

RAADSBSLUIT

ZAAKNUMMER	BEHANDELEND AMBTENAAR	SECTOR	PORT. HOUDER
2168139	Platenkamp, Robert	MID-GZ	Mariska ten Heuw
ONDERWERP			
Nota grondbeleid 2017 - 2021			

DE RAAD VAN DE GEMEENTE HENGelo BESLUIT:

De Nota grondbeleid 2017 - 2022 vast te stellen.

PUBLIEKSVRIENDELIJKE SAMENVATTING

De gemeente Hengelo moet elke vier jaar een Nota grondbeleid vaststellen. Daarin staan de kaders aangegeven voor de wijze waarop de grondbeleidsinstrumenten worden ingezet om de ruimtelijke opgaven te realiseren.

DE GEMEENTERAAD VAN HENGelo,**DATUM**

De griffier

De voorzitter

RAADSADVIES

ZAAKNUMMER	BEHANDELEND AMBTENAAR	SECTOR	PORT. HOUDER
2168139	Platenkamp, Robert	MID-GZ	Mariska ten Heuw
ONDERWERP			
Nota grondbeleid 2017 - 2022			



AANLEIDING, DOEL EN WAT GING ER AAN VOORAF

De gemeente Hengelo is overeenkomstig haar financiële beheerverordening verplicht om elke vier jaar een Nota grondbeleid vast te stellen. In de Nota grondbeleid zijn de beleidskaders vastgelegd voor de wijze waarop de gemeente haar grondbeleidsinstrumenten kan inzetten om de beleidsdoeleinden op het gebied van ruimtelijke ontwikkeling, volkshuisvesting, economie e.d. te realiseren. De wijzigingen in de kaders ten opzichte van de afgelopen jaren zijn vastgelegd in de nieuwe Nota grondbeleid 2017 – 2022.

INHOUD VAN HET VOORSTEL

De nota vormt een actualisering van de Nota grondbeleid 2012 – 2016. Als algemeen uitgangspunt blijft gelden dat het grondbeleid dienstbaar is aan het realiseren van ruimtelijke, economische en sociale doelen.

De gemeente wil sturing blijven geven aan de ruimtelijke ontwikkeling en de kwaliteit daarvan. Hierbij past een actieve en regisserende rol, maar dit hoeft niet altijd te leiden tot de keuze voor een actief grondbeleid. Er zal telkens van geval tot geval (m.a.w. situationeel) worden bezien welke vorm van grondbeleid (actief, passief) het meest passend is. Deze lijn is consistent.

Ten opzichte van de vorige nota grondbeleid 2012 – 2016 hebben zich de volgende wijzigingen voorgedaan:

- (1) De regelgeving voor actief grondbeleid is belangrijk aangescherpt:
 - De Ladder voor duurzame verstedelijking (onderdeel Besluit ruimtelijke ordening) beoogt vraag en aanbod van woningbouwlocaties en bedrijventerreinen beter in balans te brengen. Dit vindt op gemeentelijk niveau zijn vertaling in de Woonvisie en de Herprogrammering bedrijventerreinen.
 - De invoering van vennootschapsbelasting voor gemeenten (Vpb-plicht) met het doel om het structureel maken van winst op grondexploitaties minder aantrekkelijk te maken.
 - Het Besluit begroting en verantwoording (BBV) is sterk gewijzigd met het doel om risico's van grondexploitaties te beperken.
- (2) De strenge regelgeving en de reeds gedane investeringen hebben als consequentie dat het grondbedrijf voorzichtig opereert en minder snel zal overgaan tot investeringen. Maar vanuit maatschappelijk perspectief kan het juist wenselijk zijn om bepaalde ontwikkelingen in de stad te stimuleren of juist af te remmen. Daar waar gewenst pakt het grondbedrijf een actievere rol op om zorg te dragen voor een evenwichtige ontwikkeling van de stad en kiest voor meer sturing met name waar het gaat om belangrijke locaties die niet door marktpartijen worden ontwikkeld en gerealiseerd.
- (3) In anterieure overeenkomsten worden in het kader van het kostenverhaal voortaan de ambtelijke uurtarieven gehanteerd overeenkomstig de ministeriële regeling terzake van plankosten.
- (4) In anterieure overeenkomsten wordt bedongen dat het project binnen een bepaalde periode moet zijn gerealiseerd, op straffe van intrekking van de nieuwe bestemming zonder aanspraak op schadevergoeding.
- (5) Organisatorisch: het beheer van gemeentelijke accommodaties, thans nog met uitzondering van het FBK stadion, het stadhuis, het stadskantoor en het Twentebad, is met ingang van 1 januari 2016 gecentraliseerd en ondergebracht bij het Vastgoedbedrijf. Het Vastgoedbedrijf vervult de eigenaarsrol en beheert de eigenaar-budgetten voor de gemeentelijke accommodaties. Tevens draagt het Vastgoedbedrijf zorg voor de verkoop van overtollig gemeentelijk vastgoed.

BESPREEK- EN BESLISPUNTEN

De Nota grondbeleid 2017 - 2022 vast te stellen.

FINANCIËLE ASPECTEN

n.v.t.

BIJLAGE(N)

De Nota grondbeleid 2017 – 2022

Dit raadsadvies is vastgesteld door het college van B & W van Hengelo.

Nota grondbeleid 2017 – 2022



24 oktober 2017
Sector Middelen
Afdeling Grondzaken

Inhoud

Samenvatting nota grondbeleid	5
Inleiding.....	6
Doel nota grondbeleid	6
Visie op grondbeleid.....	6
1. Balans tussen vraag en aanbod voor woonlocaties en bedrijventerreinen	7
1.1 Besluit ruimtelijke ordening	7
1.2 Ruimtelijk beleid provincie Overijssel	7
1.3 Programmering gemeente Hengelo	7
1.4 Ladderfricties	8
2. Beleid 2017 – 2022	9
2.1 Actualiteiten wetgeving	9
2.1.1 Omgevingswet	9
2.1.2 Aanvullingswet grondeigendom (onderdeel Omgevingswet)	9
2.2 Vormen van grondbeleid	9
2.2.1 Actief grondbeleid.....	9
2.2.2 Faciliterend grondbeleid	10
2.2.3 Instrumentarium grondbeleid.....	10
2.3 Verwerving	12
2.4 Onteigening	12
2.5 Wet voorkeursrecht	12
2.6 Tijdelijk beheer	12
2.7 Bouw- en woonrijpmaken	13
2.8 Gronduitgifte algemeen	13
2.8.1 Grondprijsbeleid	13
2.8.2 Verkoop overig onroerend goed.....	13
2.8.3 Uitgifte in erfpacht.....	14
2.9 Aanbesteding	14
2.10 Staatssteun	15
2.11 Particuliere grondexploitatie en kostenverhaal.....	15
2.12 Planschade	15
3. Financiële aspecten grondbeleid	16
3.1 Wettelijk kader	16

3.1.1	Wet modernisering vennootschapsbelastingplicht overheidsondernemingen	16
3.1.2	Besluit Begroting en Verantwoording (BBV)	16
3.2	Informatieverstrekking.....	17
3.2.1	Jaarlijkse rapportage herziening grondexploitaties	17
3.2.2	Planning- en control cyclus	17
4.	Financieel beleid met betrekking tot grondexploitaties	18
4.1	Verlies- en winstneming	18
4.1.1	Algemeen	18
4.1.2	Voorziening tekortexploitaties	18
4.1.3	Tekortplannen.....	18
4.1.4	Verschil boekwaarde en marktwaarde/rendabele inbrengwaarde ..	18
4.1.5	Grondvoorraad.....	18
4.1.6	Tussentijdse winstneming.....	19
5.	Risicomanagement.....	20
5.1	Beleid 2017 - 2022	20
5.2	Risicomanagement	20
5.3	Risico kwantificering	20
5.3.1	Algemene economische risico's	20
5.3.2	Projectgebonden risico's.....	21
5.3.3	Specifieke risico's	21
5.4	Weerstandsvermogen	21
5.5	Rentebijschrijving op het saldi Reserve grondexploitaties en Voorzieningen	21
5.5.1	Grondexploitaties	22
5.5.2	Bestemmingsreserves	22
6.	Bedrijfsvoering en informatievoorziening	23
6.1	Bedrijfsvoering.....	23
6.2	Doel Grondbedrijf	23
6.3	Organisatie, taken en verantwoordelijkheden.....	23
6.4	Rapportages	24
6.5	Bewaking van en control op de grondexploitaties.....	24
6.5.1	Algemeen	24
6.5.2	Raad.....	24
6.5.3	College van Burgemeester en Wethouders.....	24
6.5.3.1	Algemeen	24

6.5.3.2	Verantwoordelijkheden en taakverdeling binnen het college van Burgemeester en Wethouders	24
6.5.3.3	Ambtelijk.....	25
6.5.3.4	Control op de grondexploitaties	25

Samenvatting nota grondbeleid

De Nota grondbeleid 2017 – 2022 vormt een actualisering van de Nota grondbeleid 2012 – 2016. Als algemeen uitgangspunt blijft gelden dat het grondbeleid dienstbaar is aan het realiseren van ruimtelijke, economische en sociale doelen.

