

Nota grondbeleid 2018

Nijverdal, 5 februari 2019 Nr. 18INT03244

De raad van de gemeente Hellendoorn;

gelezen het voorstel van het college van burgemeester en wethouders van 11 december 2018;

gelet op de artikelen 1:3 en 4:81 tot en met 4:84 Algemene wet bestuursrecht;

b e s l u i t: vast te stellen de
Nota grondbeleid 2018

Hoofdstuk 0 SAMENVATTING

In de Nota Grondbeleid van 2014 heeft de gemeente Hellendoorn gekozen voor zogenaamd facilitair grondbeleid. Dat wil zeggen dat de gemeente bij de realisatie van ruimtelijke ontwikkelingen ruimte geeft aan de markt en alleen voor zaken die zonder gemeentelijk initiatief niet tot stand komen zich actief opstelt. Kosten die de gemeente moet maken ten behoeve van private ontwikkelingen worden wel verhaald op de initiatiefnemer. Bij de uitgifte van gronden heeft dat tot nu geen wijziging gebracht in de positie van de gemeente omdat er een ruime grondpositie was. Inmiddels is veel grond uitgegeven en wordt de voorraad bouw kavels voor woningbouw behoorlijk kleiner.

In zijn algemeenheid bestaat er tevredenheid over dit beleid omdat de gemeentelijke risico's zijn verkleind en de woningmarkt zich toch goed heeft ontwikkeld. Het continueren van dit beleid op hoofdlijnen ligt dus voor de hand. Wel is er op enkele punten aanleiding om het beleid aan te passen.

Het eerste punt van aanpassing betreft de erfpacht. In de vorige nota stond dat erfpacht kon worden ingezet om de afzet van grond te stimuleren in een markt die vrijwel op slot zat. De economische crisis is voorbij en daarom is deze vorm van afzetstimulering niet meer nodig. Gelet op de bezwaren van erfpacht (slecht voor de financiële positie van de gemeente en fiscaal lastig) zetten we nu erfpacht uitsluitend in als daarmee een gemeentelijk belang is gediend.

Het tweede punt van aanpassing is dat de gemeente kan overgaan tot verwerving van gronden en ontwikkeling van bouw kavels op kleine schaal, ter ondersteuning van initiatieven van groepjes particulieren die een eigen woning willen bouwen. Dat moet dan gebaseerd zijn op een goede integrale afweging (ruimtelijk, woningbehoefte, financiële risico's, woningvoorraad etc.).

Het derde punt is dat in de komende periode de voorwaarden waaronder huur- en pachtcontracten lopen, worden geactualiseerd. Het actualiseren van de algemene verkoopvoorwaarden is in de afgelopen periode niet gerealiseerd. Dat dient in de komende periode wel te gebeuren.

De rest van het grondbeleid blijft ongewijzigd dat wil zeggen:

- Het grondbeleid is faciliterend;
- Particuliere ontwikkelingen worden getoetst op behoefte en ruimtelijke kwaliteit;
- Gemeentelijke kosten van particuliere plannen worden verhaald op de initiatiefnemer;
- Vastgoed dat zijn functie voor de gemeente heeft verloren, wordt verkocht.

HOOFDSTUK 1 WAT WE MET HET GEMEENTELIJK GRONDBELEID WILLEN BEREIKEN

1.1 Wat is gemeentelijk grondbeleid

Gemeentelijk grondbeleid is een doelgericht overheidsingrijpen in de grondmarkt om beleidsdoelen te faciliteren. Dit kan:

- publiekrechtelijk door o.a. bestemmingsplannen en daarbij behorende exploitatieplannen;
 - privaatrechtelijk door het aan- en verkopen van grond en overeenkomsten met private partijen.
- Met het grondbeleid worden bestuurlijke en maatschappelijk gewenste ruimtelijke ontwikkelingen en ruimtelijk beleid gefaciliteerd en wordt een evenwichtige verdeling van kosten en baten beoogd c.q. bewerkstelligd. Het is een kwestie van goed bestuur om dit beleid vast te leggen.

1.2 Doelstellingen

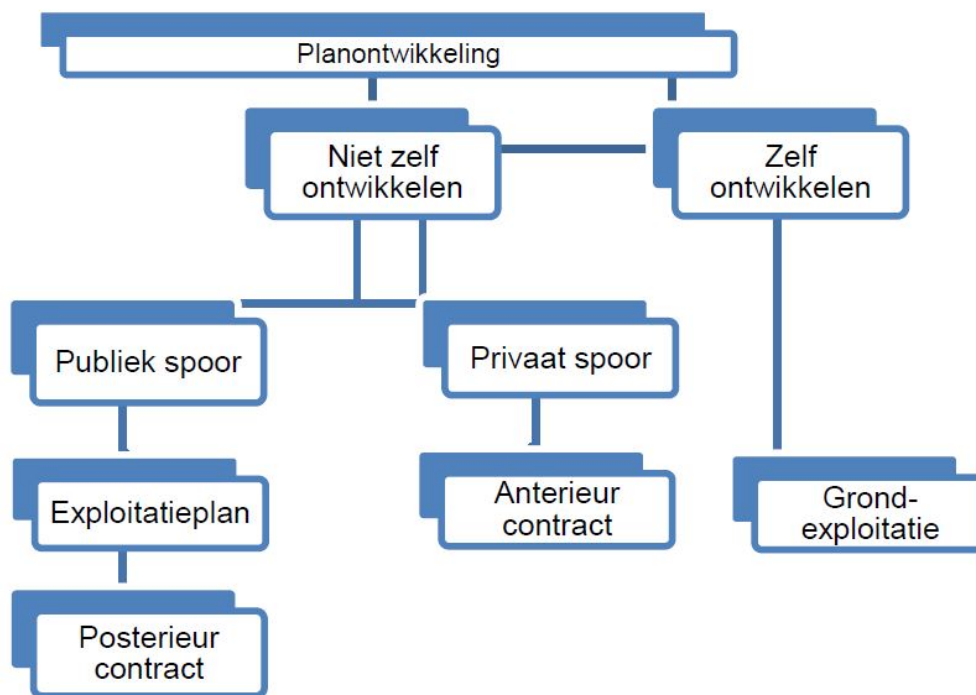
De geactualiseerde Nota Grondbeleid geeft richting aan het gemeentelijk handelen bij ruimtelijke (beleids)ontwikkelingen waarbij grond en grondposities een rol spelen. Concrete doelstellingen zijn:

- Het faciliteren van particuliere initiatieven op het gebied van ruimtelijke ontwikkeling mits die inpasbaar zijn in een goed ruimtelijk en maatschappelijk beleid;
- Het richting geven aan het bestuurlijk handelen bij gemeentelijke plannen met een ruimtelijk aspect;
- Het streven naar een evenwichtige verdeling van kosten en opbrengsten voor gemeente en grondeigenaren via afdeling 6.4 Grondexploitatie (Grex) van de Wet ruimtelijke ordening (Wro);

- Het beheersbaar en inzichtelijk maken van de risico's van ruimtelijke ontwikkelingen en aparte (bouw)projecten.

1.3 Keuzes voor het grondbeleid

De Wet ruimtelijke ordening (Wro) geeft de gemeente een goede "gereedheidskist" om regie te voeren over de ruimtelijke ontwikkelingen en om de gemeentelijke grondexploitatiekosten te verhalen. Vooral afdeling 6.4 van deze wet is voor de grondexploitatie van belang. Een hoofdindeling voor de verschillende vormen van planontwikkeling volgens de Wro is opgenomen in onderstaande figuur.



In de vorige Nota Grondbeleid (uit 2014) is nadrukkelijk gekozen voor faciliterend grondbeleid. Dat wil zeggen dat de uitvoering van ruimtelijke plannen vooral wordt overgelaten aan de markt en dat wij die ontwikkelingen zullen faciliteren met de instrumenten uit onze "gereedheidskist", zoals het verlenen van medewerking aan en stimuleren van kansrijke plannen, het aanpassen van bestemmingsplannen en degelijke. Onze faciliterende houding betekent overigens niet dat gemeentelijke eigendommen voor minder dan de marktwaarde zullen worden ingebracht of dat kosten van de gemeentelijke inspanning niet worden verhaald.

Mocht toch overgegaan worden op actief grondbeleid (dus via verwerving van eigendom) dan zal dat gericht worden ingezet voor concrete eigen gemeentelijke doelen.

Faciliterend grondbeleid is niet per definitie kostenneutraal. Bij een groot maatschappelijk belang kan een exploitatieplan met een tekort worden geaccepteerd. Uiteraard vraagt dit om een zorgvuldige bestuurlijke afweging en dient het budgetrecht van de raad te worden gerespecteerd.

1.4 De praktijk van het beleid

Het streven is ruimtelijke ontwikkelingen tot stand te laten komen via een ontwikkelingsvorm op een zo hoog mogelijke positie zoals weergegeven in onderstaand overzicht van ontwikkelingsvormen.

