschikt daarbij over de instrumenten van onteigening en het voorkeursrecht op grond van hoofdstuk 9 van de Omgevingswet.

Een goede voorbereiding aan het begin van het aankoopproces is essentieel om een aankoop succesvol te laten zijn. Een aankoopstrategieplan helpt de gemeente daarbij. Een randvoorwaarde is dat de grondaankoop marktconform is en wordt onderbouwd met een onafhankelijk en volledig onderbouwde taxatie van minimaal één onafhankelijke deskundige. Uitgangspunt is dat de grond op minnelijke basis wordt verkregen. De instrumenten van onteigening en voorkeursrecht zijn met name van belang als een minnelijke overeenstemming niet lukt of niet tegen redelijke en marktconforme uitgangspunten kan worden verkregen (onteigening) dan wel de gemeente grondspeculatie en prijsopdrijving wil voorkomen (voorkeursrecht).

#### Planmatig verwerven

De gemeenteraad heeft al een grondexploitatie vastgesteld waarbij een duidelijk ruimtelijk en financieel kader is bepaald. Verwerving is noodzakelijk voor de uitvoering van deze vastgestelde kaders. Het benodigde budget voor de verwerving is financieel vastgesteld met de grondexploitatie.

#### Anticiperend verwerven

De gemeenteraad heeft nog geen grondexploitatie vastgesteld, maar er is al wel sprake van bepaalde planvorming. Het ruimtelijke kader is door de raad vastgesteld in een visie of beleidsdocument. De aankoop wordt gedaan om het ruimtelijke kader te kunnen realiseren. Anticiperende verwerving vindt plaats omdat de gemeente een bepaalde grondpositie wil innemen of initiator wil zijn van de toekomstige ruimtelijke ontwikkeling.

### Strategisch verwerven

De gemeente heeft nog geen planvorming in beeld, maar wil een toekomstige ontwikkeling mogelijk maken. De gronden worden verworven met het oog op gebiedsontwikkeling, waarvoor nog geen operationele grondexploitatie is vastgesteld. De gemeente kan in sommige gevallen overgaan tot grondaankoop vanwege verschillende strategische overwegingen:

- Als ruilgrond om strategisch ingezet te kunnen worden voor een gewenste grondpositie.
- Om ongewenste effecten (speculatie, vertragingen) op toekomstige planontwikkelingen te voorkomen.
- Een vrijkomende locatie die met de huidige functie niet past bij de visie van Veenendaal.
- In een vroeg stadium een aankoop te doen in het gebied om hiermee andere ontwikkelingen te stimuleren.

### Voorkeursrecht

Het voorkeursrecht geeft de gemeente de mogelijkheid om een voorkeurspositie in te nemen bij de aankoop van gronden. Onder de Omgevingswet kan het voorkeursrecht gevestigd worden op grond van een vastgesteld programma. De gemeente kan hierdoor in een vroeg stadium (nog voor de omgevingsvisie) het voorkeursrecht vestigen. Door een voorkeursrecht op de grond te vestigen, kan de grondeigenaar bij een voorgenomen verkoop eerst alleen een aanbieding doen aan de gemeente. De procedure gaat in principe uit van verwerving op een minnelijke wijze, wat betekent dat er vrijwillig onderhandeld wordt over de verkoop.

Het voorkeursrecht is een passief verwervingsinstrument dat de gemeente helpt bij actief grondbeleid. Doordat de gemeente de grond met voorrang kan aankopen, heeft zij een betere positie op de grondmarkt. De actieve regierol van de gemeente kan hiermee worden versterkt. Het helpt Veenendaal ook om gronden marktconform aan te kunnen kopen zonder prijsopdrijving door speculatie. Het voorkeursrecht zal alleen gebruikt worden als actief grondbeleid (verwerving) nodig is om de gemeentelijke ambities te realiseren.

### Onteigening

Onteigening is een instrument dat het ontnemen van grondeigendom in het algemeen belang mogelijk maakt. Het instrument is in hoofdstuk 11 van de Omgevingswet opgenomen. Het wordt enkel ingezet als andere vormen van verwerving niet mogelijk blijken te zijn en de maatschappelijke belangen zeer groot zijn. Onteigening geldt als 'ultimum remedium', een laatste redmiddel. Onteigening kan alleen worden ingezet als er een aantoonbaar algemeen belang, noodzaak, urgentie en planologische basis is. De toepassing hiervan is gebonden aan strikte toetsingscriteria die zijn vastgelegd onder de Omgevingswet. Daarnaast kan na de administratieve start van de onteigeningsprocedure alsnog worden gekeken naar de bereidheid tot minnelijke verwerving. De onteigeningsprocedure kan hierbij een stimulerende werking hebben.



## 3.2 Gronduitgifte

### Proactief faciliterend:

De gemeente ziet goede kansen om in samenwerking met marktpartijen de (maatschappelijke) ambities te realiseren.

Gronduitgifte kan op verschillende manieren gebeuren (verkoop, uitgifte in erfpacht, opstalrecht, verhuur, grondruil, bruikleen, pacht, natuurbeheer etc.) en hangt af van de specifieke situatie; het is maatwerk. Gronduitgifte is één van de instrumenten waarmee actief gestuurd kan worden. Er kunnen voorwaarden aan uitgifte worden gesteld bij de selectie van partijen die bijdragen aan het behalen van gemeentelijke ambities. Met gronduitgifte kan Veenendaal een producerende rol op zich nemen door (bouwrijpe) grond

te verkopen. Veenendaal hanteert bij gronduitgifte marktconforme prijzen en voorwaarden. Gronduitgifte geschiedt in beginsel door middel van een openbare selectie procedure.