De gemeente wil sturing blijven geven aan ruimtelijke ontwikkelingen en de kwaliteit daarvan. Hierbij past een actieve en regisserende rol, maar dit hoeft niet altijd te leiden tot een keuze voor een actief grondbeleid. Er zal telkens van geval tot geval (situationeel) worden gezien welke vorm van grondbeleid (actief of passief) het meest passend is. Deze lijn is consistent.

Ten opzichte van de vorige nota grondbeleid 2012 – 2017 hebben zich de volgende wijzigingen voorgedaan:

1. De regelgeving voor actief grondbeleid is belangrijk aangescherpt:
 - a. De Ladder voor duurzame verstedelijking (onderdeel Besluit ruimtelijke ordening)
De Ladder beoogt vraag en aanbod van woningbouwlocaties en bedrijventerreinen beter in balans te brengen. Dit vindt op gemeentelijk niveau zijn vertaling in:
 - De Woonvisie;
 - De Herprogrammering bedrijventerreinen.
 - b. Vennootschapsbelasting (Vpb-plicht) voor gemeenten
De Vpb-plicht beoogt het structureel maken van winst op het grondbedrijf minder aantrekkelijk te maken;
 - c. Het Besluit begroting en verantwoording (BBV)
Het BBV is sterk gewijzigd met het doel risico's te beperken. De gemeente laat haar grondexploitaties aansluiten bij deze nieuwe regels.
2. De strenge regelgeving en de reeds gedane investeringen hebben als consequentie dat het grondbedrijf voorzichtig opereert en niet snel zal overgaan tot investeringen. Maar vanuit maatschappelijk perspectief kan het juist wenselijk zijn om bepaalde ontwikkelingen in de stad te stimuleren of juist af te remmen. Daar waar gewenst pakt het grondbedrijf dan een actievere rol op om zorg te dragen voor een evenwichtige ontwikkeling van de stad en kiest voor meer sturing door middel van actief grondbeleid. Het kan daarbij gaan om belangrijke locaties die niet door marktpartijen worden ontwikkeld en gerealiseerd, maar ook is heel goed mogelijk dat de gemeente uit strategische overwegingen gronden verwerft die wel goed in de markt liggen;
3. In anterieure overeenkomsten worden in het kader van het kostenverhaal de ambtelijke uurtarieven gehanteerd conform de ministeriële regeling inzake van plankosten;
4. In anterieure overeenkomsten worden bepalingen opgenomen waarbinnen het project moet zijn gerealiseerd. Zo niet, dan kan de nieuwe bestemming zonder schadevergoeding worden ingetrokken. Dit is een uitvloeisel van de Ladder voor duurzame verstedelijking;
5. Organisatorisch: het beheer van gemeentelijke accommodaties, thans nog met uitzondering van het FBK stadion, het stadhuis, het stadskantoor en het Twentebad, is met ingang van 1 januari 2016 gecentraliseerd en ondergebracht bij het Vastgoedbedrijf. Het Vastgoedbedrijf vervult de eigenaarsrol en beheert als zodanig de eigenaar budgetten voor de gemeentelijke accommodaties. Tevens draagt het Vastgoedbedrijf zorg voor de verkoop van overtollig gemeentelijk vastgoed.

Inleiding

De voorliggende Nota grondbeleid 2017 – 2022 is een actualisatie van de Nota grondbeleid 2012 -2016. De nota geeft aan welke positie de Gemeente Hengelo inneemt op de grondmarkt en legt de basis voor een transparante en eenduidige werkwijze bij de uitvoering van het grondbeleid van de gemeente. De gemeenteraad stelt met deze nota de kaders vast waarbinnen het college het grondbeleid uitvoert. Met deze nota wordt het college in staat gesteld om bij te dragen aan een evenwichtige ontwikkeling van de gemeente Hengelo.

Doel nota grondbeleid

Evenals voor de Nota grondbeleid 2012 – 2016 geldt ook voor de voorliggende Nota grondbeleid het uitgangspunt dat het gemeentelijk grondbeleid dienstbaar is aan het realiseren van ruimtelijke, economische en sociale doelen. Het gemeentelijk grondbeleid definieert welke instrumenten de gemeente kan inzetten voor het realiseren van de gemeentelijke doelen. Daarnaast beschrijft het grondbeleid op welke wijze de inzet van financiële middelen wordt bestuurd en beheerst.

De Nota grondbeleid is geen instrument of afwegingskader voor de keuze waar de ruimtelijke ontwikkeling van de gemeente Hengelo gaat plaatsvinden en met welke kwaliteit. De nota grondbeleid geeft antwoord op de vraag hoe de ruimtelijke opgave gerealiseerd gaat worden en welke wettelijke instrumenten hiervoor ingezet kunnen worden.

Visie op grondbeleid

De gemeente Hengelo wil met haar grondbeleid een bijdrage leveren aan de invulling van haar ambities op het terrein van wonen en economie. Het grondbeleid heeft daarmee een volgend karakter voor andere beleidsvelden en programma's. Gelet op de huidige grondvoorraad zal een actief grondbeleid voor nieuwe projecten situationeel worden toegepast. De gemeente opereert behoedzaam en meer faciliterend. In dat opzicht wordt het huidige beleid uit de periode 2012 – 2016 voortgezet. Maar maatschappelijk kan het wenselijk zijn om bepaalde ontwikkelingen in de stad te stimuleren of juist af te remmen. Waar nodig pakt het grondbedrijf dan een actievere rol op om zorg te dragen voor een evenwichtige ontwikkeling van de stad.

1. Balans tussen vraag en aanbod voor woonlocaties en bedrijventerreinen

1.1 Besluit ruimtelijke ordening

De "Ladder voor duurzame verstedelijking" is opgenomen in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte van het Rijk en wettelijk vastgelegd in het Besluit ruimtelijke ordening (Bro). De gemeente moet op grond hiervan elke nieuwe stedelijke ontwikkeling in een bestemmingsplan motiveren aan de hand van de Ladder. De gemeente moet bepalen wat de actuele behoefte is voor de komende 10 jaar. Vervolgens moet de gemeente nagaan in hoeverre in bestaand stedelijk gebied in de behoefte kan worden voorzien.

Doel van de ladder is een goede ruimtelijke ordening uit te voeren in de vorm van een optimale benutting van de ruimte in stedelijke gebieden. Zij is bedoeld om bebouwing op nieuwe uitleglocaties te voorkomen, als in de bestaande bebouwing nog voldoende ruimte beschikbaar is door herstructurering of transformatie. Dat is mede bepalend voor de vraag welke instrumenten op het terrein van grondbeleid zijn aangewezen om de ruimtelijke opgave te realiseren.

1.2 Ruimtelijk beleid provincie Overijssel

De Omgevingsvisie Overijssel is de provinciale visie voor de fysieke leefomgeving van Overijssel en heeft een wettelijke basis in het omgevingsrecht. In de Omgevingsvisie komen onderwerpen aan de orde zoals ruimtelijke ordening, milieu, water, verkeer & vervoer, ondergrond en natuur.

De Omgevingsverordening Overijssel 2017 zorgt dat het provinciale beleid van de Omgevingsvisie doorwerkt in plannen van gemeenten. Het geeft onder meer bindende regels voor gemeenten. De Omgevingsverordening regelt hetgeen nodig is voor de belangen zoals die in de Omgevingsvisie zijn verwoord. De provincie kan de Omgevingsverordening hanteren om gemeenten te dwingen om overcapaciteit van woningbouw en werklocaties terug te dringen.

De provincie heeft voor de periode 2016 – 2020 woonafspraken gemaakt met de 14 Twentse gemeenten. Een van de onderdelen van de woonafspraken betreft de gemeentelijke woningbouwprogrammering, waarbij de provincie de harde bestemmingsplancapaciteit in balans wil zien met de woningbehoefte. In het kader van de woonafspraken dient iedere gemeente vraag en aanbod op hun lokale woningmarkt in balans te brengen. Uitgangspunt is tevens dat elke gemeente bouwt voor eigen behoefte en primair op binnenstedelijke locaties conform de ladder. Schrappen en herprogrammering heeft directe financiële gevolgen voor de betrokken gemeenten. Het grondbeleid is ondersteunend aan deze opgave.

1.3 Programmering gemeente Hengelo

De Programmering van de gemeente Hengelo kan je verdelen in de woonvisie en de herprogrammering van de bedrijventerreinen:

1) Woonvisie 2016 – 2026

De woningmarkt verandert langzaam van een groeimarkt naar een vervangingsmarkt. We gaan op langere termijn toe naar een situatie waarin de nieuwbouwvraag vooral voortkomt uit een vervangingsbehoefte. Het college heeft er voor gekozen om de groei overwegend in te zetten op het versterken van bestaand stedelijk gebied. De prioriteit verschuift van nieuwe ontwikkellocaties naar transformatie van bestaande locaties. De grootste herstructureringsopgaven in de wijken zijn voltooid of naderen voltooiing. De projecten Veldwijk Noord en Hengelose Es zijn voorlopig de laatste grootschalige herstructureringsontwikkelingen. Grootschalige herstructurering maakt plaats voor kleinschalige ingrepen in de bestaande woningvoorraad met een combinatie van ingrepen: renovatie, sloop, nieuwbouw en verkoop.