Ontwikkelingsvorm	Kenmerken	Praktijkvoorbeeld
Faciliterend Grondbeleid		
1. Private ontwikkeling	<ul style="list-style-type: none"> o (vrijwel) volledig eigendom gronden bij markt of particulier evt. na verkoop door gemeente o private partij (gedeeltelijk) verantwoordelijk voor het opstellen van stedenbouwkundige visie o kaderstelling door gemeente o overheid op afstand, grond- en vastgoedexploitatie voor rekening marktpartij o kostenverhaal door de gemeente via anterieur contract (vooraf), exploitatieplan of posterieur contract (achteraf) o risico's (vrijwel) geheel bij de private partij 	Hoek Constantijnstraat/Markt
Samenwerkingsverbanden/PPS		
2. Joint venture model	<ul style="list-style-type: none"> o eigendom gronden (oorspronkelijk) zowel bij markt als bij de gemeente o visie op het gebied, regievorm vooral samenwerkend o vaak als het om publieke functies gaat o gezamenlijke grondexploitatie o grondexploitatie vaak in de vorm van een GEM* 	't Lochter III
3. Bouwclaimmodel	<ul style="list-style-type: none"> o relatief veel grondbezit bij markt. Deze gronden worden ingebracht/overgedragen aan de gemeente tegen (vooraf) vastgelegde afspraken; markt krijgt hiervoor bouwclaim o regievorm vooral proces sturend o gemeente of GEM/GOM **) voert de grex o risico's verdere ontwikkeling vrijwel geheel bij gemeente of gedeeltelijk bij GEM/GOM 	Kruidenwijk Zuid
4. Concessiemodel	<ul style="list-style-type: none"> o overheid heeft sterke grondpositie o aanbesteding via concessie o regievorm vooral randvoorwaarden stellend en processturend o overheid voert grondexploitatie totdat concessie is gecontracteerd o risico's in eerste instantie bij gemeente; nadat concessiecontract is vastgelegd, ontstaat een model waarin risico's tussen overheid en markt zijn verdeeld 	Locatie voormalige Prins Bernhardschool
Actief Grondbeleid		
5. Publieke ontwikkelingsrol	<ul style="list-style-type: none"> o vaak volledig grondbezit en of vastgoedbezit o regie op initiatieffase en haalbaarheidsfase o zelf verantwoordelijk voor planontwikkeling o eigen grondexploitatie en actief grondbeleid o ontwikkeling voor eigen kosten en risico o reguliere uitgiftecontracten 	Hart van Noetsele en Aan de Tuinen

*) Gemeentelijke Exploitatie Maatschappij (zie woordenlijst)

**) Gemeentelijke Ontwikkelingsmaatschappij (zie woordenlijst)

De gemeente zal slechts participeren in deelnemingen indien:

- de risico's gedeeld worden;
- kennis gedeeld wordt;
- de gemeente eigen gemeentelijke, publieke doelen wil realiseren op een locatie waar marktpartijen al grondposities hebben ingenomen;
- de gemeentelijke doelen niet op een andere wijze kunnen worden gerealiseerd.

De komende jaren zal het actieve grondbeleid in de praktijk nog een rol blijven spelen omdat wij nog een aantal grondposities en contractuele verplichtingen hebben.

Voor locaties waarvoor contracten zijn afgesloten, zullen die contracten moeten worden nagekomen of nader moeten worden bezien. De belangrijkste prioriteit zal zijn het voorkomen of beperken van schade, het verhelderen van het toekomstperspectief van die locaties en het waarborgen van de ruimtelijke kwaliteit.

Voor bestaande grondposities waarvoor nog geen contracten zijn afgesloten dienen, afhankelijk van de vraag op de markt, gedoseerd ontwikkelingsinitiatieven te worden genomen. Kleinschaligheid zal daarbij van belang zijn omdat de bereidheid en de capaciteit om in grotere projecten te investeren klein is, omdat de afzetmogelijkheden op termijn relatief beperkt zijn en omdat de behoefte aan (nieuwe) ontwikkelingen wordt getoetst aan de "Ladder voor duurzame verstedelijking" en aan het in de Woonvisie verwoorde beleid. Leidraad is vooral de kwalitatieve behoefte.

Aangezien binnen de gemeente Hellendoorn de bestemmingsplancapaciteit de (verwachte) vraag naar bouw mogelijkheden ruimschoots overtreft, zullen nieuwe initiatieven op het gebied van woningbouw hoogstwaarschijnlijk niet of slechts in beperkte mate gehonoreerd kunnen worden, gelet op de hiervoor genoemde "Ladder".

Overigens zal de traditionele manier van rechtstreekse gronduitgifte aan particulieren en bedrijven voorlopig wel gehandhaafd blijven op plaatsen waar dat voor de hand ligt, zoals in delen van Hellendoorn Noord, Kruidenwijk Zuid, Daarle West, De Branderij en in 't Lochter III waar de gemeente nog grondposities heeft.

1.5 Resultaat

De intentie van bovengenoemde uitgangspunten is dat dit leidt tot het behalen van belangrijke ruimtelijke doelen tegen aanvaardbare risico's. Daar waar we nog te maken hebben met bestaande situaties en afspraken wordt ingezet op een zo goed mogelijke afwikkeling van deze posities. Over de uitvoering wordt jaarlijks in de jaarrekening gerapporteerd en een totaalevaluatie zal plaatsvinden in de Nota Grondbeleid over 4 jaar.

Keuze voor het grondbeleid

De gemeente Hellendoorn voert faciliterend grondbeleid en zal slechts wanneer dat noodzakelijk is voor het bereiken van concrete gemeentelijke doelen zich actiever opstellen.

Actiepunt

In 2022 een nieuwe Nota Grondbeleid opstellen.

HOOFDSTUK 2 DE ROLVERDELING TUSSEN RAAD EN COLLEGE

De rolverdeling tussen de raad en het college is als volgt:

- de raad is kaderstellend en controleert;
- het college is uitvoerend en legt verantwoording af.

Voor het grondbeleid en de uitvoering daarvan leidt dit tot de volgende verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden:

Onderwerp	Gemeenteraad	College B&W
Grondbeleid	Vaststellen Nota Grondbeleid	Uitvoeren grondbeleid
Verwerving en beheer	<ul style="list-style-type: none"> • Verwervingen buiten vastgestelde kaders • Definitief vestigen voorkeursrecht 	<ul style="list-style-type: none"> • Verwervingen binnen vastgestelde kaders • Voorlopig vestigen voorkeursrecht
Bouw- en woonrijp maken	Vaststellen inkoop- en aanbestedingsbeleid	Uitvoering
Uitgifte	Kader in Nota Grondbeleid	Vaststellen uitgifteproces Vaststellen grondprijzen Afsluiten overeenkomsten
Kostenverhaal	Vaststellen bestemmingsplan zonodig met exploitatieplan	Afsluiten anterieure overeenkomsten (evt. na consultatie van de raad)
Samenwerking	Kaders stellen	Afsluiten samenwerkingsovereenkomsten
Grondexploitatie	Vaststellen grondexploitatie (doorgaans bij vaststellen bestemmingsplan) en beschikbaar stellen kredieten	Uitvoeren grondexploitatie Jaarlijkse herziening grondexploitaties
Programma en kwaliteit	Bij vaststellen grondexploitatie	Uitvoering
Sturing en verantwoording	Jaarrekening, programmabegroting, bestuursrapportages en tussentijdse rapportages	Opstellen jaarrekening, programmabegroting, bestuursrapportages, tussentijdse rapportages en nota's Jaarlijkse herziening grondexploitaties

Informatievoorziening aan de raad

Conform het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) legt het college jaarlijks in de paragraaf grondbeleid bij de begroting de beleidsvoornemens voor het komende jaar neer. In de jaarrekening doet zij, in de paragraaf grondbeleid, verslag en legt verantwoording af over het in het verslagjaar gevoerde grondbeleid.

Voorts informeert het college de raad één keer per jaar over het gevoerde grondbeleid door middel van de Bestuursrapportage. Over majeure wijzigingen in de grondexploitaties, de vastgoedportefeuille en over andere daarmee samenhangende en van belang zijnde ontwikkelingen informeert het college de raad waar nodig actief en tijdig (in lijn met het "Protocol actieve informatieplicht").

HOOFDSTUK 3 DE REALITEIT NA DE CRISIS

3.1 De landelijke ontwikkelingen

Gedurende de economische crisis werd de Nederlandse vastgoedmarkt geconfronteerd met stagnerende bouwproductie en dalende vastgoedprijzen. Woningbouwprojecten zijn uitgesteld, stilgelegd of opnieuw geprogrammeerd. Vrijwel alle gemeenten in Nederland hebben bij hun grondexploitaties te maken gehad met vraaguitval en daardoor dalende inkomsten en afboekingen op de grondposities en grondexploitaties.

Gemeenten, ontwikkelaars en corporaties zijn, al dan niet gedwongen, een andere rol gaan spelen.

Gemeenten zijn overgegaan naar meer faciliterend grondbeleid, corporaties zijn, gedwongen door financiële en politieke omstandigheden, zich gaan oriënteren op hun kerntaak en (grote) ontwikkelaars en beleggers zijn geconfronteerd met problemen bij de financiering van hun plannen.

