

Jaarstukken 2018

Versie: 5.0.0.0.0

2.3.7 Grondbeleid

Het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) verplicht gemeenten om in de begroting en jaarrekening een paragraaf over het grondbeleid op te nemen (artikel 9 lid 2). In artikel 16 van het BBV is bepaald waaruit de verplichte paragraaf grondbeleid ten minste dient te bestaan. Kortgezegd geeft de gemeenteraad in de paragraaf grondbeleid een visie op het grondbeleid in relatie tot de realisatie van de doelstellingen van de programma's die zijn opgenomen in de begroting, met daarbij een actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie.

Algemeen

Grondbeleid is in zowel juridisch als financieel opzicht instrumenteel van aard en is volgend ten aanzien van de doelstellingen die de gemeente heeft gesteld met betrekking tot de sectoraal gerichte beleidsvelden zoals Ruimtelijke Ontwikkeling en Volkshuisvesting, Werkgelegenheid, Verkeer en Vervoer, Groen en Maatschappelijke ontwikkeling. Het grondbeleid is erop gericht het sectorale beleid te ondersteunen waardoor er een evenwichtige en rechtvaardige verdeling van maatschappelijke middelen plaatsvindt. Grondbeleid is ondersteunend aan de (ruimtelijke) ambities en doelstellingen van marktpartijen, investeerders en particulieren, maar uiteraard ook aan de doelstellingen van de gemeente zelf.

In 2015 is de Nota Grondbeleid 2015 met als thema 'ruimte voor kansen, kansen voor ruimte' door de gemeenteraad vastgesteld. Hierin is uitgangspunt van beleid meer faciliterend en minder actief grondbeleid. De economische crisis alsook drastisch gewijzigde marktomstandigheden in de jaren 2008-2015 hebben ervoor gezorgd dat de keuze voor het voeren van actief grondbeleid een gedegen afweging vraagt. Dit geldt onder andere voor risicobereidheid, prioritering en de regierol in gebiedsontwikkeling.

Grondbeleid gemeente Leiden

Grond is en blijft in Nederland een kapitaalsintensief schaars product. De marktsituatie in het vastgoed is afgelopen jaren verbeterd maar nog altijd bijzonder. De regionale verschillen zijn groot en in sommige landsdelen zullen gronden, bouwlocaties en projecten niet meer tot ontwikkeling komen. In andere regio's daarentegen, zoals in Leiden, is sprake van een overspannen woningmarkt en overtreft de vraag ruimschoots het aanbod. Diverse ontwikkelingen zijn van invloed op het functioneren van de vastgoedmarkt:

1. mate van financierbaarheid van vastgoedprojecten en hypotheek;
2. De zekerheden die financiers daarbij eisen als opslag om de risico's af te dekken;
3. Demografische effecten die leiden tot een bijstelling van de vermeende klassieke verhouding tussen vraag en aanbod en daarmee ook bijstelling van de waardering van vastgoed;
4. Het Nieuwe Werken en vernieuwing van werkvormen die leiden tot een andere vraag en behoefte aan kantoren;
5. Het Nieuwe Winkelen dat zich vertaalt naar andere retail formules en kwetsbaarheid van bestaande ketens en formules die de slag naar het Nieuwe Winkelen nog niet hebben gemaakt.

De Leidse woningmarkt zal ook de komende jaren aantrekkelijk blijven voor investeerders. De vraag naar woningen blijft onverminderd groot. De gemeente Leiden heeft een opgave voor de bouw van circa 8.500 nieuwe woningen tot 2030.

Gronduitgifteprijs

De grondprijzen zijn evenals voorgaande jaren vastgelegd in een aparte notitie: de Grondprijzenbrief 2019. De Grondprijzenbrief 2019 is op 11 december 2018 door het college van B&W vastgesteld.

Actuele prognose van de te verwachten resultaten van de grondexploitaties (BIE)

De Bouwgronden In Exploitatie (BIE) ofwel de grondexploitaties (na uitvoeringsbesluit) tonen in totaliteit een tekort van € -29,4 miljoen op netto contante waarde (NCW) per 1 januari 2019.