Veel van de beschikbare bouwcapaciteit is vastgelegd in al bestaande plannen, waardoor nauwelijks ruimte bestaat om nieuwe initiatieven te starten, terwijl nieuwe locaties, die aansluiten bij de huidige vraag, zich aandienen.

De opgave is om afstand te doen van verouderde plannen, om zo ruimte te maken voor nieuwe plannen, die voldoende bijdragen aan de doelstellingen van het woonbeleid.

2) Herprogrammering bedrijventerreinen

De provincie en de 14 Twentse gemeenten hebben het document "Afspraken Regionale Bedrijventerreinen Programmering Twente 2017 – 2020" vastgesteld. In kwantitatieve zin bestaat ruim voldoende aanbod om de vraag te faciliteren. In Hengelo en Borne samen is geen sprake van overprogrammering, als er vanuit gegaan wordt dat de gemeenten er in slagen om de geprognoseerde afzet van kavels waar te maken. Indien de verkoop achter blijft bij de prognose zullen Hengelo en Borne nadere afspraken moeten maken over de financiële gevolgen van het eventueel uit de markt nemen van reeds bestaande bedrijventerreinen.

Uitgangspunt van de gemeente Hengelo voor toevoeging van nieuw terrein als gevolg van uitbreidingsplannen is dat de financiële gevolgen daarvan gedragen worden door het bedrijf dat wil uitbreiden dan wel de gemeente die de uitbreiding wil faciliteren. Door middel van zowel actief als faciliterend grondbeleid kan de gemeente Hengelo aldus nieuwe plannen die voldoende bijdrage aan de ruimtelijke, economische en volkshuisvestelijke doelstellingen, versterken en ondersteunen.

1.4 Ladderfricties

In de afspraken met de provincie is het jaarlijkse quotum aan te realiseren woningen vastgelegd. In de praktijk blijkt echter dat de prognose niet wordt gehaald. Er worden minder woningen gerealiseerd dan voorzien. Dit werkt door in de Primoscijfers op basis waarvan nieuwe quota worden toegekend. Gevolg van dit systeem is dat op den duur steeds minder woningen mogen worden gebouwd. Hetzelfde geldt overigens voor uitgeefbare vierkante meters op bedrijventerreinen. De gemeente heeft daarom alle belang bij het volledig realiseren van haar quotum. De vraag dient zich vervolgens aan op welke wijze de looptijd van de plannen bespoedigd kan worden, zodat de bouwstroom op gang blijft.

Mogelijkheden zijn:

- Door middel van aansturing binnen de gemeentelijke organisatie, kan het volgende gerealiseerd worden:
 - Een gedegen planning van het project;
 - Flexibiliteit in het bestemmingsplan maar met kwalitatieve randvoorwaarden;
 - Waarbij in het geval van fricties tussen verschillende beleidsvelden het vraagstuk naar een organisatorisch hoger niveau moet worden opgeschaald, waar strategische keuzes kunnen worden gemaakt.
- Door middel van aansturing van de marktpartij/ontwikkelaar, kan het volgende gerealiseerd worden:
 - Stuur op tijd, door druk te zetten op de voortgang van het project;
 - Verbindt aan de realisatie van het project contractueel een uiterste termijn;
 - Indien binnen die termijn realisatie achterwege blijft, is de gemeente contractueel gerechtigd de bouwbestemming in te trekken ("weg te bestemmen"), zonder dat de gemeente deswege een schadevergoeding verschuldigd is.

2. Beleid 2017 – 2022

2.1 Actualiteiten wetgeving

2.1.1 Omgevingswet

Het omgevingsrecht bestaat op dit moment uit een groot aantal wetten en regelingen voor ruimte, wonen, infrastructuur, milieu, natuur en water. Zij hebben alle hun eigen uitgangspunten, werkwijzen en eisen. De rijksoverheid is van mening dat de wetgeving te ingewikkeld is geworden en dat hierdoor het starten van projecten wordt belemmert.

De rijksoverheid heeft zich ten doel gesteld om de verschillende plannen voor ruimtelijke ordening, natuur en milieu beter op elkaar af te stemmen. Maar ook om gemeenten, provincies en waterschappen meer ruimte te geven om projecten uit te laten voeren. Met de Omgevingswet worden de regels voor ruimtelijke projecten gebundeld.

Voor de gemeente betekent het dat de bestemmingsplannen worden vervangen door één omgevingsplan. De Omgevingswet verplicht het Rijk, de provincie en de gemeente om een omgevingsvisie te maken. Daarin moeten zij rekening houden met de verschillende belangen in een gebied. Voor burgers en bedrijven betekent het dat, indien zij een project willen starten, nog maar één vergunning hoeven aan te vragen bij één loket.

De bijzondere schaderegelingen, waaronder de planschadebepalingen als bedoeld in de Wet ruimtelijke ordening, gaan op in de nadeelcompensatieregeling van artikel 15.1 Omgevingswet e.v.. Voor wat betreft het normaal maatschappelijk risico zal de drempel worden verhoogd van 2% naar 5% van de waarde van het vastgoed op het moment dat de planologische maatregel rechtskracht heeft verkregen.

2.1.2 Aanvullingswet grondeigendom (onderdeel Omgevingswet)

De Omgevingswet heeft gevolgen voor het grondbeleid. Doel van de in voorbereiding zijnde Aanvullingswet grondeigendom is om het grondbeleidsinstrumentarium beter geschikt te maken voor de huidige ruimtelijke opgaven, zoals sloopopgave in krimpgebieden, binnenstedelijke transformaties, verwezenlijking nieuwe woongebieden, herstructurering bedrijventerreinen en aanpak leegstaande kantoren.

Het onteigeningsrecht zal gaan veranderen. De Onteigeningswet komt als zelfstandige wet te vervallen. Het onteigeningsrecht wordt geïntegreerd in de Omgevingswet. Het voornemen bestaat om de gemeente zelf het onteigeningsbesluit (de onteigeningsbeschikking) te laten nemen. De onteigeningsbeschikking wordt voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 Awb. De ontwerpbeschikking wordt voor zienswijzen ter inzage gelegd. Tegen de vastgestelde onteigeningsbeschikking staat beroep open bij de rechtbank en hoger beroep bij de Raad van State. Dit moet leiden tot een onherroepelijke onteigeningsbeschikking. De procedure voor vaststelling van de schadeloosstelling vindt plaats bij de burgerlijke rechter.

In de huidige Wet ruimtelijke ordening (afdeling grondexploitatie) is geregeld dat gemeenten bij gebiedsontwikkeling kosten kunnen verhalen op grondeigenaren (ontwikkelaars). Het exploitatieplan stuurt de wijze waarop een gebied tot ontwikkeling wordt gebracht. In de kostensoortenlijst wordt aangegeven welke kosten mogen worden verhaald en wanneer. Het exploitatieplan in de huidige vorm zal verdwijnen. In de Aanvullingswet is het kostenverhaal nog niet helder geregeld. Voorgesteld wordt een verdeelsleutel, die niet is gebaseerd op kosten, maar uitgaat van toekomstig profijt dat een initiatiefnemer heeft van de te realiseren voorzieningen.

2.2 Vormen van grondbeleid

2.2.1 Actief grondbeleid

Actief grondbeleid betekent dat de gemeente gronden verwerft, bouw- en woonrijp maakt en verkoopt aan particuliere afnemers en bedrijven, maar ook aan ontwikkelaars. De gemeente heeft een sterk sturingsinstrument in handen, maar loopt tegelijkertijd grote risico's wanneer zich schommelingen in de conjunctuur voordoen.

Voordelen:

- De gemeente kan optimaal sturen in locatie-ontwikkelingen, op gemeentelijke doelstellingen en op de kwaliteit & fasering van planontwikkeling;
- De gemeente heeft een sterke onderhandelingspositie;
- De gemeente behoudt het initiatief en kan haar partners kiezen;
- De gemeente voert zelf de grondexploitatie, waardoor baten en lasten beter kunnen worden beheerst en beïnvloed;
- De gemeente kan zelf bepalen welke bestemmingen gerealiseerd moeten worden en heeft de regie volledig in handen (sturing op programma, kwaliteit en fasering);
- Alle kosten van het in bouwexploitatie nemen van gronden kunnen worden verhaald via gronduitgifte;
- De eventuele winst komt ten goede aan de gemeente.

Nadelen:

- Het financiële risico van de grondexploitatie komt voor rekening van de gemeente;
- Fluctuaties in de conjunctuur beïnvloeden de mogelijkheden tot uitgifte.

Actief grondbeleid (het hebben van grond in eigendom dat op de gemeentelijke begroting staat) blijft actueel. De gemeente Hengelo heeft blijkens de Herziening 2017 in totaal nog voor € 135.070,00 aan boekwaarde op de balans staan, verspreid over 29 gemeentelijke grondexploitaties (waarvan 12 grondexploitaties in Hart van Zuid).

