

Zaaknummer: 650325

Vaststellen exploitatiebegroting Beilen Oost

Datum	22 maart 2016
Behandelaar	Suzanne Braxhoofden-Warries afdeling Bouwen en Wonen 0593 53 94 33
Portefeuillehouder	Wethouder Dolfing
Besluitvormend orgaan	Gemeenteraad
Overleg gepleegd met	☒ financieel adviseur AZ H. Heijnen ☐ personeelsconsulent AZ ☐ medewerker bestuur en juridische zaken AZ ☒ afdeling Bouwen en Wonen ☒ naam medewerker R. Engbers, D. van der Laan, A. Schneider ☐ inspraak/adviesorgaan

Financiële gevolgen

Exploitatielasten	€
Investering	€ 6.000.000,00 (krediet)
Kapitaallasten	€

Dekking:

		Ten laste van:	Naam reserve:	Stand na verwerking:
Incidenteel	€		x	x
Structureel (exploitatie- en kapitaallasten)	€		x	x
Reserve	€			€

Meerjarenbegroting:

Productnummer:	
Jaar	€
Jaar	€
Jaar	€

Vervolgprocedure**Toelichting****1. Aanleiding/Voorgeschiedenis**

Eind 2007, begin 2008 is circa 25 hectare grond aangekocht ten oosten van Beilen met de bedoeling om, op het moment dat de wijk Nagtegaal zou zijn volgebouwd, hier de nieuwe uitbreidingswijk van Beilen te realiseren met zo'n 500 tot 600 woningen. Op dat moment werd nog uitgegaan van een traditionele ontwikkeling, waarbij alle infrastructuur van tevoren zou worden aangelegd en op de traditionele manier kavels zouden worden uitgegeven. Al snel werden we daarna, door de crisis, met een nieuwe realiteit geconfronteerd en werd duidelijk dat een dergelijke aanpak niet haalbaar zou zijn.

De jaren erna is nagedacht hoe we op deze gronden dan wel tot realisatie van woningbouw zouden kunnen komen.

Zo is het idee ontstaan om aan de oostkant van Beilen een nieuw buurtschap te laten ontstaan. Al snel werden als uitgangspunten genoemd, duurzaamheid in de breedste zin van het woord en organische ontwikkeling, op een manier zoals vroeger de dorpen in Drenthe zijn ontstaan.

Vervolgens is gekeken of dit idee haalbaar was. Het concept was ook voor de provincie dermate interessant dat zij het haalbaarheidsonderzoek heeft gefinancierd. Dit haalbaarheidsonderzoek is in 2012 uitgevoerd door Bureau GIDZ. Het rapport van Bureau GIDZ: "Het buurtschap groeit" is, samen met de Visie op Beilen, in december 2013 unaniem door de gemeenteraad vastgesteld. Het rapport vormt de basis voor de nieuwe manier van ontwikkelen van Beilen-Oost. Kern van het verhaal is dat de gemeente zo min mogelijk gaat voor-investeren en zo veel mogelijk overlaat aan de initiatiefnemers.

In 2016 moeten er een paar belangrijke stappen gezet worden om onze doelstelling te behalen: 'in 2017 wordt er gebouwd in Beilen-Oost'. Eén van deze stappen is het vaststellen van de exploitatiebegroting en de bijbehorende grondprijs. In de commissievergadering van 10 februari 2016 is de raadscommissie Ruimte en Groen kort geïnformeerd over de eerste aanzet naar een gemeentelijke grondexploitatie. Daar sluit dit voorstel op aan.

Daarnaast zal er later dit jaar een voorstel naar de gemeenteraad gaan over de ruimtelijke kaders van Beilen-Oost: de vaststelling van een zogeheten 'conditiekaart' met bijbehorende spelregels.

2. Voorstel

Vanwege het organische karakter van het plan, is het niet mogelijk om een blauwdruk van het gebied te maken, waarbij de kavels en openbare ruimte worden ingetekend. Dit is voor het inschatten van de financiële haalbaarheid van het plan een mooie uitdaging! Bij een 'standaard' uitbreidingsplan wordt op basis van een verkavelingstekening een rekensom gemaakt met de juiste vierkante meters, de bijbehorende prijzen en planning en aan het einde van het Excel model rolt een eindresultaat tevoorschijn. Bij een organische ontwikkeling is dit een heel ander verhaal.

