



Gemeente
Woudenberg

Memo

Onderwerp : Evaluatie Nota Grondbeleid Woudenberg

Verzonden aan: wethouder Vlam
Postregistratienummer:

Afzender: kernteam Grondbeleid /K. Kuperus
Datum: september 2018

In 2013 is de Nota Grondbeleid vastgesteld. In deze nota is bepaald dat deze na 4 jaar geëvalueerd wordt. Tevens is inmiddels sprake van een ander college en is de marktsituatie anno 2018 anders dan in 2014. Ambtelijk hebben wij met de verschillende betrokkenen en deskundigen de Nota uit 2014 geëvalueerd en gezien op welke punten aanpassing gewenst is. Hieronder de uitkomsten van de evaluatie en ons voorstel.

Conclusie van de evaluatie

Bij lezing van de Nota Grondbeleid is direct duidelijk dat deze stamt uit 2013 toen sprake was van een andere marktsituatie en een andere situatie van het weerstandsvermogen van de gemeente Woudenberg dan nu. Daarbij zijn sinds 2014 de regels voor de financiële verantwoording gewijzigd. Wij concluderen dat de nota in hoofdlijnen nog goed voldoet en bruikbaar is en dat slechts een beperkte aanpassing nodig is.

Hieronder samengevat de hoofdpunten van de voorgestelde aanpassing.

- Er zijn een aantal tekstuele en layout wijzigingen gewenst ten behoeve van de leesbaarheid, dat leidt ook tot een iets andere hoofdstuk indeling.
- De noodzaak en meerwaarde van een aparte Nota kostenverhaal zien wij niet (meer), voorstel om deze te integreren in de nota Grondbeleid en als apart document in te trekken.
- De verbeterpunten van de rekenkamercommissie uit 2014 zijn nogmaals bezien, maar geven geen aanleiding voor aanpassing.
- De beleidsdoelen uit de nota van 2014 zijn gehaald en de nota is succesvol toegepast bij de diverse ontwikkelingen. Organisatorisch en op het onderdeel verslaglegging is sprake geweest van een verbetering en professionalisering en op dit moment wordt conform de nota gewerkt (m.u.v. de onderdelen waar wet- of regelgeving inmiddels iets anders voorschrijft).
- De verandering van de wet- en regelgeving maakt op die onderdelen dat een aanpassing van de nota noodzakelijk is. Het gaat dan vooral om de gevolgen van de aanpassing van de BBV notities.
- De toekomstige invoering van de Omgevingswet geeft geen noodzaak om de nota op dit moment aanzienlijk te veranderen, dit kan als het al moet beter na inwerkingtreding van die wet (verwacht 2021).

- Voornaamste vraag is of de beleidskeuzes nog relevant zijn. Als wij naar het coalitie akkoord kijken zien wij geen directe aanleiding om hier andere keuzes in te maken. Alleen wat ondergeschikte aanpassingen in de formulering.
- Alleen ten aanzien van de beleidskeuze 2: situationeel grondbeleid, stellen wij voor om de 4e bullit in heroverweging te nemen en anders te formuleren.
- De wet- en regelgeving geeft geen mogelijkheid om te voldoen aan de wens uit de raad om anders om te gaan met het fonds dorpsvernieuwing. Anders geformuleerd; binnen de kaders van de huidige wet- en regelgeving wordt door de gemeente reeds optimaal gehandeld met betrekking tot het zogeheten kostenverhaal waaronder het verhaal van kosten van diverse bovenwijkse voorzieningen.

Een aantal van deze conclusie zullen wij hieronder toelichten.

Meerwaarde Nota Kostenverhaal Structuurvisie 2030

De huidige nota presenteert eigenlijk de kaders, uitleg en werkwijzen met betrekking tot kostenverhaal zoals die uit de Wro en het Bro volgen. Op dat onderdeel is deze inhoudelijk erg duidelijk en precies, maar ook kwalitatief van aard. Een cijfermatige uitwerking, die elders vaak in dit soort nota's staat ontbreekt. De vraag is dan ook wat de meerwaarde is omdat de Nota Grondbeleid dit ook omschrijft en aangeeft hoe we kostenverhaal plegen bij particuliere ontwikkelingen. Dat lijkt is voldoende.

Regels van het BBV

Conform de huidige regels van het BBV bestaan er nog slechts twee boekhoudkundige categorieën waar gemeentelijke grondeigendommen in kunnen worden ingedeeld. Dit betreft gronden met de zogeheten BIE-status (Bouwgrond In Exploitatie) en de MVA-status (Materieel Vast Activum). Het verschil is dat gronden met de BIE-status gewaardeerd mogen worden tegen de waarde op basis van de toekomstige bestemming. Gronden met de MVA-status moeten gewaardeerd worden tegen de waarde op basis van de vigerende bestemming. Daarnaast geldt dat sinds 1 januari 2016 gemeenten verplicht zijn over hun ondernemersactiviteiten vennootschapsbelasting af te dragen indien met die activiteiten winst wordt behaald. De verwervingskosten mogen daarbij worden opgevoerd als kostenpost. De fiscale boekhouding staat in principe los van de boekhouding op basis van het BBV en het moet helder worden vastgelegd dat de verwervingsprijs hoger ligt dan de waarde zoals die in de boeken is opgenomen als onderdeel van de MVA-categorie.

