

Evaluatie Nota Grondbeleid 2016-2020

Datum:

27-08-2019

Onderwerp:

Evaluatie Grondbeleid 2016-2020

1. Aanleiding

In februari 2017 is door de gemeenteraad de “Nota Grondbeleid 2016 – 2020” (hierna: ‘Nota Grondbeleid’) vastgesteld. Uitgangspunt van de Nota Grondbeleid is een faciliterend grondbeleid. Het gemeentelijk grondbeleid was voorheen gericht op een actieve rol. Naar aanleiding van een onderzoek in 2015 naar grondtransacties (en de cultuur binnen de organisatie) en de nasleep van de financiële crisis werd het actieve grondbeleid niet meer passend geacht. De gemeente is daarom op zoek gegaan naar een nieuwe manier van acteren in gebiedsontwikkeling, waarbij het faciliterend grondbeleid tot gemeengoed is geworden.

Onderliggende evaluatie is een uitwerking van de opdracht van de raad om het grondbeleid te onderwerpen aan een evaluatie. In de Nota Grondbeleid is opgenomen dat het beleid in 2018 zou worden geëvalueerd. Door prioriteitstelling is de evaluatie uitgelopen naar 2019.

2. Inleiding

De evaluatie is als volgt opgebouwd: in hoofdstuk 3 wordt beschreven hoe de evaluatie is uitgevoerd. De belangrijkste werkzaamheden bestonden uit interviews met de betrokken medewerkers en een documentenanalyse. In hoofdstuk 4 staan de bevindingen. Om de leesbaarheid te bevorderen is het hoofdstuk onderverdeeld in paragrafen. Daar waar mogelijk zijn de paragrafen gekoppeld aan de paragrafen uit de Nota Grondbeleid. De evaluatie wordt afgesloten met een conclusie.

3. Werkzaamheden

- *Diepte interviews met betrokkenen*

Betrokkenen[1] zijn geïnterviewd. Met een beperkt aantal betrokkenen hebben additionele gesprekken plaatsgevonden. Ook heeft er een gesprek plaatsgevonden met de stadsontwikkelaar van de gemeente Rijssen-Holten om relevante praktijkervaring uit een naburige gemeente te betrekken.

- *Documentstudie*

Verschillende documenten die betrekking hebben op het gemeentelijk grondbeleid zijn bestudeerd.

- *Beleid andere gemeenten*

Het grondbeleid van de gemeenten Rijssen-Holten, Groningen, Delft en Noordoostpolder is geraadpleegd.

- *Actuele en toekomstige wet- en regelgeving*

[1] Beleidsmedewerker Vastgoed, Planeconoom, Jurist Grondzaken en Vastgoed, Projectleider gebiedsontwikkeling, Medewerker RO, Programma-adviseurs Ruimte, Programma-adviseur Economische Zaken en manager Bedrijfsvoering.

Kennis is genomen van de belangrijkste wetten en regels (onder meer de Wet ruimtelijke ordening) die van toepassing zijn op het gemeentelijk grondbeleid. Ook zijn de uitgangspunten van de Omgevingswet geanalyseerd.

- *Coalitieakkoord*

Het coalitieakkoord 2018-2022 'Kernachtig & veranderend Twenterand' is erbij betrokken.

- *Breed ambtelijk overleg*

De conceptevaluatie is ter kennisname gestuurd aan de geïnterviewden. Vervolgens is de conceptevaluatie in een breed ambtelijk overleg besproken. Naar aanleiding daarvan is de conceptevaluatie aangepast.

- *Portefeuillehouder*

De bevindingen van de conceptevaluatie zijn gedeeld met de portefeuillehouder.

4. Bevindingen

4.1. Algemene observaties

In de Nota Grondbeleid staat beschreven dat de gemeente tot doel heeft bestuurlijk en maatschappelijk gewenste ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk te maken door middel van een faciliterend grondbeleid. Op grond van de beschikbare informatie is het moeilijk om conclusies te trekken of het doel geformuleerd in de Nota Grondbeleid daadwerkelijk wordt behaald.

Indien een gewenste ruimtelijke ontwikkeling niet door de markt wordt opgepakt kan bij wijze van uitzondering voor een actievere vorm van grondbeleid worden gekozen, een keuze die ter besluitvorming aan de gemeenteraad wordt voorgelegd.