### Openbare selectieprocedure

Bij een openbare selectieprocedure brengen marktpartijen in concurrentie een aanbieding uit. Dit zorgt voor marktwerking en geeft een optimale uitkomst. Veenendaal kan een bodemprijs noemen, die de gemeente baseert op een haalbaar programma. Deze bodemprijs is marktconform.

Naast financiële selectiecriteria kan Veenendaal ook inzetten op kwalitatieve selectiecriteria. Dit kan bijvoorbeeld betrekking hebben op duurzaamheidsaspecten of een doordachte ruimtelijke invulling van een perceel.

### Eén-op-één gunning

Een uitzondering op de openbare selectieprocedure is toegestaan wanneer op basis van objectieve, toetsbare en redelijke criteria maar één serieuze gegadigde in aanmerking komt voor de gronduitgifte. In dat geval is het de gemeente toegestaan om één-op-één te onderhandelen met deze partij binnen de wettelijke kaders.

## Samenwerking

Bij publiek-private samenwerkingen kan ook sprake zijn van gemengd eigendom of een situatie waarin alle grond in eigendom is van de gemeente. Wanneer gronden uitgegeven worden in het kader van de publiek-private samenwerkingen zal dit ook op grond van objectief, toetsbaar en redelijke criteria moeten gebeuren. Een criterium kan zijn dat er een marktpartij aanwezig is in het gebied waarmee samenwerking nodig is voor de realisatie van het stedenbouwkundig plan. In dat geval is de grond van derden nodig voor uitvoering van het ruimtelijk beleid<sup>3</sup>. In paragraaf 3.3 worden samenwerkingsvormen nader toegelicht.

## Zakelijk recht

De uitgifte van gronden geschiedt in beginsel door middel van overdracht van het eigendomsrecht. Er zijn situaties denkbaar waarbij de keuze valt op een andere vorm, bijvoorbeeld wanneer de gemeente haar regie wil behouden op de grond en het gebruik hiervan. Dan vormt de uitgifte in erfpacht of het vestigen van een opstalrecht een goed alternatief. De condities en vestigingsvoorwaarden zijn afgestemd op marktconforme en redelijke uitgangspunten, waarbij de gemeente een gelijkwaardige rechtspositie inneemt ten opzichte van de zakelijke gerechtigde. De canon of retributie is een afgeleide van de kapitaalsrente die wordt vermeerderd met een risico-opslag.

## Grondprijzenbrief

Bij gronduitgifte en zakelijk recht is de hoofdlijn dat een verkooptransactie via een openbare selectieprocedure verloopt. Grondprijzen worden dan bepaald door markttechnische omstandigheden. Dit geldt niet voor gereguleerde prijzen binnen het sociale of maatschappelijke domein. Het College stelt jaarlijks een grondprijzenbrief<sup>4</sup> vast voor de grondprijzen van sociale woningbouw (sociale huur en sociale koop), maatschappelijke functies, nutsvoorzieningen en snippergroen/-grijs en de retributies voor zakelijk recht.

<sup>3</sup> Handreiking Didam Handreiking over gronduitgifte na Didam-arrest | VNG

<sup>4</sup> Grondprijzenbrief Collegebesluit tot vaststelling van de Grondprijzenbrief 2024 (officielebekendmakingen.nl)

### 3.3 Sturing met planologische instrumenten

#### **Passief faciliterend:**

Er is geen strijdigheid met sectoraal beleid of gemeentelijke ambities. Het initiatief ligt bij een marktpartij.

De gemeente kan ook faciliterend grondbeleid voeren. De gemeente is dan niet betrokken als primaire grondeigenaar maar faciliteert initiatieven vanuit de markt. De gemeente kan dan sturen en toetsen met publiekrechtelijke instrumenten. De gemeente zet deze instrumenten in als zij uitkomt op een proactief faciliterende of passief faciliterende rol.

#### **Wijziging omgevingsplan (proactief- of passief faciliterend)**

Vanuit de publiekrechtelijke rol wordt gestuurd op de ruimtelijke ordening van grond met aanpassing van de bouw- en gebruiksmogelijkheden. De gemeente heeft de bevoegdheid om de bouw- en gebruiksmogelijkheden van grond te veranderen en vast te leggen in het omgevingsplan. Er worden kwalitatieve (programmering en duurzaamheid van een plan) en financiële (kostenverhaal<sup>5</sup>) voorwaarden verbonden aan deze medewerking. Het omgevingsplan is breder dan het bestemmingsplan was. De regels van een omgevingsplan gaan over de gehele fysieke leefomgeving en zijn het resultaat van een integrale afweging die moet leiden tot een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Als de ruimtelijke ontwikkeling past binnen de ambities en gestelde (beleids)kaders van het rijk, provincie, waterschap en de gemeente en het kostenverhaal vooraf verzekerd is, dan is het mogelijk om medewerking te verlenen aan de wijziging van het omgevingsplan. Als er geen sprake is van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties dan verleent de gemeente geen medewerking aan het wijzigen van het omgevingsplan.

#### **Buitenplanse omgevingsplanactiviteit (proactief- of passief faciliterend)**

Als een activiteit niet mogelijk is op basis van het vastgestelde omgevingsplan kan een initiatiefnemer, in veel gevallen, een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA) aanvragen. Met deze vergunning kan een initiatief worden toegestaan wat niet past binnen de regels van een omgevingsplan. De buitenplanse omgevingsplanactiviteit biedt flexibiliteit ten opzichte van een omgevingsplan. Bij een BOPA moet, net zoals bij een wijziging van het omgevingsplan, aangetoond worden dat de ontwikkeling voldoet aan een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Voldoet de BOPA hier niet aan, dan wordt de omgevingsvergunning niet verleend. Vijf jaar na vaststelling van de BOPA moet deze verwerkt zijn in het omgevingsplan.

