

GEMEENTE BOEKEL



Notitie actief grondbeleid

Voor invloed op leefbaarheid

Notitie actief grondbeleid; voor invloed op de leefbaarheid

Inhoud:

1. Aanleiding
2. Uitleg passief-Actief
3. Voor en nadelen van de varianten
4. De Boekelse situatie
5. Situationeel actief met beheersmaatregelen
6. Conclusie

Bijlagen:

1. Achtergrondinformatie
2. Nota grondbeleid 2013

1. Aanleiding

In 2013 is –mede door de economische crisis- gekozen voor een passief grondbeleid. Dit betekent in feite dat de gemeente niet actief op zoek gaat naar gronden voor ontwikkellocaties. De ontwikkeling wordt overgelaten aan marktpartijen. Voor de gemeente is dat weinig risicovol. Nadeel is echter dat veel minder goed gestuurd kan worden op de gewenste ontwikkeling.

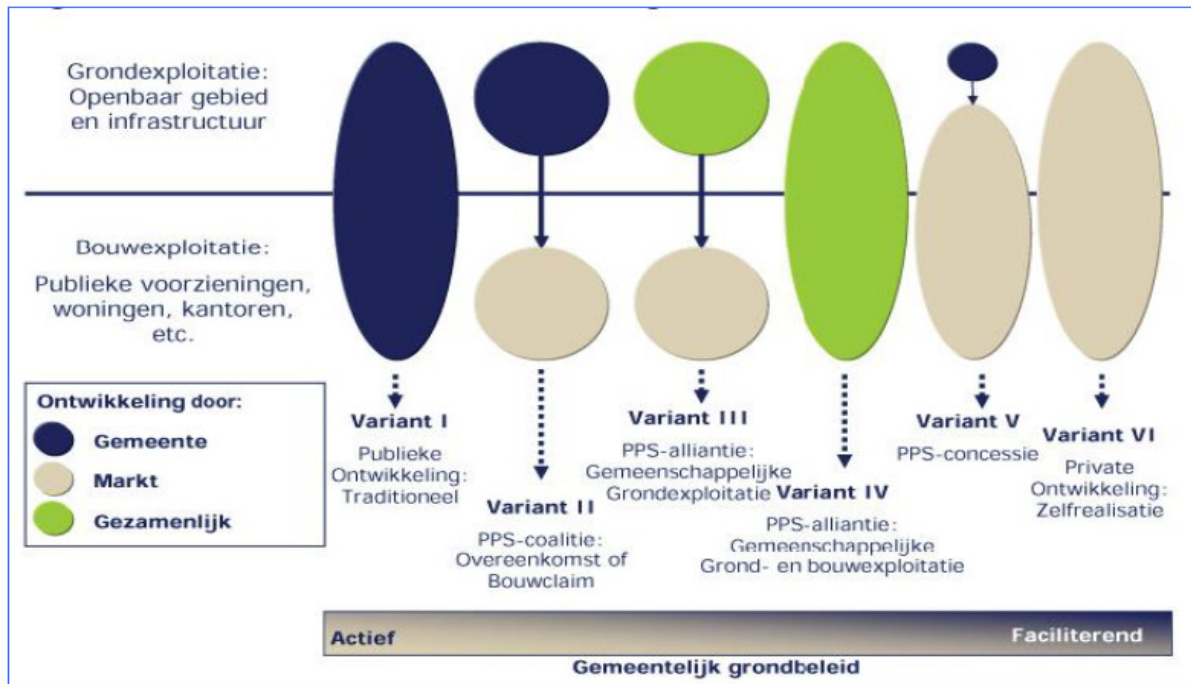
In het voorjaar van 2018 heeft de gemeente gekozen voor een actieve aanpak van het centrumplan. Dit werd gezien als een gewenste ontwikkeling. Geconstateerd werd dat het overlaten aan de markt onvoldoende voortgang in de ontwikkeling bracht. Ook is in het najaar van 2018 gekozen voor een actieve aanpak op uitbreidingslocatie De Burgt. Ook hier werd geconstateerd dat onze passieve opstelling ertoe leidt dat we –naar verwachting- na de ontwikkeling van De Run niet in het gewenste tempo blijven doorbouwen om te voorzien in onze eigen woonbehoefte.