Extern advies

Omdat we als gemeente niet bekend zijn met het doorrekenen van een organische ontwikkeling, is er hulp gezocht bij een ervaringsdeskundige, in de vorm van een ervaren gebiedseconoom van het bureau Overmorgen. Zij zijn als bureau direct betrokken geweest bij onder andere de financiële kaders van het referentieplan 'Oosterwold' (Almere-Zeewolde). Gezamenlijk met deze gebiedseconoom is een systematiek ontwikkeld, die de basis vormt voor de exploitatiebegroting van Beilen-Oost.

Systematiek

Er is gewerkt met een 'normatief basis programma'. Dit houdt in dat de uitgangspunten in de berekening tot stand zijn gekomen door normen (aannames) toe te passen. Deze normen worden gecombineerd met de uitgangspunten die wél voorhanden zijn. Daarnaast spelen nog een drietal uitgangspunten vanuit de gemeente een belangrijke rol:

1. Het saldo van de gemeentelijke grondexploitatie is 'neutraal' (geen winst, geen verlies).
2. De gemeente investeert zo min mogelijk voor.
3. Er worden zoveel mogelijk gronden uitgegeven/verkocht, oftewel zo weinig mogelijk openbare ruimte in eigendom van de gemeente.

Er zijn 3 stappen doorlopen om te komen tot een exploitatiebegroting die aansluit bij een flexibel planconcept als Beilen-Oost.

Stap 1: normatief basisprogramma en ruimtegebruik

Stap 2: residuele taxatie van de grond

Stap 3: gemeentelijke grondexploitatie

Kavelconcept

Voordat we ingaan op de 3 stappen, is het goed om te omschrijven wat we voor ogen hebben bij de verkoop van kavels in het plan Beilen-Oost. Het idee achter organisch ontwikkelen is dat er geen vaste kavels zijn. De initiatiefnemers mogen zelf aangeven hoeveel grond ze willen kopen. Daarnaast gaan we als gemeente 'zo min mogelijk doen'. Dit houdt in dat initiatiefnemers zelf de ontsluiting van hun kavel op de openbare structuur moeten regelen. Ook worden ze verplicht om op hun eigen grond ruimte te reserveren voor openbaar groen en water en dat de kavel bijdraagt aan de landschappelijke kwaliteit van het gebied. Tevens moet het afvoeren van afval- en regenwater door de initiatiefnemers zelf geregeld worden. Dit alles mag alleen, of in gezamenlijkheid met toekomstige burens. Hiermee wordt een beroep gedaan op de creativiteit en samenwerkingskracht van de

initiatiefnemers. Hiermee onderscheidt Beilen-Oost zich van traditionele plannen zoals bijvoorbeeld plan Nagtegaal.

Dit kavelconcept leidt er toe dat initiatiefnemers hier met de aankoop van de kavel rekening mee moeten houden: in de vorm van ruimte maar ook van financiën. Qua ruimte leggen we als gemeente een bepaalde ruimteverdeling op. Hier volgt meer informatie over bij de vaststelling van de conditiekaart en de spelregels, later dit jaar.

Qua financiën geldt dat de grondprijs hier goed op moeten worden afgestemd, zodat initiatiefnemers niet ontmoedigd worden. Het eindproduct (de kavel + bouw- en woonrijp maken + inrichting kavel + bouw woning) moet voor de koper financieel haalbaar zijn. Dit is de markttoets waar we later op terug komen.

Hierna gaan we in op de drie stappen die gezet zijn om te komen tot een grondexploitatie. Hierbij wordt in hoofdlijnen ingegaan op de uitgangspunten van het plan. Voor meer details verwijzen wij u naar de bijlage die bij dit voorstel is gevoegd. De verschillende modellen en de exploitatiebegrotingen zijn vertrouwelijk en niet beschikbaar bij de openbare raadstukken. Deze kunnen op afspraak worden ingezien bij de vakafdeling.

STAP 1: Normatief basisprogramma en ruimtegebruik

De eerste stap die wordt genomen is het opstellen van een soort concept-exploitatiegroting (hierna basisgrex), als ware het een fictief plan, zonder rekening te houden met het 'kavelconcept'. Met deze basisgrex maken we een reële inschatting van de mogelijke kosten en opbrengsten van de ontwikkeling bij 'normale omstandigheden'. Er is gerekend op basis van normen. Hierbij hebben we het niet alleen over normen in de vorm van prijzen, maar ook in de vorm van oppervlakten, ook wel ruimtegebruik genoemd.

