gemeente roerdalen

Raadsvoorstel

Zaaknummer	Z19-012090
Onderwerp:	Holsterveld Vlodrop - (her)openen grondexploitatie
Datum:	13 april 2021
Indiener agendapunt:	College van Burgemeester en wethouders Roerdalen
Portefeuillehouder:	A.C.A.G. Smits
Gevraagd besluit:	De grondexploitatie Holsterveld Vlodrop te (her)openen.
Bijlage(n):	Bijlage 1: Motie 2020 M07 Bijlage 2: Stedenbouwkundige opzet Bijlage 3: Grondexploitatie Holsterveld Vlodrop

Inleiding, aanleiding en doelstelling

In het verleden zijn er plannen gemaakt voor de ontwikkeling van de woonwijk "Holsterveld" aan de rand van Vlodrop. Het gebied is bouwrijp gemaakt (bouwwegen en riolering zijn aangelegd). In totaliteit zijn er 9 (huur)woningen gebouwd. Vanwege de economische ontwikkelingen en omdat er geen ontwikkelaar was die de wijk verder wilde ontwikkelen, is in 2016 besloten de ontwikkeling te beëindigen en de grondexploitatie te sluiten. Op dit moment liggen de negen woningen midden in het open veld. Zowel stedenbouwkundig maar ook vanuit sociaal maatschappelijk oogpunt is dat niet wenselijk en in de programmabegroting van 2020 is opgenomen dat onderzocht gaat worden of de wijk Holsterveld kan worden afgerond. Op 24 september 2020 heeft uw raad een voorbereidingskrediet ter beschikking gesteld.

Vlodrop heeft met 2.360 inwoners (01-01-2021) het laagste aantal inwoners van de dorpen in Roerdalen. De bevolkingssamenstelling kenmerkt zich door vergrijzing en ontgroening. Sinds de gemeentelijke herindeling in 2007 ontbreekt het in het dorp aan nieuwbouw van betekenis. Jongeren, die nauwelijks kansen hebben op een woning in het eigen dorp, trekken weg naar elders en versterken daarmee de ontgroeningstrend. Tegelijkertijd zien we het aantal maatschappelijke voorzieningen de afgelopen jaren afnemen (wegvallen schutterij, dorpswinkel, voetbalclub) of onder druk staan (markt, horeca, sporthal, buitenbad).

De ontwikkeling van Holsterveld draagt bij aan het herstel van balans in de bevolkings-samenstelling. Daardoor ontstaat stabiliteit voor basisonderwijs en kinderopvang en komen er kansen voor andere essentiële maatschappelijke voorzieningen (kleine ondernemers, het verenigingsleven). Bovendien dragen nieuwe inwoners en het behoud van jongeren bij aan vitalisering van de dorpsgemeenschap. Tegelijkertijd ontstaat nieuw perspectief voor de veelbelovende gemeenschapsontwikkeling, die de afgelopen jaren in Vlodrop is ingezet.

Doel van het project is vooral een kwalitatief goede en logische afronding van de wijk Holsterveld en aansluiting bij de rest van het dorp te maken. Verder voorziet dit plan in woningen voor de verschillende doelgroepen in onze gemeente (dus jongeren, ouderen en gezinnen).

Bevoegdheid
De bevoegdheid van de gemeenteraad om de grondexploitatie vast te stellen vloeit voort uit het budgetrecht in artikel 189 Gemeentewet om de begroting vast te stellen. Volgens artikel 156, lid 2c, Gemeentewet kan de raad deze bevoegdheid niet overdragen.

Reden besluit
Door het beschikbaar stellen van de financiële middelen kan er uitvoering worden gegeven aan de afronding van de wijk Holsterveld in Vlodrop, middels de bouw van 27 woningen en de afronding van de infrastructuur en inrichting van het openbaar gebied. Hierbij ontstaan dan ook kansen voor klimaatadaptatie, voor de waterhuishouding, een groene ruimte om te ontmoeten en een goede afronding van de kern Vlodrop. Eveneens wordt hiermee een woningbouw-programma gerealiseerd waaraan behoefte is, variërend van sociale huur tot koopwoningen en vrije kavels.