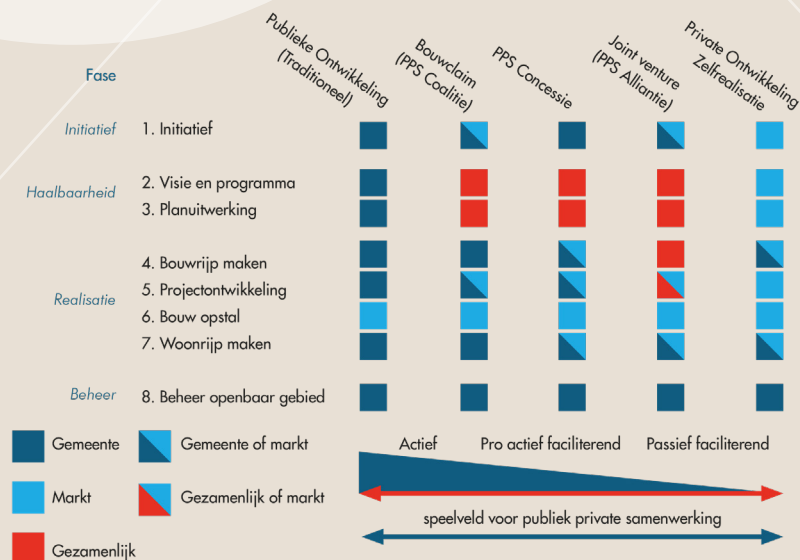
#### **Vorbereidingsbesluit via voorbeschermingsregels (actief of proactief faciliterend)**

Veenendaal kan met het vaststellen van een voorbereidingsbesluit in zekere zin strategisch handelen. Met een voorbereidingsbesluit worden voorbeschermingsregels in het omgevingsplan opgenomen. Voorbeschermingsregels hebben het doel om te voorkomen dat een locatie minder geschikt wordt voor de realisatie van een gemeentelijke ambitie. Ook kunnen hiermee hogere kosten (verwerving en schadeloosstelling) worden voorkomen. Via voorbeschermingsregels is het mogelijk om nieuwe regels toe te voegen, bijvoorbeeld een verbod of een vergunnings- of meldingsplicht. Ook is het mogelijk om via voorbeschermingsregels regels uit het omgevingsplan buiten werking te stellen. Hiermee kan bijvoorbeeld een in het omgevingsplan opgenomen bouwmogelijkheid teniet worden gedaan.

<sup>5</sup> Nota kostenverhaal

### 3.4 Publiek-private samenwerkingsvormen

De gemeente kan binnen de hoofdroute gemeentelijke ambitie kiezen om de ruimtelijke ontwikkeling in samenwerking met de markt te realiseren. De samenwerking kan op verschillende manieren vorm krijgen. Dit hangt af welke rol de gemeente voor zichzelf ziet in deze samenwerking. De samenwerkingsverbanden zitten tussen de twee uitersten (actief en faciliterend) in, dit heeft gevolgen voor dragen van risico's maar ook de mate van regie. Zie onderstaand schema voor de glijdende schaal van samenwerkingsverbanden.



Figuur Samenwerkingsvormen bij gebiedsontwikkeling (Bron: Deloitte, bewerking GrondGidsen)

#### Het bouwclaimmodel

Het bouwclaimmodel is een bijzondere vorm van actief grondbeleid en wordt veelal gekozen als marktpartijen grondeigendommen hebben in het plangebied. Het is een samenwerkingsvorm in het spoor van actief grondbeleid. In het bouwclaimmodel verkopen de marktpartijen hun grond aan de gemeente onder de voorwaarde dat zij bij de gronduitgifte bouwrijpe kavels mogen terugkopen met een vooraf overeengekomen programmering, waarmee zij hun bouwrechten veiligstellen. De gemeente voert de grondexploitatie en draagt zorg voor het bouw- en woonrijp maken van het gebied. De marktpartijen nemen, net als bij actief grondbeleid, de realisatie van het vastgoed voor hun rekening. Als in een gebied sprake is van versnipperd eigendom in handen van marktpartijen en de gemeente wenst een actieve rol in te nemen, is deze variant veelal te prefereren boven de zelfrealisatie door alle afzonderlijke marktpartijen. De gemeente kan dan haar regierol beter invullen en zo de gewenste ontwikkelingen op de locatie beter sturen.

#### Het concessiemodel

Bij het concessiemodel heeft de gemeente (geheel dan wel gedeeltelijk) de grondeigendom. Via bijvoorbeeld aanbesteding of prijsvraag wordt niet-bouwrijpe grond overgedragen aan een marktpartij. In een samenwerkingsovereenkomst worden vervolgens de afspraken vastgelegd. Na realisatie komt de openbare ruimte weer in handen van de gemeente. De gemeente beperkt zich bij het concessiemodel tot het stellen van randvoorwaarden, bijvoorbeeld met een stedenbouwkundig programma van eisen of masterplan en kwaliteitsnormen. Dit model kenmerkt zich door een strikte publiek-private rolverdeling, waarbij een marktpartij een groot deel van de traditionele overheidstaken (bijvoorbeeld de aanleg van voorzieningen en infrastructuur) uitvoert en risico's draagt.