Tabel 1 Resultaten BIE op netto contante waarde (NCW) 1-1-2019 in vergelijking met 1-1-2018

		MPG 2018	MPG 2019	Vershil NCW
	Project	NCW 1-1-2019	NCW 1-1-2019	(- = nadeel)
9	Lammenschansdriehoek	-3.321.650	-3.321.650	0
19	Groenordhallenterrein, Groenord Noord, -bedrijven	-675.669	-738.410	-62.741
19	van Voorthuizenlocatie	-941.938	wordt afgesloten	941.938
22	Haagwegkwartier - Islamitisch centrum en Noordelijke Sportvelden	-76.676	wordt afgesloten	76.676

		MPG 2018	MPG 2019	Verschil NCW
	Project	NCW 1-1-2019	NCW 1-1-2019	(- = nadeel)
28	Dieperhout (ROC-locatie)	21.144	-112.951	-134.096
28	Dieperhout (Agnes-locatie)	21.923	wordt afgesloten	-21.923
30	Lorentzschool	-2.587.216	wordt afgesloten	2.587.216
45	Stationsgebied Rijnsburgerblok K1 tm K5	-428.267	-4.899.016	-4.470.749
73	Aalmarkt	-22.204.300	-20.862.465	1.341.836
77	Nieuweroord	1.906.548	895.732	-1.010.816
	Bouwgronden in Exploitatie (BIE)	-28.286.100	-29.038.760	-752.661
	benodigde voorziening negatieve grondexploitaties:	-30.235.715	-29.934.492	301.223

Het resultaat van de gezamenlijke grondexploitaties van de gemeente Leiden is € -29,0 miljoen (tekort). Dit is circa € 0,75 miljoen hoger dan in het MPG 2018. In tabel 1 is te zien dat de grondexploitaties die worden afgesloten in 2018 gezamenlijk een tekort hadden van € 3,6 miljoen, deze tekorten zijn in 2019 uit het overzicht verdwenen. Dit betekent dus dat er binnen de nog actieve grondexploitaties meer aan de hand is dan een verslechtering van € 0,75 miljoen. Het resultaat van de grondexploitatie Stationsgebied is met bijna € 4,5 miljoen verslechterd. Per 1 december 2018 is de optie van de ontwikkelcombinatie van Lorentz fase 1 om ook Lorentz fase 2 te ontwikkelen komen te vervallen. Conform de contractuele afspraken was dit mogelijk tegen een optievergoeding van € 0,6 miljoen welke is voldaan door de ontwikkelcombinatie. Dit leidt tot de volgende consequenties:

1. De overeengekomen grondprijs van € 11,6 miljoen excl. BTW (prijspeil 2018) voor fase 2 is niet meer aan de orde;
2. Extra plankosten voor hernieuwde tenderprocedure en ontwerpproces;
3. Vertraging in ontvangst van de grondopbrengsten.

1. Grondwaarde

Met het definitief wegvallen van de optie voor de ontwikkeling van Lorentz fase 2 wordt de geactualiseerde raming van de residuele grondwaarde aangehouden: € 6,7 miljoen (prijspeil 2019 met een bandbreedte van +/- 15%). De belangrijkste oorzaken van de afnemende ramingen van de residuele grondwaarden ten opzichte van de eerder overeengekomen grondprijs, zijn gelegen in zeer fors stijgende bouwkosten van de afgelopen jaren en min of meer gelijkblijvende huuropbrengsten van kantoren.

Stationsgebieden zijn en blijven bij uitstek de locaties om nieuwe en moderne kantoorgebouwen te laten ontwikkelen. Deze visie wordt ondersteund door de Behoefteraming kantoorruimte provincie Zuid-Holland en de Actualisatie Kantorenstrategie Holland Rijnland 2019-2024 waarbij de provincie ZH deze locatie, als enige in noordelijk ZH heeft aangewezen als groeilocatie voor kantoren. We houden vast aan de visie die onder de huidige plannen ligt, omdat een stabiele koers goed is voor het vertrouwen van grote investeerders. Vanuit die stabiele basis gaan we binnenkort stedenbouwkundig plan voor het stationsgebied verrijken. Nog dit jaar wordt Lorentz fase 2 met een tenderprocedure opnieuw in de markt gezet. Hierbij wordt de markt uitgedaagd om, met behoud van het kantorenprogramma, de grondprijs te maximaliseren. Tot slot merken wij nog op dat recent in de publiciteit berichten verschenen dat sprake is van een toenemend tekort aan geschikte kantoorruimte in steeds meer grote steden.