De grote vraaguitval door de crisis en de demografische ontwikkelingen (krimp in een aantal gebieden in Nederland) hebben nog eens overduidelijk gemaakt dat er forse risico's kleven aan het veelvuldig zelf ontwikkelen van locaties door gemeenten.

De bovengenoemde problematiek heeft alles te maken met de problematiek aan de vraagzijde van de woningmarkt. Veel hypotheekverstreking zijn aangescherpt, de hypotheekafrek is nog steeds punt van discussie en er bestaan onzekerheden over pensioen, besteedbaar inkomen en, zij het nu in mindere mate, werkgelegenheid. Daarnaast speelden demografische ontwikkelingen (behoefte, bevolkingsontwikkeling c.q. krimp) een rol.

Ook het bedrijfsleven heeft zwaar te lijden gehad van de crisis. Bovendien kreeg het bedrijfsleven te maken met aangescherpte financieringseisen van banken. In den lande leidde dit tevens tot stagnatie van de verkoop van bedrijventerreinen.

Inmiddels is economisch herstel ingetreden. Het vertrouwen van consumenten en bedrijfsleven is sinds enkele jaren beduidend toegenomen.

In combinatie met een historisch lage rente leidde dit tot een belangrijk herstel van de woningmarkt. In bepaalde steden en regio's (vooral in de Randstad) is nu sprake van een overspannen woningmarkt. De vraag overtreft het aanbod en woningen worden steeds vaker verkocht boven de vraagprijs. Ook in Hellendoorn komt dit voor.

In lijn met bovengenoemde ontwikkelingen is ook de verkoop van bouwgrond aan particulieren en aan bedrijven fors aangetrokken.

3.2 De ontwikkelingen van de ruimtelijke projecten in de gemeente Hellendoorn

De gemeente Hellendoorn heeft in de loop van de jaren, onder meer door actief grondbeleid, grondposities ingenomen. Alleen of samen met ontwikkelaars zijn enkele uitbreidingsplannen gestart.

Zowel de gemeente Hellendoorn als marktpartijen hebben gedurende de crisisjaren te maken gehad met de negatieve effecten van de crisis voor hun ruimtelijke projecten. In verband hiermee is de laatste jaren volop ingezet op:

- het afdekken van verliezen en het in beeld brengen en beheersen van de risico's. Hiertoe zijn onder meer de voorziening toekomstige verliezen grondexploitaties en de bufferreserve gevormd;
- herprogrammering van ruimtelijke projecten;
- prioriteitenstelling in de ruimtelijke projecten;
- schrappen in de ruimtelijke projecten;
- het (verder) actief in de markt zetten van kavels.

Ladder voor duurzame verstedelijking

Binnen de gemeente Hellendoorn is nog steeds sprake van overcapaciteit aan bestemmingsplannen. Rekening houdend met de "Ladder voor duurzame verstedelijking" betekent dit dat hoogstwaarschijnlijk geschrapt moet worden in de bestemmingsplancapaciteit en initiatieven voor woningbouw en bedrijfslocaties getoetst moeten worden aan deze "Ladder".

Woningbouwkavels

Met name om de beschikbare en beschikbaar komende woningbouwkavels onder de aandacht te brengen en een impuls te geven aan de verkoop van woningbouwkavels heeft de gemeente in het najaar van 2015 in het Huis voor Cultuur en Bestuur een kavelmarkt voor woningbouwkavels georganiseerd.

De gemeente, projectontwikkelaars, bouwondernemingen, hypotheekverstrekkers, architecten en makelaars konden zich op deze kavelmarkt presenteren en belangstellenden informeren over de beschikbare woningbouwkavels in de gemeente Hellendoorn en wat zij zoal te bieden hebben op hun vakgebied (van grondaankoop tot woningontwerp en woningbouw en financiering).

De belangstelling voor deze kavelmarkt was groot en dit gemeentelijke initiatief kan dan ook een succes worden genoemd.

Twee gemeentelijke projecten ("Hart van Noetsele" en "Aan de Tuinen") zijn inmiddels succesvol in de markt gezet. Ook in Hellendoorn Noord verloopt de verkoop van gemeentelijke kavels voorspoedig. Twee vrijgekomen locaties in verband met de bouw van het scholencluster De Twijn zijn inmiddels verkocht (schoolwoningen De Peppel) en herontwikkeld door een ontwikkelaar (locatie Prins Bernhard-school). De derde locatie is nog in beeld voor herontwikkeling (locatie Prinses Ireneschool).

Voor wat betreft de particuliere binnenstedelijke locaties kunnen vooral de locatie Van Buren (Nassaustraat), de Hendrik Wormserlocatie en de locatie hoek Constantijnstraat/Parallelweg genoemd worden. In de kleine kernen zijn Daarle West, Daarlerveen Zuid in vergaande ontwikkeling en Marle (Piksenweg) is afgerond.

Bedrijventerreinen

In relatie tot de "Ladder" speelt op provinciaal en lokaal niveau de zgn. "werklocatie discussie". Gelet op de overcapaciteit in bedrijventerreinen (werklocaties) heeft de provincie Overijssel de gemeenten opgedragen om te komen tot regionale afspraken en afstemming over de programmering van bedrijventerreinen opdat vraag en aanbod meer in evenwicht komen.

In verband hiermee is vorig jaar een overeenkomst tussen de Twentse gemeenten en de provincie getekend, waarin afspraken zijn gemaakt over het terugdringen van de hoeveelheid nog te realiseren bedrijventerreinen in Twente.

De gemeente Hellendoorn moet in drie jaar toewerken naar een situatie die "ladderproof" is.

Voor de geprognoseerde overcapaciteit aan bedrijfsterreinen is een plan van aanpak opgesteld waarin wordt aangegeven welke weg bewandeld gaat worden en welke scenario's in beeld zijn om in juli 2020 vraag en aanbod in evenwicht te hebben. In januari 2018 is door het bestuurlijk afstemmings-overleg ingestemd met de plannen van aanpak. De uiteindelijke versie van het plan van aanpak van Hellendoorn is op onderdelen, zoals bijvoorbeeld het tijdspad, gewijzigd ten opzichte van de laatst verzonden versie die aan het bestuurlijk overleg is toegezonden. Bestuurlijk heeft Hellendoorn aangegeven achter de getekende afspraken te staan en verantwoordelijkheid te nemen als dit aan de orde is. Ook is ingestemd met alle plannen van aanpak van de regiogemeenten. Op dit moment worden onderzoeken gedaan en de voorbereidingen getroffen voor een herziening van bedrijvenlocatie Kruidenwijk zuid.

Halfjaarlijks wordt er gemonitord of de prognose van overcapaciteit overeenkomt met de werkelijke uitgifte. Door de recente verkopen realiseren wij voldoende uitgifte.

De provincie is momenteel bezig met een actualisering van de prognoseonderzoeken voor vraag en behoefte aan bedrijventerrein in de regio. Op deze manier wordt een doorkijk verkregen naar de vraag aan bedrijventerrein tot ca. 2029.

Verdere ontwikkelingen

Het economisch herstel en daarmee het toegenomen vertrouwen van consument en bedrijfsleven is ook duidelijk merkbaar in de gemeente Hellendoorn.

De vraag naar grond op het bedrijventerrein 't Lochter III is flink aangetrokken. De laatste jaren heeft dit geleid tot forse grondverkoop. En nog steeds vinden gesprekken plaats met diverse belangstellende bedrijven.

De economische crisis en de demografische ontwikkelingen hebben geleerd dat de benadering van ruimtelijke ontwikkelingen moet worden bijgesteld.

De tijd van stijging van het inwonertal in onze gemeente ligt achter ons. Uitbreiding van de woningmarkt zal voor een behoorlijk deel moeten komen uit "verdunding"; het verlagen van het aantal inwoners per huis (b.v. door toename van het aantal éénpersoonshuishoudens).

In Hellendoorn hebben we gekozen voor het zgn. faciliterend grondbeleid. Dit houdt in dat de uitvoering van ruimtelijke plannen vooral wordt overgelaten aan de markt en dat wij die ontwikkelingen, met het oog op de gewenste ruimtelijke en maatschappelijke ontwikkelingen, zullen faciliteren met de instrumenten die ons ten dienste staan.

De gevolgen van het actieve grondbeleid van de afgelopen jaren zullen voorlopig in de praktijk nog doorwerken omdat wij nog een aantal grondposities en contractuele verplichtingen hebben.

De komende jaren zal de aandacht vooral gericht zijn op:

- de afronding van de grotere bestaande uitbreidingsplannen (De Heemtuin en Hellendoorn Noord);
- (het faciliteren van) de (her)ontwikkeling van binnenstedelijke locaties. Hieronder valt ook de mogelijke ombouw van winkels en kantoren naar woningen;
- woningbouwprogrammering (vraag en aanbod beter op elkaar afstemmen).

Actiepunten

- Afronden van grotere bestaande uitbreidingsplannen.
- (Faciliteren van) de (her)ontwikkeling van (kleinere) binnenstedelijke locaties (waaronder de mogelijke ombouw van winkels en kantoren naar woningen).
- Woningbouwprogrammering (vraag en aanbod verder op elkaar afstemmen).