In het kader van de veranderende regelgeving moet beleidskeuze 11, dan ook aangepast worden.

Omgevingswet

De omgevingswet zal naar verwachting in 2021 inwerking treden, deze wet heeft ook betrekking op de diverse onderdelen van het grondbeleid. Op dit moment zijn de van toepassing zijnde aanvullingswetten (zoals de aanvullingswet Grondeigendom) echter slechts in consultatieversies beschikbaar en kan dus nog niet vooruitgelopen worden op mogelijke veranderingen. Naar verwachting zal veel van de huidige wetgeving en instrumenten behouden blijven (Wvg, onteigening, kostenverhaal enz.). De uitvoering ervan zal mogelijk op onderdelen anders worden, maar de instrumenten blijven bestaan. Bij inwerking treden van de Omgevingswet zal worden bezien in hoeverre een mogelijke wetsaanpassing effect heeft op de kaders uit de Nota Grondbeleid.

Beleidskeuze situationeel grondbeleid

De marktsituatie is anno 2018 heel anders dan in 2014. Waar in 2014 sprake was van het einde van de crisis en plannen eerder vertraagden dan versnelden is er nu sprake van de omgekeerde situatie. De markt is goed. Bouwkosten stijgen hard en vormen in sommige gevallen inmiddels een probleem om plannen te realiseren. Dit wordt ook veroorzaakt door de beschikbare (bouw) capaciteit. Ontwikkelaars willen snel realiseren om te profiteren van de gunstige marktsituatie, prijzen stijgen.

Door de voortgang en afronding van de in 2014 lopende projecten en de verkoop van gronden door de gemeente, is het weerstandsvermogen aanzienlijk verbeterd en is de omvang van de eigendomsportefeuille fors verminderd.

De nota 2014 gaat uit van Situationeel grondbeleid, dus actief of facilitair op basis van afwegingen van de specifieke ontwikkeling. Daarbij is in 2014 geconcludeerd dat actief grondbeleid voor nieuwe ontwikkelingen niet aan de orde was, anders dan bij de ondersteuning van facilitair grondbeleid. Hierbij werd gewezen op de omvang van de eigendom portefeuille en de stand van het weerstandsvermogen. Deze keuze was in het licht van de marktsituatie en het weerstandsvermogen op dat moment een duidelijke keuze. De grondposities zijn anders dan destijds en het weerstandsvermogen biedt, onder kaders en voorwaarden, op dit moment meer mogelijkheden om tot een andere overweging te komen. Dus daar waar er in 2014 geen financiële ruimte was om een keuze op verwerving van andere gronden te overwegen is deze ruimte er nu misschien wel.

Wij stellen voor om de 4^e bullit van beleidskeuze 2 (*in de nieuwe nota beleidskeuze 1*), en daarmee een van de voornaamste beleidskeuzes te veranderen in:

Actief grondbeleid kan aan de orde zijn bij grote en kleine nieuwe ontwikkelingen ten einde de doelen te behalen. Echter alleen als de gemeente hierdoor geen onaanvaardbaar financieel risico loopt.

Het moge duidelijk zijn dat situationeel en actief grondbeleid kan betekenen dat gronden samen met een andere partij verworven worden, zoals bij Hoevelaar fase 1 en diverse fasen van Het Groene Woud aan de orde geweest is. Maar ook dat wij de kaders om tot een besluit te komen om gronden wel of niet te verwerven niet willen aanpassen of te wel de onderbouwing, afweging van risico's, blijft.

Overwegingen om toch weer wat ruimte te bieden voor actief grondbeleid komen voort uit het samenspel van de behoefte en mogelijkheden van regie, de financiële kansen en risico's en de gemeentelijke ervaring (capaciteit en kunde). Deze zullen wij hier onder kort toelichten.

Regie overwegingen

De wetgeving heeft voor een overheid verschillende instrumenten om regie te voeren op ontwikkelingen zonder de grond in eigendom te hebben. Het gaat daarbij dan om wensen ten aanzien van:

- a. het te realiseren programma
- b. Faseringswensen
- c. Beeldkwaliteitswensen
- d. Wensen met betrekking tot duurzaamheidseisen.
- e. Wensen ten aanzien van de openbare ruimte en de stedenbouwkundige opzet

Het is uiteraard zo dat het relatief simpeler is die wensen gerealiseerd te krijgen als eigenaar van de grond. De bijbehorende bestuursrechtelijke documenten hoeven dan namelijk niet opgesteld te worden. De betreffende wensen kunnen dan op een simpelere manier in overeenkomsten worden opgenomen. Het realiseren van die wensen via de bestuursrechtelijke route is complexer, maar niet dusdanig complexer dat alleen dat een aanleiding zou moeten zijn om actief grond te verwerven, maar in combinatie met de onderstaande is het wel een meerwaarde.