Gevraagd besluit
Uw raad wordt gevraagd om de grondexploitatie Holsterveld Vlodrop te (her)openen.

Toelichting

1.1 Grondexploitatie kort uitgelegd
Met het grondbeleid wordt uitvoering gegeven aan andere beleidsmatige doelen, deze doelen kunnen zijn: werkgelegenheid creëren door het uitgeven van bedrijfskavels of voorzien in de woningbehoefte door het realiseren van bouwkavels voor woningen. Dit gebeurt via een plan of besluit op basis van de Wet ruimtelijke ordening. De gemeenteraad heeft hierbij de kaderstellende en controlerende functie ten aanzien van het grondbeleid en ook de daarbij behorende begrotingen en verantwoordingen. Een grondexploitatie is een begroting om kosten en opbrengsten van een ruimtelijk ontwikkelingsplan in beeld te brengen.

De belangrijkste voorwaarden van een grondexploitatie (gebaseerd op het Besluit Begroting en Verantwoording):
- Startpunt Grondexploitatie (GREX) is het raadsbesluit vaststellen GREX;
- Budgetrecht bij gemeenteraad (artikel 189 Gemeentewet);
- Jaarlijkse herziening grondexploitaties (gebeurt via de P&C-cyclus);
- Gronden kunnen eerst worden geactiveerd;
- Voorbereidingskosten kunnen 5 jaar worden geactiveerd.

Hoe wordt een grondexploitatie dan opgesteld?
- Op basis van vigerend gemeentelijk beleid (wonen, economie, parkeren, groen etc.).
- Stedenbouwkundig plan en bouwprogramma (iteratief proces tussen stedenbouwkundige, beleidsmedewerkers en planeconoom).
- Methoden om kosten en opbrengsten te ramen:
  - Kosten: ervaringscijfers en kengetallen, taxaties, ramingen, comparatieve methoden.

  - Opbrengsten: comparatieve methoden, taxeren, residueel, subsidies, grondopbrengsten.
- Planning voor fasering kosten en opbrengsten.

Het stedenbouwkundig plan is de basis voor de grondexploitatie Holsterveld. In de grondexploitatie worden kosten begroot op basis van kengetallen en bekende informatie. De opbrengsten worden ingeschat op basis van een recente taxatie naar de grondprijs. De opbrengst van de sociale huurwoningen is gebaseerd op het onderhandelingsresultaat met Wonen Limburg. Dit alles om aan de wens te voldoen om sociale huurwoningen en koopwoningen in diverse prijsklassen te realiseren en het Holsterveld af te bouwen.

1.2 Er komen in plaats van 23 woningen nu 27 woningen
Volgens de planvoorraadlijst van 2018 mogen ter plaatse nog 23 woningen gerealiseerd worden. Op basis van de motie van uw raad van 24 september 2020 (Motie 2020M07, in bijlage 1) en gewijzigd provinciaal beleid wordt met dit voorstel een iets groter programma gerealiseerd, namelijk de bouw van 27 woningen. Het betreft 10 grondgebonden woningen in de sociale huur, 10 woningen vrije sector projectmatig en 7 vrije sector kavels. De extra vier bouwtitels worden ten laste gebracht van de transformatie-eenheden binnen de kern Vlodrop.

1.3 De beoogde woningbouw sluit grotendeels aan bij de kwalitatieve behoefte in Vlodrop
Voor dit plan worden geen woningen aan de planvoorraadlijst toegevoegd. Op de bestaande planvoorraadlijst zijn voor Holsterveld 23 wooneenheden opgenomen. Voor de extra vier woningen gebruiken we transformatie eenheden. Gelet op de verwachte krimp is er gelet op de Structuurvisie Wonen Midden Limburg 2018 t/m 2021 geen behoefte aan extra woningen in Vlodrop.

