

## Nota grondbeleid gemeente Midden-Delfland 2014

### Hoofdstuk 1 Inleiding – Waarom nota en waarom herziening

#### *Wat is grondbeleid?*

Wanneer bij de overheid gesproken wordt over grondbeleid wordt gaat het over de verdeling en het gebruik van bouwgrond. Bijvoorbeeld over zaken als het bouwen van woningen, het ontwikkelen van bedrijventerreinen, of het aanleggen van infrastructuur voor die ontwikkelingen. De voorliggende nota beperkt zich tot deze (bedrijfsmatige) vorm van grondbeleid waarbij via een productieproces gronden bouwrijp worden gemaakt en voor bebouwingsdoeleinden worden uitgegeven. Andere vormen van grondbeleid, zoals de grondbank en de verkoop van snippergroen, vallen buiten het kader van deze nota. Wel grijpen verschillende vormen van grondbeleid soms op elkaar in. Denk daarbij bijvoorbeeld aan het beleid om verspreid liggend glas te saneren met behulp van geldmiddelen die met grondexploitaties gegenereerd kunnen worden (Maaslandse Dam).

Wanneer voor andere vormen van grondbeleid aanleiding is om beleid vast te stellen dan wordt dat in een aparte nota of voorstel vormgegeven.

Het grondbeleid van een gemeente is het kader waarbinnen het ruimtelijk beleid op een transparante wijze vorm kan krijgen, zowel ten aanzien van wonen, economische ontwikkeling, openbare ruimte/infrastructuur, recreatie en natuur. Het grondbeleid, of beter gezegd de grondexploitaties (zowel gemeentelijke als private), zijn faciliterend voor de realisatie van gemeentelijke ambities op andere beleidsvelden. Naast het bevorderen van gewenste en het tegengaan van ongewenste ontwikkelingen heeft het gemeentelijk grondbeleid ook tot doel om projecten die vanuit de markt niet of niet spontaan tot stand komen, te initiëren of te stimuleren. Denk daarbij aan de opname in projecten van onrendabele of minder rendabele (maatschappelijke) voorzieningen. Ook verliesgevende projecten zoals dorpsvernieuwingprojecten kunnen daartoe behoren.

#### *Waarom een nota grondbeleid ?*

Op het gebied van grondbeleid geeft de Nota grondbeleid inzicht in de relatie tussen de publiekrechtelijke en privaatrechtelijke bevoegdheden van de gemeente.

Het grondbeleid komt voort uit wensen vanuit andere beleidsvelden. Aangezien de gemeente zich actief inzet om beleid te formuleren is het een natuurlijke gedachte om ook actief deze doelstellingen daadwerkelijk te realiseren en hier dan ook verantwoordelijkheid voor te nemen. Dit wordt actief grondbeleid genoemd, in tegenstelling tot passief grondbeleid waarbij de gemeente het initiatief overlaat aan de markt en slechts faciliterend optreedt. In de voorbijgaande jaren heeft de gemeente gekozen voor actief grondbeleid met de redenen :

1. Invloed op het soort grondgebruik. De gemeente stelt kaders in het bestemmingsplan en realiseert vervolgens de gewenste bestemming door zelf grond te verwerven of dit aan de markt over te laten (en ze hiertoe te bewegen).
2. Invloed op de kwaliteit van het ruimtegebruik. Door zelf te bepalen wat en hoeveel er wordt gebouwd kan de gemeente er voor zorgen dat de dorpen aantrekkelijk blijven, zowel ten aanzien van de aard en soorten van bebouwing als de openbare ruimte.
3. Rechtvaardige verdeling van kosten en baten. Door zelf gronden uit te geven kan de gemeente in principe alle ontwikkelingskosten verhalen, waarbij door diversiteit in de hoogte van grondprijzen (bestemmingen) ook verschillende soorten bebouwingen mogelijk zijn die bij exploitatie door een ontwikkelaar niet zo makkelijk worden gerealiseerd.

De nadelen van actief grondbeleid – met name het dragen van de risico's van de projecten - werden daarbij van ondergeschikt belang geacht aan de voordelen en de te realiseren beleidsdoelstellingen. Om deze keuze te kunnen verantwoorden is de nota grondbeleid, voor het laatste in 2009, vastgesteld.

#### *Aanleiding voor actualisatie van de Nota Grondbeleid*

In de financiële verordening die op 8 maart 2011 door de raad is vastgesteld is in artikel 16 opgenomen dat het college tenminste eenmaal in de 4 jaar een (bijgestelde) nota grondbeleid ter behandeling en vaststelling aan de raad voorlegt. De vorige nota grondbeleid is op 7 juli 2009 vastgesteld. Mede vanwege de financiële crisis met haar invloed op de grondexploitaties is het daarom goed het in de nota weergegeven beleid te evalueren en in zo nodig bijgestelde vorm opnieuw vast te stellen. Voor de leesbaarheid is deze keer ook extra aandacht besteed aan een praktische en beknopte weergave van de van belang zijnde onderwerpen.

### Hoofdstuk 2 – Relevante beleidskaders overheden

#### *Relevante beleidskaders en instrumenten*

Op elk overheidsniveau (Europa – rijk – provincie – gemeente) zijn beleidskaders vastgesteld waarmee in de praktijk rekening moet worden gehouden bij de ontwikkelingen binnen de gemeente, en dus ook bij de grondexploitaties. De beleidskaders die gaan over de ruimtelijke inrichting van de gemeente komen

aan bod bij de vaststelling van bestemmingsplannen. Daarom beperken wij ons in deze nota tot de beleidskaders die louter van invloed zijn op de grondexploitaties.

Beleidskaders op Europees niveau :

- Staatssteun;
- Aanbestedingen.

Beleidskaders op nationaal niveau :

- Wet ruimtelijke ordening;
- Besluit Begroting en Verantwoording (BBV);
- Wet voorkeursrecht gemeenten;
- Ontheffingwet.