2. Extra Plankosten

De voorlopige contractering voor Lorentz fase 2 met Van Wijnen heeft niet geleid tot uitgifte van de grond. Daarmee wordt een herstart gemaakt met het project. Te beginnen bij een nieuwe tenderprocedure. Mede gebaseerd op de besteedde plankosten voor Lorentz fase 1 worden de plankosten voor afronding Lorentz fase 1 en de realisatie van Lorentz fase 2 voor de jaren 2019-2023 t.o.v. de raming in 2018 € 831.000 hoger geraamd. De ontvangen grondreserveringsvergoeding van € 0,6 miljoen betaald door de projectontwikkelaar van fase 1 kan worden gezien als dekking voor het grootste deel van deze hogere plankosten.

3. Vertraging grondopbrengsten

De grondopbrengsten waren in 2019 opgenomen. Deze zijn nu veiligheidshalve doorgeschoven naar 2021. Het negatieve (rente)effect hiervan bedraagt € 0,17 miljoen.

Het resultaat van de grondexploitatie van de Aalmarkt daarentegen is aanzienlijk verbeterd (circa € 1,3 miljoen). Dit komt met name doordat de discussie over afroaming van extra opbrengsten in het voordeel van de gemeente is beslecht; de ontwikkelaar betaalt € 1,2 miljoen in 3 delen.

Het resultaat wordt verder (optisch) negatief beïnvloed door een tussentijdse winstneming van circa € 1 miljoen bij het project Nieuweroord.

Voor grondexploitaties met een tekort op de exploitatie dient een voorziening te worden getroffen, dit is wettelijk verplicht. De benodigde voorziening per 31-12-2018 bedraagt € 29,9 miljoen, iets lager dus dan vorig jaar (€ 0,3 miljoen lager). De voorziening voor grondexploitaties (BIE) met een negatief resultaat heeft tot doel dat het geprognosticeerde tekort wordt afgedekt. Hierdoor is het eindresultaat voor de betreffende projecten sluitend en dus (financieel) gegarandeerd. Het *feitelijk* verwachte eindresultaat van de BIE wordt bepaald door de projecten met een *positief* eindresultaat.

Binnen de voorziening Negatieve Grondexploitaties is er overigens wel een flinke verschuiving opgetreden aangezien voor de afgesloten projecten circa € 3 miljoen wordt onttrokken en er dus ook per saldo voor een zelfde bedrag is bijgestort waarvan circa € 0,6 miljoen rentebijbeschrijving op de voorziening. Zoals hierboven al vermeld is dat met name veroorzaakt door de verslechtering van de grondexploitatie Stationsgebied Rijnsburgerblok.

In onderstaande tabel is het geprognosticeerde saldo weergegeven van het grondexploitatieproject in uitvoering met een *positief* resultaat per 1-1-2019: Nieuweroord. Naar huidige inzichten zal deze grondexploitatie circa € 0,9 miljoen op NCW opleveren. Positieve saldi van grondexploitaties worden in beginsel bij het afsluiten van de grondexploitatie gestort in de reserve Grondexploitaties. In voorkomende gevallen kan dat eerder, maar nooit eerder dan dat deze daadwerkelijk zijn gerealiseerd. Bij Nieuweroord is in 2018 reeds een deel van het verwachte positieve saldo als winst genomen. Hierop wordt later in deze paragraaf nader ingegaan, zie "Een onderbouwing van de geraamde winstneming".

Tabel 2 Boekwaarden (balanswaarden) en verwacht exploitatieresultaat BIE's met positief exploitatieresultaat

Project	Boekwaarde per 31-12-2018	Nog te maken kosten	Nog te verwachten opbrengsten	verwachte resultaat op EW	verwacht resultaat op NCW
Nieuweroord	-3.277.080	2.927.478	600.955	950.558	895.732

Voor een nadere toelichting van de verschillen per grondexploitatie wordt verwezen naar de rapportage Meerjaren Perspectief Grondexploitaties 2019.