Wel is er gelet op de veranderende bevolkingssamenstelling als gevolg van de vergrijzing en ontgroening behoefte aan andere typen woningen. Uit het Etil, Woononderzoek Midden Limburg blijkt dat er in de komende jaren (tot 2030) in Vlodrop juist veel behoefte ontstaat aan grondgebonden seniorenwoningen in de huur en koopsector. De beoogde sociale huurwoningen sluiten hierbij aan. Voor de 10 koopwoningen is een prijsvraag gestart om een ontwikkelaar te selecteren. In de prijsvraag is levensloopbestendigheid één van de voorwaarden. Deze woningen sluiten dus aan bij kwalitatieve behoefte in Vlodrop. Daarnaast dienen deze woningen geschikt te zijn voor bepaalde doelgroepen, zoals ouderen of starters. Dit sluit aan bij het provinciale woonbeleid, zoals dit is vastgelegd in Limburgse Agenda Woningmarkt 2020-2023.

Om in het plangebied een mix van typen woningen en bewoners te krijgen in de wijk en om het verlies door de verkoop van de gronden aan de corporatie te compenseren worden 7 vrije kavels uitgegeven. Verder zorgen de 7 vrije kavels voor een zachtere overgang naar het buitengebied.

1.3 Het stedenbouwkundig plan zorgt voor een kwalitatieve afronding
Bij het opstellen van het stedenbouwkundig plan is vooral gezocht naar een kwalitatieve aansluiting van de bestaande negen woningen bij de rest van de kern Vlodrop. In het plan is

rekening gehouden met de bestaande infrastructuur, parkeren, met ruimte voor openbaar groen, de opvang van hemelwater, het tegengaan van hittestress en bij het dorpse karakter van Vlodrop. Verder mag onder de hoogspanningsmasten niet meer gebouwd worden, dus dat gebied is – in tegenstelling tot de oude plannen – niet meer uitgeefbaar voor woningbouw. Dat betekent dat in het stedenbouwkundig plan relatief veel openbaar gebied is opgenomen. In de opzet is ook rekening gehouden met duurzaamheid (oriëntatie voor de zonnepanelen, klimaatadaptatie, etc.) en het grotere bouwprogramma. Verder zijn er gesprekken geweest met Wonen Limburg voor de realisatie van (sociale) huurwoningen in het plangebied. Ook de ruimtelijke wensen van Wonen Limburg zijn verwerkt in het plan. In de basis sluit het stedenbouwkundig plan goed aan bij de bestaande 9 woningen en de omgeving en wordt door de realisatie van dit plan een kwalitatief goed plan aan Vlodrop toegevoegd dat bijdraagt aan de woningbehoefte (zoals uitgevoerd in het woningbehoefte-onderzoek - verdieping kern Vlodrop). Het stedenbouwkundig plan is in bijlage 2 bijgevoegd. Tevens is er in het openbaar gebied voldoende ruimte voor parkeren, water en ruimte om elkaar te ontmoeten.

1.4 We beginnen de exploitatie met een negatief saldo
In 2016 is de grondexploitatie gesloten. Daar stond destijds nog een bedrag van €137.000 als "verlies". Dat verlies moeten we meenemen bij de start van deze grondexploitatie.

1.5 Het bouwen van betaalbare huurwoningen heeft een negatief effect op de exploitatie
Op 8 december 2020 is met Wonen Limburg een intentieovereenkomst gesloten om te onderzoeken of Wonen Limburg 10 levensloopbestendige sociale huurwoningen gaat realiseren in het Holsterveld. Wonen Limburg neemt alleen deel aan deze ontwikkeling als ze er geen verlies op lijden. Momenteel zijn er gesprekken gaande om de intentieovereenkomst nader uit te werken. Hierbij is het investeringsverlies één van de gespreksonderwerpen. Het investeringsverlies wordt opgebouwd uit 1. bouwkosten van de woningen, 2. advies- en legeskosten en 3. grondkosten. Wonen Limburg heeft aangegeven slechts deel te nemen als de grondkosten voor die locatie slechts €5.000 per woning zijn. Dat heeft een negatief effect op de opbrengst van de grondexploitatie.