2.2.2 Faciliterend grondbeleid

Faciliterend grondbeleid betekent dat de gehele ontwikkeling, inclusief bouw- en woonrijpmaken, aan private partijen wordt overgelaten. Na de financiële crisis zijn steeds meer gemeenten hiertoe overgegaan. Men voert niet meer uitsluitend actief grondbeleid, met de risico's van dien, maar ook faciliterend, dat goed past bij uitnodigingsplanologie. De nadruk ligt dan niet op het verwerven van grondeigendom, maar op een instrumentarium voor het bereiken van een aanvaardbare verdeling van baten en lasten van een ontwikkeling.

Voordelen:

- Het financiële risico wordt gedragen door de marktpartijen;
- De kosten aan de zijde van de gemeente kunnen worden verhaald op de marktpartij;
- De gemeente beperkt zich tot het scheppen van randvoorwaarden.

Nadelen:

- De gemeente heeft minder zeggenschap in de ontwikkeling;
- De gemeente kan minder sturen op programma, kwaliteit en fasering;
- De gemeente heeft geen zekerheid dat de gewenste ruimtelijke ontwikkeling door de markt wordt opgepakt, waardoor opgaven blijven liggen en programmatische capaciteit geblokkeerd kan raken;
- De rotte plekken in de stad zullen niet geherstructureerd worden omdat daar geen winst te verwachten valt, marktpartijen zijn alleen geïnteresseerd in de goede locaties;
- De gemeente kan slechts kosten verhalen, geen baat afroken;
- Discussies met marktpartijen over de hoogte van het kostenverhaal;
- De omvang van het wettelijk kostenverhaal kent beperkingen;
- Het blijkt voor de gemeente moeilijk om publieke voorzieningen te bekostigen die niet direct binnen het plangebied liggen.

2.2.3 Instrumentarium grondbeleid

In onderstaand overzicht is schematisch weergegeven welke instrumenten voor de verschillende vormen van grondbeleid de gemeente kan inzetten. Hierbij is tevens aangegeven welke rolverdeling tussen de gemeenteraad en het college geldt. In de onderhavige nota worden de instrumenten nader uitgewerkt.

	Gemeenteraad	College van B & W
Grondbeleidskaders	Nota grondbeleid	
Verwerving en beheer	Beschikbaar stellen kredieten; Vestigen voorkeursrecht; Onteigening	Actieve verwerving; Vestigen voorkeursrecht
Bouw- en woonrijpmaken	Vaststellen aanbestedingsbeleid	Aanbesteden
Uitgifte	Vaststellen algemene uitgiftevoorwaarden	Vaststellen gronduitgifteprijsen
Kostenverhaal	Vaststellen exploitatieplan	Sluiten anterieure en posterieure overeenkomsten
Samenwerking	Besluiten tot deelname PPS	Sluiten PPS overeenkomsten
Grondexploitatie	Vaststellen grondexploitaties;	Uitvoering grondexploitatie binnen de kaders; Vaststellen beheerregels grondbedrijf Verlenen voorbereidings- en uitvoeringskredieten
Programma en kwaliteit		Vaststellen programma en eventueel projectopdracht
Sturing en verantwoording	Jaarlijkse herziening grondexploitaties, begroting en rekening	Maraps en Beraps

2.3 Verwerving

De huidige grondpositie biedt in hoofdzaak voldoende basis om in het programma wonen en werken te voorzien. Grote strategische verwervingen voor deze doeleinden liggen niet in het vooruitzicht. Dit zal de komende jaren niet veranderen en dat is passend bij de visie dat er een situationeel grondbeleid wordt gevoerd. Wel zal de gemeente actief gronden verwerven om te zorgen dat:

- a. De woningbouwproductie niet stagneert;
- b. Gebieden met een tekort worden ontwikkeld.

Marktpartijen gaan immers niet over tot herstructurering als geen of onvoldoende winst te verwachten valt. In gebieden waar de markt zich afzijdig houdt, terwijl een ontwikkeling maatschappelijk wel gewenst is, ligt het op de weg van de overheid om een ontwikkeling te stimuleren. Overigens is ook heel goed denkbaar dat de gemeente gronden verwerft die juist wel heel goed in de markt liggen. Tevens blijft de noodzaak tot verwerving bestaan bij publieke goederen zoals maatschappelijk vastgoed en infrastructuur. Te denken valt aan wegreconstructies en de fietssnelweg F35. Indien er tot verwerving van gronden en/of opstallen wordt overgegaan, wordt dit bij voorkeur op een minnelijke wijze gedaan.

2.4 Onteigening

Per project zal geanalyseerd worden of de inzet van het onteigeningsinstrument noodzakelijk en kansrijk is. Alhoewel de voorkeur uitgaat naar minnelijke verwerving, kunnen - in het geval onteigening in een vroegtijdig stadium wordt ingezet - onteigening en minnelijk verwerving parallel aan elkaar lopen, het twee sporenbeleid. Vanwege het belang van tijdige beschikbaarheid van gronden voor de realisatie van projecten bestaat de behoefte om de inzet van het onteigeningsinstrument als meer vanzelfsprekend te zien. Met name wanneer de kans van slagen van onteigening als gunstig wordt ingeschat, ligt het voor de hand het instrument in te zetten, vanaf het moment dat hiervoor de planologische randvoorwaarden zijn geschapen (hiervoor is een onherroepelijk bestemmingsplan nodig op het moment dat de gerechtelijke procedure van start gaat). Bijkomend voordeel is dat op deze manier in het minnelijke onderhandelingstraject meer druk kan worden gezet bij de wederpartij. Het onteigeningsstraject kan worden doorlopen onder gelijktijdige pogingen minnelijk te verwerven.

2.5 Wet voorkeursrecht

Waar nodig kan het instrument voorkeursrecht (Wvg) worden ingezet. Het heeft echter de voorkeur, zowel om maatschappelijke als om financiële redenen, om grondverwervingen zoveel als mogelijk minnelijk te laten verlopen. Per situatie wordt beoordeeld en afgewogen of het instrument wordt toegepast. Indien de Wvg wordt toegepast zal bij verwerving de onroerende zaak tegen taxatiewaarde worden aangekocht.

2.6 Tijdelijk beheer

Wanneer de gemeente eigendommen heeft aangekocht met het oog op toekomstige (her)ontwikkeling waarbij het aangekochte zijn functie verliest, is er sprake van tijdelijk beheer. Bij het tijdelijk beheer van eigendommen van de gemeente Hengelo is de zakelijke bedrijfsmatige benadering het uitgangspunt. Dit houdt niet in dat ieder object per definitie winst moet genereren, maar dat er voor ieder object duidelijke gebruiksafspraken liggen over de kosten en opbrengsten en dat de juridische gevolgen te overzien zijn. Afhankelijk van een nieuwe bestemming kan een opstal worden gesloopt of na ruimtelijke inpassing worden verkocht. Met sloop van de opstal wordt begonnen nadat hergebruik en verkoop van de bestaande opstal niet tot de reële mogelijkheden behoort. Bij tijdelijk beheer van gronden en opstallen prevaleert de tijdige beschikbaarheid van de opstal of de grond ten behoeve van een project boven het maximale financiële resultaat.

2.7 Bouw- en woonrijpmaken

Voordat gronduitgifte kan plaatsvinden, dient de grond bouwrijp te zijn. Uit financieel perspectief is het wenselijk dat het bouwrijpmaken in de tijd zo dicht mogelijk op de gronduitgifte plaatsvindt, om daarmee renteverliezen te voorkomen. Bij het woonrijpmaken geldt het beginsel dat de definitieve inrichting van de woonomgeving zo spoedig mogelijk na oplevering van de woningen plaatsvindt. Meestal gebeurt dat als de bebouwing zodanig is gevorderd dat er geen ernstige schade meer kan optreden door de bouwactiviteiten. Bouw- en woonverkeer moeten zoveel mogelijk worden gescheiden.

De keuzes in de kwaliteit en omvang van het openbaar gebied zijn niet alleen van invloed op de financiële haalbaarheid van het plan, maar ook op het meerjarig onderhoud. Voor de inrichting van het openbaar gebied gelden algemene kwaliteitseisen (het Programma van eisen, het Materialenhandboek en de eisen met betrekking tot garanties). In het geval de Gemeente opdrachtgever is dient het bouw- en woonrijpmaken te geschieden binnen de financiële kaders zoals die zijn vastgelegd in de door de gemeenteraad vastgestelde grondexploitatie.

2.8 Gronduitgifte algemeen

Gronduitgifte geschiedt door verkoop, uitgifte in erfpacht en/of opstal en verhuur. Bij particulieren verkoop van bouw kavels wordt geen medewerking verleend aan een erfpachtconstructie.

Gronduitgifte door middel van verkoop geniet de voorkeur boven erfpacht bij bedrijven. Om twee redenen kan gemotiveerd worden afgeweken van deze beleidsregel:

1. Op verzoek van de koper/erfpachter, indien hij door uitgifte in erfpacht zijn financiering wel geregeld kan krijgen. Deze mogelijkheid is gecreëerd omdat sommige bedrijven behoefte hebben aan een constructie waarmee de financieringslast van de nieuwbouw kan worden gereduceerd;
2. Op initiatief van de gemeente, indien uitgifte in erfpacht een meerwaarde heeft boven grondverkoop. Hierbij moet bijvoorbeeld worden gedacht aan het strategisch belang van de locatie of de toekomstige waarde stijging van de grond die aan de gemeente zou moeten toekomen.