Af te sluiten grondexploitaties Meerjaren Perspectief Grondexploitaties 2019

Voorgesteld wordt om de volgende projecten af te sluiten:

- Groenordhallen e.o. (GEO) Van Voorthuysenlocatie;
- Haagwegkwartier;
- Dieperhout Agnes-locatie;
- Lorentzschool

Tabel 3 Af te sluiten grondexploitaties

Project	boekwaarde per 31-12-2017	EW MPG 2018	resultaten bij afsluiten	verschil
GEO van Voorthuysenlocatie	456.614	-1.005.556	-695.613	309.943
Dieperhout Agneslocatie	-194.675	20.858	142.208	121.350
Haagwegkwartier	-1.670.795	-76.676	832.206	908.882
Lorentzschool	2.182.989	-2.589.991	-2.327.693	262.298

Haagwegkwartier en Dieperhout Agneslocatie sluiten af met een positief resultaat en ook met een gunstiger resultaat dan verwacht bij het MPG 2018. Voor Haagwegkwartier wordt nog wel een restkrediet aangevraagd om de resterende werkzaamheden te kunnen uitvoeren. De Van Voorthuysenlocatie en Lorentzschool kennen een negatief resultaat bij afsluiten wat wordt gedekt vanuit de voorziening Negatieve Grondexploitaties. Deze middelen waren hier reeds voorzien, meer dan uiteindelijk nodig; bij de van Voorthuysenlocatie is per saldo € 227.856 en bij de Lorentzschool € 208.793 minder nodig.

De formele besluitvorming gericht op het afsluiten van dit project vindt plaats binnen de kaders van het Meerjaren Perspectief Grondexploitaties 2019 en/of Vermogensbeheer Grondexploitaties 2019-2023, waarbinnen ook de nog benodigde restkredieten zullen worden aangevraagd. Voor de grondexploitatie Lorentzschool is bij de decemberwijziging 2018 al wel een restkrediet geregeld.

Waardering Bouwgronden In Exploitatie (BIE), 2019 versus 2018

Om een goede vergelijking te kunnen maken tussen de resultaten zoals gepresenteerd in de jaarrekening 2017 en de resultaten in de jaarrekening 2018, is in onderstaande tabel een vergelijking gemaakt van boekwaarde en resultaat op eindwaarde (EW). Tevens is de verwachte einddatum weergegeven.

Tabel 4 Boekwaarden en resultaten op eindwaarde (EW) grondexploitaties MPG 2019 versus MPG 2018

Project	Boekwaarde 31-12-2017	EW MPG 2018	Verwachte einddatum MPG 2018 (einddatum)	Boekwaarde 31-12-2018	EW MPG 2019	Verwachte einddatum MPG 2019	verschil EW MPG 2019 - MPG 2018
Lammenschansdriehoek	4.352.855	-3.527.410	2021	-7.005.873	-3.891.844	2026	-364.434
Groenordhallenterrein, Groenord-Noord en - bedrijven	2.700.389	-727.145	2020	2.882.417	-759.638	2021	-32.493
Dieperhout (ROC-locatie)	-285.281	20.858	2018	-189.932	-115.210	2019	-136.069
Stationsgebied - Rijnsburgerblok k1 t/m 5	9.808.036	-445.474	2021	15.683.635	-5.390.807	2023	-4.945.332
Aalmarkt	24.575.521	-22.648.387	2019	21.302.983	-21.702.091	2020	946.296
Nieuweroord	3.431.156	1.983.573	2020	-3.277.080	950.558	2021	-1.033.015

Uit tabel 4 is af te lezen dat de looptijd is verlengd, om diverse redenen. Opvallend is de verlenging van de looptijd bij Lammenschansdriehoek. Bij dit project is sprake van 'uitnodigingsplanologie' (vorm van grondbeleid waarin de overheid de maatschappij, -particulieren, ontwikkelaars e.d., uitnodigt om in een gebied te gaan (her)ontwikkelen) en de ontwikkelingen gaan minder snel dan aanvankelijk werd gedacht. Voor dit project is een nieuwe ontwikkelstrategie opgesteld. Bij andere grondexploitaties is de looptijd met een jaar verlengd omdat er vertraging is opgetreden of het beter wordt geacht om de grondexploitatie nog even open te houden voor een goede afwikkeling van de resterende werken. Hiermee kan een goede overdracht aan beheer worden gewaarborgd.

Voor een gedetailleerde analyse van de verschillen per grondexploitatie wordt verwezen naar de rapportage Meerjaren Perspectief Grondexploitaties 2019.

Een onderbouwing van de geraamde winstneming

Winst is het positieve resultaat dat vrijkomt bij het afsluiten van de grondexploitatie, dus als de investeringen zijn uitgevoerd en opbrengsten geïncasseerd en de winst dus daadwerkelijk is gerealiseerd. Deze valt vrij in de reserve Grondexploitaties (Nota Grondbeleid 2015). In voorkomende gevallen kan ook tijdens de looptijd van een grondexploitatie een deel van de geprognosticeerde winst vrijvallen. In 2018 is er *tussentijds* winst genomen in de grondexploitatie Nieuweroord voor een bedrag van ruim € 1,0 mln. Deze winstneming is mogelijk maar ook verplicht gegeven de wettelijke bepalingen die het BBV stelt (PoC-methode). De winstneming is reeds verwerkt in de resultaten die in deze paragraaf zijn vermeld.

