

7. Paragraaf Grondbeleid

7.1 Inleiding

In de verplichte paragraaf grondbeleid komt elk jaar aan bod hoe de gemeente het grondbeleid inzet om de bestuurlijke doelen te bereiken. De toelichting van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) stelt de volgende onderdelen verplicht:

- visie op het grondbeleid in relatie tot de realisatie van de doelstellingen;
- een aanduiding van de wijze waarop de gemeente het grondbeleid uitvoert;
- een actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie;
- een onderbouwing van de geraamde winstneming;
- de beleidsuitgangspunten omtrent de reserves voor grondzaken in relatie tot de risico's.

7.2 Grondbeleid

Algemeen

Het gemeentelijk grondbeleid is één van de belangrijkste instrumenten om ruimtelijke beleidsopgaven en ambities in de praktijk te realiseren. De raad heeft in zijn vergadering van 30 juni 2011 de **Kadernota Grondbeleid 2011 -2015** vastgesteld. Bij het realiseren van het gewenste grondgebruik geldt de volgende algemene doelstelling:

Het bereiken van de gestelde visies/doelen in het ruimtelijk ordeningsbeleid en/of overige beleidsterreinen met de gewenste ruimtelijke kwaliteit op de gewenste tijd en plaats en met een verantwoorde kosten-baten verhouding, met een verantwoord financieel-economisch rendement en op een efficiënte wijze.

Het grondbeleid is hiermee een afgeleide van het ruimtelijke beleid. Zowel ten aanzien van volkshuisvesting, economische ontwikkeling en openbare ruimte, als voor infrastructuur, recreatie en natuur.

In de Kadernota grondbeleid 2011 zet de gemeente Emmen in op Sturend Grondbeleid. Sturend grondbeleid maakt gebruik van alle instrumenten die nodig zijn om de doelstellingen uit structuurvisies en besluiten van de gemeenteraad te realiseren. Binnen Sturend Grondbeleid kan er gekozen worden over de drie typen grondbeleid namelijk actief, facilitair en passief. Er wordt per ontwikkeling bepaald welke type grondbeleid en instrumenten worden ingezet.

Verlies- en winstneming

Verlies- en (tussentijdse)winstneming vindt plaats op grond van de beleidsnota welke door de raad is vastgesteld in 1997. Verliezen worden genomen zodra deze zich voordoen en winsten pas als ze daadwerkelijk gerealiseerd zijn. Er kan tussentijds winst genomen worden indien 75% van de opbrengsten in een project gegenereerd zijn.

De jaarlijkse bijdrage uit grondexploitaties aan de concernexploitatie is vastgesteld op € 450.000. Er is een aanvullend voorstel in procedure om deze jaarlijkse bijdrage in vier jaar tijd af te bouwen tot € 0. Dit voorstel zal betrokken worden bij de begrotingsbehandeling in 2012.

7.3 Realisatie van doelstellingen

Woningbouw

Het college gaat, qua ontwikkeling van het inwoneraantal, uit van een bandbreedte tussen de 110.000 – 112.000 inwoners, voor de komende jaren. Hierbij wordt geïnvesteerd in duurzame kwaliteit van wonen en voorzieningen en het vitaal blijven van de wijken en dorpen van Emmen.

Per 1 januari 2011 heeft de gemeente 385 woningbouwkwavels direct beschikbaar. Dit is ca. 20,5 ha. In planvorming heeft de gemeente nog 48,5 ha bouwgrond bestemd voor woningen. De vraag is in hoeverre het grote aanbod door de markt kan worden geabsorbeerd. Een werkgroep beoordeeld momenteel of (een deel) van het programma moet worden geherprogrammeerd.

Er zijn 18 herstructureringsprojecten, waarvoor een grondexploitatie is vastgesteld. Hierbij wordt er een kwaliteitsverbetering beoogd in de bestaande woningvoorraad om de vitaliteit van de wijken en dorpen van Emmen te behouden c.q. te verbeteren.

Bedrijventerrein en tuinbouw

In de Strategienota 2020 is gekozen voor modernisering als industriestad en diversificatie van de economie. In de nota wordt de ambitie uitgesproken om extra werkgelegenheid te creëren. De Structuurvisie Emmen 2020 "Veelzijdigheid Troef" is de ruimtelijke vertaling van deze strategienota. De Structuurvisie Werklocaties Emmen 2020 is in 2011 vastgesteld en vormt een facetmatige uitwerking.