Verkoop van bouwgrond vindt plaats met toepassing van de 'Algemene voorwaarden voor de verkoop van onroerende zaken door de gemeente Hengelo 2009'.

Verkoop van bedrijventerreinen in het plan Westermaat De Veldkamp vindt plaats met toepassing van de 'Algemene verkoopvoorwaarden voor de verkoop van onroerende zaken "Buren De Veldkamp" door de gemeenten Hengelo (o) en Borne 2013'. Aan de kavels is het lidmaatschap verbonden van de parkmanagementorganisatie Coöperatie Bedrijventerrein Westermaat De Veldkamp.

2.8.1 Grondprijsbeleid

De gemeente Hengelo heeft een separaat grondprijsbeleid. In dit beleid worden de grondprijzen vastgesteld, gebaseerd op bijvoorbeeld de functie, ligging, grootte, etc. van de uit te geven bouwgronden. Jaarlijks stelt het college de grondprijzen vast in de Grondprijzennotitie.

2.8.2 Verkoop overig onroerend goed

Het vastgoedbedrijf beheert niet alleen gemeentelijk vastgoed als eigenaar, maar draagt ook zorg voor verkoop van overtollig, niet-beleidsmatig vastgoed. Voorafgaand aan de verkoop vindt een taxatie plaats door een onafhankelijke en gecertificeerde taxateur ter voorkoming van ongeoorloofde staatssteun. Dit hoeft niet te gebeuren wanneer het vastgoed in het openbaar wordt geveild. Het vastgoedbedrijf stelt een verkoopdossier op met informatie over het te verkopen pand zoals bijvoorbeeld een asbestrapportage, een bodemrapportage en het energielabel. Vervolgens wordt de marketing en de bezichtigingen geregeld, zonodig door een externe makelaar. Het vastgoed wordt zo breed mogelijk in de markt gezet. De verkoop is transparant, openbaar en marktconform.

2.8.3 Uitgifte in erfpacht

Het college heeft op 26 januari 2016 de notitie Erfpacht vastgesteld. Het daarin bepaalde beleid wordt voortgezet in de periode 2017 – 2022, voor zover hieronder niet anders is bepaald.

De regels met betrekking tot grondexploitaties en waardering zijn wettelijk vastgelegd in het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV). In mei 2017 heeft de Commissie BBV de notitie Erfpachtgronden gepubliceerd. De daarin vastgelegde interpretaties van het BBV met betrekking tot erfpacht past de gemeente toe op het complex Erfpachtgronden.

Bij nieuwe uitgiften in erfpacht is het uitgangspunt dat, in het geval het recht van koop door de erfpachter wordt uitgeoefend, de verkoopwaarde van de grond (het registergoed) gelijk is aan de uitgifteprijs in het jaar van verkoop zoals door het college vastgesteld in de Grondprijzennotitie, doch in elk geval niet lager zal liggen dan de grondwaarde bij aanvang van de erfpacht.

Voor zover het gronden betreft die geen deel uitmaken van een in de Grondprijzennotitie vermeld complex, zal de verkoopwaarde gelijk zijn aan de laagste uitgifteprijs voor bedrijventerrein als vastgesteld in de Grondprijzennotitie. Deze beleidslijn wordt verwerkt in complex Erfpachtgronden bij de jaarlijkse herziening. De opslag voor administratie en risico voor bedrijventerreinen en overige erfpachten (niet zijnde woningbouwkavels) bedraagt in beginsel 1%. Het college kan besluiten om een hoger percentage toe te passen indien het risicoprofiel van de erfpacht daartoe aanleiding geeft. De opslag wordt gestort in de reserve grondexploitaties. Een passieve opstelling ten aanzien van verkoop van de blote eigendom is het uitgangspunt.

De waarde van de gronden in het complex "in erfpacht uitgegeven gronden" wordt jaarlijks herzien. De in erfpacht uitgegeven gronden worden daartoe gewaardeerd tegen de prijs van eerste uitgifte. De hogere herwaarderingswaarde wordt doorgevoerd in genoemd complex. De meerwaarde ten opzichte van de huidige boekwaarde wordt afgestort in de reserve grondexploitaties. Het jaarlijkse resultaat van de canon wordt ook afgestort in de reserve grondexploitatie.

De alternatieve voorwaarden in bedrijfsmatige erfpachtovereenkomsten worden meer in overeenstemming gebracht met de regulier voorwaarden en wel op de volgende wijze:

- a. Eerste herzieningstermijn canon bedraagt 10 jaar;
- b. De canon wordt vastgesteld op basis van marktrente, met een minimum van de gemeentelijke omslagrente;
- c. De berekening van een opslag van 1%. Het college kan besluiten om een hoger percentage toe te passen indien het risicoprofiel van de erfpacht daartoe aanleiding geeft;
- d. De erfpachter kan gedurende de eerste 15 jaar van de looptijd de grond kopen voor de grondprijs bij aanvang van de erfpacht. Na ommekomst van die termijn is de verkoopwaarde van het registergoed gelijk aan de uitgifteprijs van de ondergrond in het jaar van verkoop zoals door het college vastgesteld in de Grondprijzennotitie, maar zal niet lager liggen dan de grondwaarde bij aanvang van de erfpacht.

Indien sportvelden opnieuw in erfpacht worden uitgegeven dient daarin een canon te worden opgenomen tegen de reële grondwaarde, met dien verstande dat de canon de kosten dekt van administratie, zijnde € 250,00 per jaar met indexering.

De gemeente Hengelo heeft tot op heden geen gronden in eeuwigdurende erfpacht uitgegeven. De gemeente Hengelo kent evenmin erfpachten waarbij de periodieke canonbetalingen ineens zijn afgekocht.

2.9 Aanbesteding

Openbare werken worden conform het aanbestedingsbeleid van de gemeente Hengelo en de Europese richtlijnen aanbesteed.

De keuze van marktpartijen vindt plaats met inachtneming van De algemene beginselen van behoorlijk bestuur en de nationale en Europese regelgeving. De keuze wordt transparant, openbaar en non-discriminatoir uitgevoerd.

2.10 Staatssteun

De gemeente Hengelo gaat bij de aan- en verkoop van onroerende zaken uit van marktconforme prijzen en voorwaarden. In voorkomende gevallen worden registergoederen voordat de onderhandelingen starten getaxeerd door een onafhankelijke deskundige. Doel hiervan is om ongeoorloofde staatssteun aan marktpartijen te voorkomen.

2.11 Particuliere grondexploitatie en kostenverhaal

De gemeente Hengelo heeft de voorkeur voor het verhalen van ambtelijke kosten op de marktpartij op privaatrechtelijke wijze plaats te vinden, middels de anterieure overeenkomst. Indien via een overeenkomst het kostenverhaal niet (volledig) verzekerd kan worden, zal de gemeente haar kosten op publiekrechtelijke wijze, door middel van het exploitatieplan, op de marktpartij verhalen.

Exploitatieplannen dienen jaarlijks te worden herzien en worden in procedure gebracht, als er sprake is van niet-structurele wijzigingen.

Bij anterieure overeenkomsten (hierin wordt onder andere het verhaal van de ambtelijke kosten, de planologische procedure, het toetsen van bestekken, de voorbereiding en het toezicht op de realisatie van openbare voorzieningen geregeld) wordt gestreefd naar zoveel mogelijk standaardisering van voorwaarden.

Bij het bepalen van de ambtelijke kosten zal de gemeente Hengelo - ook in anterieure overeenkomsten - de uurtarieven hanteren zoals opgenomen in de ministeriële 'Regeling plankosten exploitatieplan 2017'. Hiervoor kunnen 2 argumenten worden aangevoerd:

1. De ministeriële Regeling plankosten is minder arbitrair dan onze interne uurtarieven;
2. De tarieven liggen over het algemeen hoger, waardoor het risico van kostenoverschrijding wordt gereduceerd.

De feitelijke doorbelasting geschiedt bij privaatrechtelijk kostenverhaal op basis van feitelijke tijdsbesteding en het vastgestelde uurtarief, conform de bestendige gedragslijn.

De feitelijke doorbelasting in het kader van een exploitatieplan vindt plaats conform de richtlijnen zoals vastgelegd in de Wro, de Bro en de Ministeriële regeling plankosten. Doelstelling van de Regeling plankosten is een maximering van enkele gemeentelijke kostensoorten ter bescherming van de particuliere eigenaren. Het betreft de kosten van voorbereiding en toezicht op de uitvoering van voorzieningen wonen en werken, het opstellen van gemeentelijke ruimtelijke plannen en de overige gemeentelijke apparaatskosten.

Niet alleen in verband met doorbelasting, maar ook om fiscale redenen, dienen plankosten goed te worden bijgehouden. Voor gemeenten die met hun grondexploitaties onder deze verplichting vallen, vormen de plankosten een aftrekbare kostenpost.

2.12 Planschade

Het wettelijk kader met betrekking tot planschade wordt gevormd door artikel 6.1 e.v. Wet ruimtelijke ordening en het Besluit ruimtelijke ordening.

De afhandeling van verzoeken om in aanmerking te komen voor planschade vindt plaats met inachtneming van de Procedureverordening voor advisering tegemoetkoming in planschade.