1.6 De lagere grondprijs voor de huurwoningen is te verantwoorden
Ondanks dat een lagere grondprijs voor Wonen Limburg een negatief effect heeft op de grondexploitatie is het wel te verantwoorden om een lagere grondprijs toe te passen. Wonen Limburg overweegt om 10 sociale huurwoningen te bouwen. Het gaat hier om grondgebonden senioren woningen. De verwachte huurprijs ligt (gelet op het prijspeil van 2021) tussen de € 633,- en € 750,- per maand. Uit het Etil, Woononderzoek Midden Limburg blijkt dat er in de komende jaren (tot 2030) in Vlodrop juist veel behoefte ontstaat aan dit soort betaalbare grondgebonden (senioren)woningen in de huursector. Wonen Limburg is de enige actieve woningcorporatie in onze gemeente. De verwachting is dan ook dat er zich niet snel een andere geschikte partner aanbiedt om dit type betaalbare huurwoningen in Vlodrop te realiseren.

1.7 De grondprijs voor de koopwoningen dateert nog uit 2013, terwijl om ons heen de grondprijzen zijn gestegen.
Onze grondprijzen zijn gebaseerd op de rapportage "Grondprijzen Woningmarkt Roerdalen" uit 2013. De grondprijs voor Vlodrop is daar bepaald op €120,-/m2. De vraag is of de grondprijs van €120 uit 2013 in 2021 nog reëel is. De kosten voor infrastructuur en aanleg van groen-voorzieningen zijn sinds 2013 ook gestegen, maar aan de inkomstenkant vindt geen stijging plaats. Daarom is een taxatie uitgevoerd en hebben wij een gevarieerde grondprijs bepaald (met uitzondering van de gronden voor de woningen van Wonen Limburg), variërend van € 152-190 / m^2 voor de vrije kavels en € 210 - 220 / m^2 voor de koopwoningen. Op basis van de nota grondbeleid moet de grondprijs marktconform zijn.

1.8 Het plangebied kent naar verhouding veel openbaar gebied
In het voorliggende stedenbouwkundige plan is er relatief veel openbaar gebied aanwezig. Dit is nodig voor de opvang van regenwater en er is voldoende ruimte voor parkeren. Een groot deel komt vrij omdat in de oudere plannen onder de hoogspanningsmasten gebouwd zou worden. Aangezien dat niet meer is toegestaan is dit geen uitgeefbaar gebied meer.

Dit biedt ons de kans om een mooie overgang te maken naar het buitengebied. Het inzaaien met een kruidenrijkmengsel waar mensen bloemen kunnen plukken maar ook waar vlinders, bijen en vogels goed gedijen. In combinatie met het aanplanten van fruitbomen kunnen we een bloemrijke pluktuin realiseren.

Dit verhoogd de biodiversiteit en wellicht biedt dit kansen om een groene ontmoetingsplek voor de inwoners van Vlodrop te maken (zoals opgenomen in de ontwerp Omgevingsvisie Roerdalen 2050). Dit is dus een kans voor een groene ontmoetingsplek. Indien er in de exploitatie financiële ruimte is kan het gebied hoogwaardiger dan alleen grasland worden ingericht. Dat wordt nog nader onderzocht bij de uitwerking van het project. In de grondexploitatie is daarvoor een stelpost ter hoogte van €150.000 opgenomen. Afhankelijk van de planuitwerking en uiteindelijke financiële ruimte in het project kan besloten worden dit gebied hoogwaardiger in te richten.

1.9 Met deze grondprijs sluiten we de grondexploitatie positief



Op basis van voorgaande informatie leidt dit tot volgende opzet van de grondexploitatie. De nader gedetailleerde grondexploitatie is als bijlage 3 bijgevoegd. De bedragen in deze tabel zijn op duizendtallen afgerond. In voorgaande afbeelding is de begrenzing van het exploitatiegebied weergegeven.