Beleidskaders en instrumenten op gemeentelijk niveau :

- Exploitatieverordening;
- Planschadeovereenkomsten met ontwikkelaars;
- Anterieure overeenkomsten met ontwikkelaars;
- Nota bovenwijkse voorzieningen.

In bijlage 1 zijn de beleidskaders en instrumenten nader beschreven. Korthedshalve verwijzen wij daarnaar.

#### ***Ervaringen Europese regelgeving***

Met name de Europese regelgeving is steeds belangrijker geworden. Niet alleen vanwege het daarop uitgeoefende toezicht, maar ook vanwege de sinds 2004 geldende rechtmatigheidsis waarop de gemeentelijke accountant bij de controle van de jaarrekening toe ziet. Een economisch voordeel verstrekken aan een ondernemer kan daardoor een risico betekenen voor de goedkeurende rechtmatigheidsverklaring van de accountant bij de jaarrekening omdat dit als staatssteun kan worden aangemerkt. Ook het niet voldoen aan Europese aanbestedingsregels kan ingrijpende (financiële) gevolgen hebben.

De hiervoor genoemde Europese regelgeving komt bij de uitvoering van het grondbeleid vooral voor bij aan- en verkooptransacties met bedrijven en bij de aanbestedingen voor het bouw- en woonrijp maken, en in mindere mate bij de inhuur van personeel. Soms is er sprake van een spanningsveld waarbij moeizaam gemanoeuvreed moet worden om aan de regelgeving te kunnen blijven voldoen. Bij grondverkoop aan ontwikkelaars heeft de gemeente bijvoorbeeld niet altijd de handen vrij vanwege bouwclaims die bij de verwerving zijn afgesproken, en bij de inhuur van personeel is de gemeente vaak meer gebaat bij continuïteit van ingehuurd personeel vanwege de vergaarde kennis dan dat bij de periodieke aanbesteding alleen maar gekeken wordt naar de goedkoopste krachten. Dit laatste zal door de afname van ingehuurd personeel voor de grondexploitaties de komende jaren overigens geen noemenswaardige rol meer spelen.

Een nieuwe ontwikkeling die op aangeven van de Europese Commissie op de gemeente afkomt is de invoering m.i.v. 2016 van vennootschapsbelasting voor activiteiten waarbij de gemeente concurreert met de markt. De qua omvang belangrijkste activiteit die daaronder valt betreft de grondexploitatie. Ten tijde van het maken van deze nota was de wet nog niet vastgesteld en is ook nog niet bekend wat de exacte consequenties voor de gemeente gaan worden. De wijze waarop een fiscale openingsbalans bepaald moet gaan worden zal daarbij een belangrijke rol spelen. Naar verwachting zal in de loop van 2015 meer duidelijkheid gaan ontstaan over die consequenties.

### **Hoofdstuk 3 – Gemeentelijk grondbeleid**

#### ***Soorten grondbeleid***

De beschikbaarheid van gemeentelijk vastgoed kan een stimulerende en sturende rol spelen bij tal van ontwikkelingen op het gebied van ruimtelijke ordening en allerlei andere beleidsterreinen van de gemeente. Een locatie kan op verschillende wijzen worden ontwikkeld. De gemeente kan leidend zijn via actief grondbeleid, de ontwikkeling voor het merendeel overlaten aan private partijen (faciliterend grondbeleid) of de gemeente kan ervoor kiezen te ontwikkelen met een marktpartij in de vorm van een publieke private samenwerking (hierna PPS). In bijlage 1 is een beschrijving opgenomen wat onder deze vormen van grondbeleid wordt verstaan, en de aspecten van regie en risico's die daarbij een rol spelen.

#### ***Beperking risico's actief grondbeleid***

Gelet op de economische crisis en de invloed daarvan op grondexploitaties wordt er voor gekozen om zeer terughoudend op te treden om actief grondbeleid toe te passen voor nieuwe grondexploitaties. Voor de grondexploitaties waarbij reeds actief grondbeleid is toegepast wordt bij de jaarlijkse herziening van de grondexploitaties (grexten) aangegeven op welke wijze getracht wordt de risico's te beperken. Hetzelfde geldt voor eventuele nieuwe grondexploitaties waarbij ondanks de terughoudende opstelling toch actief grondbeleid gewenst wordt geacht.

#### ***Kostenverhaal particuliere initiatieven (anterieure overeenkomst en overeenkomst planschade)***

Naast gronden die door en voor rekening van de gemeente worden geëxploiteerd zijn er ook (woningbouw) projecten waarbij het initiatief door een particulier of ontwikkelaar wordt genomen.

Overeenkomstig de doelstelling van de grondexploitatiewet in de Wet ruimtelijke ordening worden bij particuliere initiatieven in principe alle uit het project voor de gemeente voortvloeiende kosten op de initiatiefnemer verhaald middels een anterieure overeenkomst en/of een planschadeovereenkomst. Wanneer in een klein bouwproject geen sociale woningbouw kan worden gerealiseerd worden ook de kosten (inkomstenderving) verhaald om elders de sociale woningbouw te compenseren. Dit is geregeld in de Beleidsnotitie afkoop sociale woningbouw zoals door de raad is vastgesteld op 3 juli 2012. Het kan voorkomen dat de besprekingen over een particulier initiatief worden afgebroken voordat een anterieure overeenkomst is afgesloten, terwijl het ook voor kan komen dat de kosten achteraf hoger uitpakken en niet meer verhaald kunnen worden op de ontwikkelaar. Om dergelijke voor rekening van de gemeente blijvende kosten op te kunnen vangen is bij de begrotingsbehandeling 2012 besloten een reserve te vormen waaruit die kosten gedekt kunnen worden, en waarin eventueel de opbrengsten worden gestort die later alsnog worden ontvangen voor deze projecten (de reserve opstartkosten begeleiding particuliere bouwinitiatieven). De kosten komen derhalve niet ten laste van de algemene reserve grondexploitaties. Een aandachtspunt is wel dat de reserve voor een groot deel al is uitgeput. Bij voortzetting van de medewerking aan particuliere initiatieven zullen additionele geldmiddelen nodig zijn.