Zowel de grond- als de opstalexploitatie is voor rekening en risico van de marktpartij. Bij een dergelijke overdracht van overheidstaken moet zekergesteld worden dat de marktpartij deze werken conform de regels van het (Europees) aanbestedingsrecht en het gemeentelijk aanbestedingsbeleid zal aanbesteden. De gemeente kiest bij het concessiemodel nadrukkelijk voor samenwerking om zo ook de kennis, kunde en capaciteit van marktpartijen bij de gewenste gebiedsontwikkeling optimaal te kunnen benutten en/of omdat zij het risico voor de ontwikkeling niet wil dragen. De belangrijkste voorwaarde voor het bereiken van positieve effecten bij de toepassing van het concessiemodel ligt vooral in de rolvastheid en professionaliteit van partijen. Bij een concessie moet voldoende ruimte gegeven worden aan de marktpartij. Afspraken over het kwaliteitsniveau en programma dienen vooraf op hoofdlijnen te worden vastgelegd.

#### De joint venture

Wanneer in een gebied diverse partijen (waaronder de gemeente) grondeigendom hebben, kunnen zij besluiten samen te gaan werken door het sluiten van samenwerkingsovereenkomsten dan wel door voor de samenwerking een aparte rechtspersoon op te richten, bijvoorbeeld een Grond Exploitatie Maatschappij (GEM). De GEM kan dan de gezamenlijke grondexploitatie voeren en gronden uitgeven, vaak op basis van een gezamenlijk opgesteld en vastgesteld masterplan voor het gebied. Meestal wordt als uitgangspunt gehanteerd dat de grondexploitatie minimaal een budgettair neutraal saldo heeft. De risico's van de grondexploitatie worden gedragen door alle deelnemende partijen. De gemeente behoudt haar publiekrechtelijke verantwoordelijkheden.

## Deel III Verantwoording en Beheersing

In deel drie van het grondbeleid wordt ingegaan op de verantwoording en beheersing van grondexploitaties en meerjarige projectbegrotingen (MPB's). Voor de verantwoording en uitvoering van het grondbeleid is het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) van belang. De notitie BBV biedt richtlijnen waaraan gemeentelijke grondexploitaties moeten voldoen en hoe financieel moet worden omgegaan met facilitaire projecten. De gemeente is gebonden aan deze regels. De meest recente is momenteel de 'Notitie Grondbeleid in begroting en jaarstukken (2023)'. Daarnaast is sinds 2016 de Wet op de vennootschapsbelasting 1969 voor gemeente van toepassing, evenals Europese wetgeving ten aanzien van staatssteun. Deze algemene kaders zijn spelregels waaraan de gemeente zich altijd dient te houden. Tot slot wordt beschreven hoe de 'governance' is vormgegeven, ofwel de verhoudingen tussen het college en de raad.

### 4.1 Financiële verantwoording

De gemeenteraad heeft de bevoegdheid om financiële middelen beschikbaar te stellen. Dat heet 'budgetrecht'. Door de begroting vast te stellen geeft de gemeenteraad het college toestemming om geld uit te geven aan de afgesproken activiteiten. Ook heeft de gemeenteraad een kaderstellende en controlerende taak. Het gaat daarbij niet alleen om de uitgaven en inkomsten in een jaar, maar ook om de financiële positie over de jaren heen. Hoe het grondbeleid wordt vormgegeven is daarom belangrijk om mee te wegen in de beslissingen.

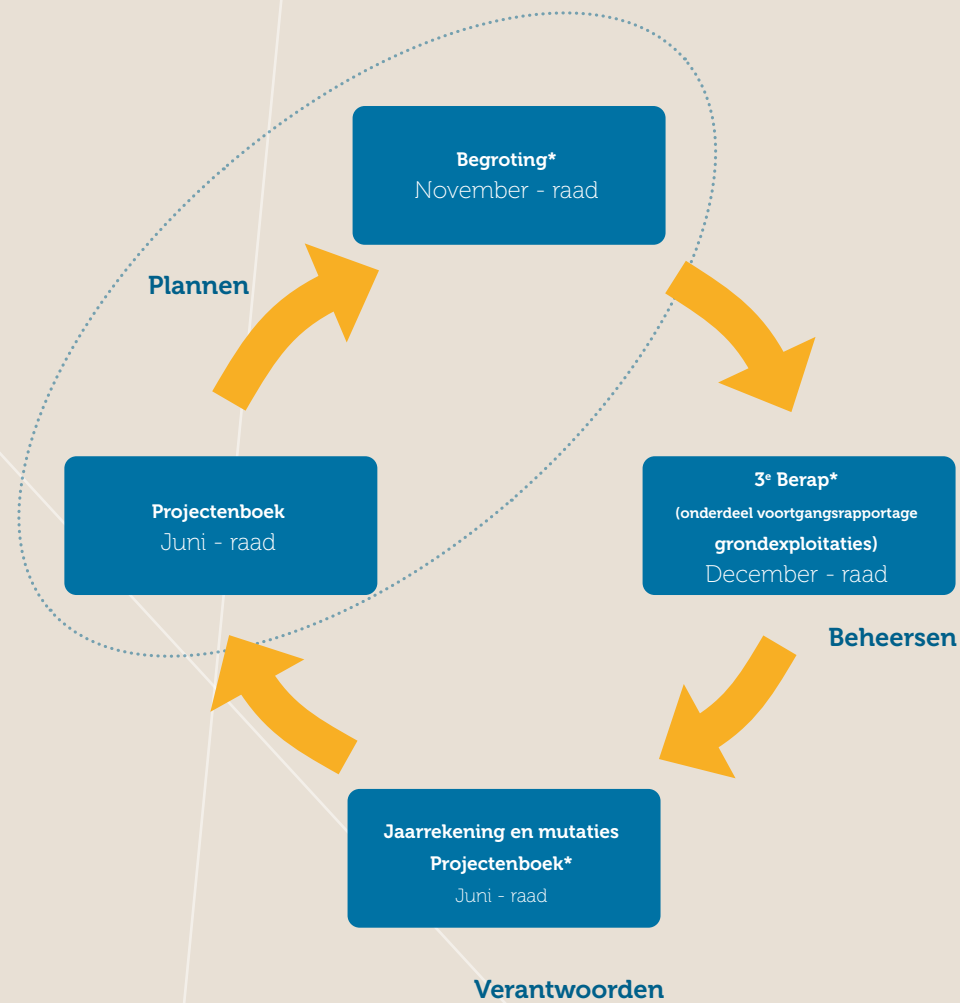
Vanwege het belang van het te voeren grondbeleid op de gemeentelijke begroting, krijgt de raad van Veenendaal twee keer per jaar specifiek een toelichting op de grondexploitatieprojecten en de bijbehorende ontwikkelingen. Daarnaast wordt op portefeuilleniveau inzicht gegeven op de ontwikkelingen voor het grondbeleid voor Veenendaal.