4.2. Werkt het grondbeleid?

Centraal in de evaluatie staat de vraag: werkt het huidige grondbeleid? Over het algemeen heerst binnen de organisatie de opvatting dat de Nota Grondbeleid werkt, met dien verstande dat een beperkt aantal onderdelen een nadere beschouwing of keuzes van het college vraagt.[2] Wel past hier de opmerking dat 'het beleid beter zou kunnen werken' als het uitvoeringsproces geoptimaliseerd wordt, bijvoorbeeld door een betere marketing bij verkoop van gronden die in gemeentelijk bezit zijn. Om deze reden is in 2019 verder gewerkt aan het verbeteren van de gemeentelijke website 'www.bouwenintwenterand.nl'. Ook wordt gewerkt aan een plan van aanpak om de verkoop van gemeentelijke kavels te bevorderen.

4.3. Veel tijd kwijt aan lopende dossiers

[2] In bijlage 1 van deze nota is een overzicht opgenomen van de voor- en nadelen van een faciliterend grondbeleid

Veel tijd wordt er besteed aan zaken uit het verleden en het oplossen van lopende dossiers. De schatting is dat 80% van het aantal zaken bestaande dossiers betreffen. Een lopend dossier is een zaak waarvan de overeenkomst nog dateert van voor de inwerkingtreding van de Nota Grondbeleid. Lopende dossiers waarbij de gemeente te maken heeft met professionele marktpartijen worden gekenmerkt door hun complexiteit. Waar verhoudingsgewijs veel tijd in gaat zitten, is het behandelen van dossiers met betrekking tot groenstroken (snippergroen) die in bruikleen en/of verhuur zijn gegeven aan particulieren.

4.4. Uitgeven van gronden in erfpacht aan bedrijven

"*De gemeente heeft naast het verkopen van gronden sinds maart 2014 ook de mogelijkheid om grond uit te geven in erfpacht*. […] "*In beginsel is het beleid dat de gemeente voorkeur geeft aan verkoop boven erfpacht*."[3]

Bij bedrijven gaat de uitgifte van grond veelal via verkoop. Een enkele keer geschiedt de uitgifte in erfpacht. Erfpacht komt voor in die gevallen dat bedrijven behoefte hebben aan een constructie waarmee de financieringslast kan worden gereduceerd.

Het in erfpacht geven van grond kan financiële risico's, extra kosten en werkzaamheden voor de gemeente met zich meebrengen. Het is voorgekomen dat de gemeente is geconfronteerd met het feit dat een erfpachtnemer de erfpachtcanon niet meer kon opbrengen. De gemeente staat dan voor een dilemma. Bij het opeisen van de erfpachtcanon kan de erfpachtnemer mogelijk failliet gaan. Dat kan leiden tot maatschappelijke onrust. Gaat de gemeente over tot beëindiging van de erfpachtovereenkomst dan heeft de erfpachtnemer recht op vergoeding van de waarde van de opstallen. Een andere optie is (deels) kwijtschelden van de erfpacht schuld. Financiële risico's komen echter in een zeer beperkt aantal gevallen voor.

Financiële risico's kunnen deels worden ondervangen door het stellen van een bankgarantie of het vestigen van een hypotheekrecht. Aan deze instrumenten kleven ook nadelen. Een bankgarantie wordt veelal niet voor onbepaalde tijd afgegeven. Mocht onverhoopt na de termijn waarvoor een bankgarantie is afgegeven een erfpachtnemer in betalingsproblemen verkeren dan kan de gemeente geen beroep meer doen op de afgegeven bankgarantie. Ook bij het vestigen van een hypotheekrecht loopt de gemeente een risico. De bank is meestal 1^{e} hypotheekhouder. Bij uitwinning van het onderpand is het nog maar de vraag of er nog saldo voor de gemeente over is.

Daarentegen kan het in erfpacht geven van gronden ook positieve effecten hebben. Bedrijven die groeipotentie hebben of een binding hebben met de gemeente Twenterand worden via de erfpachtconstructie gestimuleerd hun bedrijvigheid binnen de gemeentegrenzen te ontplooien zonder grote investeringen in de grond te hoeven doen. In een later stadium kunnen deze bedrijven de gronden alsnog van de gemeente aankopen. Op deze manier fungeert de erfpachtconstructie als economische motor.