#### **Nota Bovenwijkse Voorzieningen en bijdrage Stichting Groenfonds**

Bij de beschrijvingen van het BBV en de nota bovenwijkse voorzieningen in bijlage 1 is aangegeven waarom het niet mogelijk c.q. zinvol is om een nota bovenwijkse voorzieningen vast te stellen voor verhaal van de kosten van bovenwijkse voorzieningen. Bij het onderzoek hiernaar is de bijdrage aan de Stichting Groenfonds Midden-Delfland nadrukkelijk aan de orde geweest. Daaruit bleek dat deze bijdrage niet als bovenwijkse voorziening aangemerkt kan worden, en afgedwongen verhaal van de bijdrage ook niet mogelijk is. In verband hiermede is bij de herziening van de grexen per 1-1-2014 de bijdrage alleen nog bij de grondexploitatie Lookwest-Noord en (een deel van) de grondexploitatie Kreekzone opgenomen omdat deze contractueel zijn vastgelegd. Bij de andere grondexploitaties zal de bijdrage dus niet meer worden opgenomen. Dit betekent niet dat de bijdrage niet meer wordt verstrekt. In de plaats daarvan zal het verstrekken van een bijdrage aan de orde komen bij de bestemming van een (positief) saldo van een grondexploitatie dan wel een positief saldo van de algemene reserve grondexploitaties.

#### **Strategische aankopen**

In de nota grondbeleid 2009 werd aandacht geschonken aan de mogelijkheid tot strategische aankopen van onroerende zaken voor mogelijke ontwikkelingen waarvoor nog geen concrete planontwikkelingen voor de bouw van woningen en/of bedrijfsterreinen zijn opgestart. Vanwege de economische crisis, het ontbreken van nieuwe strategische aankopen in de afgelopen jaren en de maatregelen vanuit de grexen om bijvoorbeeld de boekwaarde te verminderen en niet noodzakelijke investeringen uit te stellen wordt er in deze nota niet specifiek opnieuw aandacht aan geschonken. Indien er redenen zijn om toch een strategische aankoop te verrichten, dan zal de raad daarvoor een apart voorstel worden gedaan, inclusief de dekking van de kosten.

## **Hoofdstuk 4- Grondprijsbeleid**

Het grondprijsbeleid is één van de instrumenten van grondbeleid. Voor het bepalen van de marktconforme waarde bestaat een aantal methoden. De wijze van uitgifte van gronden zoals verkoop, verhuur, erfpacht of huurkoop is niet van invloed op de methodiek voor het vaststellen van de grondwaarde. Hieronder volgt een beknopte uiteenzetting van een aantal relevante methoden.

#### **Kostprijsmethode**

Dit is historisch gezien de meest oorspronkelijke methode ter berekening van de grondprijs. Het totaal aan kosten van planvorming, grondverwerving, kosten bouw- en woonrijp maken en overige kosten wordt doorberekend aan de grond die kan worden uitgegeven.

#### **Comparatieve methode**

Bij de comparatieve methode wordt de grond waarvoor een grondprijs nodig is, vergeleken met transacties uit het verleden of aanbiedingen van grond door andere gemeenten/partijen. Op grond van deze vergelijking wordt een grondprijs bepaald.

#### **Residuele grondwaardemethode**

Bij het residuele rekenen wordt uitgegaan van de marktwaarde van vastgoed, om zo te kunnen berekenen wat er maximaal gerekend kan worden voor de grond. Rekenkundig is de residuele grondwaarde de VON-prijs minus de bouw- en bijkomende kosten.

#### **Grondquote**

In de grondquotemethode wordt de grondprijs vastgesteld door een bepaald percentage van de VON-prijs van de woning als uitgangspunt voor de grondwaarde te nemen. Deze quote wordt vaak bepaald door een vergelijking met referentieprojecten en wordt hoofdzakelijk toegepast bij grote bouwprojecten. De percentages liggen veelal tussen de 15% en 40%.

Het antwoord op de vraag welke methode gekozen wordt is mede afhankelijk van de functies die gerealiseerd zullen worden en de eventuele randvoorwaarden die vanuit andere beleidsvelden worden gesteld (bijvoorbeeld t.a.v. realisering 30% sociale woningbouw). Onafhankelijk van de gekozen methode voor de bepaling van de grondprijzen is het uitgangspunt dat de opbrengsten geoptimaliseerd en marktconform moeten zijn. Dit is ook noodzakelijk om staatssteun te vermijden in de gevallen dat gronden

worden verkocht aan bedrijven/ontwikkelaars. Er is een processchema opgesteld dat duidelijkheid moet scheppen dat geen staatssteun wordt gegeven bij de uitgifte van gronden voor projecten. U treft dit processchema aan als bijlage 2 van deze nota.

Bij sociale woningbouw is de grondprijs voor koopwoningen gerelateerd aan de maximum VON-prijzen zoals deze jaarlijks in regionaal verband worden vastgesteld. Voor sociale huurwoningen wordt een met de sociale koopwoningen vergelijkbare grondprijs gehanteerd.

De grondprijzen voor bedrijven worden op een andere manier bepaald, mede omdat de uitgifte daarvan niet frequent voorkomt. Het hierboven genoemde processchema wordt ook daarbij zoveel mogelijk gevolgd. De comparatieve methode kan voor bedrijfsterreinen in/nabij de Harnaschpolder gebruikt worden door dezelfde uitgifteprijs te hanteren als het Bedrijvenschap Harnaschpolder. Voor detailhandel of maatschappelijke voorzieningen in een van de dorpskernen ligt de residuele berekeningsmethode meer voor de hand, met dien verstande dat vanwege het specialistische karakter (de huurprijzen van winkelruimte in de lokale markt spelen daarbij een rol) het laten uitvoeren van taxaties doorgaans voor de hand zal liggen.