Beleidsuitgangspunten reserves grondzaken in relatie tot de risico's van de grondexploitatie

In de Nota Grondbeleid 2015 staat hoe het vermogensbeheer is ingericht in aansluiting op de ruimtelijke en stedenbouwkundige projecten. De bestemmingsreserves voor het beheersen van risico's zijn:

- De reserve risico's projecten in uitvoering;
- De reserve risico's bijzondere projecten.

In de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing wordt nader ingegaan op het weerstandsvermogen, ook het weerstandsvermogen van grondzaken.

Gehanteerde parameters

In de grondexploitatie-ramingen (EW en NCW) wordt gerekend met de gemeentelijke rekenrente van 1,07%, een disconteringsvoet van 2% (conform voorschrift BBV) alsook met parameters voor kosten- en opbrengstenstijging. In onderstaande tabel zijn deze parameters weergegeven. De parameters zijn voorafgaand aan het jaarrekeningtraject aan EY voorgelegd en afgestemd. In het Meerjaren Perspectief Grondexploitaties 2019 is een uitgebreide marktverkenning opgenomen die resulteert in onderstaande parameters. De marktontwikkelingen geven voor de actualisatie van de grondexploitaties geen aanleiding om de vorig jaar gehanteerde rekenparameters te wijzigen. De verwachtingen rond de trendmatige stijging van de grondprijzen voor woningbouw blijven op hetzelfde niveau. Weliswaar is er sprake van een blijvende stijging van de VON-prijzen, maar hetzelfde geldt voor de bouwkosten. Hiermee wordt de stijging van de residuele grondprijs getemperd. Indien in een actualisatie van een specifiek project afwijkende parameters zijn gehanteerd, is dat voor de desbetreffende grondexploitatie onderbouwd. Naar verwachting zullen de grondprijzen voor bedrijfsmatig vastgoed niet trendmatig stijgen.

Tabel 5 Parameters grondkosten- en grondopbrengsten ontwikkeling 2018

		2019	2020	2021	2022	2023
kosten	grondkosten	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%
opbrengsten	woningbouw vrije sector					
	grondgebonden woningen (EGW)	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%
	appartementen (MGW)	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%
	bedrijfsmatig / commercieel					
	bedrijfsruimte (comparatief, residueel)	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
	kantoorruimte (comparatief, residueel)	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
	winkels (comparatief, residueel)	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%

2.3.8 Subsidies

Subsidiëring is één van de middelen die de gemeente heeft voor het verwezenlijken van de gestelde beleidsdoelen. Alle subsidieaanvragen worden afgehandeld conform de Algemene Subsidieverordening en, voor zover van toepassing, deelverordeningen.

Inkomsten vanuit het rijk of de provincie financieren een aanzienlijk deel van de subsidies. Ook cofinancieringen komen voor.

In 2018 is voor een totaalbedrag van € 51.944.126 aan subsidies verstrekt exclusief de subsidie-uitgaven op investeringskredieten. Dat is € 92.031 minder dan het begrote bedrag aan subsidies inclusief begrotingswijzigingen. Zie tabel 1. In tabel 2 is een overzicht opgenomen van subsidie-uitgaven op investeringskredieten in 2018. De subsidie-uitgaven worden gedekt binnen het investeringskrediet. In tabel 3 is een overzicht van de verstrekte subsidies gespecificeerd naar prestatie en project opgenomen.

Tabel 1: Subsidies per programma en beleidsterrein

Programma	Beleidssterrein	Begroting 2018	Rekening 2018	Resultaat
1 Bestuur en dienstverlening		55.783	37.110	18.673
	Bestuur	55.783	37.110	18.673
3 Economie		2.835.324	3.006.771	-171.447
	Faciliteren/Stimuleren van ondernemen	1.084.868	1.149.826	-64.958
	Marketing en promotie	1.699.972	1.762.480	-62.508
	Ruimte om te ondernemen	50.484	94.466	-43.982
4 Bereikbaarheid		50.000	16.487	33.513