---

[3] Par. 3.7. Nota Grondbeleid

Een tweede argument is dat erfpacht een sturingsinstrument is. Gedacht kan worden aan bedrijfsverplaatsing binnen de gemeentegrenzen. Bijkomend voordeel is dat de gemeente grip blijft houden op de grond (parkmanagement). Het eigendom van de grond blijft immers bij de gemeente.

4.5. Samenwerken / werkprocessen

Vooropgesteld wordt dat veel zaken goed gaan en dat naar aanleiding van het grondonderzoek in 2015 verbeteringen zijn doorgevoerd. Wel is gebleken dat met name verbetering zit in de interne werkprocessen en hoe verschillende actoren invulling geven aan het beleid. In dit verband moet voor ogen worden gehouden dat grondzaken geen aparte discipline is, maar faciliterend is aan de rest van de organisatie.

De rol van de gemeente bij aanvragen en verzoeken is meer faciliterend en meedenkend met de initiatiefnemer. Dit niet wil zeggen dat alles mogelijk is, maar dat samen met de initiatiefnemer naar de mogelijkheden worden gekeken, in plaats van direct “nee” te verkopen. Dit is terug te vinden in de visie op dienstverlening d.d. 23 oktober 2015.

Het faciliterend grondbeleid wat nu wordt uitgevoerd, kan alleen succesvol zijn wanneer verschillende disciplines goed met elkaar samenwerken. In de uitvoering ontstaat wrijving tussen maximale dienstverlening/medewerking vanuit de gemeente en bestaande regelgeving en beleidsstukken. Door intern met elkaar te discussiëren over de mogelijkheden van initiatieven en elkaars standpunten te benoemen ontstaat er meer begrip voor elkaar standpunten. Dit heeft al geleid op een aantal aanpassingen van bestaande regelgeving, die beperkend waren voor ontwikkelingen. Overeenstemming over wijzigingen of aanpassingen voor voorwaarden kosten tijd en energie. Door elkaar in een vroegtijdig stadium te betrekken bij het opstellen van voorwaarden kunnen aanpassingen en/of wijzigingen in een later stadium worden voorkomen. Hier wordt dan ook op ingestoken.

4.6. Groenstroken

“*Niet-functioneel groen kan onder voorwaarden verkocht worden. Huur of bruikleen van grond is niet mogelijk*.”[4]

Vooralsnog is het in bruikleen geven van gronden voor maatschappelijke en sociale doeleinden op grond van de Nota Grondbeleid niet toegestaan. Binnen de ambtelijke organisatie wordt breed de opvatting gedeeld dat het mogelijk moet zijn openbaar groen in bruikleen te geven ten behoeve van maatschappelijke en sociale doeleinden.

4.7. Snippergroen

Snippergroen is openbaar groen van de gemeente dat grenst aan een woonperceel. Vanaf 2015 is snippergroen alleen tegen vastgestelde prijzen verkocht aan particulieren. Voor 2015 is een deel van

[4] Par 3.7 Nota Grondbeleid

het snippergroen niet verkocht maar in beheer gegeven of verhuurd. Wordt vastgehouden aan het beleid dat groenstroken (snippergroen) alleen voor de verkoop bestemd is, dan heeft dat tot gevolg dat de huidige beheer- en verhuurovereenkomsten herzien moeten worden. Bijkomend probleem is dat al deze beheer- en verhuurovereenkomsten verschillend zijn qua looptijd, prijsstelling en voorwaarden.

Een particulier zal niet snel geneigd zijn over te gaan tot aankoop van het snippergroen. Dat komt omdat de gehanteerde prijsstelling bij de huidige verkooprijzen t.o.v. het in beheer geven of verhuur ongunstig is. Het risico bestaat dat als particulieren niet bereid zijn over te gaan tot aankoop, de grond weer in gemeentelijke handen komt met als gevolg dat de grond door de gemeente moet worden onderhouden.

Eind 2018 is gestart met een pilot tot de aanpak en inventarisatie van snippergroen.