Inbrengkosten	
Oorspronkelijke boekwaarde (eindsaldo vorige exploitatie)	€ 137.000
Kosten	
Bouw- en woonrijp maken (riolering, plantsoenen, waterpartijen, meubilair, kabels en leidingen, groenaanplant, incl. % onvoorzien en inclusief een stelpost ter hoogte van €150.000 voor het hoogwaardiger inrichten van het gebied onder de hoogspanningsmasten)	€ 894.000
Planvorming & toezicht (ontwerp en advies)	€ 134.000
Gemeentelijke apparaatskosten	€ 34.000
Voorbereiding: inzet externe adviseurs, juridische kosten, kosten bestemmingsplan, taxatie, loting kavels, communicatie	€ 30.000
Overig: 10% Onvoorzien	€ 109.000
Overig: Prijsstijging (2,5%).	€ 88.000
Totaal kosten (incl. stelpost en excl. inbreng boekwaarde)	**€ 1.289.000**
Totaal kosten (incl. stelpost en incl. inbreng boekwaarde)	**€ 1.426.000**
Opbrengsten	
Grondopbrengsten: grondverkopen.	€ 1.650.000
Totaal opbrengsten	**€ 1.650.000**
Saldo (opbrengsten minus totaal kosten incl. boekwaarde)	**€ 224.000 (+)**

Op basis van het stedenbouwkundig plan en het verlies uit het verleden blijkt dat we op basis van deze uitgangspunten de grondexploitatie positief sluiten. We buigen hiermee het oorspronkelijke verlies van € 137.000 om tot een winst van circa € 224.000. Hier is nog geen rekening is gehouden met verschuldigde vennootschapsbelasting.

Risico's

1.1 De grondexploitatie heeft formeel een looptijd van 10 jaar. De kosten en opbrengsten binnen de grondexploitatie zijn geraamd op basis van de kennis van nu en de marktverwachtingen.
Een belangrijke kanttekening bij de te voeren grondexploitatie is dat wij een gemeentelijke grondexploitatie voeren. Er bestaat natuurlijk een risico dat niet alle woningen/kavels verkocht worden en daarmee de opbrengsten achter blijven bij de kosten. We moeten immers de opbrengsten wel nog waar maken. De betrouwbaarheid van de grondexploitatie is echter getoetst op volledigheid, parameters (rente, kosten en opbrengstenstijging), juistheid en volledigheid van de kosten en de bandbreedte waarin deze zullen bewegen. Daarbij is de verwachting dat het project niet binnen 10 jaar maar binnen circa 4 à 5 jaar kan worden afgerond.

1.2 Mogelijkheid voor staatssteun

Om concurrentievervalsing met bedrijven te voorkomen, moeten overheden zich aan gedragsregels houden. De Wet Markt en Overheid bevat hiertoe 4 gedragsregels.

- Doorberekening kosten (kosten doorberekenen in de prijs).
- Bevoordelingsverbod (eigen overheidsbedrijven niet bevoordelen).
- Gegevensgebruik (gegevens niet opnieuw gebruiken).
- Functiescheiding (bestuur en uitvoering scheiden).

Ingeval van deze ontwikkeling zou wellicht de eerste gedragsregel twijfelachtig kunnen zijn omdat de grondprijs voor de sociale woningbouw niet marktconform is (zie onder overwegingen). Aangezien de grondprijs voor de huurwoningen van Wonen Limburg onder de marktwaarde ligt zou er sprake kunnen zijn van staatssteun. Uit raadpleging en overleg met het Kenniscentrum Europa Decentraal[1] blijkt dat er geen sprake is van staatssteun, omdat:

- Woningcorporaties zijn op grond van de Woningwet aangewezen als toegelaten instelling voor de volkshuisvesting, zij bouwen en beheren goede en goedkope woningen (sociaal).
- De bouw en verhuur van sociale woningbouw en maatschappelijk vastgoed is door de Europese Commissie als Diensten van Algemeen Economisch Belang (verder: DAEB) goedgekeurd.
- In art. 61 Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting zijn steunvormen omschreven die in aanmerking komen voor een DAEB-compensatie.
- Steunvormen die door de Europese Commissie zijn goedgekeurd als DAEB-compensatie zijn grondkostensubsidies: grond kan dan onder de marktprijs verkocht worden.