Feitelijk zijn we daarmee van passief grondbeleid overgestapt op actief grondbeleid zonder dat we dit ooit expliciet hebben vastgelegd. We kiezen niet zomaar voor een actieve aanpak. In onze ogen is dat de meest doelgerichte manier om de leefbaarheid en de gewenste bouw van de juiste woningtypen maximaal te bewerkstelligen. We hebben echter het besluit uit 2013 nooit expliciet heroverwogen. Met deze notitie willen we dat door de raad laten vastleggen en geven we aan hoe we de bijhorende risico's willen managen.

Deze nota moet niet worden gezien als een complete herziening van ons grondbeleid uit 2013 (bijlage 1). Op heel veel onderdelen is en blijft die van toepassing. Op 1 belangrijk onderdeel echter niet. Anders dan in 2013 adviseren we over te stappen op een situationeel-actief grondbeleid. Deze nota is dan ook te zien als een aanvulling als bedoeld in 1.1 van de nota 2013. In hoofdstuk 3 van die nota is uiteengezet welke vormen grondbeleid er zijn en in 3.4 is aangegeven dat Boekel –gezien de crisis waar we middenin zaten- koos voor een passief grondbeleid.

2. Uitleg actief – passief (faciliterend)

In de nota 2013 zijn de begrippen passief en actief uitgelegd. In die nota wordt gesproken over 1 tussenvariant, de samenwerking. Die samenwerking kent weer meerdere modellen. In onderstaande figuur wordt een indruk gegeven van de vormen en de daarbij horende rollen van de deelnemers.



Helemaal links staat actief. De gemeente heeft boven de streep de grondexploitatie in handen (aankoop en bouwrijp maken) en heeft onder de streep ook de bouwexploitatie. Helemaal rechts staat passief (faciliterend). De aankoop van gronden, het herbestemmen en bouwen wordt aan de markt overgelaten. De gemeente is slechts in beeld als het gaat over het wijzigen van de bestemming. In tabelvorm beschreven zien de vormen van grondbeleid er op hoofdlijn als volgt uit:

Vorm	Grond	Voordeel	Nadeel
Faciliterend grondbeleid (ontwikkelaar, of andere partij, koopt de grond)	(Vrijwel) volledig eigendom bij markt of particulier. Overheid kan wel eisen stellen (zoals bestemmingsplan).	Overheid neemt geen financieel risico.	Winst is niet voor overheid. Minder zeggenschap in de ontwikkeling.
Samenwerkingsverbanden (Overheid werkt samen met private partner, bijvoorbeeld Publiek-Private Samenwerking)	In bezit van de overheid of private partner	Risico's worden verdeeld. Gezamenlijke ontwikkeling.	Veelal delen van de winst.
Actief grondbeleid (Overheid koopt grond aan)	In bezit van de overheid	Winst is voor overheid. Veel zeggenschap in de ontwikkeling. Overheid heeft regie in initiatief- en haalbaarheidsfase.	Overheid neemt financieel risico.

3. Voor en nadelen van de vormen van grondbeleid.

In de tabel bij 2 zijn de voor en nadelen op hoofdlijn beschreven.

Onderstaand een meer uitgebreide opsomming van de voor en nadelen.

3.1 voor en nadelen actief

Ten opzichte van een faciliterend grondbeleid biedt een actief grondbeleid de volgende voordelen:

- a) De regiefunctie van de gemeente is zeker gesteld. De gemeente kan optimaal haar doelstellingen bereiken en wordt daarbij niet gehinderd door belangen van een derde partij (ontwikkelaar) die toevallig eigenaar is van de grond.
- b) Er zijn maximale mogelijkheden om maatschappelijke doelen te realiseren.
- c) Optimaal kostenverhaal door middel van gronduitgifte.
- d) Geen problemen met overdracht van wegen, rioleringen en andere voorzieningen. Indien een ontwikkelaar zelf deze voorzieningen aanlegt ontstaan vaak frictiepunten.
- e) Resultaten op winstgevende locaties kunnen ingezet worden om verliesgevende locaties te ontwikkelen (zoet en zuur), waardoor ook financieel niet rendabele maar maatschappelijk wel gewenste plannen gerealiseerd kunnen worden.
- f) Indien er per saldo winst is op de bouwgrondexploitatie kan deze worden ingezet voor publieke doeleinden.
- g) Bij een actief grondbeleid, waarbij het innemen van posities door ontwikkelaars wordt ontmoedigd en tegengegaan, wordt voorkomen dat marktpartijen tegen elkaar opbieden om de grondeigendom over te kunnen nemen van een particuliere eigenaar. Dit leidt tot prijsopdrijving en een situatie waarin de oorspronkelijke eigenaar profiteert en er als gevolg daarvan minder financiële ruimte overblijft om kwaliteit te realiseren.
- h) Actief grondbeleid biedt de mogelijkheid om lange termijnafwegingen te maken zowel op locatie niveau als tussen locaties. Marktpartijen zullen veelal gericht zijn op het meest gunstige resultaat op de korte termijn en dan voor de eigen locatie(s).

De nadelen van een actief grondbeleid zijn:

- a) Om succesvol een actief grondbeleid te kunnen voeren is proactieve verwerving noodzakelijk. Verwerving dient dus in een vroeg stadium plaats te vinden en dat betekent dat er, afhankelijk van de ambities, al in een vroeg stadium stevig geïnvesteerd moet worden, wat financieel risico met zich meebrengt.
- b) Bedrijfsmatig handelen vraagt om snelle, consequente besluitvorming en slagvaardig handelen. Een bestuurlijk besluitvormingsproces is daar niet altijd even geschikt voor.
- c) De gemeente heeft bij een actief grondbeleid meerdere belangen, zowel het algemeen belang van een goede ruimtelijke ordening als het specifieke belang van een zo hoog mogelijk rendement op grondexploitaties. In theorie zou hierdoor de ruimtelijke ordening teveel geleid kunnen worden door (eigen) grondexploitatiemotieven. Echter, het is voor de gemeente meestal gemakkelijker om te kiezen voor meer kwaliteit ten koste van een extra opbrengst in een eigen plan dan dat hierover overeenstemming kan worden bereikt met en in een plan van een marktpartij.

3.2 voor en nadelen passief (faciliterend)

De voordelen van een faciliterend grondbeleid corresponderen in het algemeen met de nadelen van een actief grondbeleid en de nadelen met de voordelen van actief grondbeleid.

Voordelen zijn:

- a) Er hoeft vooraf niet in grondposities geïnvesteerd te worden en hierover wordt dan ook geen financieel risico gelopen.
- b) Indien sprake is van beperkte ambities en de gemeente zich wil laten leiden door initiatieven vanuit de markt, kunnen deze afgewacht worden.
- c) De gemeente heeft in het ruimtelijk beleid geen rechtstreeks belang bij een zo winstgevend mogelijke grondexploitatie. In theorie zou ze hierdoor op een zuiverdere manier met ruimtelijke ordening om kunnen gaan.

Nadelen van passief zijn:

- a) De gemeente heeft minder zeggenschap over de ontwikkeling en is voor de uitvoering afhankelijk van derden, wiens belangen niet noodzakelijkerwijs parallel hoeven te lopen met die van de gemeente.
- b) De mogelijkheid om maatschappelijke doelen te realiseren wordt beperkt, doordat rekening gehouden moet worden met de belangen van de verschillende eigenaren.
- c) In de praktijk lukt het niet altijd om alle kosten te verhalen.
- d) Indien het niet lukt om voorafgaand aan de vaststelling van een bestemmingsplan tot overeenstemming te komen, moet een exploitatieplan worden opgesteld en tegelijkertijd met het bestemmingsplan worden vastgesteld. Als geen omgevingsvergunning wordt aangevraagd, komt er nooit kostenverhaal.
- e) Indien de ontwikkelaar gemeenschapsvoorzieningen als wegen en riolering aanlegt, moeten deze voldoen aan de door de gemeente te stellen eisen. Bij overdracht, zeker bij grotere meerjarige ontwikkelingen, bestaat het risico dat hierover verschillen van inzicht blijken, waardoor extra kosten gemaakt moeten worden.
- f) Marktpartijen zullen alleen de winstgevende (delen van) locaties oppakken. De locaties met een financieel tekort zullen niet opgepakt worden.
- g) Baatafoming bij private grondexploitaties is niet toegestaan. De gemeente kan dus geen middelen genereren om locaties met een tekort toch te ontwikkelen of om andere maatschappelijke doelen te realiseren.
- h) Indien er concurrentie om de grond plaatsvindt wordt de prijs van ruwe bouwgrond omhoog gedreven, waardoor exploitaties van marktpartijen onder druk komen te staan en er minder ruimte is om kwaliteit te leveren en/of alle gemeentelijke kosten te betalen.
- i) De partij die het meest voor de grond kan betalen en eigenaar wordt is niet per se altijd de meest geschikte partij om de ontwikkeling te realiseren.
- j) Marktpartijen kunnen de gemeente onder druk zetten door problemen te creëren (bijvoorbeeld verwaarlozing) om op die manier hun zin te krijgen.
- k) Op het moment dat overeenkomsten zijn gesloten is de gemeente hieraan gebonden en kan zij niet eenzijdig besluiten om bijvoorbeeld als gevolg van marktontwikkelingen het aanbod te verminderen door plannen te schrappen of te herzien. Dit beperkt dus de flexibiliteit.