De gemeente heeft als beleid dat er kwantitatief en kwalitatief voldoende grond beschikbaar moet zijn om bedrijventerreinen te kunnen ontwikkelen. De gemeente heeft per 1 januari 2011 138 ha, direct uitgeefbaar, beschikbaar op verschillende bedrijventerreinen. Daarnaast is de planvorming gestart voor het bedrijventerrein Bargerpoort. Na realisatie zal hier circa 36 ha uitgeefbaar zijn. De uitbreiding van De Tweeling levert ca. 40 ha uitgeefbaar bedrijventerrein op.

Er is structureel een ijzeren voorraad van 73,5 ha nodig. De ijzeren voorraad is de voorraad die nodig is om de periode te overbruggen die nodig is voor de planvorming en de voorbereiding van nieuwe bedrijventerreinen. Bovendien dient de ijzeren voorraad om op ieder moment bedrijventerreinen voor verschillende doelgroepen beschikbaar te hebben en enige keuze te bieden. Uitgaande van een gemiddelde verwachte uitgifte van 12 ha per jaar en de benodigde ijzeren voorraad, kan de gemeente tot en met 2018 vooruit.

In het project Het Rundedal is er 172 ha uitgeefbaar voor tuinbouw. Gelet op het feit dat er (nagenoeg) geen uitgifte plaatsvindt, wordt er een verkenning uitgevoerd naar alternatieve mogelijkheden. Een notitie met de alternatieve mogelijkheden zal in 2012 aan de Raad aangeboden worden.

Complex overige gronden

Daarnaast heeft de gemeente ook gronden in het complex Overige gronden. Deze bestaat voornamelijk uit Strategische gronden, 136 ha (exclusief gronden Bargerpoort) en Compensatiegronden, 289 ha. Strategische gronden zijn aangekocht om toekomstige plannen te kunnen verwezenlijken. Compensatiegronden zijn gronden die als ruilmiddel /compensatie worden ingezet voor het verwezenlijken van plannen.

De gemeente heeft een flinke grondpositie om de gemeentelijke ruimtelijke beleidsambities waar te kunnen maken. Strategisch gezien is het goed dat de gemeente een goede grondpositie heeft. Het is gemakkelijker om regie te voeren en het plan is voor rekening en risico van de gemeente. Ook kunnen gronden strategisch vaak voor een lagere prijs worden aangekocht en grond behoudt altijd een waarde. De gemeente heeft echter een flinke investering gedaan die uiteindelijk wel weer goed moet worden gemaakt. Bij nieuwe planvorming en de beoordeling van externe initiatieven is het daarom van groot belang dat de grondpositie van de gemeente wordt meegenomen. Daarnaast is, gezien de bijstelling van economische en demografische groei, de tijd rijp om af te wegen welke percelen nog van strategisch belang zijn en welke mogelijk afgestoten kunnen worden.

7.4 Financiële positie

MPV

Elk jaar wordt er een nota Meerjaren Perspectief Vastgoed (MPV) uitgebracht. Doel van deze Nota is inzicht te verschaffen in de financiën van de grondcomplexen. De MPV 2011 is vastgesteld door het college in juni 2011 en ter kennisname aangeboden aan de Raad.

Administratieve eenheden

De grondcomplexen zijn in verschillende administratieve eenheden ingedeeld. Deze indeling is van belang voor de status die de grondcomplexen hebben en de wijze waarop de kredieten worden toegekend en afgedekt. De volgende indeling wordt gehanteerd:

- Overige gronden, onder te verdelen naar compensatiegronden, strategische gronden en overige gronden.
- Nog niet in exploitatie genomen gronden (Nniegg), dit zijn de complexen waar de planvorming nog niet is vastgesteld door de Raad.

- In exploitatie genomen gronden (IE), dit zijn de grondcomplexen waarvan de planvorming en de grondexploitatie vastgesteld zijn.

Voor het complex overige gronden en de Nniegg gronden is de planvorming nog niet vastgesteld. Indien de boekwaarde hoger is dan de marktwaarde van de huidige of beoogde bestemming wordt er een verlies/voorziening genomen.

Voor de in exploitatie genomen gronden is een grondexploitatie opgesteld. Een grondexploitatie is een samenspel van werkelijke kosten en opbrengsten, prognoses en verwachting. Hieruit wordt een voorgerecalculeerd resultaat berekend.