Omdat we geen vaste verkaveling hebben, is er gerekend met een fictief 'woonprogramma'. Het enige vaste uitgangspunt hierbij is: er komen in totaal 150 woningen in een gebied van (netto) ca. 22,5 hectare.

Er is in eerste instantie een heel breed programma bedacht met verschillende woonproducten (variërend in grootte van woon- en kaveloppervlakte). Aan deze verschillende woonproducten is een gemiddeld aantal vierkante meters voor openbare ruimte gekoppeld (verharding, openbaar groen en water). Hierdoor ontstaat een verdeling van het aantal vierkante meters 'uitgeefbaar' en 'openbare ruimte', oftewel het ruimtegebruik. Bij vereenvoudiging van de berekening, komen we uiteindelijk uit op een gemiddelde kavel van ca. 1.500 m². Daarmee redeneren we weer terug naar het aantal woningen dat we maximaal wenselijk vinden: 150 woningen met een kavel van ca. 1.500 m², in totaal 22,5 hectare uit te geven gronden.

In deze basisgrex is, met behulp van het fictieve ruimtegebruik, een berekening gemaakt van de mogelijke kosten en opbrengsten van het plan. De gegevens die voortkomen uit de basisgrex hebben we nodig als basis om de volgende stap in de berekening te kunnen maken.

STAP 2: Residuele taxatie van de gronden

De tweede stap is het bepalen van de grondprijs voor initiatiefnemers die past bij het 'kavelconcept'. Hiervoor moeten we de basisgrex als het ware omdraaien: een 'residuele taxatie'. Als je de gewenste opbrengsten van het totale plan vermindert met de te maken kosten van bouw- en woonrijp maken voor alle kavels, dan blijft er een deel over dat de 'residuele waarde van de grond' is. Deze residuele waarde is de totale grondopbrengst die de gemeente ontvangt als de grond volgens het 'kavelconcept' wordt verkocht. Deze opbrengst is weer van belang voor de gemeentelijke grondexploitatie (stap 3).

Daarnaast is deze totale opbrengst de basis voor de grondprijs die we willen toepassen bij de uitgifte van gronden in Beilen-Oost. Hier komen we later in dit voorstel op terug.

STAP 3: Gemeentelijke grondexploitatie

De laatste stap is het bepalen van de gemeentelijke grondexploitatiebegroting. Dit is de exploitatie die door de gemeenteraad moet worden vastgesteld.

De totale residuele waarde van STAP 2 is de grondopbrengst voor de gemeentelijke grondexploitatie. Aan de kostenkant houden we rekening met de volgende kosten:

- de boekwaarde
- de te maken kosten openbaar gebied: upgrading 'Lieving'
- planontwikkelingskosten (uren gemeentepersoneel en voorbereiding & toezicht)
- kosten van rente en inflatie gedurende looptijd.

Rekening houdend met bovenstaande kosten en de te verwachten grondopbrengst, komt het resultaat van de gemeentelijke grondexploitatie uit op € 33.000,00 (negatief). Dit kan worden gezien als neutraal. Hiermee ligt er een exploitatiebegroting waarbij voldaan is aan de 3 uitgangspunten die eerder in dit voorstel aan de orde zijn geweest.

Grondprijs

Om de gewenste grondopbrengsten van het gehele plan te behalen, zal er binnen de planperiode (van 18 jaar, zie bijlage 1) het gehele gebied verkocht moeten worden voor een gemiddelde transactieprijs van ca. € 55,00 per m² (exclusief BTW).

Dit zou de prijs kunnen zijn die de initiatiefnemer moet betalen voor een kavel in Beilen-Oost. De vraag die resteert: is met deze grondprijs het eindproduct financieerbaar?

Een optelsom:

Koopsom gemiddelde kavel: 1.500 m ² à ca. € 55,00 (excl. BTW)	€ 82.500,00
BTW over de koopsom (dit zijn kosten voor de koper):	€ 17.325,00
Kosten kavel: bouw- en woonrijp, openbare voorz.(incl. BTW)	€ 42.000,00 +
Totaal grondkosten	€ 141.825,00
Bouwkosten woning (incl. BTW, norm)	€ 185.000,00 +
Totale investering (incl. BTW)	€ 326.825,00

Ter vergelijking: in Nagtegaal worden aan de Sleedoorn grote kavels (500 tot 600 m²) met een vrijstaande woning aangeboden vanaf € 335.000,00 v.o.n..