HOOFDSTUK 4 UITGANGSPUNTEN VAN HET GRONDBELEID

4.1 Algemeen beleid

In de vorige Nota Grondbeleid is de keuze gemaakt voor faciliterend grondbeleid. De reden daarvoor is het beperken van de financiële risico's voor de gemeente en in mindere mate dat het bedrijfsleven in staat wordt geacht om aan de maatschappelijke vraag te voldoen. Deze argumenten gelden nog steeds. In het nieuwe collegeprogramma zijn bovendien geen aanknopingspunten te vinden die wijzen in een andere richting. Het ligt dus voor de hand om dit beleid voort te zetten. Overigens betekent dit voor de komende periode dat de gemeente voor de burger een andere rol zal gaan spelen. De gemeentelijke grondposities zijn de afgelopen jaren voor een groot deel benut. Succesvolle projecten als Aan de Tuinen en Hart van Noetsele zijn niet meer te verwachten tenzij er locaties vrijkomen; bijvoorbeeld scholen die sluiten/verhuizen. Enkele kleinere projecten zoals de locatie Ireneschool en De Blenke zouden nog kunnen worden omgezet tot woningbouwlocatie maar daarna is de gemeentelijke voorraad kavels op en zal de Hellendoornse burger zich voor een bouwkvael moeten richten tot de markt. Via het ruimtelijk beleid blijft de gemeente daarop natuurlijk wel sturing houden.

Voortzetting van dit beleid houdt wel in dat groepjes particulieren die zich tot de gemeente wenden met het verzoek om een locatie voor het bouwen van woningen uitsluitend kunnen rekenen op steun van de gemeente bij het bepalen van een geschikte locatie uit een oogpunt van goede ruimtelijke ordening. Zij moeten dan zelf, al dan niet in samenwerking met een projectontwikkelaar, een geschikte plek ontwikkelen; dat wil zeggen plannen maken, grond verwerven, bouwrijp maken etc. Voor veel particulieren is dit een (te) lange weg. Bovendien vraagt dit van een particulier veel startkapitaal omdat een hypothecaire lening pas wordt verstrekt als de plannen heel concreet zijn. Dat startkapitaal is vaak niet aanwezig. Bij een bank kan ook geen geld worden geleend omdat de plannen niet concreet genoeg zijn.

Voor groepen particulieren, bijvoorbeeld CPO-groepen¹, die plannen voor de bouw van enkele eigen woningen willen ontwikkelen, zou daarom van het faciliterend beleid kunnen worden afgeweken. Dat wordt later in dit hoofdstuk nader uitgewerkt.

De voorraad bedrijventerrein is nog ruim en de provinciale discussie over werklocaties leidt eerder tot vermindering dan tot uitbreiding van de voorraad.

4.2 Gebruik van de instrumenten voor grondbeleid

De Wet ruimtelijke ordening (Wro) biedt gemeenten de mogelijkheid om bij de uitvoering van het grondbeleid een sterke positie ten opzichte van particuliere exploitanten in te nemen. De regiefunctie en het kostenverhaal zijn in de Wro goed geregeld. Daarnaast zijn voor het grondbeleid ook de Ontheffingswet en de Wet voorkeursrecht gemeenten beschikbaar.

De nieuwe Omgevingswet gaat onder andere de Wro vervangen. Omdat we faciliterend grondbeleid hanteren worden weinig gevolgen verwacht voor het Grondbeleid. Wel is van belang dat in de nieuwe Aanvullingswet grondeigendom de Ontheffingswet, de Wet voorkeursrecht en de Wet inrichting landelijk gebied worden vervangen. Bovendien wordt aan de nieuwe wet, naar verwachting, een regeling voor vrijwillige stedelijke herverkaveling toegevoegd. Verwacht mag worden dat dit laatste instrument een bijdrage kan leveren aan het terugdringen van leegstand in centra van steden en dorpen. Zodra er meer duidelijkheid is over deze wet zullen de gevolgen voor de gemeente in kaart worden gebracht.

In deze paragraaf worden de verschillende instrumenten belicht. Dat zijn:

- Verwerving;
- Vastgoedbeheer;
- Gronduitgifte;
- Kostenverhaal.

4.3 Verwerving

Het gevolg van het faciliterend beleid is dat we terughoudend met verwervingen omgaan. Dit is een voortzetting van het bestaande beleid.

De laatste vier jaar is, door ontwikkeling van enkele plannen (Aan de Tuinen, Hart van Noetsele, Hellendoorn Noord) en toenemende verkopen in bestaande plannen (Kruidenwijk Zuid, Branderij) de omvang

¹ CPO is de afkorting voor collectief particulier opdrachtgeverschap. Het is een vorm van sociale projectontwikkeling waarbij toekomstige bewoners gezamenlijk opdrachtgever zijn voor hun eigen nieuwbouwproject.

van de gemeentelijke grondposities afgenomen. Voor nieuwe gemeentelijke woningbouwprojecten blijven slechts enkele kleine locaties beschikbaar.

Slechts in incidentele gevallen zal tot verwerving worden overgaan, met name voor:

- noodzakelijke aankopen om belangrijke gemeentelijke en maatschappelijke functies te realiseren die de markt niet oppakt en niet op de beschikbare locaties kunnen worden ontwikkeld, bijvoorbeeld de afronding van de Noordzuidverbinding;
- afronding van locaties in actieve grondexploitaties als ontwikkeling van de locatie op korte termijn is voorzien;
- het faciliteren van initiatieven van groepjes particulieren in de kleine kernen die een eigen woning willen bouwen kan, mits gestoeld op een goede integrale afweging (ruimtelijk, woningbehoefte, financiële risico's, juiste doelgroep etc.), worden overgegaan tot verwerving van gronden en aansluitend tot ontwikkeling van een plan in samenspraak met de initiatienemers.

Strategische aankopen zijn de laatste jaren niet gedaan en ook in de toekomst wordt hiervan afgezien. Grondaankopen worden uitsluitend gedaan op basis van door de raad beschikbaar gestelde kredieten. De gronden die nog worden aangekocht zijn noodzakelijk voor het realiseren van gemeentelijke, maatschappelijk belangrijke doelen. De verwerving zal gebeuren tegen zo gunstig mogelijke voorwaarden. Uiteindelijk zal op basis van de uitgangspunten van minnelijke onteigening moeten worden onderhandeld. Dat wil zeggen dat onderhandelingen plaats vinden over de aankoop waarbij de uitgangspunten worden gehanteerd die ook de rechtbank (deskundige) hanteert. Die uitgangspunten vinden hun oorsprong in de Ontheingingswet die zegt dat een onteigende voor en na de onteigening in een gelijke vermogenspositie moet zijn. Dit betekent dat niet alleen de waarde van wat de gemeente verwerft moet worden betaald, maar dat ook geleden schade aan de private partij moet worden vergoed. Daaronder vallen ook de in redelijkheid te maken kosten van de adviseur van de onteigende. De gemeente zelf schakelt hierbij, kleine en triviale zaken daar gelaten, een onafhankelijke en deskundige taxateur in. Om plannen te kunnen verwezenlijken zullen gronden tijdig moeten worden aangekocht. Met nadruk wordt gestreefd naar aankoop via minnelijke onderhandeling en overeenstemming met de eigenaar. In de minnelijke onderhandeling worden waar mogelijk ook alternatieve oplossingen zoals grondruil of andere vormen van compensatie ingezet.

Als op minnelijke basis niet tot overeenstemming kan worden gekomen en het maatschappelijk belang van een verwerving voldoende groot is kan gebruik gemaakt worden van het instrument onteigening. Dit instrument moet tijdig worden ingezet. Gedurende het verloop van de onteigeningsprocedure kan het minnelijke overleg gewoon doorgang vinden.

Beleidsuitgangspunten voor verwerving

- Grondaankopen vinden alleen plaats op basis van door de raad vastgestelde kredieten.
- Bij de aankoop geldt als uitgangspunt dat zo gunstig mogelijke voorwaarden bedongen worden. Uiteindelijk zal op basis van de uitgangspunten van minnelijke onteigening moeten worden onderhandeld.
- Indien noodzakelijk wordt, als er voldoende (minnelijke) inspanningen zijn verricht, de formele onteigening gehanteerd.
- Een onteigeningsprocedure maakt deel uit van de planning van projecten van groot gemeentelijk belang.
- Voor groepen van particulieren bouwers van een eigen woning kan, na integrale afweging, worden overgegaan tot verwerving van grond.

Actiepunt

Noodzakelijke aankopen uitvoeren.

Voorkeursrecht

De keuze om terughoudend te zijn in het grondbeleid heeft tot gevolg dat we ook het instrument voorkeursrecht op grond van de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) terughoudend moeten hanteren. Er zijn geen percelen meer in de gemeente Hellendoorn waarop het voorkeursrecht is gevestigd.

Beleidsuitgangspunt voor het voorkeursrecht

Het vestigen van een voorkeursrecht dient uiterst terughoudend te worden gehanteerd. Aangezien het gebruik van dit instrument actief grondbeleid impliceert waarbij de risico's dienen te worden beperkt, dient de vestiging van het voorkeursrecht vergezeld te gaan van een deugdelijke financiële onderbouwing van de plannen met risicoanalyse.