Elk jaar in juni wordt, gelijktijdig met de jaarrekening, het Projectenboek ter besluitvorming aan de raad voorgelegd. Met het projectenboek wordt invulling gegeven aan de volgende onderdelen:

- 1. Plannen:** (financiële) vooruitblik lopend jaar en komende jaren door het actualiseren van de grondexploitaties en meerjarige projectbegrotingen.
- 2. Verantwoorden:** toelichting op de (financiële) resultaten en wijzigingen in het afgelopen boekjaar. Hierbij is aansluiting gezocht bij de jaarrekening.
- 3. Beheersen:** actualisatie van het risicomanagement.

Daarnaast wordt jaarlijks in de raadsvergadering van december de Voortgangsrapportage Grondexploitaties behandeld, gelijktijdig met de 3e bestuursrapportage. In deze rapportage worden de eventuele belangrijke tussentijdse wijzigingen opgenomen.





\* Onderdeel gemeentelijke P&C cyclus

## 4.2 Financieel kader

De gemeente werkt aan verschillende gebiedsontwikkelingen, zowel actief als facilitair, of een mengvorm hiervan. De gemeente opereert als private partij op de grondmarkt; een 'grondbedrijf' als onderdeel van een gemeente. Bij actief grondbeleid is het essentieel om zowel op project (individuele grondexploitatie) als portefeuilleniveau (totaal van grondexploitaties) overzicht en inzicht te hebben om goed te kunnen sturen. Het is belangrijk om vanuit beide vertrekpunten te analyseren en te sturen; dus op projectniveau en vervolgens te consolideren op portefeuilleniveau, maar ook vanuit de portefeuille om vervolgens af te dalen naar projecten. De gemeente let hierbij op vraag en aanbod, en gebruikt deze informatie om haar afzetrisico te bepalen en voor de financieel-economische onderbouwing bij de planologische procedure.

Financiële sturing op portefeuilleniveau vindt plaats via de Risicoreserve grondexploitaties. Via deze reserve worden de verliezen en de risico's van het grondbedrijf afgedekt. Het voordeel van een aparte risicoreserve voor grondexploitaties is dat hiermee een buffer wordt gecreëerd voor de algemene reserve. Deze komt dan niet jaarlijks onder mogelijke druk te staan door bijvoorbeeld turbulentie op de woningmarkt. Gezien de lange looptijd en de blijvende invloed van de uitvoering en de bouwresultaten op de gemeente is het van belang dat de raad de relatie legt met het maatschappelijk doel. Dit kan bijvoorbeeld gaan om het beperken van de krapte op de woningmarkt, het stimuleren van economische bedrijvigheid en werkgelegenheid, het beter aansluiten op de samenstelling en bevolkingsopbouw van de gemeente of het verhogen van de kwaliteit van de leefomgeving. Dit maatschappelijke doel kan ook leiden tot het vaststellen van een grondexploitatie die financieel verliesgevend is, maar een belangrijke