4.8. Vooruit kijken

De huidige tijd vraagt om maatwerk en pragmatisch handelen. De gemeente kan in bepaalde gevallen een faciliterende rol hebben of zelfs ontwikkelingen geheel aan andere partijen overlaten. Het kan ook zijn dat om gemeentelijke of maatschappelijke doelstellingen te bereiken alsnog actieve inzet van de gemeente vereist is.

Gebleken is dat de Nota Grondbeleid voldoende mogelijkheden geeft om pragmatisch te handelen om maatwerk per locatie of per ontwikkeling te bieden. Gewezen wordt op de mogelijkheid om middels een raadsbesluit of een collegebesluit van de Nota Grondbeleid af te wijken om maatwerk per locatie of per ontwikkeling te bieden. Het maatwerk is afhankelijk van de geformuleerde doelstellingen, de prioriteit die de gemeente aan een ontwikkeling geeft, de financiële consequenties en de risico's die gelopen worden

5. Conclusies

De hoofdvraag is of de Nota Grondbeleid werkt. Over het algemeen kan geconcludeerd worden dat het huidige beleid werkt, met dien verstande dat een beperkt aantal onderdelen een nadere beschouwing of keuzes van het college vraagt.

Op incidentniveau moeten er wellicht politieke keuzes worden gemaakt. De Nota Grondbeleid is tot stand gekomen in een periode waarin het economisch slecht ging. Inmiddels is het tij gekeerd. Na een periode waarin de groei tegenviel en er zelfs sprake was van recessie, zien we het afgelopen jaar weer een gestage groei en de vooruitzichten voor de komende periode zijn positief. Ondanks het economisch herstel lijkt de ruimtelijke ontwikkeling op een aantal punten structureel anders dan voor de economische recessie. De wensen van de eindgebruikers spelen een steeds grotere rol bij de ontwikkeling van woongebieden en bedrijventerreinen.

Maar ook buiten het terrein van de ruimtelijke ontwikkeling speelt de vraag welke rol de gemeente in de maatschappij wil innemen. Het college heeft de ambitie om meer omgevingsgericht te werken door drempels te verlagen en maatschappelijke initiatieven te faciliteren. Deze veranderingen in de ruimtelijke ontwikkeling en de rol als overheid zijn aanleiding voor de volgende ambtelijke adviezen:

- handhaaf het facilitair grondbeleid;
- handhaaf het in erfpacht geven van gronden op bedrijventerreinen onder voorwaarde dat de risico's zo veel mogelijk worden afgedekt;
- maak het in bruikleen geven van gronden in openbare ruimte mogelijk, op voorwaarde dat een sociaal of maatschappelijk doel gediend wordt;
- handel oude (beheer- of verhuur) overeenkomsten snippergroen af op basis van een maatschappelijk breed gedragen beleid met heldere keuzes, welke opties men heeft. Kijk naar was passend is op basis van de in de praktijk gegroeide situatie.

Bijlage 1

Voor- en nadelen van een faciliterend grondbeleid

Voordelen	Nadelen
Het (financiële) risico voor de gemeente is beperkt omdat de externe marktpartijen de risicodragende partijen zijn. De gemeente neemt niet actief deel in de grondexploitatie;	De gemeente heeft minder zeggenschap in de ontwikkeling;
De gemeente beperkt zich tot het scheppen van de randvoorwaarden;	De sturingsmogelijkheden zijn beperkter; de gemeente kan niet of veel minder sturen op het programma, de te leveren kwaliteiten en de fasering;
Kan minder werklast betekenen voor het gemeentelijk apparaat;	De gemeente heeft ook minder invloed op de planning en timing van gewenste locatieontwikkelingen. Hierdoor heeft de gemeente geen zekerheid of de gewenste ruimtelijke ontwikkeling door de markt wordt opgepakt;
Er kunnen locatie-eisen gesteld worden.	De externe marktpartij kan programmatische capaciteit geblokkeerd houden, ondanks dat deze marktpartij de ontwikkeling niet oppakt;
	De omvang van het kostenverhaal is wettelijk verankerd en kent ook beperkingen;
De gemeente kan geen ‘verlies’ maken.	De gemeente kan geen ‘winst op de grondexploitatie’ maken. De winst vervalt aan de (risicodragende) marktpartij;