3.3 Voor- en nadelen tussenvormen

Er zijn veel verschillende tussenvormen die meestal onder de noemer publiek private samenwerking (PPS) worden geschaard. Een vrij vergaand model van PPS is dat van een gemeenschappelijke grondexploitatie. Ook kennen we het concessiemodel wat een andere tussenvorm is. PPS kan aan de orde zijn als de gemeente niet alle gronden in handen heeft, maar er ook eigendom is van een of meerdere ontwikkelaars. Ook vanuit een situatie waarin sprake is van volledige eigendom van de gemeente kan gekozen worden voor een PPS om risico's te spreiden.

Principe voordelen van tussenvormen:

- a) Bundeling van kennis en kunde. Het is dan wel van belang dat de partij met wie wordt samengewerkt betrouwbaar is en ook over de gewenste kennis en kunde beschikt.
- b) Delen van het risico.

Principe nadelen van tussenvormen:

- a) In de praktijk blijkt dat het wel mogelijk is om winsten en kleinere risico's te delen, maar dat als het gaat om grote risico's deze uiteindelijk toch bij de gemeente terecht komen en dat marktpartijen in een dergelijk scenario mogelijkheden zoeken en vinden om onder de PPS uit te komen. Veelal wordt bijvoorbeeld een financiering aangegaan met als sluitpost een gemeentegarantie. De bedoeling hiervan is om de rentelast voor het project zoveel mogelijk te beperken. Als het echt fout gaat komt het risico toch weer bij de gemeente terecht. Ook veel vertoond is een model waarbij de gemeente de gronden koopt en voorfinanciert waarbij als puntje bij paaltje komt er toch geen overeenstemming kan worden bereikt over de afname door de gemeenschappelijke exploitatie (GEM) en de gemeente dus met de grond blijft zitten.
- b) Vaak moeizame en ingewikkelde organisatie, waardoor niet snel en slagvaardig kan worden opgetreden.
- c) Verlies van flexibiliteit. Als de gemeente in een PPS zit is ze hier aan gebonden. Voor de marktpartij is de PPS meestal het enige plan binnen de gemeente. Voor de gemeente wordt het hierdoor heel lastig om ten nadele van het PPS-project te schuiven, ook al zou het gemeentelijk en algemeen belang hierdoor beter gediend zijn.

3.4 Situationeel-actief grondbeleid.

Zoals uit bovenstaande opsomming blijkt heeft elke (tussen)vorm van beleid zijn voor en nadelen. Ook in de praktijk blijkt dat in Boekel vaak per situatie wordt bekeken welk beleid wordt gevoerd. De Donk is deels middels actief beleid ontwikkeld maar ook deels met een bouwclaimmodel. Centrum oost is in zijn geheel passief in uitvoering gebracht. Er zijn meerdere wegen die naar Rome leiden. Per situatie wordt bekeken hoe de gewenste ontwikkeling (kwaliteit, kwantiteit, planning) het beste gerealiseerd kan worden.