De gemeente Hengelo zal, in geval van een particulier initiatief tot wijziging van de planologische situatie, met de verzoeker een overeenkomst tot het verhaal van planschade sluiten, dan wel de planschade opnemen in een exploitatieplan. Elke anterieure overeenkomst, strekkende tot wijziging van de planologische situatie, bepaalt dat planschade wordt verhaald op de initiatiefnemer.

3. Financiële aspecten grondbeleid

3.1 Wettelijk kader

3.1.1 Wet modernisering vennootschapsbelastingplicht overheidsondernemingen

Gemeenten zijn met ingang van 1 januari 2016 potentieel (partieel) VpB belastingplichtig geworden voor de ondernemingsactiviteiten. Een van de criteria voor ondernemerschap is - kort gezegd - het structureel maken van winst. Indien mocht blijken dat er met het grondbedrijf structureel winsten worden behaald, dan rust op de gemeente de vennootschapsbelastingplicht. Over de winsten moeten dan vennootschapsbelasting worden betaald. Om te bepalen of het grondbedrijf structureel winst maakt, wordt een ondernemerstoets uitgevoerd. De toets moet jaarlijks worden gedaan. De Belastingdienst bepaalt in laatste instantie of de gemeente vennootschapsbelasting moet voldoen.

Het maken van winst hoort niet het doel van het grondbedrijf te zijn. Als onderdeel van de gemeentelijke organisatie draagt het bij aan een verantwoorde ruimtelijke ordening. Zowel het aangescherpte BBV als de Vpb sporen de gemeenten in financieel opzicht hiertoe aan.

3.1.2 Besluit Begroting en Verantwoording (BBV)

De regels met betrekking tot grondexploitaties en waardering zijn wettelijk vastgelegd in het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten. In maart 2016 is de notitie Grondexploitaties 2016 vastgesteld door de commissie Besluit Begroting en Verantwoording (BBV). De commissie BBV heeft de begrotingsregels aangescherpt. De volgende wijzigingen zijn doorgevoerd:

- De categorie "niet in exploitatie genomen gronden" is komen te vervallen;
- Het startpunt van een project is de vaststelling door middel van een raadsbesluit, waarin ook de grondexploitatie is opgenomen;
- Om een looptijd langer dan 10 jaar in een project aan te houden, moet de raad door middel van een motivering aangeven waarom is gekozen voor een langere looptijd;
- Jaarlijks moeten grondexploitaties worden herzien;
- Grondexploitaties met planinhoudelijke wijzigingen moeten opnieuw door de raad worden geaccordeerd;
- De vervaardigingskosten die aan een grondexploitatie kunnen worden toegerekend worden toegevoegd aan de kostensoortenlijst, zoals opgenomen in artikel 6.2.4 van het Besluit ruimtelijke ordening;
- Het is niet meer toegestaan om toevoegingen te doen aan bovenwijkse voorzieningen. Bestaande voorzieningen mogen worden gehandhaafd en kunnen volgens planning afgewikkeld worden;
- Sparen voor bovenwijkse voorzieningen die na het afsluiten van de grondexploitatie worden aangelegd, is nog wel mogelijk via een door de raad in te stellen bestemmingsreserve. Toevoegingen kunnen alleen plaatsvinden via een resultaatsbestemming;
- Het activeren van voorbereidingskosten voor grondexploitaties moet worden gebaseerd op de daadwerkelijk te betalen rente over vreemd vermogen;
- De disconteringsvoet die moet worden gehanteerd in de berekening van de contante waarde wordt gelijkgesteld aan het maximale meerjarig streefpercentage van de Europese Centrale Bank voor de inflatie (momenteel 2%);
- De lasten en de baten die verband houden met grondexploitaties worden in de exploitatie verantwoord en via een tegenboeking (onderhanden werk) naar de balans gemuteerd. Het is niet toegestaan eigen middelen (reserves) in mindering te brengen op het onderhanden werk;
- De prestatie van de te verwachten resultaten in de paragraaf grondbeleid dient te gebeuren tegen nominale waarde;
- Wanneer er bij de berekening van de voorziening voor verliesgevende grondexploitaties, de contante waarde methode wordt gehanteerd, dan moet het effect daarvan zowel voor verliesgevende als voor winstgevende grondexploitaties worden toegelicht in de paragraaf grondbeleid;

- Het treffen van een voorziening gebeurt bij een te verwachten verlies en de voorziening zal worden gepresenteerd als waarde correctie op de post: bouwgrond in exploitatie.

De aanscherping van het BBV gaat in de kern om het volgende:

- a. Het vergroten van de transparantie en de behoedzaamheid;
- b. Het hanteren van een strikte definitie van grondexploitatie;
- c. Het beperken van de looptijd;
- d. Het toerekenen van alleen de werkelijke rente;
- e. Het afschaffen van de NIEGG.

De commissie BBV geeft een interpretatie van de BBV die leidend is. De gemeente zal de uitspraken van de commissie BBV volgen. Indien de gemeente een afwijkende interpretatie kiest, dan zal zij dit expliciet motiveren en kenbaar maken bij de begroting en de jaarrekening.

In deze Nota grondbeleid wordt uitgewerkt op welke manier de gemeente Hengelo aan de uitspraken van de commissie BBV vorm wil geven.

3.2 Informatieverstrekking

3.2.1 Jaarlijkse rapportage herziening grondexploitaties

In de rapportage herziening grondexploitaties wordt jaarlijks een meerjarig inzicht geboden in de financiële gevolgen van de gezamenlijk grondexploitaties. Ook de uitgangspunten en inzicht in de risico's maken hiervan onderdeel uit.

Met de jaarlijkse herziening grondexploitaties wordt inzicht gegeven in de stand en de verwachte resultaten van alle gemeentelijke grondexploitaties in Hengelo, de risico's en de stand van de reserves en voorzieningen. De rapportage kan extra informatie genereren zoals:

- De benodigde financieringsbehoefte;
- Toename oppervlakte areaaluitbreiding (benodigd voor onderhoudsbudgetten);
- Capaciteitsplanning ambtelijke uren en de uren van derden.

De herziening grondexploitaties maakt integraal onderdeel uit van de gemeentelijke planning- en control cyclus.

3.2.2 Planning- en control cyclus

In het najaar worden, vooruitlopend op de jaarlijkse herziening grondexploitaties, de uitgangspunten vastgelegd. Tot deze uitgangspunten behoren de hoogte van de grondprijzen voor het nieuwe jaar. Met deze uitgangspunten worden in het voorjaar de grondexploitaties herzien. De resultaten worden in het voorjaar, tegelijk met de jaarrekening, afgerond.

4. Financieel beleid met betrekking tot grondexploitaties

4.1 Verlies- en winstneming

4.1.1 Algemeen

Een positief exploitatieresultaat wordt ten gunste van de reserve grondexploitaties gebracht. Indien voor een project geen sluitende grondexploitatie mogelijk is, wordt er ten laste van de reserve grondexploitaties een voorziening getroffen ter grootte van het exploitatietekort op startwaarde. Op basis van de jaarlijkse herziening wordt de hoogte van de voorziening herijkt.

4.1.2 Voorziening tekortexploitaties

Volgens het BBV moet een voorziening worden getroffen indien:

- Grondexploitaties een voor gecalculeerd tekort laten zien (tekortplannen);
- De boekwaarde van het gemeentelijke bezit de marktwaarde overstijgt;
- De boekwaarde van het strategisch gemeentelijk bezit de rendabele inbrengwaarde overstijgt;
- De voorbereidingskredieten niet afgedekt worden uit een toekomstige rendabele grondexploitatie dan wel exploitatiebijdrage van derden.

4.1.3 Tekortplannen

In het geval van een verwachte negatieve exploitatie moet een voorziening worden getroffen. Dat gebeurt als er geen mogelijkheden meer zijn om het exploitatieresultaat te verbeteren. Op basis van de jaarlijkse herziening wordt de hoogte van de voorziening bijgesteld. Bij afsluiting van het project wordt de voorziening ingezet ter afdekking van het werkelijke exploitatietekort. Eventuele verschillen worden met de reserve grondexploitaties verrekend.

4.1.4 Verschil boekwaarde en marktwaarde/rendabele inbrengwaarde

Gronden die bestemd zijn voor een toekomstige grondexploitatie, maar waarvan nog geen grondexploitatie geopend is, worden maximaal tegen de rendabele inbrengwaarde in de grondexploitatie ingebracht.

Onder rendabele inbrengwaarde wordt verstaan de maximum waarde voor de ondergrond waarbij nog steeds sprake is van een kostendekkende grondexploitatie. Overigens is niet alleen de grondwaarde bepalend voor het resultaat van de grondexploitatie. Ook het programma, de kwaliteit, de fasering, het ruimtegebruik en dergelijke, bepalen mede het eindresultaat. De waarderingsgrondslagen worden in de Herziening grondexploitaties opgenomen.

Als de boekwaarde van de toekomstig in exploitatie te nemen gronden (toekomstige grondexploitaties) de rendabele inbrengwaarde overstijgt, wordt voor het verschil een voorziening gevormd. Feitelijke overboeking ofwel inbreng in de grondexploitatie geschiedt tegen de boekwaarde verminderd met de hoogte van deze voorziening.