Ontwikkelingen

Zoals reeds in de MPV 2011 is gerapporteerd zijn in de herziene grondexploitaties per 1 januari 2011 de prognoses van het verkooptempo sterk neerwaarts bijgesteld. Door de demografische ontwikkelingen is echter ook de groeiambitie van het college bijgesteld van 120.000 naar 110.000 – 112.000. Veel grondexploitaties van woninguitbreidingslocaties zijn vastgesteld en in uitvoering gekomen toen er nog uitgegaan werd van 120.000 inwoners. Hierdoor heeft de gemeente Emmen een flink aantal kavels direct uitgeefbaar. Daarnaast zijn er ook particuliere initiatieven en ontwikkelingen. De vraag is in hoeverre het grote aanbod aan woningbouw (kavels) door de markt kan worden geabsorbeerd. De werkgroep actualiseren woningbouwplannen is voor een aantal woningbouwcomplexen aan het beoordelen of (een deel) van het programma moet worden stopgezet, gefaseerd, geherprogrammeerd of moet worden voort gezet. Indien herprogrammering nodig is, wordt de betreffende grondexploitatie opnieuw ter vaststelling voorgelegd aan de Raad. Pas na vaststelling kunnen de financiële gevolgen verwerkt worden in de vermogenspositie van grondcomplexen.

Boekwaarden

De boekwaarde per 1 januari 2011 bedraagt in totaal € 86,7 miljoen. Deze is als volgt opgebouwd:

- Overige gronden, € 21,2 miljoen.
- Niet in exploitatie genomen gronden (Nniegg), € 6,8 miljoen.
- In exploitatie genomen gronden (IE), € 58,7 miljoen.

Apparaatskosten

De apparaatskosten worden via de methodiek van tijdregistratie rechtstreeks toegerekend aan de grondcomplexen. De niet rechtstreeks toe te rekenen kosten worden via een verdeelsleutel (de jaaromzet) doorbelast. Veel gemeenten hanteren een plankostennorm van 22% tot 30% van de uitvoeringskosten. In totaal worden er voor de vastgestelde grondexploitaties voor € 19,2 miljoen aan plankosten geraamd. Dit is ongeveer 28% van de totale civiele kosten voor bouw en woonrijp maken. De plankosten zijn aan de hoge kant maar vallen binnen de norm.

Alhoewel de projectvoortgang bij een aantal projecten stagneert, heeft dit niet een directe relatie met een verlaging van plankosten. Herbezinning op de projecten en een langere projecttermijn kost nagenoeg altijd meer mancapaciteit en aldus plankosten.

Resultaatbepaling van de grondexploitatie

In het MPV 2011 is een verwacht voorgerecalculeerde exploitatieresultaat berekend van € 10,8 miljoen in Contante Waarde per 1 januari 2011. Om dit resultaat te behalen moet er nog voor € 127,3 miljoen worden geïnvesteerd worden gemaakt en voor € 237,9 miljoen aan opbrengsten worden gegenereerd.

Er is bij de jaarrekening 2010 voor vijftien grondexploitaties een voorziening getroffen ten laste van het weerstandsvermogen grondexploitaties ten bedrage van € 4,3 miljoen. Het totaal aan getroffen voorzieningen komt daarmee op € 9,4 miljoen.

Risico's

Bij de ontwikkeling van de diverse grondcomplexen worden risico's gelopen. Op basis van het door de raad vastgestelde beleid (Weerstandsvermogen, waardering en Resultaatbepaling en –verwerking inzake grondcomplexen) wordt het risico als een percentage van de boekwaarde of in een tweetal gevallen (in exploitatie stads en dorpsvernieuwing) als percentage van het gemiddelde investeringsniveau van de afgelopen 3 jaar genomen. Uit dit risicoprofiel is per

1 januari 2011 een weerstandsreserve van € 16,1 miljoen berekend. De risico's bestaan in de meeste gevallen uit stagnerende verkopen en/of niet doorgaan van projecten.

Weerstandsvermogen grondexploitaties

De jaarlijkse saldi uit de grondexploitaties wordt toegevoegd (winst) of onttrokken (verlies) aan de weerstandsreserve grondexploitaties. Het weerstandsvermogen per 1 januari 2011 bedraagt € 25,8 miljoen. Dit is ruim voldoende ter afdekking van € 16,1 miljoen aan risico's. Er is per 1 januari 2011 een vrij besteedbaar deel van € 9,8 miljoen. Dit vrij besteedbaar deel is beschikbaar om eventuele tekorten van grondexploitaties af te dekken. De gemeente heeft een ruim weerstandsvermogen opgebouwd om deze tekorten op te vangen. De bestuurlijke intentie om € 10 miljoen vanuit de Reserve grondexploitaties bij te dragen aan het Atalantaproject komt echter wel onder druk te staan.

Op basis van het geprognosticeerde verloop van de grondexploitaties kan voor de komende jaren een beeld geschetst worden van de ontwikkeling van de benodigde weerstandscapaciteit en de Reserve grondexploitaties. De prognose is dat eind 2015 er een vrij besteedbaar deel is van

€ 16,5 miljoen. Let wel dit is op basis van ongewijzigd beleid en geen rekening gehouden met mogelijke toekomstige ontwikkelingen.