Indien echt actief opereren (met een hoger risicoprofiel) niet nodig blijkt voor het halen van onze doelen kiezen we voor een minder risicovolle aanpak. Kiezen we voor actief grondbeleid dan wordt dit vastgelegd door het opnemen van de ontwikkellocatie in de door de raad vast te stellen grondbedrijfsrapportage.

4. De Boekelse situatie.

4.1 Beschouwing

In Boekel is na de oorlog gewerkt met actief grondbeleid. Als we het plaatje van hoofdstuk 2 erbij pakken zien we echter dat we niet volledig actief hebben gehandeld. Zo heeft de gemeente zich nauwelijks bezig gehouden met bouwexploitatie. In De Donk is gekozen voor actief maar is voor een groot deel de samenwerking gezocht met Van Wanrooij in een bouwclaimmodel. Van Wanrooij bracht grond in en in ruil mocht men op die grond 60% van de beoogde woningen bouwen. Ook Lage Schoense is voor een deel middels bouwclaim met Van Niftrik ontwikkeld. Sinds 2013 –het hoogtepunt van de crisis waarbij de afzet sterk daalde en de rendementen negatief waren- hebben we gekozen voor passief.

De Donk en Peelhorst waren nog maar half af, de Run nog niet in ontwikkeling. Dat betekende dat we gerust konden kiezen voor passief, er was voldoende grond in bezit. Sinds drie jaar is de

situatie geheel gekeerd. De Donk is volledig uitgegeven en de Run al voor 50%. Volgen we de vraag dan kan de Run al in 2020 geheel zijn volgebouwd.

Alle lichten staan op groen. Zowel rijks als provinciaal beleid zien nu toe op bouwproductie. De provincie becijfert dat de behoefte in Boekel groter is dan gemiddeld en wenst plannen voor ontwikkeling van meer dan 600 woningen.

Onze strategische visie legt de lat nog wat hoger. Daar wordt de ondergrens op 650 nieuwe woningen gelegd, liever zien we 900 woningen in 2035 gerealiseerd. Dat doen we niet om te groeien! We willen bouwen voor het huisvesten van onze eigen bevolking. Met name het binden van onze jeugd werpt zijn vruchten af. Door de snelle ontwikkeling van De Donk zien we een toename van gezinnen en kinderen op scholen en sportverenigingen. Dat is goed voor de leefbaarheid.

Van belang hierin: als er onvoldoende aanbod is zullen de starters op de woningmarkt als eerste in de regio gaan zoeken. Vaak zijn dit startende gezinnen. Zijn die eenmaal elders hun plek gevonden is terugkeer slechts mondjesmaat aan de orde.

Daarnaast hebben we aandacht voor de oudere bewoners. Ook in Boekel zien we de trek van ouderen naar het centrum dichtbij de voorzieningen. Ook dit faciliteren ligt in het verlengde van leefbaarheid. Het moet voor de bewoner op leeftijd mogelijk worden gemaakt op de door hem gewenste plek te wonen. Ook hier ligt een flinke opgave.

Als laatste de vestiging van WVG. Om maximaal sturing te kunnen geven aan strategische ontwikkelingen is gekozen voor WVG op de zuidwand en de Burgt. Dat impliceert ook dat eigendommen te koop aangeboden worden aan de gemeente. Daar kan alleen invulling aan worden gegeven bij een actieve grondpolitiek.

4.2 Van beschouwing naar beleid

In bovenstaande paragraaf is onze opdracht beschouwd. Bouwen om onze bevolking te huisvesten. Dat moeten we zodanig doen dat die nieuwe woningen zowel kwalitatief als kwantitatief volstaan. Daarbij liggen de speerpunten op de doelgroepen jongeren en ouderen met elk hun eigen plek.

Geconstateerd is dat de opgave voor Boekel groter is dan gemiddeld. Geconstateerd is dat de maximale sturing op kwantiteit en kwaliteit wordt verkregen door actief grondbeleid. Ons slogan is gastvrij en actief.

Wat rest ons anders dan te kiezen voor een actief grondbeleid ?

5. Actief grondbeleid met beheersmaatregelen

In hoofdstuk 4 concluderen we dat actief grondbeleid ons de beste garantie levert dat we onze doelen uit de strategische visie ook echt gaan verwezenlijken.