De nota grondbeleid 2009 geeft aan dat een nota grondprijnsbeleid in voorbereiding was. Er zijn in het land een aantal (grotere) gemeenten die jaarlijks een nota grondprijnsbeleid vaststellen. In een dergelijke nota worden dan de gehanteerde prijzen per m<sup>2</sup> of de methode van prijsberekening opgenomen. Onze gemeente kent geen grote aantallen uitgaven voor gelijke doeleinden. Vanwege de noodzakelijke toetsing op mogelijke staatssteun is de gemeente ook aangewezen op toetsing van prijzen voor individuele gevallen. Een aparte nota grondprijnsbeleid is daardoor niet zinvol, en er zal derhalve geen voorstel meer voor worden gedaan.

## Hoofdstuk 5 - Financieel kader grondbeleid

In dit hoofdstuk wordt het financiële kader beschreven dat in de praktijk gehanteerd wordt. Achtereenvolgens komen aan de orde de grexen (inclusief eventuele winst- of verliesnemingen en de algemene reserve grondexploitaties), de voor projecten beschikbare gelden binnen de investeringsreserve, bijzondere juridische constructies, de risicobepaling en risicodekking, en het tijdelijk beheer van gronden en opstallen.

### **Grondexploitatie**

De gemeente is bijna altijd betrokken bij de ontwikkeling van een bepaalde locatie. Enerzijds omdat zij de grond zelf verwerft, bouw- en woonrijp maakt en uitgeeft (actief grondbeleid). Anderzijds door het sluiten van een overeenkomst met een ontwikkelende partij; de gemeente heeft dan een faciliterende rol.

De financiële en economische haalbaarheid van een plan/project wordt berekend en aangetoond via een grondexploitatie (grex). Binnen deze context heeft een grex verschillende functies. Indien de gemeente partij is bij een planontwikkeling omdat zij zelf gronden verwerft etc., stelt zij een grondexploitatie op om inzichtelijk te maken wat de inkomsten en opbrengsten zijn van een dergelijke planontwikkeling.

Bij faciliterend grondbeleid of een situatie waarbij zowel de gemeente als derden gronden in eigendom hebben wordt bijvoorbeeld een exploitatieovereenkomst gesloten met een ontwikkelende partij en via een grondexploitatie krijgt de gemeente dan inzicht in haar onderhandelingspositie. Op deze manier is de gemeente in staat het kostenverhaalsinstrumentarium optimaal in te zetten. In de situatie dat zowel de gemeente als derden eigendommen hebben in het exploitatiegebied kan zo nodig gedwongen kostenverhaal plaatsvinden door een exploitatieplan vast te stellen. In dit plan wordt aangegeven hoe de kosten over de verschillende eigenaren verdeeld worden, waarbij profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit een rol spelen. Een exploitatieplan is in principe hetzelfde als een gewone grondexploitatie, maar voor de kostenverdeling worden de eigendommen van alle partijen – ook die van de gemeente zelf – voor de getaxeerde waarde opgevoerd. De werkwijze daarvan is wettelijk vastgelegd (Wro). Op dit moment is alleen voor het plan Keenenburg V (locatie voormalig gemeentehuis) een exploitatieplan opgesteld. Naast het exploitatieplan heeft de gemeente voor haar eigen deel in dat plan ook nog een grex met de (werkelijke) cijfers van het eigen deel.

Bij het opstellen van een exploitatieopzet is uitgangspunt een minimaal kostendekkende opzet. Ingeval een exploitatietekort wordt verwacht en geaccepteerd, vindt nadere besluitvorming plaats over de dekking van dit tekort.

Een exploitatieopzet heeft de volgende functies:

- Financieel-economische sturing van (de uitvoering van) het plan
- Financieel-economische beleidsinformatie
- Toetsingskader voor planaanpassingen

Bij een exploitatieopzet hoort een duidelijke planbegrenzing. Binnen deze plangrenzen wordt het ruimtegebruik vastgelegd. Het ruimtegebruik is de grondslag voor de berekening van de opbrengsten en kosten.

De exploitatieopbrengsten worden geraamd volgens de methoden zoals verwoord in het hoofdstuk Grondprijnsbeleid. Uitgangspunt is de uitvoeringskosten zo reëel mogelijk te ramen. Het feitelijke saldo bij de afsluiting van een grondexploitatie wordt ten laste dan wel ten gunste van de algemene reserve grondexploitaties gebracht. Deze reserve fungeert als:

- Egalisatiereserve: de nadelige saldi worden gecompenseerd door de batige saldi van andere plannen;
- Weerstandsvermogen: de risico's bij planontwikkeling moeten in principe opgevangen kunnen worden binnen deze reserve. Wanneer dat niet mogelijk is moet ruimte gezocht worden binnen het algemene weerstandsvermogen van de gemeente, of zal vanuit de algemene dekkingsmiddelen van de gemeente aanvullende dekking aangewezen moeten worden.

Vanuit het voorzichtigheidsprincipe is de gemeente verplicht om verliezen op grondexploitaties direct af te dekken, terwijl winsten pas mogen worden genomen wanneer die gerealiseerd zijn. Tussentijds kan en moet (een deel van) de winst genomen indien de verdere uitvoering van het plan min of meer risicoloos is verzekerd. Door de commissie BBV (Besluit Begroting en Verantwoording) is een notitie vastgesteld waarin criteria zijn opgenomen voor de gevallen waarin tussentijdse winstneming plaats kan vinden. De gemeentelijke accountant ziet er bij de controle van de jaarrekening op toe dat dit op reële basis gebeurt.

Wanneer een grondexploitatie in uitvoering is genomen, en door de raad is vastgesteld, wordt de exploitatieopzet jaarlijks herzien en aan de raad ter vaststelling voorgelegd. Daarmee is de raad op de hoogte van de recente stand van zaken rond de grondexploitaties, en kan waar nodig besluiten nemen over het vervolg van de exploitaties.