Het college draagt zorg voor de naleving van deze gedragslijn voor het treffen/herijken van de hoogte van deze voorziening en rapporteert hierover jaarlijks naar de raad. Dat gebeurt bij het vaststellen van de grondexploitatie (met een tekort) en bij grond aan- en verkopen, en vervolgens jaarlijks in de rapportage Herziening Grondexploitaties.

4.1.5 Grondvoorraad

Het hebben van voldoende grondpositie op strategische plekken moet gezien worden als een van de belangrijkste instrumenten van het (actieve) grondbeleid. Grondvoorraad en het verwervingsbeleid zijn onlosmakelijk aan elkaar gekoppeld.

De gemeente heeft per 01-01-2017 de beschikking over circa 144 hectare, met een totale boekwaarde van € 33 miljoen (€ 23,00/m²) welke in deel II van de herziening van de grondexploitaties (materiële vaste activa) zijn ondergebracht. De omvang van dit gemeentelijk (deels agrarisch) grondbezit is aanleiding om de beleidsuitgangspunten voor het wel of niet afstoten van het agrarisch bezit uit te werken.

4.1.6 Tussentijdse winstneming

De Commissie BBV 2016 geeft een interpretatie ("vraag en antwoord") over de tussentijdse winstneming. Geadviseerd wordt om juist wel tussentijds winsten te realiseren. Daarmee lijkt het voorzichtigheidsprincipe enigszins losgelaten te worden. Om deze reden gaat de gemeente een berekening voorstellen met betrekking tot de onzekerheid. De tussentijdse winstneming wordt aangeboden aan de raad.

Het college is belast met het uitvoeren en naleving van de richtlijn voor tussentijdse resultaatneming bij grondexploitaties. Jaarlijks legt het college met de rekening en rapportage Herziening grondexploitaties verantwoording af over de toepassing van deze richtlijn in het betreffende jaar en geeft zij in de rapportage Herziening grondexploitaties tevens een overzicht wat de effecten zijn in de toekomst bij consequente toepassing ervan.

5. Risicomanagement

5.1 Beleid 2017 - 2022

Grondexploitaties behoren tot de risicovolle onderdelen van de gemeentelijke huishouding. Gelet op de omvangrijke voorinvesteringen en de huidige, maar ook de te verwachte ontwikkeling van de totale boekwaarde (inclusief deelnemingen), maakt een adequaat risicomanagement voor het grondbeleid onontbeerlijk.

In de paragrafen grondbeleid en weerstandsvermogen in begroting en jaarrekening wordt gerapporteerd over de belangrijkste risico's. Ook de jaarlijkse Herziening grondexploitaties voorzien in de rapportage over de risico's van de grondcomplexen. De gemeenteraad van Hengelo heeft ingestemd met de nota risicomanagement 2013 - 2017. Een actualisatie van de nota risicomanagement is in voorbereiding. In deze nota, die voor een periode van vier jaar is vastgesteld, is aangegeven op welke wijze risico's in beeld worden gebracht en hoe de juiste interne beheersmaatregelen kunnen worden getroffen.

5.2 Risicomanagement

Zowel bij de opstart van projecten, als tijdens de verdere planvorming en –uitvoering, zal er voortaan volgens onderstaande stappen doorlopend aandacht besteed worden aan het aspect risicomanagement:

- Uitvoeren risicoanalyse (vaststellen doel en in kaart brengen risico's, opstellen prioritering);
- Beoordelen risico's;
- Identificeren beheersmaatregelen (vermijden, verminderen, overdragen of accepteren);
- Implementeren en uitvoeren beheersmaatregelen;
- Evalueren beheersmaatregelen;
- Updaten risicoanalyse.

De geconstateerde risico's zullen waar mogelijk worden gekwantificeerd, maar bovenal zal ingezoomd worden aan de te treffen beheersmaatregelen en het beoogde effect ervan.

5.3 Risico kwantificering

Met het exploiteren van (bouw)grond gaan niet alleen grote bedragen om, maar zijn ook enorme risico's verbonden. Zeker gelet op de lange looptijden, de relatief hoge boekwaarde, geprognosticeerde omzetten en hoge, nog te generen, opbrengsten moet rekening gehouden worden met een reëel bedrijfsrisico.

In de rapportage Herziening grondexploitaties zal voortaan aandacht worden besteed aan het kwantificeren van de risico van locatieontwikkelingen. In Netwerkstadverband wordt onderzocht of dat er binnen de gezamenlijke Netwerksteden gekomen kan worden tot een uniformering van deze methode.

Kort samengevat werd hierbij uitgegaan van:

1. Algemene economische risico's;
2. Projectgebonden risico's;
3. Specifieke risico's.

5.3.1 Algemene economische risico's

Om de risico's binnen de grondexploitatie te kwantificeren wordt gepleit voor het toepassen van een planmatig en cyclisch risicomodel.

Dit risicomodel zal zich kenmerken door het financieel vertalen van een situatie waar sprake is van een (geringe) verslechtering van de economische situatie of stagnatie op de vastgoedmarkt, ofwel:

- De uitgifte van de bouwgronden start later (door bijvoorbeeld procedurele of verwerving technische redenen) of stagneert tijdelijk (vanwege afzetproblemen van de bouwgrond),

terwijl de voorinvesteringen (grondverwerving, plankosten) al wel zijn gedaan en de nog te plegen investeringen voor het bouw- en woonrijp maken slechts in beperkte mate hierop afgestemd kunnen worden;

- De fasering van de investeringen en opbrengsten in de tijd verlopen niet volgens oorspronkelijke inschatting/planning waardoor er extra renteverliezen optreden;
- De gronden worden niet tegen de geraamde prijzen afgezet, of de toekomstige opbrengststijging is te optimistisch ingeschat;
- Aan de kostenkant voltrekt zich een prijsstijging welke niet kan worden gecompenseerd door een verhoging van de opbrengsten uit grondverkoop;
- Er is sprake van een rentestijging gedurende de resterende looptijd van het plan.

5.3.2 Projectgebonden risico's

Per project zal er worden geïnventariseerd of er sprake is van project specifieke risico's. Deze zullen zo mogelijk worden gekwantificeerd.

5.3.3 Specifieke risico's

Onder specifieke risico's moet worden verstaan risico's, niet zijnde algemene economische risico's, die voor meerdere projecten gelden. Hierbij kan onder andere worden gedacht aan risico van planschade en bodemvervuiling. De hoogte van het alsdan becijferde risico's worden betrokken bij het bepalen van het weerstandsvermogen.

5.4 Weerstandsvermogen

Uitgangspunt voor de minimale hoogte van de Reserve grondexploitaties ofwel het weerstandsvermogen, is dat er binnen deze Reserve c.q. vermogenspositie, naast de afdekking van risico's en voorziene exploitatietekorten, voldoende financiële buffer aanwezig moet blijven voor een verantwoorde continuering van de bedrijfsvoering. Hierbij wordt opgemerkt, dat er geen wettelijke regels of richtlijnen zijn voor de kwantificering van de hoogte van het weerstandsvermogen. Ook vanuit de accountants (als controlerende instantie van gemeenten) zijn geen uniforme richtlijnen aanwezig.

Wel wordt in het "Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten" (BBV) voorgeschreven dat de raad (door het college) in de verplichte paragraaf weerstandsvermogen van de begroting en jaarstukken moet worden geïnformeerd over risico's en hun financiële consequenties. Op grond van het BBV bestaat het weerstandvermogen uit "de relatie tussen de weerstandcapaciteit, zijnde de mogelijkheid waarover de gemeente beschikt of kan beschikken om niet begrote kosten te dekken en alle risico's waarvoor geen of onvoldoende voorzieningen zijn gevormd of die niet tot afwaardering van activa hebben geleid en die van materiële betekenis kunnen zijn in relatie tot het balanstotaal of de financiële positie". Of anders gezegd de mate waarin middelen vrij gemaakt kunnen worden om naast het afdekken van tekorten ook substantiële tegenvallers en risico's op te vangen (zonder aanpassing van beleid).

5.5 Rentebijbeschrijving op het saldi Reserve grondexploitaties en Voorzieningen

Over de saldi van de voorzieningen en reserves per 1 januari van elk jaar wordt "rente" bijgeschreven. De hoogte van de voorziening wordt jaarlijks herijkt en is gebaseerd op het verwachte exploitatieverlies berekend volgens de zogenaamde contante waarde methode.

5.5.1 Grondexploitaties

In grondexploitaties wordt voor wat betreft de hoogte van de te hanteren rentepercentage uitgegaan van de verwachte rente voor de periode van de grondexploitatie, wat vaak een relatief lange periode betreft:

- Voor de korte termijn (eerste 4 jaar) wordt deze rente in de begroting vastgesteld en ligt daarmee redelijk vast;
- Voor de langere periode is de hoogte van het rentepercentage echter moeilijk in te schatten.

Bij de herziening van de grondexploitaties wordt voor alle exploitaties uitgegaan van de vastgestelde omslagrente.

5.5.2 Bestemmingsreserves

Over de saldi van de bestemmingsreserves wordt per 1 januari van elk jaar "rente" bijgeschreven, om deze fondsen waardevast te houden. De hoogte van deze "rente" ofwel de inflatiecorrectie wordt in de begroting vastgelegd.