Er is echter 1 grote MAAR..... de risico's. In 2013 hebben we geleerd dat een al te ambitieuze aanpak grote financiële gevolgen heeft. Door vanaf 2010 in samenspraak met de Raad in te grijpen en bij te sturen in onze exploitaties zijn grote verliezen op de complexen beperkt gebleven. Terugkijkend kunnen we stellen dat alleen De Run, de Peelhorst en De Biezen verliesgevend zijn gebleken.

Om toch te kunnen kiezen voor actief grondbeleid zullen we beheersmaatregelen instellen. Daarmee geven we elkaar de mogelijkheid om risico's te herkennen en waar mogelijk van



maatregelen te voorzien. We hebben daarvoor een prima instrument in huis, onze grondbedrijfrapportage. Deze wordt jaarlijks aan u voorgelegd. Daarbij worden alle actieve complexen jaarlijks ge-updated en opnieuw vastgesteld. Door de beheersmaatregelen een onderdeel te maken van die grondbedrijfrapportage hebben wij een kader om te handelen en heeft uw Raad de mogelijkheid in te grijpen.

Voorgestelde beheersmaatregelen:

1. De parameters van onze grondexploitatieberekeningen zijn conform de regels uit de BBV en onze accountant ziet daarop. (dit is al enige jaren gangbaar, het mag echter voor het bestuur een geruststelling zijn dat het opstellen van de exploitaties aan sterke regelgeving is verbonden)
2. Onze grondexploitaties worden door een onafhankelijke adviseur opgesteld die daar een interne toets op geeft. Zijn bedrijfsvoering voldoet aan NEN-ISO 9001. (ook dit is al enige jaren gangbaar, onze exploitaties worden opgesteld door Arcadis, de gebruikte bedragen en parameters komen veelal uit hun landelijke database)
3. Al onze exploitaties separaat hebben minimaal een positief rendement. Gezamenlijk hebben ze minimaal een rendement van 3%. Indien we ervoor kiezen om een negatieve exploitatie in procedure te nemen (vanwege maatschappelijk rendement) wordt dat expliciet vermeld. Bewust negatieve exploitaties worden buiten de totaalrendement van 3% gehouden.
4. Al onze exploitaties hebben een maximale doorloop van 10 jaar. Loopt een ontwikkeling langer dan wordt de exploitatie gefaseerd aangepakt zodanig dat de actieve fase maximaal 10 jaar loopt.
5. De opbrengststijging in onze exploitaties is niet hoger dan de kostenstijging. Dit om speculeren op toekomstige plussen tegen te gaan.
6. Al onze exploitaties hebben een risico reservering op aankoop en op bouw-woonrijp maken van 10%. De laatste BBV regels laten een post onvoorzien niet toe. Wij realiseren dit door de post risico reservering toe te voegen.
7. De geplande uitgifte is reëel. Nooit mag de gezamenlijke uitgifte van de gemeentelijke complexen hoger liggen dan de bouwprognose van de provincie.
8. Indien nog geen detail informatie beschikbaar is ligt het uitgiftepercentage van nieuwbouwlocaties niet hoger dan 60%
9. De aankoopprijs van gronden is vastgelegd in de grondexploitatie. Deze is gebaseerd op een taxatie door een onafhankelijk deskundige.
10. De betaling van de grondverwerving van maagdelijke grond geschiedt in principe gefaseerd. Een eerste aanbetaling bij aankoop en pas na de bestemmingswijziging van de aan te kopen grond mag de eindwaarde uit de exploitatie worden betaald.
11. De basis is situationeel (actief) grondbeleid. Bij elke nieuwe situatie (nieuw complex) wordt vooraf de vraag gesteld of actief grondbeleid echt nodig is om de gestelde doelen

(kwantiteit en kwaliteit binnen het gewenste tijdsvenster) te halen. Blijkt een ander en minder risicovol beleid hetzelfde effect te sorteren dan ligt daar de voorkeur.

6. Conclusie

In deze notitie concluderen we dat situationeel-actief grondbeleid de beste basis biedt om onze doelen uit de strategische visie op het gebied van wonen te bewerkstelligen. Actief grondbeleid betekent ook verhoogde risico's. In hoofdstuk 6 worden 11 beheersmaatregelen genoemd om de risico's te managen.

--//--