4.4 Vastgoedbeheer

Vastgoed dat voor locatieontwikkeling en voor invulling van de openbare ruimte is aangekocht, zal tijdelijk beheerd moeten worden in afwachting van bouwrijp maken en eventueel slopen. Het is onvermijdelijk dat na de aankoop onroerende zaken nog geruime tijd niet benut worden voor het uiteindelijke doel. De minnelijke verwerving moet immers plaatsvinden op een moment dat er mogelijkheden zijn om ook nog een tijdrovende onteigeningsprocedure te volgen. De praktijk is dan vaak dat de aankoop wel wordt gedaan maar dat de voormalige eigenaar nog een recht van voortgezet gebruik krijgt tot het moment waarop de gemeente het object daadwerkelijk nodig heeft. Een praktische methode die ook tijdelijke beheerkosten voorkomt.

In het geval dat tussen moment van verwerving en moment van benutting door de gemeente heel veel tijd verstrijkt, zal er beheer nodig zijn waarbij ook de mogelijke revenuen van het bezit ten gunste van de gemeente komen. Bij onbebouwde grond is dan te denken aan geliberaliseerde pacht. Bij gebouwen is tijdelijke verhuur een beproefd middel, eventueel gebruik makend van de Leegstandwet om het ontstaan van doorlopende huurrechten te voorkomen. Er dient nadrukkelijk voor gewaakt te worden dat bij verhuur, verpachting en dergelijke nieuwe langdurige gebruiksrechten ontstaan.

Laat de ontwikkeling van de locatie nog lang op zich wachten en blijft het vastgoed langdurig ongebruikt liggen omdat tijdelijk gebruik niet haalbaar blijkt, dan zal de mogelijkheid van tijdelijke transformatie-exploitatie onderzocht moeten worden.

Is vastgoed voor de taakuitvoering niet meer nodig, dan is het beleid om te verkopen. De nota vastgoed geeft een goed inzicht in de afwegingen die van jaar tot jaar zijn gedaan en de activiteiten die zijn en worden ondernomen. In de afgelopen 4 jaar is een aanzienlijke hoeveelheid onroerend goed verkocht. De beheerkosten en -baten van verworven objecten dienen, evenals de aankoopkosten en verkoopopbrengsten, in principe ten laste of ten bate te komen van het project of de exploitatie waarvoor het object is aangekocht. Bij stagnatie van de verkopen kan er voor worden gekozen bepaalde kosten niet langer ten laste van een project te brengen, maar uit de reguliere gemeentelijke exploitatie/begroting te dekken.

In 2018 is besloten om de vastgoedorganisatie aan te passen. Hierbij zijn alle vastgoedactiviteiten centraal gepositioneerd binnen het team Ruimtelijke Ontwikkeling. Daardoor kunnen de krachten ten aanzien van de vastgoedactiviteiten in de gemeente gebundeld worden, waardoor

- een sterkere structuur ontstaat voor beheer van vastgoed,
- meer aan de voorkant kan worden meegedacht,
- er proactief geacteerd kan worden en
- er door kennisdeling een vergroting van kennis ontstaat waardoor efficiënter en effectiever gewerkt kan worden.

4.5 Lopende contracten voor verhuur en ingebruikgeving gronden

In de loop van vele jaren zijn percelen uitgegeven in gebruik, in huur of in (erf)pacht. De condities waaronder dit is gebeurd, zijn wisselend en stammen soms uit een ver verleden. Het verdient aanbeveling om in de periode waarover deze nota handelt de verschillende condities in kaart te brengen en vervolgens na te gaan of actualisering en uniformering wenselijk en mogelijk is.

Beleidsuitgangspunt voor vastgoedbeheer

- Voor onroerende zaken die worden verworven maar nog niet direct worden benut, kan voortgezet gebruik voor kortere perioden een goede beheeroplossing zijn;
- Als voortgezet gebruik niet aan de orde is, dient een financieel gunstige oplossing te worden gezocht zoals tijdelijke verhuur en pacht;
- Onroerend goed dat zijn nut voor de gemeente heeft verloren, dient te worden verkocht.

Actiepunten

- Onroerend goed dat zijn nut voor de gemeente heeft verloren te koop aanbieden en verkopen.
- Jaarlijks aan B&W rapporteren over de verkoop van gemeentelijk vastgoed.
- Actualiseren van condities van lopende verhuur- en pachtcontracten.

4.6 Gronduitgifte

Er zijn twee belangrijke vormen van gronduitgifte: verkoop en erfpacht. In Hellendoorn vindt overwegend gronduitgifte door verkoop plaats maar incidenteel voor bedrijven en voor tennisverenigingen is erfpacht toegepast. De economische crisis en de problemen voor starters om toegang te krijgen tot de koopwoningenmarkt hebben in het verleden geleid tot de vraag of erfpacht een middel kan zijn om ontwikkelingen vlot te trekken en vooral de toegang tot de koopwoningenmarkt voor starters te vergroten. De laatste vier jaar is de mogelijkheid van erfpacht voor woningbouwkavels wel in beeld geweest. Door onverwachte fiscale aspecten en vooral de gewijzigde situatie op de woningmarkt is het niet gekomen tot nieuwe situaties van erfpacht.

De grondprijzen

Na vaststelling van de Nota Grondbeleid in 2014 is er jaarlijks ook een Grondprijzennotitie uitgebracht. Via deze nota wordt inzicht gegeven in de prijsontwikkelingen in de markt en stelt het college jaarlijks de grondprijzen vast. De gewoonte om deze nota jaarlijks te maken blijft gehandhaafd. Voor de grondprijzen gelden, op grond van de Nota Grondprijzen 2019 de volgende uitgangspunten:

- De grondprijzen worden marktconform vastgesteld.
- De grondprijzen worden gebaseerd op de te realiseren functie.
- Voor woningbouwkavels in grondexploitaties, niet bestemd voor sociale woningbouw, ligt de residuële methode² in principe ten grondslag aan de grondprijzbepaling.
- Voor kavels voor sociale woningbouw wordt tot nu toe de prijs gehanteerd die is overeengekomen in de prestatieafspraken met woningcorporatie Reggevoon. Deze prijs is in de afgelopen periode aangepast aan de prijzen in de omgeving. Voor 2020 moeten weer nieuwe afspraken worden gemaakt.
- Voor grond op bedrijventerreinen in exploitatiegebieden wordt de prijs volgens de grondexploitatieberekening gehanteerd.
- Voor kavels buiten exploitatiegebieden wordt residuële methode of de comparatieve methode³ gehanteerd.

² Bij de residuële methode is de grondwaarde de uitkomst van de vastgoedwaarde (inclusief grond) van het uiteindelijke object minus de bouwkosten en de bijkomende kosten

³ Bij de comparatieve methode vindt vergelijking plaats met vergelijkbare objecten
Uitgangspunt voor de vaststelling van de grondprijzen is de residuële of de comparatieve methode. Uitzondering daarop is de grondprijs voor snippergroen. De residuële benadering zullen we vooral hanteren bij woningbouwprojecten, de comparatieve methode vooral bij bedrijven- en commerciële locaties.

Onderstaand schema toont de kaders voor de grondprijzen zoals die in de regel gehanteerd zullen worden.

Functie	Methode	Eenheid	Aandachtspunt/opmerking
Sociale huurwoningen	Vaststelling via prestatieafspraken	Woning/ appartement	Bij kavels groter dan 150 m ² geldt een toeslag
Vrije sectorkavels	Residueel	m ² kavel	Vaststelling via nota grondprijzen
Bedrijven grondexploitaties	Comparatief	m ² kavel	Vaststelling via nota grondprijzen
Bedrijven incidenteel	Comparatief of residueel	m ² kavel	Vaststelling via taxatie per geval
Maatschappelijke voorzieningen	Residueel	m ² kavel	Vaststelling via nota grondprijzen
Snippergroen	Vaste prijs	m ² kavel	Vaststelling via separaat voorstel
Overige gronden	Afhankelijk van situatie		Vaststelling per geval

Het bovenstaande kader is geen vaste regel maar richtinggevend. Indien daar aanleiding toe is, kan van het bovenstaande worden afgeweken, zeker indien dit in het belang van de gemeente is.

Marktontwikkelingen

In 2014 was het nodig om de via een pilot kavels in prijs te verlagen om verkopen te stimuleren. Nu is de marktsituatie grondig veranderd en brengen aspirant-kopers de nacht door in de hal van het Huis voor Cultuur en Bestuur om "hun" kavel te kunnen bemachtigen. Via de nota grondprijzen moet op marktontwikkelingen worden ingespeeld.