#### **Investerin greserve**

Naast de algemene reserve grondexploitaties die specifiek voor de grondexploitaties beschikbaar is, zijn er voor de grondexploitaties ook nog geldmiddelen beschikbaar in de investeringsreserve. Binnen deze reserve zijn voor enkele projecten gelden gereserveerd die ook opgenomen zijn in de grexen van die projecten. In totaal gaat het per 1-1-2014 om een bedrag van naar raming € 4 miljoen, met name bestemd voor de realisering van recreatieve verbindingen in de Harnaschpolder en de aanleg van de Zuidhoornseweg.

#### **Bijzondere juridische constructies**

Regelgeving is continue in beweging. Soms lopen ontwikkelaars en/of de gemeente tegen wijzigingen in de regelgeving aan die in de praktijk onvermoede neveneffecten/consequenties hebben. In 2011 was dat bijvoorbeeld het geval. Mede vanwege de economische situatie in de bouwwereld is het tegenwoordig meestal niet meer zo dat ontwikkelaars alle gronden in één keer afnemen, maar dat dit gebeurt in de vorm van zogenoemde A-B-C-leveringen direct aan de uiteindelijke kopers. Bij de eerste gebruiknaam van een deel van het totale bouwperceel door de ontwikkelaar is er fiscaal gezien sprake van een economische levering waarover de ontwikkelaar in principe overdrachtsbelasting moet betalen. Bij de juridische levering van de individuele kavels is dan nog eens de gewone BTW verschuldigd. Om deze dubbele betaling van belasting te voorkomen is in 2011 meegewerkt aan een constructie waarbij de juridische levering toch gelijk met de economische levering plaatsvond, maar de betaling voor de individuele kavels op basis van een hypothecaire geldlening pas plaatsvond op de momenten van de juridische levering aan de uiteindelijke kopers. In principe is het voorkomen van dubbele belasting bij een ontwikkelaar ook de verantwoordelijkheid en risico van die ontwikkelaar. De problematiek is inmiddels bij de ontwikkelaars bekend, en de gemeente zal in principe ook niet meer meewerken aan de constructie zoals hiervoor weergegeven. Nieuwe wijzigingen in regelgeving of andere ontwikkelingen kunnen echter in de praktijk nieuwe problemen oproepen. Het is niet bij voorbaat uit te sluiten dat de gemeentelijke belangen bij de kwestie zo groot zijn dat het toch gewenst is mee te werken aan een of andere constructie. Mocht dit in de toekomst voor komen, dan zal het meewerken aan een bijzondere constructie vooraf aan de raad worden voorgelegd.

#### **Risicobepaling- en dekking**

Het ontwikkelen en realiseren van een plan bergt risico's in zich die zich uiteten in financiële consequenties. De aard van de risico's is beschreven in hoofdstuk 3 van deze beleidsnota. Volgens het BBV (paragraaf weerstandsvermogen/risicoparagraaf) moet de gemeente risico's van een grondexploitatie inventariseren. Vervolgens dient op basis van deze inventarisatie de hoogte van de risicoreserve (algemene reserve grondexploitaties) te worden vastgesteld. Als bij bepaling van de risico's blijkt dat de reserve van onvoldoende niveau is zal binnen de totale gemeentebegroting dekking moeten worden gevormd of aangewezen. Hierbij wordt als uitgangspunt genomen dat de omvang van de reserve en de eventueel aangewezen andere dekkingsmiddelen toereikend moeten zijn om de berekende risico's op te vangen. Aanwending van de algemene reserve grondexploitaties voor andere doeleinden zal niet plaatsvinden zo lang en voor zover er risico's worden gelopen bij grondexploitaties (inclusief nog niet in exploitatie genomen gronden).

De risico's worden bij de jaarlijkse herzieningen van de exploitatieopzetten en de jaarrekening in beeld gebracht.

Van plannen die in exploitatie zijn worden de gecalculerde verliezen bij de herziening van de kostprijsberekening ten laste van de reserve gebracht. Van plannen die worden afgesloten met een positief resultaat, wordt het batig saldo toegevoegd aan de reserve. In de plannen waar de gemeente gronden in voorraad (nog niet in exploitatie) heeft is met name de hoogte van de boekwaarde van de gronden een risico. Die boekwaarde mag niet hoger zijn dan de actuele waarde die de onroerende zaken hebben op basis van het heersende bestemmingsplan. Zo nodig vindt afboeking van het meerdere plaats ten

laste van de algemene reserve grondexploitaties (zoals inmiddels enkele keren is toegepast bij de centrumontwikkeling Den Hoorn).

#### **Tijdelijk beheer**

Bij de ontwikkeling van bouwplannen kan het voorkomen dat er bestaande woningen of bedrijfspanden worden verworven die niet direct afgebroken behoeven te worden dan wel waarvan afbraak nog niet gewenst is. Tot voor kort werd bij het tijdelijke beheer van deze panden met name gedacht aan anti-kraak. Verhuur voor anti-kraak levert geen geld op. Integendeel, de energiekosten zijn daarbij voor rekening van de gemeente. Mede door de problematiek van de vele woningen in Nederland die leeg staan en wachten op verkoop, zijn de mogelijkheden voor tijdelijke verhuur zonder dat er huurbescherming op gaat treden verruimd. De gemeente heeft dit aangegrepen om te trachten woningen die daarvoor in aanmerking komen niet meer anti-kraak te verhuren maar tijdelijk voor gewone verhuur. Tegenover de beheerslasten van deze eigendommen kan op deze manier ook enige opbrengst komen te staan. Dit speelt met name (nog) bij de eigendommen die behoren bij de grondexploitatie voor de centrumontwikkeling Den Hoorn. Het uitgangspunt hierbij is wel dat tijdelijke verhuur niet de ontwikkeling van een project mag vertragen.