Starters

De wens is dat de kavels in Beilen-Oost betaalbaar zijn voor iedere portemonnee. Een bijzondere categorie hierin zijn de 'starters op de woningmarkt'. Deze kavels hebben in de huidige woningmarkt de eigenschap dat ze vrij klein zijn en dat de woningen prima bewoonbaar zijn voor alleenstaanden, stellen of kleine gezinnen. En daar hoort uiteraard een lage hypotheek bij. In Beilen-Oost is zeker ruimte voor dergelijke initiatieven, alleen moet het landschappelijke karakter niet verloren gaan. Dit houdt in dat er meer grond moet worden gekocht dan dat we nu verkopen in onze traditionele plannen. Nu koopt een starter gemiddeld een kavel van 110 – 120 m² voor de bouw van een kleine woning van ca. 70 - 90 m² woonoppervlakte. In Beilen-Oost is de gedachte dat er meer grond wordt gekocht, voor de realisatie van een woning in gelijke grootte. Hier wordt bij de vaststelling van de conditiekaart en de bijbehorende spelregels apart aandacht aan besteed. Daarop vooruitlopend kunnen we vast aangeven dat de gedachte bij de starterwoning is dat er een kavel van minimaal 250 m² wordt gekocht. Deze kavelgrootte is noodzakelijk om de benodigde openbare ruimte en de landschappelijke inpassing te realiseren. We kiezen er echter wel voor om eventuele initiatieven voor starterwoningen te zien als een kleine 'plus' op het totale woonprogramma.

Dan komen we tot de volgende optelsom:

Koopsom starterkavel: 250 m ² à ca. € 55,00 (excl. BTW)	€ 13.750,00
BTW over de koopsom: (dit zijn kosten voor de koper)	€ 2.887,50
Kosten kavel: bouw- en woonrijp, openbare voorz. (incl BTW)	€ 7.000,00 +
Totaal grondkosten	€ 23.637,50
Bouwkosten woning (incl. BTW, norm)	€ 100.000,00 +
Totale investering (incl. BTW)	€ 123.637,50

Ter vergelijking: de starterwoningen in Wijster en Hijken hebben ca. € 130.000,00 v.o.n. gekost.

Op basis van het bovenstaande kunnen we concluderen dat we zeker een financieel product hebben, als we de gronden te koop aan gaan bieden voor € 55,00 per m² (excl. BTW). Daarom wordt de gemeenteraad voorgesteld om deze prijs voor de periode van 2 jaar vast te stellen. Deze periode van 2 jaar wordt voorgesteld omdat we op dit moment niet kunnen voorspellen hoe de verkoop van de gronden gaat lopen. Over 2 jaar gaan we evalueren of de grondprijs (nog) voldoet aan de marktvraag.

Monitoring

Daarnaast gaan we de komende jaren inzetten op een stevige monitoring van de gemeentelijke grondexploitatie. Het ontwikkelen van een organische woonwijk heeft één ding in zich dat zeker is: niemand weet van tevoren hoe het er uit gaat zien! En dat geldt ook voor de financiële kaders. De basisgrex en de gemeentelijke grondexploitatie zijn gebaseerd op een gemiddelde kavel van ca. 1.500 m². Als we daar 150 stuks van verkopen binnen de looptijd van 18 jaar, dan kunnen we de grondexploitatie met een neutraal resultaat afsluiten. Maar alles zal niet volgens de aannames verlopen. De kans bestaat dat we bijvoorbeeld veel meer kleinere kavels verkopen, waardoor we in totaal meer woningen zullen moeten toestaan dan de verwachte 150 stuks. Of juist andersom. Niemand kan in de

toekomst kijken en de financiën zullen hierin een volgend karakter krijgen. Per jaar zal moeten worden bekeken hoe de verkopen verlopen en in hoeverre dit bijstelling vereist. Bijstelling kan zijn in de vorm van de verhoging van de grondprijs of de verhoging van het woonprogramma (150+). Het is een lopend proces waarin bij elke verkoop de uitkomst van de totale grondexploitatie kan beïnvloeden.