Organisaties van maatschappelijk nut

Het komt voor dat organisaties en instellingen met een maatschappelijke taakstelling gronden willen verwerven voor nieuwe accommodaties. Ten aanzien van de grondprijs wordt dan vaak een beroep gedaan op de gemeente om, gelet op de maatschappelijke taakstelling, een gematigde grondprijs te hanteren. De meeste instellingen en zorgverleners krijgen echter voor hun activiteiten een behoorlijke vergoeding uit één of meer zorgbudgetten van rijk, gemeente, zorgverzekeraar of anderen. Bovendien worden accommodaties regelmatig ondergebracht in aparte bv's of stichtingen die marktconforme huurtarieven hanteren. Ook komt het voor dat initiatieven van individuele zorgverleners uiteindelijk worden gerealiseerd door projectontwikkelaars of beleggers. Er is dus geen reden om voor aspirant kopers van grond met een maatschappelijke functie, ten opzichte van de uitgangspunten een lager tarief

te hanteren. Er kan een uitzondering worden gemaakt voor instellingen die in hoofdzaak werken met vrijwilligers en financieel afhankelijk zijn van giften en contributies.

Erfpacht

Erfpacht is een zakelijk recht waarbij de grondeigenaar het gebruiksrecht van de grond afstaat aan de erfpachter. Vaak heeft het erfpachtrecht een bepaalde looptijd, maar ook eeuwigdurende erfpacht en erfpacht voor onbepaalde tijd is mogelijk. Voor het gebruik betaalt de erfpachter een vergoeding, de erfpachtcanon. Voor het bepalen van de leencapaciteit (ten behoeve van de te bouwen opstal) van de erfpachter wordt, door de hypotheekbank, de erfpachtcanon in de beoordeling meegenomen. Afhankelijk van de hoogte van de erfpachtcanon kan er een financieel voordeel zijn voor de koper. Is de canon gebaseerd op de rente over de grondwaarde, dan zal het voordeel beperkt zijn. Gebleken is dat voor de gemeente een fiscaal nadeel verbonden is aan erfpacht. Bovendien is voor de gemeente verkoop van kavels gunstiger omdat daardoor de liquiditeit en schuldenpositie van de gemeente verbeteren. In de vorige nota grondbeleid werd erfpacht vooral gezien als stimuleringsmiddel voor de uitgifte van grond. In de praktijk is de afgelopen vier jaar het instrument niet toegepast. Het is daarom, nu de crisis achter ons ligt, gepast om erfpacht niet meer actief aan te bieden. Wanneer zich de vraag naar erfpacht voordoet, kan onderzocht worden of in dat specifieke geval het gemeentelijk belang gediend is met een erfpachtconstructie. Toepassing van erfpacht kan dus alleen nog als dat in het gemeentelijk belang is. Lopende contracten worden uiteraard gerespecteerd.

Hardheidsclausule

De uitgangspunten voor het prijsbeleid gelden algemeen. Het is echter denkbaar dat er omstandigheden of overwegingen zijn van een dusdanig groot belang voor de gemeente dat afwijken van dit beleid noodzakelijk wordt. In een dergelijk uitzonderlijk geval kunnen burgemeester en wethouders gemotiveerd afwijken van dit beleid. Het ligt in de rede dat het college, op grond van zijn actieve informatieplicht, de raad hierover ten minste informeert. In de afgelopen periode heeft een dergelijke situatie zich niet voorgedaan. Het blijft echter noodzakelijk deze hardheidsclausule voor onvoorziene omstandigheden te handhaven om adequaat en snel te kunnen reageren op specifieke ontwikkelingen.

Beleidsuitgangspunten voor grondprijzen

- De Gemeente Hellendoorn hanteert bij gronduitgifte in principe marktconforme prijzen die veelal residueel worden bepaald.
- Organisaties van maatschappelijk nut krijgen in de regel geen korting op grondprijzen.

Actiepunten

- Jaarlijks een Grondprijzennotitie vaststellen.
- Prestatieafspraken met de woningcorporatie vóór 2020 herzien.

Wijze van uitgifte

Via de nota Grondbeleid 2014 werd het bestaan van de wachtlijsten voor woningzoekenden opgeheven. Bij de projectmatige uitgifte van woningbouwkavels is sindsdien het systeem "wie het eerst komt, die het eerst maalt" gehanteerd. Deze methode van uitgifte is voor woningbouwkavels goed bevallen. Niet alleen is het een eerlijk systeem maar het zorgt ook voor "reuring" omdat kandidaat-kopers soms dagen van te voren zich melden en de nacht in de hal van het Huis voor Cultuur en Bestuur doorbrengen.

Bij de uitgifte van woningbouwkavels is ook zoveel mogelijk gebruik gemaakt van flexibele verkaveling. Vele kopers hebben hiervan gebruik gemaakt en waren daar blij mee.

De wijze van uitgifte werd steeds per project bepaald. Er is, alhoewel de methode "wie het eerst komt, die het eerst maalt", goed heeft gewerkt, geen reden om af te wijken van het per project bepalen van de methode van uitgifte.

Bij de uitgifte van kavels is de afgelopen periode het fenomeen van de sociaal economische binding ter zijde gelegd omdat deze regeling op gespannen voet staat met de wet en in tijden van crisis werd gezien als een hindernis bij de uitgifte. Ondanks het veranderen van de markt zijn er onvoldoende redenen om tot herinvoering te komen.

Ook het antispeculatiebeding is de laatste jaren niet meer opgenomen in onze verkoopovereenkomsten. De reden was dat niet werd verwacht dat de prijzen van woningen nog veel zouden stijgen. Omdat de hoeveelheid uit te geven kavels heel beperkt is, heeft het weinig zin om het antispeculatiebeding opnieuw in voeren.

Indien de gemeente overgaat tot het mede ontwikkelen van kavels op initiatief van een groep particuliere "zelfbouwers" spreekt het voor zich dat de initiatiefnemers als eerste in aanmerking komen. Indien iemand afhaakt, zal van geval tot geval de uitgifteprocedure worden vastgesteld. Ook hier is "wie het eerst komt,..." zeker een mogelijkheid.

Ook bij de uitgifte van kavels op onze bedrijventerreinen wordt flexibele verkaveling toegepast, en met aantoonbaar succes. Er is voor bedrijfskavels geen behoefte aan nadere regels.

Beleidsuitgangspunt voor de wijze van uitgifte

- Uitgifte van bouwkavels (woningbouw en bedrijventerreinen) vindt plaats via verkoop.
- Erfpacht maakt geen structureel deel uit van de wijze van aanbieden van grond. Op grond van het gemeentelijke belang kan van dit uitgangspunt worden afgeweken.
- Waar mogelijk wordt flexibele verkaveling toegepast.
- Sociaal-economische binding speelt geen rol meer bij de uitgifte van kavels.
- In de regel wordt geen anti-speculatiebeding toegepast.

Algemene verkoopvoorwaarden

"De algemene verkoopvoorwaarden voor gronduitgifte en erfpacht zijn respectievelijk in 2003 en 1994 vastgesteld. Alhoewel er zich tot op heden geen grote problemen hebben voorgedaan, staan er wel enkele verouderde bepalingen in. Het is verstandig om deze voorwaarden tegen het licht te houden en te actualiseren. Inschakeling van een vastgoedjurist is daarbij van belang. Getracht zal worden daarvoor bij de begroting voor 2015 ruimte te vinden."

Deze tekst komt letterlijk uit de nota Grondbeleid 2014. Vanwege de enorme hausse die we hebben gekend in de gronduitgifte, kon dit voornemen niet worden uitgevoerd. Voor het jaar 2020 dient deze activiteit weer op de agenda gezet te worden.

Actiepunt

In 2020 de algemene verkoop- en erfpachtvoorwaarden actualiseren.

Selectie marktpartijen

Voor de selectie van marktpartijen bij gronduitgifte, als die zich voordoet, hanteert de gemeente Hellendoorn het volgende uitgangspunt. Als één of meer marktpartijen al grondposities hebben ingenomen, zal de gemeente eerst met die partijen in onderhandeling gaan over de voorwaarden waaronder zij de locatie kunnen ontwikkelen. Hebben marktpartijen nog geen grondposities voor de locatie ingenomen, of komt de gemeente niet tot overeenstemming met de marktpartijen die al grondposities hebben, dan zullen wij marktpartijen uitnodigen om binnen randvoorwaarden een aanbieding te doen voor de te ontwikkelen locatie. Afhankelijk van de omstandigheden, de aard en omvang van de locatie en het te realiseren programma zal de aanbesteding enkel- of meervoudig onderhands, openbaar of Europees gebeuren. Het uitgangspunt is dat, als de omstandigheden het toelaten, marktpartijen in concurrentie worden geselecteerd. Daarbij dient de Europese regelgeving met betrekking tot aanbesteding en staatssteun in acht genomen te worden.

Beleidsuitgangspunt voor selectie van marktpartijen

- De gemeente Hellendoorn selecteert marktpartijen in concurrentie bij gronduitgifte in actieve grondexploitaties.
- Bij het selecteren van marktpartijen dienen de regels met betrekking tot ongeoorloofde staatssteun en aanbesteding in acht te worden genomen.

Integriteit en de Wet Bibob

De gemeenteraad heeft besloten om toetsing in het kader van de wet Bibob bij vastgoedtransacties mogelijk te maken. De wet Bibob heeft tot doel te voorkomen dat de gemeente criminele organisaties faciliteert en biedt mogelijkheden om nader onderzoek te (laten) plegen naar de herkomst van middelen die worden benut bij transacties. De afgelopen periode heeft zich één keer een situatie voorgedaan waarbij gedacht werd aan toepassing van deze mogelijkheid. Voordat de noodzaak zich echt voordeed, werden de gesprekken al afgebroken. Het blijft echter zeer verstandig om deze mogelijkheid achter de hand te houden.