Naast tijdelijk beheer van panden kan het overigens ook voorkomen dat gedurende een aantal jaren gronden beheerd moeten worden die voorlopig nog niet in ontwikkeling worden gebracht.

### **Hoofdstuk 6 - Erfpacht**

Tot voor kort maakte erfpacht geen onderdeel uit van het gemeentelijk grondbeleid. Buiten enkele specifieke situaties (horecagelegenheid bij busstation Maasland, speelterrein kinderopvang Kastanjehof en commerciële sportaccommodatie op sportcomplex Den Hoorn) waren er verder ook nog geen gronden in erfpacht uitgegeven. De stagnerende woningmarkt en de daarmee verband houdende moeizame uitgifte van gronden zijn aanleiding geweest om het instrument erfpacht bij nieuwe gronduitgiften in te zetten om de uitgifte van gronden en de woningbouw te stimuleren. Om gelijke redenen wordt het instrument zo nodig ook ingezet bij de uitgifte van gronden voor bedrijven door het Bedrijfschap Harnaspolder waarin onze gemeente participeert, ook financieel. Dit geldt ook voor de bedrijven die incidenteel voor kunnen komen in de grondexploitaties van de gemeente zelf. Teneinde daadwerkelijk de gronduitgiften te stimuleren is het beleid er op gericht om erfpachtbepalingen te hanteren die aantrekkelijk genoeg zijn voor potentiële kopers om erfpacht te accepteren. Hoofdkenmerken van die erfpachtbepalingen zijn daarom :

1. Geen verplichting om grond af te nemen in erfpacht, maar vrijblijvend.
2. Kopers kunnen de grond op enig moment altijd alsnog van de gemeente kopen.
3. Omdat de gemeente niet hoeft mee te delen in toekomstige waardeverminderingen kan de erfpachtcanon en de koopsom bij de tussentijds koop als hiervoor bedoeld gebaseerd blijven worden op de grondwaarde zoals die bij de oorspronkelijke gronduitgifte is bepaald.
4. De canonrente wordt gebaseerd op de geldende marktrente voor woninghypotheken met een rentevaste periode van (in principe) 10 jaar en Nationale Hypotheekgarantie, verminderd met 0,2%. Dit levert een lagere maandlast op voor de koper voor de grond. Voor bedrijven wordt maatwerk geleverd en kan een afwijkende (hogere) canonrente gelden dan voor woningen.

De inzet van het instrument erfpacht is ontstaan uit de behoefte om de (financiële) belangen van de gemeente zo goed mogelijk behulpzaam te zijn. Dit betekent ook dat nieuwe uitgiften in erfpacht in principe niet meer plaats zullen vinden wanneer dat niet meer voor de gemeentelijke belangen dienstbaar is. In die zin is erfpacht een instrument dat tijdelijk ingezet wordt. Uiteraard was en blijft het altijd mogelijk om in incidentele gevallen het instrument in te zetten wanneer de belangen van de gemeente daarmee worden gediend.

De uitgifte van gronden in erfpacht is een bevoegdheid van burgemeester en wethouders, maar desgevraagd heeft de raad in haar vergadering van 25 juni 2013 ingestemd met de invoering van dit instrument. Er zijn door het college "Algemene erfpachtbepalingen gemeente Midden-Delfland 2013" vastgesteld, en vanwege een tweetal kleine (niet inhoudelijke) correcties ook "Algemene erfpachtbepalingen gemeente Midden-Delfland 2014".

Vanaf de introductie van erfpacht eind 2013 zijn een zestal erfpachtovereenkomsten gesloten en vastgelegd in de benodigde notariële aktes voor kavels in Keenenburg III en Lookwest-Noord. Nieuwe erfpachtovereenkomsten zijn gesloten met 4 deelnemers uit de CPO-groep Maasland. Na een presentatie/uitleg over erfpacht waren die enthousiast over de voordelen van dit product. Eenzelfde uitleg is inmiddels gegeven aan de CPO-groep Schipluiden, terwijl er overleg gaande is met ontwikkelaars om bij de verkoop van hun woningen nadrukkelijker de mogelijkheid van erfpacht onder de aandacht te brengen van de kopers. De ervaringen tot nu toe geven de indruk dat bekendheid met de voordelen van erfpacht leidt tot (meer) erfpachtovereenkomsten. Het instrument kan daarmee voldoen aan de beoogde doelen ten aanzien van stimulering gronduitgiften en optimalisering van opbrengsten. Een complete evaluatie van het instrument erfpacht wordt nog apart aan uw raad voorgelegd.

Voor de grondexploitaties zijn uitgiften van gronden in erfpacht gelijk aan grondverkoop (het productieproces van de grond is afgerond). In de boekhouding van de gemeente wordt de erfpachtuitgifte verantwoord als een investering ter grootte van de grondwaarde die voor de erfpachtcanon wordt gehanteerd met een inkomst bij de grondexploitaties van dezelfde omvang. In de daarop volgende jaren

wordt in de begroting en jaarrekening 3% rente kapitaallasten aan de investering toegerekend. Daar tegenover staat dan de opbrengst van de jaarlijkse canon.

## Hoofdstuk 7

### **Samenvatting beleidsuitgangspunten**

In de voorliggende nota zijn beleidsuitgangspunten voor het grondbeleid verwerkt. Teneinde duidelijkheid te scheppen welke dat zijn worden deze beleidsuitgangspunten hieronder expliciet genoemd :

1. Gelet op de economische crisis en de invloed daarvan op grondexploitaties zal zeer terughoudend worden opgetreden om actief grondbeleid toe te passen voor nieuwe grondexploitaties. Faciliterend grondbeleid zal de komende jaren het uitgangspunt zijn (blz. 5).
2. Indien er redenen zijn om toch een strategische aankoop te verrichten voor de ontwikkeling van bouwlocaties, dan zal de raad daarvoor een apart voorstel worden gedaan, inclusief de dekking van de kosten (blz. 6).
3. Onafhankelijk van de gekozen methode voor de bepaling van de grondprijzen is het uitgangspunt dat de opbrengsten geoptimaliseerd en marktconform moeten zijn (blz. 7).
4. Uitgangspunt is dat de omvang van de algemene reserve grondexploitaties en de eventueel aangewezen andere dekkingsmiddelen toereikend moeten zijn om de berekende risico's op te vangen. Aanwending van de algemene reserve grondexploitaties voor andere doeleinden zal niet plaatsvinden zo lang er risico's worden gelopen bij grondexploitaties, inclusief de nog niet in exploitatie genomen gronden (blz. 9).
5. Erfpacht is een instrument dat in structurele zin tijdelijk ingezet wordt om de gemeentelijke belangen te dienen (blz. 10/11).