Europa Decentraal geeft aan dat de activiteiten van een woningcorporatie in het kader van sociale woningbouw zijn aangewezen als "DAEB". Bij de verkoop van grond die bestemd is voor sociale woningbouw kan volgens de staatssteunregels een uitzondering gemaakt worden en 'steun' worden verleend. De grondprijs hoeft niet marktconform te zijn. Wonen Limburg heeft wel een rapportageverplichting. Er is dus geen sprake van staatssteun bij deze ontwikkeling en de gemeente houdt zich aan de gedragsregels uit de Wet Markt en Overheid. Aangezien de Aanbestedingswet wel van toepassing blijft moeten we (in de overeenkomst met Wonen Limburg) borgen dat het gaat om een stedelijke opgave. Hier maken we dan een verwijzing naar ons volkshuisvestingsbeleid (Structuurvisie Wonen Midden-Limburg 2018-2021) en borgen we de realisatie van sociale huurwoningen.

1.3 Indien Wonen Limburg investeringsverlies heeft stappen ze uit het project

Als de grondprijs voor de huurwoningen omhoog moet en Wonen Limburg een investeringsverlies krijgt dan is de kans groot dat Wonen Limburg weer uit het project stapt en we op zoek moeten naar een andere verkoper/verhuurder. Dat heeft dan een negatief effect op de planning/ uitvoering en op de aanwezigheid/haalbaarheid van betaalbare huurwoningen in het project. Op basis van de kwalitatieve behoefte is er juist wel een wens voor het realiseren van sociale

[1] *https://europadecentraal.nl/onderwerp/staatssteun/woningcorporaties-2/*

grondgebonden seniorenhuurwoningen. Deze zijn nagenoeg onmogelijk te realiseren zonder deelname door Wonen Limburg.

Planning en uitvoering
Momenteel wordt gewerkt aan het civieltechnisch plan, de afronding van het stedenbouwkundig plan, het opstellen van de overeenkomst met Wonen Limburg en de verkoop van de resterende 10 bouwkavels aan een ontwikkelaar. De verkoop aan een ontwikkelaar geven we vorm middels een prijsvraag waarbij partijen zich kunnen inschrijven. Eveneens is het uitwerkingplan (bestemmingsplan) ter hand genomen. In 2021 zal de grondoverdracht plaatsvinden aan Wonen Limburg en wordt de verkoop van de vrije bouwkavels opgestart. Volledige realisatie is voorzien binnen 4 a 5 jaar na het tot stand komen van het bestemmingsplan (uitwerkingsplan).

Communicatie en participatie
Uw gemeenteraad is in november 2019, juni 2020 en december 2020 geïnformeerd middels een raadsinformatiebrief. In 2019 is ook een bewonersbrief en een persbericht verspreid. Daarnaast is naar aanleiding van het ondertekenen van de intentieovereenkomst tussen Wonen Limburg en de gemeente een persbericht uitgegaan. Na het openen van de grondexploitatie kan de verkoop worden gestart en bestemmingsplanprocedure. In dat kader vindt dan ook weer communicatie en participatie plaats. Eveneens gaan we de plannen toelichten aan "Veer zeen Vlorp" en betrekken we Wonen Limburg bij de communicatie over de realisatie en verhuur van de huurwoningen.

Evaluatie
De grondexploitatie wordt structureel geëvalueerd en bewaakt. Tijdens de P&C cyclus (paragraaf grondbeleid) wordt de gemeenteraad geïnformeerd over de voortgang van de realisatie van het Holsterveld en de bijbehorende financiën.

Sint Odiliënberg, 13 april 2021

Burgemeester en wethouders van Roerdalen,

De secretaris, De burgemeester,

J.J.W.M. L'Ortije mr. M.D. de Boer-Beerta