Integriteit en de Wet Bibob

De gemeente moet, wanneer daar aanleiding toe is, onderzoek doen naar de integriteit van contractpartners

4.7 Kostenverhaal

Bij eigen ruimtelijke plannen stelt de gemeente een financieel kader op waaruit de haalbaarheid van plannen blijkt. In de regel zijn dat exploitatieplannen voor ontwikkelingen waarbij de gemeente optreedt als producent van nieuwe bouwkavels of investeringsplannen als het gaat om wegen en openbare voorzieningen. Particuliere plannen kunnen ook leiden tot kosten voor de gemeente. Op grond van de Wet ruimtelijke ordening (art 6.12) dient de gemeente deze kosten te verhalen. In Hellendoorn gebeurt

dat voor de kosten van aanpassingen aan het openbaar terrein en de kosten van inzet van het gemeentelijk apparaat via zogenaamde anterieure overeenkomsten. De eventuele kosten van planschade, veroorzaakt door plannen van particulieren, worden via zogenaamde planschadeverhaalsovereenkomsten verhaald op de initiatiefnemers.

Kostenverhaal

De gemeente verhaalt, conform de wet, de gemeentelijke kosten van particuliere plannen op de initiatiefnemers.

HOOFDSTUK 5 DE FINANCIËLE SPELREGELS

5.1 Algemeen

De grondexploitatie is ingebed in de planning- en controlcyclus van de gemeente Hellendoorn. In de (meerjaren)begroting, de jaarrekening en in de bestuursrapportage wordt, zowel financieel als beleidsmatig, ingegaan op de ontwikkelingen en de stand van zaken met betrekking tot de diverse gemeentelijke grondexploitaties.

Voorts worden, buiten de jaarrekening om, jaarlijks de grondexploitatieberekeningen herzien. Hierbij worden zowel de verwachte fasering van de gronduitgifte als de kosten- en opbrengstenramingen bekeken en herijkt.

Mede als gevolg van de crisis op de vastgoedmarkt is de aandacht voor het beheer en de ontwikkeling van de gemeentelijke grondexploitaties aanzienlijk toegenomen.

Waar nodig worden college en raad (buiten de planning- en controlcyclus om) extra geïnformeerd over de stand van zaken, de resultaten, de ontwikkelingen en dergelijke.

5.2 Grondexploitaties

5.2.1 Rendement

Nadat de door de gemeente verworven gronden bouwrijp gemaakt zijn, kan overgegaan worden tot uitgifte door de gemeente. Hierbij worden de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- marktconforme grondprijzen;
- maximalisatie van grondopbrengsten;
- jaarlijkse herijking van grondprijzen;
- vaste prijzen voor sociale huurwoningen (en maatschappelijke voorzieningen) en deze binnen het plan verevenen met de uifgiteprijzen voor vrije sectorgronden.

In het verleden was, in de meeste gevallen, sprake van een financieel sluitende grondexploitatie. Als gevolg van de crisis op de vastgoedmarkt en de demografische ontwikkelingen is een financieel sluitende grondexploitatie een zeer lastige opgave geworden. Hoewel de situatie op de vastgoedmarkt aanzienlijk verbeterd is, kampen we nog steeds met de naweeën van de crisis en laten enkele grondexploitaties blijvend een verlies zien.

Maatschappelijke kosten en baten

Bij de uitvoering van gemeentelijke beleidsdoelstellingen kan sprake zijn van een groot financieel tekort. Er worden kosten gemaakt, zonder dat er (voldoende) opbrengsten in geld tegenover staan. Er zal dan, als zich geen of onvoldoende subsidiemogelijkheden voordoen, mogelijk een financiële bijdrage uit de gemeentelijke middelen moeten komen. Een voorbeeld hiervan is de ontwikkeling van het Centrumplan Nijverdal.

Bij de afweging om dit soort plannen en projecten door te laten gaan, is het van belang om het maatschappelijk belang en de risico's en de kosten adequaat in beeld te brengen. Door deze aspecten in beeld te brengen kan een integrale afweging gemaakt worden met het oog op een eventueel negatief exploitatieresultaat van een project.

Particuliere grondexploitaties

Nu de gemeente Hellendoorn gekozen heeft voor facilitair grondbeleid, zal de aandacht zich meer gaan richten op het verlenen van medewerking aan de ontwikkeling van particuliere grondexploitaties. De insteek is om de gemeentelijke kosten te verhalen op de exploitant door middel van een anterieureovereenkomst. In paragraaf 4.7 is dit kostenverhaal nader uitgewerkt.

5.2.2 Reserves en voorzieningen en winst- of verliesneming

Op grond van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) en de accountantsrichtlijnen moet de gemeente een voorziening treffen voor te voorziene verliezen op grondexploitaties. Daarvoor is de Voorziening toekomstige verliezen grondexploitaties gevormd. Hierdoor zijn de verliezen die op basis van de actuele berekeningen verwacht worden, afgedekt.

In deze voorziening zijn momenteel bedragen opgenomen voor bedrijventerrein 't Lochter III en de woningbouwgebieden Kruidenwijk Zuid fase 1 en Hellendoorn Noord fase 1.

Bij de jaarrekening en de herziening van de grondexploitaties wordt de benodigde omvang van de voorziening opnieuw berekend en (zodanig) aangepast.

Voor de risico's die zich op het terrein van het grondbeleid kunnen voordoen wordt een bufferreserve aangehouden. De reserve bestaat uit twee onderdelen. Een onderdeel voor de risico's die we lopen op de huidige en voormalige grondexploitaties en een egalisatiedeel voor het opvangen van winsten en verliezen op vastgoed en niet-exploitatie-gebonden gronden.

De benodigde hoogte van het onderdeel grondexploitaties wordt bepaald door een inschatting te maken van de risico's, waarbij wordt gerekend met de gevolgen van afzetvertraging. De momenteel gehanteerde rente- en indexatiepercentages waren tot voor kort minder risicovol en wijzigingen hierin hadden minder impact. In de huidige markt, waarbij kostenstijgingen weer aan de orde zijn, zal ook met dit risico rekening gehouden worden.

Ook voor de risico's die het gedwongen terugbrengen van de omvang van de woningbouwlocaties en bedrijventerreinen met zich meebrengen, wordt een bedrag in de bufferreserve opgenomen.

In de periode tot en met 2011 werden er nog regelmatig tussentijds winsten op grondexploitaties genomen. Hierbij werd wel terughoudend te werk gegaan. Uitgangspunt hierbij was dat 35% van de uitgegeven gronden ook daadwerkelijk was uitgegeven, voordat er winst aan de grondexploitatie mocht worden onttrokken. De laatste 10% van de te verwachten winst werd niet genomen voordat de grondexploitatie volledig was afgerond.

De onzekerheden over de gronduitgifte in de afgelopen crisisjaren waren aanleiding om pas winst te nemen als een grondexploitatie volledig is afgerond.

Inmiddels hanteert het BBV andere voorschriften. Er moet winst genomen worden in het jaar dat deze winst gerealiseerd is. Dus op het moment dat de kavels geleverd zijn. Dit met de nodige voorzichtigheid. Hierbij wordt de POC-methode toegepast (percentage of completion).

Bij een reële winstinschatting moet een winst worden genomen die het resultaat is van het percentage gerealiseerde kosten x percentage gerealiseerde opbrengsten x de winstverwachting.

Gelet op de ervaringen uit het verleden (in het bijzonder de economische crisis) worden voorzichtigheidshalve de te nemen winsten op de grondexploitaties toegevoegd aan de bufferreserve.

5.2.3 Vennootschapsbelasting

Met ingang van 2016 zijn bepaalde gemeentelijke activiteiten aan de Vennootschapsbelasting (Vpb) onderworpen. De gemeentelijke grondexploitaties vallen hier ook onder. De werkelijke budgettaire consequenties zullen mede afhankelijk zijn van de fiscale inbrengwaarde van de grondexploitaties. In het voorjaar van 2018 hebben we aangifte gedaan over de jaarrekening 2016. Of de fiscus met onze voorstellen akkoord gaat, is op dit moment nog niet duidelijk. Wij hebben gevraagd om hun reactie op onze werkwijze. Inmiddels is duidelijk geworden dat nieuwe voorstellen vanuit de belastingdienst zullen komen om met de gemeenten vaststellingsovereenkomsten te sluiten. Hierin wordt vastgelegd hoe de openingsbalans moet worden gepresenteerd en op welke wijze de fiscale (rente)kosten moeten worden berekend.

Gezien de onzekerheid over de werking van dit model is het nog niet duidelijk wat de financiële impact is als de gemeente Hellendoorn dit model moet hanteren. Zeker is dat, als de grondexploitaties zullen verbeteren ten opzichte van de fiscale openingsbalans 2016, we over de toename in het exploitatiere-sultaat Vpb moeten betalen.