### **Bijlage 1 bij nota grondbeleid 2014**

Beschrijving beleidskaders en instrumenten

#### **Staatssteun**

De Europese regelgeving met betrekking tot staatssteun is een steeds belangrijker rol in het grondbeleid gaan spelen. Van staatssteun is sprake indien de begunstigde onderneming economisch voordeel ontvangt die zij onder normale marktvoorwaarden niet zou hebben verkregen. Indien een decentrale overheid transacties met grond of gebouwen (verkoop, aankoop, uitgifte in erfpacht of verhuur) met een onderneming aangaat voor een prijs die afwijkt van de marktprijs, kan sprake zijn van staatssteun. Staatssteun is ook binnen de context van de Wro (Grondexploitatiewet) van belang. Bij besluiten met betrekking tot onroerende zaken zal de gemeente moeten onderzoeken of staatssteun aan de orde is.

#### **Aanbesteding**

De doelstelling van het Europees aanbestedingsrecht is het verkrijgen van een transparante Europese markt. Ieder Europees bedrijf moet een gelijke kans krijgen een opdracht te verwerven ongeacht de nationaliteit. Door de Europese Unie zijn richtlijnen vastgesteld waarin voorschriften zijn opgenomen voor het door aanbestedende diensten verstrekken van overheidsopdrachten voor leveringen, diensten en werken. Indien de gemeente zelf grond bouw- en woonrijp maakt (actief grondbeleid), geldt de gemeente als aanbestedende dienst. In Nederland waren de Europese richtlijnen geïmplementeerd in het Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten (Bao) en het Besluit aanbestedingsregels speciale sectoren (Bass). Deze besluiten zijn inmiddels vervangen door de per 1 april 2013 in werking getreden Aanbestedingswet.

De Wet Implementatie Rechtsbeschermingsrichtlijnen Aanbesteden (WIRA) is op 19 februari 2010 in werking getreden. De WIRA geldt voor alle aanbestedende diensten, waaronder gemeenten. Met de WIRA zijn de Europese rechtsbeschermingsrichtlijnen omgezet in nationale wetgeving. Met een beroep op de WIRA kan een benadeelde ondernemer de rechter verzoeken een overeenkomst te vernietigen, omdat deze ten onrechte onderhands is gegund en volgens het Bao of Bass Europees aanbesteed had moeten worden.

#### **Wet ruimtelijke ordening**

In 2008 is de zogenoemde grondexploitatiewet opgenomen in de Wet ruimtelijke ordening (Wro). Sindsdien bevat de Wro een aantal voor de gemeente belangrijke bepalingen die een relatie hebben met grondexploitaties.

Zodra op een bepaalde ontwikkeling de Wro van toepassing is, dan is de gemeente verplicht het kostenverhaal te laten verlopen langs de weg van de grondexploitatiewet zoals verwerkt in de Wro. In de Wro zijn daartoe allerlei bepalingen opgenomen over bijvoorbeeld het privaatrechtelijke spoor van kostenverhaal en het publiekrechtelijke spoor, procedurele aspecten die daarbij in acht moeten worden genomen, en de kostensoorten die (zo nodig gedwongen) verhaald kunnen worden op private partijen. Het publiekrechtelijke spoor is lastiger uitvoerbaar dan het privaatrechtelijke spoor. In de praktijk – ook van de gemeente Midden-Delfland – wordt daarom zoveel mogelijk gebruik gemaakt van het privaatrechtelijke spoor, waarbij met een zogenoemde anterieure overeenkomst afspraken worden gemaakt over de wederzijds te leveren prestaties en het verhaal van gemeentelijke kosten.

#### **Wet voorkeursrecht gemeenten**

Volgens de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvvg) kan de gemeente in een aantal specifieke gevallen een voorkeursrecht tot koop op een onroerende zaak vestigen. De kern van de wet is dat een eigenaar

van een onroerende zaak waarop een voorkeursrecht rust deze onroerende zaak eerst aan de gemeente te koop dient aan te bieden. Op dat moment start de wettelijk geregelde aanbestedingsprocedure. Wanneer de gemeente deze onroerende zaak krijgt aangeboden moet zij binnen acht weken aangeven of zij deze tegen een nader overeen te komen prijs wenst te kopen. Indien dit principe-besluit positief is zal vervolgens onderhandeld worden over de prijs van de onroerende zaak.

Het besluit om gebruik te maken van de Wvg is een strategisch besluit. Bij vestiging van een voorkeursrecht heeft een eigenaar van een onroerende zaak niet de mogelijkheid om aan een ander dan de gemeente te verkopen. Marktpartijen kunnen op deze manier minder makkelijk grondposities innemen. De gemeente kan zo de prijsopdrijvende werking die daarvan uit gaat zoveel mogelijk tegengaan of voorkomen. Daarmee is het niet vanzelfsprekend dat de gemeente de onroerende zaak ook daadwerkelijk in bezit kan krijgen binnen de werkingstijd van het gevestigde voorkeursrecht.

Het moment waarop tot vestiging van een voorkeursrecht wordt overgegaan, moet worden gezien in het totaal van een verwervingsstrategie voor een (potentieel) plangebied. Uit praktisch oogpunt is het aanbevelenswaardig een voorkeursrecht te vestigen alvorens te trachten de onroerende zaken minnelijk te verwerven. Uiteraard dient rekening gehouden te worden met termijnen waaraan vestiging en werking van een voorkeursrecht zijn gebonden.