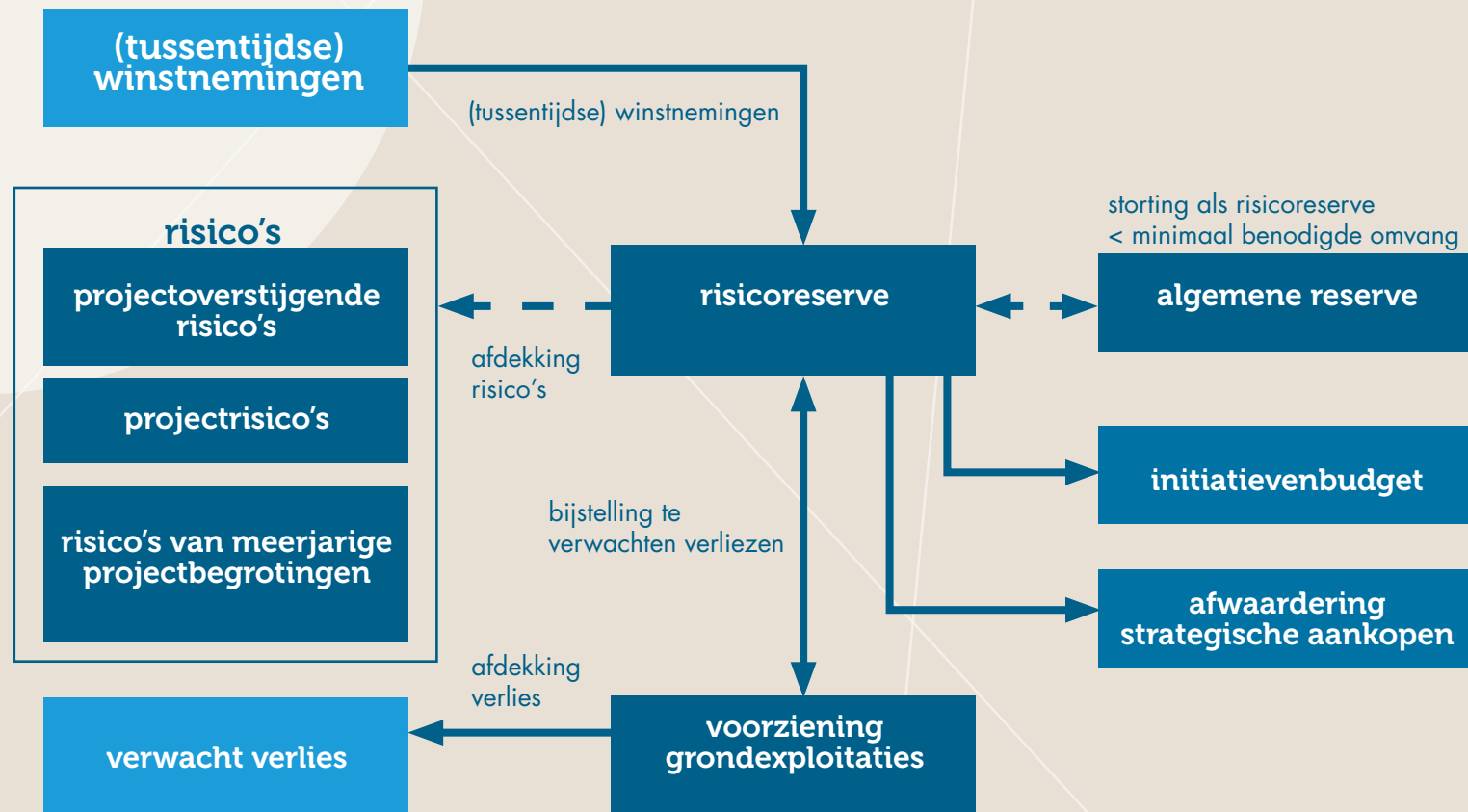
bijdrage levert aan een sociaal of ruimtelijk gewenst doel.

Met het kijken door de bril van de risicoreserve ontstaat een bredere blik om het grotere plaatje te overzien. De doelstellingen uit de omgevingsvisie, inclusief de onrendabele projecten, kunnen in hun totaliteit worden gezien.

Een grondexploitatiecomplex heeft altijd inherente onzekerheden en risico's in zich ten aanzien van het begrote financiële eindresultaat. Voor de toekomstige verwachte kosten en opbrengsten worden aannames gebruikt ten aanzien van de planning, verwachte verkoopprijzen, geraamde kosten, verwachte rentelasten en plankosten etc. Er zijn verschillende onzekerheden en risico's die het begrote financiële eindresultaat van de grondexploitatie bemoeilijken. Met de risicoreserve houden we grip op het totale financiële plaatje van alle grondexploitaties.

Het schema op pagina 27 laat de financiële geldstromen zien vanuit de grondexploitaties naar de 'risicoreserve grondexploitaties' en de 'voorziening grondexploitaties'. In de navolgende paragraaf wordt dit nader toegelicht.







### **Actualisatie bij het Projectenboek**

Jaarlijks actualiseert de gemeente de grondexploitaties, het risicomanagement en de benodigde voorzieningen en reserves voor het grondbedrijf, namelijk bij het aanbieden van de jaarrekening. Het college rapporteert hierover in de paragraaf grondbeleid en met het projectenboek en bijbehorende risicoanalyse (geheim).

### **Grondexploitaties, meerjarige projectbegrotingen en gebiedsexploitaties**

Binnen de gemeente zijn diverse gebiedsontwikkelingen in uitvoering en zal de huidige opgave gaan leiden tot nieuwe ontwikkelingen. Wanneer het gaat om ontwikkelingen op gemeentelijk eigendom, geldt dat een grondexploitatie (zogenoeten Bouwgrond In Exploitatie, oftewel BIE) is of wordt vastgesteld op basis van het te realiseren programma en het ruimtegebruik. Het voeren van een grondexploitatie is een wijze van financieel verantwoorden. Zodoende dient de raad de grondexploitatie vast te stellen vanwege haar kaderstellende rol. Naast grondexploitaties heeft de gemeente ook projecten die (deels) door initiatiefnemers worden uitgevoerd. Aangezien hier sprake is van kostenverhaal voor de te ontwikkelen gronden die in particuliere handen zijn, wordt dit verantwoord via MPB's (meerjarige projectbegrotingen). Soms bestaan gebiedsontwikkelingen uit deelprojecten die afzonderlijk worden verantwoord in een grondexploitatie of een MPB. Het totaal van de kosten en opbrengsten vormen dan gezamenlijk een gebiedsexploitatie.

Gedurende de looptijd van een project vindt er financiële sturing plaats. De gemeente stuurt op kasstromen en probeert uitgaven en inkomsten zoveel mogelijk te matchen om grote voorinvesteringen te voorkomen (cashflowsturing).

Door flexibiliteit (programmering, fasering) in te bouwen en pas kosten te maken als de gebruikers met hun wensen en commitment aan tafel zitten, verlaagt het risicoprofiel. De gemeente maakt realistische ramingen door zowel kosten als opbrengsten goed te onderbouwen en te faseren.