Beleidsuitgangspunten voor grondexploitaties

- De verwerking van de cijfers van de actualisaties van de grondexploitaties vindt jaarlijks plaats bij de bestuursrapportage en (de structurele doorwerking er van) in de jaarrekening.
- De uitgangspunten voor de grondexploitaties worden jaarlijks vastgesteld door het college bij de herziening van de grondexploitaties.
- De resultaten van de grondexploitatie worden, zowel financieel als beleidsmatig, opgenomen in de documenten die deel uitmaken van de gemeentelijke planning- en controlcyclus.
- Voor een voorzien verlies op grondexploitaties wordt onmiddellijk een voorziening getroffen.
- Binnen de bufferreserve wordt een onderdeel aangehouden ter afdekking van de risico's binnen de grondexploitatie. Op basis van de jaarlijkse herzieningen van de grondexploitaties wordt op dit onderdeel de minimaal gewenste omvang van de bufferreserve berekend.
- Er moet winst genomen worden in het jaar dat deze winst gerealiseerd is. Hierbij wordt de POC-methode toegepast (percentage of completion). De te nemen winsten op de grondexploitatie worden voorzichtigheidshalve toegevoegd aan de bufferreserve.

Actiepunten

- De gewenste omvang van de bufferreserve wordt jaarlijks berekend.
- De grondexploitatieberekeningen worden jaarlijks herzien.
- Jaarlijks vindt een herijking van de grondprijzen plaats.
- Bij het opstellen van de jaarrekening en de herziening van de grondexploitaties wordt de benodigde omvang van de voorziening toekomstige verliezen grondexploitaties opnieuw berekend en zonodig aangepast.
- Met de belastingdienst afspraken maken over de verwerking, etc. van de Vpb .

5.3 Risicomanagement

Risicomanagement speelt in het grondbeleid bij gemeenten een belangrijke rol. Zeker bij actief grondbeleid moet rekening worden gehouden met forse risico's. Per grondexploitatie wordt nadrukkelijk aandacht geschonken aan de risico's die ook concreet worden benoemd. Door middel van tijdige risicoanalyses kunnen risico's mogelijk beperkt worden en kan tijdig bijgestuurd worden.

De belangrijkste risico's bij de grondexploitatie zijn:

- Afzetrisico (vertraging uitgifte gronden door recessies/laagconjunctuur/bevolkingskrimp/bestemmingsplanwijzigingen/overcapaciteit in bestemmingsplannen in relatie tot de "Ladder voor duurzame verstedelijking"). Hierdoor wordt over een langere periode rente toegerekend, worden extra kosten voor toezicht gemaakt, over een langere periode inflatie toegerekend of geschrapt in capaciteit van bestemmingsplannen;
- Rente-risico (risico van rentestijgingen bovenop de gehanteerde rekenrente);
- Risico daling kavelprijs. In de grondexploitatieberekeningen is rekening gehouden met de adviezen van de Stec-groep in 2012 m.b.t. prijsaanpassingen;
- Risico kostenstijging (prijsstijgingen die groter zijn dan reguliere inflatiepercentage en die niet in de verkoopprijs zijn door te rekenen).

De kans dat deze risico's zich allemaal gelijktijdig zullen voordoen, is klein. Het afzetrisico, waaronder het, als gevolg van de overcapaciteit, schrappen in bestemmingsplannen is het grootste en moeilijkst in te schatten risico. Naast de kosten van het afboeken brengt het terugbrengen van harde plancapaciteit risico's met zich mee in de vorm van planschadeclaims. In de huidige markt zien we forse kostprijsstijgingen. Met dit risico houden we nadrukkelijk rekening. Mede als gevolg van het ingezette facilitair grondbeleid en, in combinatie hiermee, het afbouwen van de gemeentelijke grondexploitaties, zullen de genoemde risico's normaal gesproken afnemen.

Beleidsuitgangspunten voor risicomanagement

- Als onderdeel van de besluitvorming over een project wordt een risicoanalyse uitgevoerd.
- Bij de bedrijfsvoering van de grondexploitaties wordt doorlopend actief gestuurd op het in beeld brengen en de beheersing van risico's en kansen.
- Rekening houdend met de voorziene risico's wordt de benodigde hoogte van de bufferreserve jaarlijks tegen het licht gehouden.

BBV richtlijnen

De Gemeentewet en de Provinciewet schrijven voor dat elke gemeente en elke provincie jaarlijks begrotings- en verantwoordingsstukken moet opstellen met daarin een paragraaf over het grondbeleid. Het Besluit begroting en verantwoording (BBV) bevat de regelgeving daarvoor. Doel hiervan is te komen tot een betere integratie van het gemeentelijk grondbeleid in de planning- en controlcyclus. Het college dient bij de begroting in de paragraaf grondbeleid expliciet aan te geven wat het te voeren grondbeleid

in het komende jaar zal zijn. In de jaarrekening legt het college verantwoording af over het gevoerde grondbeleid van het afgelopen begrotingsjaar.

Het BBV is in 2017 op een aantal onderdelen aangepast c.q. aangescherpt. Zo is er een wijziging gekomen voor de toerekening van de rente aan de boekwaarde en geldt voor winstnemingen de "percentage of completion" (POC)-methode.

De raad voornoemd,
de griffier de voorzitter

Bijlage 1 Actieagenda

Actiepunten	Uitwerking	Planning
Hoofdstuk 1 Wat we met het gemeentelijk grondbeleid willen bereiken		
Opstellen nieuwe nota grondbeleid		2022
Hoofdstuk 3 De realiteit na de crisis		
Afronden van grotere bestaande uitbreidingsplannen	Hellendoorn Noord Kruidenwijk Zuid	2027 2020
(Faciliteren van) de (her)ontwikkeling van (kleinere) binnenstedelijke locaties (waaronder de mogelijke ombouw van winkels en kantoren naar woningen	Initiatieven vanuit de markt ondersteunen In voorkomende gevallen als gemeente zelf initiatieven nemen	
Woningbouwprogrammering (vraag en aanbod verder op elkaar afstemmen)	Continu	
Faciliteren van initiatieven op het gebied van scholenbouw, de bouw van een hotelaccommodatie, en dergelijke	Initiatieven vanuit de markt en maatschappelijke initiatieven ondersteunen	
Hoofdstuk 4 Beleidsuitgangspunten grondbeleid		
Noodzakelijke aankopen uitvoeren	Aankopen voor laatste fase Noord-zuidverbinding	2019-2020
Onroerend goed dat zijn nut voor de gemeente heeft verloren te koop aanbieden en verkopen	Zie Nota Vastgoed	Continu
Jaarlijks rapporteren over de verkoop van gemeentelijk vastgoed	Vaste routine	Jaarlijks in het vierde kwartaal
Actualiseren van de algemene verkoop- en erfpachtvoorwaarden		2020
Jaarlijks een Grondprijzennotitie vaststellen		In het najaar
Prestatieafspraken met de woningcorporatie herzien		2019
De algemene verkoop- en erfpachtvoorwaarden herzien		2020
Hoofdstuk 5 De financiële spelregels		
De gewenste omvang van de bufferreserve wordt berekend		Jaarlijks
De grondexploitatieberekeningen worden herzien		Jaarlijks
Herijking van de grondprijzen	Vial grondprijzennotitie	Jaarlijks in het najaar
De omvang van de voorziening toekomstige verliezen grondexploitaties opnieuw berekenen		Jaarlijks
Met de belastingdienst afspraken maken over de verwerking etc. van de Vpb		2019

Bijlage 2 Verklarende lijst begrippen en afkortingen

Begrip/afkorting	Verklaring
Anterieure overeenkomst	Overeenkomst tussen gemeente en particuliere ontwikkelaar over grondexploitatie, gesloten ter ondersteuning van een aangewezen planologische maatregel en gericht op kostenverhaal door de gemeente
BBV	Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten
Bouwclaimmodel	Ontwikkelaar/private partij verkoopt grond aan de gemeente in ruil voor bouwcapaciteit
Comparatieve methode	Er vindt vergelijking plaats met vergelijkbare objecten c.q. percelen in en buiten de gemeente
Exploitatieovereenkomst	"Oude" benaming voor anterieure overeenkomst
Geliberaliseerde pachtovereenkomst	Pachtvorm waarvoor minder wettelijke bepalingen gelden. Alleen toepasbaar voor verpachting van "los land"
GEM	Gemeentelijke Exploitatiemaatschappij, samenwerkingsverband van de gemeente met een of meer private partijen in de vorm van een (naamloze) vennootschap
GOM	Gemeentelijke Ontwikkelingsmaatschappij, identiek aan GEM
GreX	Grondexploitatie
NIEGG	Nog niet in exploitatie genomen grond
P&C	Planning & Control (cyclus)
PPS	Publiek-Private Samenwerking
Residuele Grondwaarde	Grondwaarde als uitkomst van de vastgoedwaarde (inclusief grond) van het uiteindelijke object minus de bouw- en bijkomende kosten
Vpb	Vennootschapsbelasting
Wro	Wet ruimtelijke ordening
Wvg	Wet voorkeursrecht gemeenten