Risico's

Net als alle andere grondexploitaties in de gemeentelijke begroting is ook dit plan onderhevig aan de gebruikelijke risico's: marktwerking, rentekosten, kostenstijging, vertraging, etc. Vanwege de organische aard van de ontwikkeling is des te lastiger om hier in de berekeningen rekening mee te houden. Toch is een poging gedaan. De looptijd van het plan is langer dan gemiddeld, namelijk 18 jaar. In een periode van 15 jaar (2 jaar voorbereiding en 1 jaar uitloop) worden ca. 150 woningen verkocht, dat zijn zo'n 10 woningen per jaar. Dat is geen onrealistische planning. Vanwege de lange looptijd is het rentepercentage ook hoger ingeschat dan waar we op dit moment mee rekenen. De rente is nu historisch laag, maar we moeten er vanuit gaan dat deze rente op termijn weer gaat stijgen. Hier is in de renteberekening bij de grondexploitatie rekening mee gehouden. Daarnaast is er besloten om de bijdragen 'fonds bovenwijkse voorzieningen' voortkomend uit de verkoop van gronden in Nagtegaal, ten gunste te brengen van de boekwaarde van Beilen-Oost. Dit vloeit voort uit de exploitatieovereenkomst die gesloten is ten behoeve van de laatste fase van Nagtegaal.

Duurzaamheid

Eén van de belangrijke uitgangspunten bij de ontwikkeling van Beilen-Oost is dat het op een duurzame wijze moet gebeuren. Duurzaam in de breedste zin van het woord. Dus niet alleen de technische kant maar ook de sociale duurzaamheid en economische duurzaamheid in de zin van lokale bedrijvigheid en zelfvoorzienendheid. Wij proberen dit zo optimaal mogelijk te faciliteren. Ook dit zal een plek moeten krijgen binnen de spelregels.

Begeleiding van de kopers

Het 'zelf' bouwen van een woning is in de traditionele situatie al een hele uitdaging. Dat we nu als gemeente ook verlangen dat de kopers ook de kavel bouw-/woonrijp gaan maken én de openbare ruimte gaan inrichten, maakt deze uitdaging des te groter! Dit vraagt intensieve begeleiding vanuit de gemeente. Hier is rekening mee gehouden in het inschatten van de plankosten. Daarnaast zien we in de praktijk dat er steeds meer architecten en ontwerpers hun advies verbreden en de initiatiefnemers tot hulp kunnen zijn bij het ontwerpen van hun plannen. We willen de initiatiefnemers vooral aanmoedigen om de samenwerking aan te gaan met andere initiatiefnemers. De gebiedsregisseur speelt hierin een belangrijke rol.

Voorbereidingskrediet

De totale kosten van de gemeentelijke grondexploitatie komt uit op ca. € 11.260.000,00 (excl. BTW) (zie bijlage). Voor de aankoop van de gronden in Beilen-Oost in op 20 december 2007 door de gemeenteraad een krediet beschikbaar gesteld van € 5,3 miljoen. Hierbij wordt de gemeenteraad gevraagd om, voor het restant van de kosten, een krediet van (afgerond) € 6 miljoen (excl. BTW) beschikbaar te stellen. **De totale kosten zijn in de exploitatie gedekt door de te verwachten opbrengsten. Het totale krediet van € 6 miljoen heeft in 2016 geen effect op onze investeringsruimte in de kader van de wet Hof (wet Houdbare**

overheidsfinanciën). Doordat wij begrotingstechnisch dit krediet over meerdere jaarschijven, tot 2032 (18 jaar), uitsmeren en omdat de uitgaven over meerdere jaren plaatsvinden, heeft dit geen materieel effect op onze investeringsruimte binnen één kalenderjaar.

3. Vervolg en communicatie

De volgende stap is al aangekondigd: de conditiekaart en de spelregels. Deze elementen zijn de basis voor de ruimtelijke invulling van het plan. Daarnaast wordt er een marketingstrategie opgesteld, waarmee we Beilen-Oost bekendheid willen gaan geven. Ondertussen kan er, op basis van de financiële uitgangspunten die we nu vaststellen, alvast gesproken worden met de eerste belangstellenden die zich al gemeld hebben.