Bij facilitaire projecten vindt financiële sturing plaats door middel van kostenverhaal en budgetbewaking. Voor de wijze waarop Veenendaal haar kostenverhaal heeft vastgelegd, wordt verwezen naar het 'Programma kostenverhaal en financiële bijdragen'.

Tussentijdse winstneming vindt plaats conform de geldende BBV-voorschriften via de thans geldende "POC-methode" (POC = percentage of completion). Zodra te verwachten is dat een grondexploitatie verliesgevend is, wordt het verlies afgedekt door een storting in de 'voorziening grondexploitaties'. De dekking van de verliesvoorziening komt uit de risicoreserve grondexploitaties. Veenendaal hanteert de disconteringsvoet die het BBV voorschrijft voor zowel de verliesgevende als winstgevende grondexploitaties. In de risicoreserve komen winstnemingen en verliezen samen, de reserve dient tevens ter dekking van de risico's.

### **Grondaankopen**

Veenendaal kan zelf grond verwerven zoals beschreven onder 3.1. Als deze zijn geraamd binnen een grondexploitatie, heeft het college het mandaat om deze aankoop te doen binnen het geldende budgetrecht. Maar soms dient zich een kans voor waarbij het belangrijk is dat het college in staat is om snel te handelen, ook als er nog geen grondexploitatie beschikbaar is.

Gemeenten mogen, binnen de gestelde condities vanuit het BBV, gronden verwerven met het oog op gebiedsontwikkeling, waarvoor nog geen operationele grondexploitatie is vastgesteld. Dergelijke gronden worden in de regel geduid als 'warme gronden'. De waardering van de gronden mag tegen de waarde volgens de toekomstige bestemming.

Veelal zal de aankoop gebaseerd zijn op een ruimtelijk kader zoals de omgevingsvisie, een gebiedsvisie of ruimtelijke strategie. Ook kan de gemeente gronden aankopen als ruilgronden.

De koopsommen van de strategische en anticiperende aankopen worden tegen verkrijgingsprijs op de balans opgenomen onder Materiële Vaste Activa (MVA). Elke twee jaar worden de gronden getaxeerd tegen de waarde volgens de toekomstige bestemming, met inachtneming van de inherente onzekerheden van de ontwikkelmogelijkheden. Voor zover het tijdelijke beheer een tekort oplevert (kosten van beheer zijn bijvoorbeeld hoger dan de huuropbrengsten), komt dit ten laste van de Risicoreserve Grondexploitaties. Het college heeft de plicht om de raad achteraf zo snel mogelijk te informeren over de aankoop en financiële gevolgen.

Zodra een grondexploitatie wordt vastgesteld door de raad waarbinnen reeds aangekochte gronden vallen (zie hierna paragraaf 3.3), zal de boekwaarde van die gronden in de grondexploitatie worden opgenomen.

### **Initiatievenbudget**

Regelmatig worden plannen door ontwikkelaars en particulieren bij de gemeente ingebracht. Wanneer een plan bij de gemeente binnenkomt, worden er door de gemeente kosten gemaakt voor de beoordeling van de haalbaarheid van een plan. Om binnen de budgetregels te blijven en toch mee te kunnen werken aan initiatieven met een ambtelijke toetsing, is het van belang dat deze onderzoeken voorgefinancierd kunnen worden. Er is daarom jaarlijks een initiatievenbudget beschikbaar gesteld van € 100.000, waarbinnen het college mandaat heeft om kosten te dekken die nog niet begroot zijn via een grondexploitatie of MPB.

Bij de verantwoording van deze initiatieffkosten wordt jaarlijks beoordeeld wat hiermee gebeurt. Indien er nog geen plan is, maar wel zicht op een plan, worden de kosten voor maximaal 5 jaar geactiveerd onder Immateriële Vaste Activa (IVA).

Bij vaststelling van de grondexploitatie worden de geactiveerde kosten ten laste van de desbetreffende grondexploitatie gebracht. Als er geen zicht is op een ontwikkeling, worden de kosten afgeboekt en verrekend met de Risicoreserve Grondexploitaties.

### **Risicoreserve grondexploitaties**

Jaarlijks worden grondexploitaties en MPB's herzien om een actuele prognose te geven van de te verwachten resultaten. De winsten en verliezen worden verrekend met de risicoreserve grondexploitaties. Jaarlijks dient voor grondexploitaties een berekening gemaakt te worden of een tussentijdse winstneming benodigd is. De winstnemingen worden aangewend om risico's in bouwgrondexploitaties op te vangen, toekomstige bouwgrondexploitaties met tekorten te dekken, het weerstandsvermogen te versterken en incidentele uitgaven te bekostigen.



Voor verliezen dient een verliesvoorziening te worden getroffen. Dekking vindt plaats via de risicoreserve grondexploitaties. De verrekening van de winsten en verliezen vindt eenmaal per jaar plaats bij het Projectenboek.

### **Risicomanagement**

Jaarlijks voert het college een risicoanalyse uit. Deze risicoanalyse omvat de grondexploitaties en de Meerjarige projectbegrotingen. Voor de grondexploitaties betreft dit de projectspecifieke en -overstijgende risico's. Denk bij projectrisico's aan een hindercontour of verhoogde kans op archeologische vondsten. Projectrisico's worden eerst kwalitatief inzichtelijk gemaakt; Wat is de oorzaak? Wat is het gevolg? Kunnen beheersmaatregelen het risico verkleinen? De volgende stap is het kwantificeren van de impact. Wat is het financiële gevolg als het risico zich voordoet? Wat is de kans dat het risico zich voordoet? De benodigde risicoreservering volgt uit de berekening van financieel gevolg x kans. Projectoverstijgende risico's hangen samen met macro-economische of conjuncturele ontwikkelingen en beleidsmatige ontwikkelingen. De impact van de projectoverstijgende risico's wordt gekwantificeerd met een scenarioanalyse. De risicoanalyse geeft tevens inzicht in de beheersing van de risico's met zo mogelijk beheersmaatregelen.