6. Bedrijfsvoering en informatievoorziening

6.1 Bedrijfsvoering

Bedrijfsvoering is vooral intern georiënteerd. Het richt zich vooral op het operationele deel, de uitvoering van grondexploitaties en de activiteiten in het kader van grondexploitaties, zoals aan- en verkopen en planbegeleiding. Ook de administratieve weerslag en de procesmatige implementatie in de organisatie, worden gerekend tot bedrijfsvoering. Hengelo kent geen traditioneel Grondbedrijf meer, maar het Grondbedrijf is wel als afdeling herkenbaar in de lijnorganisatie opgenomen.

6.2 Doel Grondbedrijf

De doelstelling van het Grondbedrijf is – kort gezegd – het realiseren van ruimtelijke, economische en sociale doelstellingen door te voorzien in bouwgrond.

6.3 Organisatie, taken en verantwoordelijkheden

De taken in het kader van de grondbeleid en grondexploitaties zijn ondergebracht bij afdeling Grondzaken. Tot de taken van de afdeling Grondzaken behoren:

- **Verwerving**
Het zorg dragen voor de tijdige beschikking van de benodigde gronden en opstellen, al dan niet met ondersteuning van het wettelijk instrumentarium, en de afwikkeling van verzoeken om planschades ex artikel 6.1 Wro;
- **Beheer**
Het op bedrijfsmatige manier beheren van onroerende zaken in afwachting van de (definitieve) toekomstige (her)ontwikkeling, maar ook van landbouwgronden en volkstuinencomplexen;
- **Planeconomie**
Opstellen van haalbaarheidsanalyses, grondexploitaties en de financiële begeleiding van projecten. Tevens het jaarlijks herzien van de gezamenlijke grondexploitaties en aan het grondbedrijf gelieerde reserves/fondsen;
- **Uitgifte**
Het verkopen of anderszins uitgeven van bouw kavels en gebouwde onroerende zaken tegen marktconforme prijzen. Het opstellen van de jaarlijkse Grondprijzennotitie;
- **Contractvorming**
Het opstellen van contracten en overeenkomsten (aan- en verkopen, intentie- en samenwerkingsovereenkomsten, exploitatieovereenkomsten, etc.);
- **Vastgoedbedrijf**
De gemeente is eigenaar van meer dan 250 gebouwen en objecten. De vastgoed-portefeuille bestaat uit gymlokalen, buurt- en wijkcentra, jongerencentra (Cerberus en Innocent) gebouwen op begraafplaatsen, poppodium Metropool, parkeergarage De Beurs, het Twentebad, sporthallen, ateliers voor kunstenaars, gebouwen voor ambtenaren-huisvesting en onderwijsgebouwen. Het bezitten van vastgoed is geen gemeentelijk doel op zich maar faciliterend aan beleidsdoelstellingen.

Het beheer van gemeentelijke accommodaties, thans nog met uitzondering van het FBK stadion, het stadhuis, het stadskantoor en het Twentebad, is met ingang van 1 januari 2016 gecentraliseerd en ondergebracht bij het Vastgoedbedrijf. Het Vastgoed bedrijf vervult de eigenaarsrol en beheert als zodanig de eigenaar budgetten voor de gemeentelijke accommodaties. Tevens draagt het Vastgoedbedrijf zorg voor de verkoop van overtollig gemeentelijk vastgoed;
- **Advisering en projectondersteuning**
Op aspecten van het grondbeleid, inbrengen van de expertise in werk- en projectgroepen, adviseren over grondbedrijf aangelegenheden.

6.4 Rapportages

Over de financiële verantwoording van het grondbeleid wordt middels de jaarrekening verslag uitgebracht. Waar de jaarrekening inzicht geeft in de feitelijke resultaten van het afgelopen jaar, geven de gezamenlijk grondexploitaties inzicht in de prognose van de resultaten bij volledige realisatie van de projecten c.a. op langere termijn.

De resultaten van de jaarrekening, maar bovenal de resultaten van de grondexploitaties, worden betrokken bij het bepalen van het verloop van de Reserve grondexploitaties. In november wordt de begroting voor de komende 4 jaren vastgesteld, waarbij de gegevens i.c. meerjarenramingen van de gezamenlijke grondexploitaties worden overgenomen. Op deze wijze worden voor het komende jaar de uitgaven en inkomsten door de Raad geautoriseerd. Hierbij worden alle voorziene uitgaven en inkomsten in de afzonderlijke grondexploitaties geautoriseerd.

Tussentijds wordt de raad op basis van de Berap geïnformeerd, over de realisatie en voortgang van het beleid en uitvoering in het betreffende jaar. De Berap wordt opgebouwd vanuit de concernrapportage. Daarmee is de Berap in feite de concernrapportage op programmaniveau. Het college stelt de Berap vast en informeert de raad met deze tussentijdse verantwoording over de uitvoering van de lopende begroting en met voorstellen tot bijstelling van beleid en uitvoering.

6.5 Bewaking van en control op de grondexploitaties

6.5.1 Algemeen

Met het exploiteren van (bouw)grond gaan niet alleen grote bedragen om, maar zijn ook risico's verbonden. Elke keuzes kan een grote financiële impact hebben of een groot risicoprofiel met zich meebrengen. Een goede informatievoorziening over de verdeling van verantwoordelijkheden, is hierbij van groot belang.

6.5.2 Raad

De raad heeft een kader stellende en controlerende rol. Met het vaststellen van verordeningen (financiële verordening, verordening betreffende doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoeken artikel 212 en 213 GW), legt de raad de regels voor het functioneren in deze van het college vast. Verder wijst de raad een accountant aan en kan zij een rekenkameronderzoek doen laten uitvoeren.

6.5.3 College van Burgemeester en Wethouders

6.5.3.1 Algemeen

Het college dient zorg te dragen voor een zodanige inrichting van de organisatie, dat wordt voldaan aan de eisen van doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid. Het handelen van het college dient te geschieden binnen de door de raad gestelde kaders. De veelheid aan alternatieve keuzes binnen de ruimtelijke initiatieven (en grondexploitaties) maakt het nodig dat het college de raad van kwalitatief goede beslisinformatie voorziet. Deze veelheid aan alternatieven maakt het onmogelijk om alle bijbehorende consequenties in detail ter besluitvorming voor te leggen. Vandaar dat het belangrijk is dat de door de raad vastgestelde kaders compleet, eenduidig en toetsbaar zijn. Immers het moet duidelijk zijn, welke kaders impliciet zijn vastgelegd als de raad een grondexploitatie vaststelt. Bedoeld wordt onder andere het woningbouwprogramma, de kwaliteit, het ruimtegebruik en de planfasering.

6.5.3.2 Verantwoordelijkheden en taakverdeling binnen het college van Burgemeester en Wethouders

In Hengelo zijn de leden van het college van B&W niet alleen (vak)inhoudelijk verantwoordelijk voor hun portefeuille, maar zijn daarnaast vaak ook projectverantwoordelijke bestuurder.

Dit stelt eisen aan de wijze waarop bijvoorbeeld projecten bestuurlijk aangestuurd worden en afgestemd worden met de portefeuillehouder.

Wanneer de projectrealisatie zich voltrekt binnen vastgestelde projectkaders is er weinig aan de hand. Bij afwijkingen van de projectkaders (programmatisch, financieel, etc.) dient de vraag zich aan wie deze afwijkingen autoriseert. Uitgangspunt is dat de projectwethouder binnen de projectkaders besluiten kan nemen, doch wanneer er buiten de vastgestelde kaders getreden is, is een collegebesluit en mogelijk zelfs een raadsbesluit noodzakelijk.

6.5.3.3 Ambtelijk

De dagelijkse uitvoering van het grondbeleid en -exploitatie ligt in handen van de ambtelijke organisatie die het college informeert over de voortgang en de eventuele afwijkingen tussen plan en werkelijkheid. Zodra de projectkaders in het gedrang komen en niet langer door ingrepen in het plan kan worden bijgestuurd, is er alle reden om hierover niet alleen tijdig te informeren, maar ook met de nodige voorstellen tot beheersing te komen.

De afdeling Grondzaken is belast met de dagelijkse uitvoering van het grondbeleid en grondexploitaties. In het besluit beheersregels afdeling Grondzaken gemeente Hengelo zijn de verantwoordelijkheden voor de afdeling Grondzaken vastgelegd voor een effectieve en efficiënte voorbereiding en uitvoering van haar taken, de rapportage daarover en de controle daarop.

6.5.3.4 Control op de grondexploitaties

Uit het vorenstaande kan worden afgeleid, dat met het huidige informatie- en rapportagesysteem en het wettelijke verankeren van de rol en taakverdeling tussen onder andere de raad en het college, de beheersing en control op de grondexploitaties goed vastgelegd is.

Maar wanneer de planrealisatie door externe invloeden, zoals economische recessie en crises, zich niet binnen de oorspronkelijke kaders kan voltrekken is een innovatief en proactieve sturing nodig. Informatie en verantwoording achteraf is in deze situatie niet voldoende. Het vroegtijdig onderkennen van risico's en planafwijkingen en het vervolgens snel en adequaat bijsturing is hierbij het motto.