Financiële kansen en daarbij behorende risico's

Verwerving van gronden kan ertoe leiden dat waardestijgingen ten gunste van de gemeente komen. Deze winsten kunnen vervolgens worden ingezet om andere (maatschappelijke) voorzieningen te realiseren. Dergelijke winsten blijven, indien niet wordt verworven, liggen bij de particuliere partijen. Tegenover potentiële kansen staan altijd risico's. Afgelopen crisisjaren maken duidelijk dat die risico's substantieel kunnen zijn. Diverse gemeenten hebben moet afboeken op de in eigendom zijnde posities. Ook in Woudenberg is mede om die reden in de Nota Grondbeleid 2014 gekozen voor een situationeel grondbeleid in tegenstelling tot het eerdere actieve grondbeleid. Het ging daarbij echter niet alleen om de risico's op de op dat moment in bezit zijnde grond, maar het had ook te maken met de omvang van de grond portefeuille op dat moment. In 2014

had de gemeente Woudenberg nog ruim voldoende gronden in eigendom voor de voorgenomen ontwikkelingen.

Niet voor niets is benoemd in die Nota "Gelet op de nog in bezit zijnde gronden en de stand van het weerstandsvermogen, zijn actieve aankopen op dit moment niet mogelijk. Gelet op de beoogde ontwikkelingen zijn deze ook niet noodzakelijk".

De afgelopen vier jaar is veel grond verkocht waardoor de grondposities van de gemeente sterk zijn afgenomen en de financiële positie is verbeterd. Dit kan een overweging zijn om anno nu toch te besluiten tot verwerving, bijbehorende risico's te accepteren en potentiële kansen te benutten. De prijs is hierbij alsdan uiteraard van essentieel belang, maar ook de effecten van de regeling op basis van BBV en VpB voor de totale financiële huishouding van de gemeente.

Capaciteit, kennis en kunde

Van belang bij de bestuurlijke afwegingen is ook dat in de gemeente Woudenberg de raad, college en ambtenaren voornamelijk ervaring hebben met grootschalige ontwikkelingen op eigen grond of grond waar de gemeente mede eigenaar is. Hoewel voor de locatie Hoevelaar in de lange termijn visie rekening gehouden wordt met gronden van derden, ontbreekt nog altijd de ervaring met die wijze van toepassing van het instrumentarium van het grondbeleid.

De combinatie van de aspecten eenvoudigere regie, financiële kansen (mits de risico's goed afgewogen zijn) en de ervaring, maakt dat wij voorstellen dit onderdeel van de beleidskeuze iets meer ruimte te bieden.

Toepassen wetgeving t.b.v. dorpsvoorzieningen?

Het afgelopen jaar is vanuit de raad gevraagd om nader te bezien op welke wijze gebruik gemaakt kan worden van de kostenverhaalsregeling ten gunste van de "reserve" dorpsvoorzieningen.

Wij snappen de aanleiding en gedachte achter deze wens, immers in het verleden hebben de grondexploitaties van met name die van Het Zeeland bijgedragen aan diverse voorzieningen in het dorp, zoals de sportvelden. Echter sinds die tijd (eind jaren negentig) is de wetgeving aanzienlijk gewijzigd. Met name de Wet ruimtelijke ordening van 2008 en afdeling 6.4 (Grondexploitatie) –daarbinnen is een breuk geweest met de oude situatie. In de Nota grondbeleid en voorheen de Nota Kostenverhaal is nader uitgewerkt welke mogelijkheden er wel en niet zijn. Ten opzichte daarvan zijn de wettelijke mogelijkheden niet gewijzigd en wordt door de gemeente reeds optimaal gehandeld binnen die kaders. Hierbij moet dan natuurlijk wel een onderscheid gemaakt worden tussen gronden die in gemeentelijk bezit zijn of grond van derden.

Voor de gronden die een gemeente zelf in bezit heeft, kan de gemeente de winst ervan vrijelijk bestemmen. Dat is aan de raad en daarbij spelen de wettelijke regels inzake kostenverhaal geen rol. Bij gronden in eigendom van derden, is kostenverhaal nodig en dat is gebonden aan strikte regels. Wij passen die regels reeds optimaal toe. Gebruik, buiten de wettelijke mogelijkheden is natuurlijke niet mogelijk.

Voorstel:

Wij stellen voor om naar aanleiding van deze evaluatie de Nota Grondbeleid 2014 op onderdelen te herschrijven en aan te passen aan de huidige marktsituatie en beleidsvisie. Inhoudelijk en qua uitgangspunten geen verandering.