### **Weerstandsvermogen grondbedrijf**

Het grondbedrijf dekt de risico's af met haar weerstandsvermogen, dit betreft de risicoreserve. Het weerstandsvermogen betreft verhouding tussen de risicoreserve en de omvang van de risico's (project- en projectoverstijgende risico's) van de grondexploitaties en meerjarige projectbegrotingen. Het weerstandsvermogen moet zich in een bandbreedte, namelijk 50% tot 100% van de totaal berekende risico's, bevinden. Als de omvang van de risicoreserve te laag is om 50% van de totaal berekende risico's af te dekken, dan stelt het college een dekkingsplan op om binnen een jaar te komen tot voldoende omvang.

Bij het dekkingsplan kijkt het college naar de ontwikkeling van de omvang van de risicoreserve de komende vijf jaar (welke (tussentijdse) winstnemingen verwacht de gemeente?). Als het dekkingsplan niet voorziet, dan vult de algemene reserve het tekort aan. Indien de risicoreserve groter is dan 100% van de totaal berekende risico's kan een storting vanuit de risicoreserve naar de algemene reserve plaatsvinden.

## **4.3 Verantwoording en governance**

In het duale stelsel heeft de raad een kaderstellende en controlerende rol. Het college zorgt voor de uitvoering en doet dit binnen de kaders van de raad.

Het college legt verantwoording af over de uitvoering van het grondbeleid. De verantwoording is een onderdeel van de jaarlijkse planning & control cyclus. Het college informeert de raad op twee momenten per jaar over de uitvoering van het grondbeleid, namelijk met de paragraaf grondbeleid als onderdeel van de programmabegroting en van de jaarstukken. Dit is conform de BBV-regels (verslagleggingsregels). In de paragraaf grondbeleid geeft de gemeenteraad aan wat het te voeren grondbeleid het komende jaar zal zijn om de ruimtelijke doelstellingen/opgaven te realiseren (programmabegroting). In de paragraaf grondbeleid van de eerstvolgende jaarrekening wordt vervolgens gerapporteerd wat er is gerealiseerd en hoe dit zich verhoudt tot de aanvankelijke voornemens uit de begroting. Daarnaast rapporteert het college tweemaal per jaar over de grondexploitaties en grotere projecten, die Veenendaal faciliteert middels het projectenboek en de risicoanalyse (geheim), bij de jaarrekening en middels de voortgangsrapportage grondexploitaties, bij de laatste bestuursrapportage.

In de tabel op pagina 31 worden de rolverdeling en de bevoegdheden van college en gemeenteraad voor het grondbeleid getoond.



| Onderwerp                  | Raad                                                                                                         | College                                                                                                                               |
|----------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| GRONDBELEID                | Vaststellen nota grondbeleid                                                                                 | Uitvoeren grondbeleid                                                                                                                 |
|                            | Controleren uitvoering college (paragraaf grondbeleid, projectenboek, voortgangsrapportage en risicoanalyse) | Verantwoording afleggen uitvoering (paragraaf grondbeleid, projectenboek, voortgangsrapportage en risicoanalyse)                      |
| FINANCIEEL                 | Vaststellen winstneming en reservevorming                                                                    |                                                                                                                                       |
| GRONDEXPLOITATIES          | Grondexploitaties openen, vaststellen (herzien) en afsluiten                                                 | Uitvoering grondexploitaties                                                                                                          |
| VERWERVING                 | Goedkeuren strategische en anticiperende aankopen buiten vastgesteld budget                                  | Goedkeuren strategische en anticiperende aankoop tot vastgesteld budget.<br>Verantwoording over aankoop.<br>Doen van aankoop gronden. |
| VESTIGEN<br>VOORKEURSRECHT | Vestigen voorkeursrecht op grond van art. 9.1 lid 1 Ow                                                       |                                                                                                                                       |
| ONTEIGENING                | Besluitvorming onteigening                                                                                   |                                                                                                                                       |
| GRONDUITGIFTE              |                                                                                                              | Verkoop gronden (inclusief selectieprocedure)<br>Vaststellen algemene verkoopvoorwaarden                                              |
| SAMENWERKINGEN             | Eventueel financiële kaders                                                                                  | Besluit aangaan samenwerkingsovereenkomst of deelneming/oprichting van privaatrechtelijke rechtspersoon                               |
| GRONDPRIJZEN               | Vaststellen grondprijnsbeleid (onderdeel Nota Grondbeleid)                                                   | Vaststellen grondprijzen binnen kader Nota Grondbeleid (grondprijnsbeleid) met een grondprijzenbrief en bij gronduitgifte             |
| KOSTENVERHAAL              | Vaststellen kostenverhaalsregels en Nota Kostenverhaal                                                       | Sluiten anterieure en posterieure overeenkomsten, in rekening brengen kostenverhaalsregels bij aanvraag omgevingsvergunning           |
| BEHEERGRONDEN              |                                                                                                              | Privaatrechtelijke overeenkomst aangaan, waaronder pacht, zakelijke rechten, verhuur, ingebruikgeving, verkoop snippergronden.        |