Niet uit het oog mag worden verloren dat de vestiging van een voorkeursrecht een openbaar stuk is, dat gepubliceerd moet worden. Op het moment van bekendmaking van vestiging van het voorkeursrecht is het direct voor iedereen duidelijk dat de gemeente plannen in een bepaald gebied heeft.

### **Onteigeningswet**

Onteigening is het meest ingrijpende instrument dat een gemeente kan inzetten om uitvoering te geven aan haar grondbeleid. Het maakt namelijk inbreuk op het eigendomsrecht en eigendom is het meest omvattende recht dat een persoon op een zaak kan hebben. Om die reden is de procedure in de Onteigeningswet (Ow) met veel waarborgen omkleed. De rechtvaardiging van een dergelijke inbreuk is gelegen in het gemeenschapsbelang dat van een hogere orde wordt geacht.

Meestal wordt onteigening ingezet als uiterste middel in het traject van minnelijke verwerving. Trajecten voor minnelijke verwerving en onteigening kunnen parallel naast elkaar gevoerd worden. In praktijk is onteigening een middel om een bestemmingsplan te realiseren. Indien een eigenaar van een onroerende zaak aantoonbaar dat hij zelf het beoogde plan binnen de door de gemeente te stellen randvoorwaarden kan verwezenlijken, kan hij de beoogde – gedwongen – eigendomsoverdracht aan de gemeente tegenhouden. Een beroep op zelfrealisatie moet overigens wel realistisch zijn en daarom slaagt in de meeste gevallen enkel een professionele ontwikkelaar hierin. Met de inwerkingtreding van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) wordt een omgevingsvergunning ook aangemerkt als onteigeningstitel.

Het toepassen van de onteigeningswet heeft overigens consequenties voor de planning van een project en de renteverliezen daarvan.

### **Besluit begroting en verantwoording (BBV)**

In het BBV zijn allerlei regels beschreven inzake de begroting, de jaarrekening, en de financiële administratie van de gemeente waaraan de gemeente zich ook bij de grondexploitaties moet houden. Bij de invoering van het BBV in 2004 is een commissie BBV ingesteld die tot taak heeft zorg te dragen voor een eenduidige uitvoering en toepassing van het BBV. Dit doet zij ondermeer door het beantwoorden van praktijkvragen, het uitbrengen van richtinggevende notities, en het doen van stellige uitspraken waar de gemeente zich verplicht aan moet houden. Specifiek voor de grondexploitatie heeft de commissie een "Notitie grondexploitatie" uitgebracht, waarin zowel enkele stellige uitspraken zijn opgenomen als enkele aanbevelingen. De stellige uitspraken hebben betrekking op verwerking van lasten en baten in de boekhouding/jaarrekening, de waardering van deze kosten, en de afboeking van (geprognostiseerde) verliezen. De aanbevelingen gaan over enkele punten die verwerkt kunnen worden in de zogenoemde financiële verordening van de gemeente, criteria voor tussentijdse winstnemingen, en actualisering van grondexploitaties wanneer marktomstandigheden daartoe aanleiding geven. In de notitie wordt ook ingegaan op de kosten die in een grondexploitatie ondergebracht kunnen worden, waaronder een bijdrage voor zogenoemde bovenwijkse voorzieningen. Op dit laatste onderwerp wordt hierna bij "Nota bovenwijkse voorzieningen" nader ingegaan. Met zowel de verplicht te volgen stellige uitspraken van de commissie als de aanbevelingen wordt door de gemeente rekening gehouden.

#### *Bijdrage aan de Stichting Groenfonds Midden-Delfland*

Middels afgesloten convenanten met de gemeenten Delft en Den Haag heeft de gemeente zich verplicht om voor de woningen die in een daarbij aangewezen deel van de Harnaschpolder worden gebouwd (Lookwest-Noord en noordelijk deel Kreekzone) een bijdrage aan de stichting Groenfonds Midden-Delfland te verstrekken van € 1.361,34 per woning. In de nota grondbeleid 2009 heeft de gemeente zichzelf een inspanningsverplichting opgelegd om ook vanuit andere ruimtelijke ontwikkelingen een bijdrage aan de Stichting Groenfonds te verstrekken ad € 1.361,-- per woning en € 5,-- per m<sup>3</sup> uitgeefbare grond voor bedrijfsterreinen c.a. Deze bijdrage is eigenlijk ten onrechte in de nota grondbeleid 2009 terecht gekomen. Dergelijke bijdragen kunnen niet (afgedwongen) verhaald worden op andere ontwikkelaars, en horen daarom niet in grondexploitaties thuis. Op grond van het BBV moet de bijdrage aangemerkt worden als een vorm van winstbestemming. Omdat we ons in deze nota willen beperken tot hetgeen behoort bij de grondexploitaties zelf, nemen we de onverplichte bijdrage aan de stichting niet meer op in deze nota. Dit betekent niet dat er geen bijdrage meer verstrekt kan worden aan de



stichting vanuit de andere ruimtelijke ontwikkelingen. Dit kan dan echter aan de orde komen bij de bestemming van winsten op grondexploitaties dan wel de bestemming van het saldo van de algemene reserve grondexploitaties. De contractueel wel verplichte bijdragen aan de Stichting Groenfonds (op grond van de convenanten met Delft en Den Haag) blijven wel in de grondexploitaties staan, maar moeten dan gezien worden als (tussentijdse) winstnemingen.

#### **Exploitatieverordening**

De Exploitatieverordening gemeente Midden-Delfland 2004 is op 27 april 2004 door de raad vastgesteld. Deze verordening bevat de voorwaarden waaronder de gemeente medewerking zal verlenen aan het in exploitatie brengen van gronden door derden. Deze verordening is nog gebaseerd op de oude wet op de ruimtelijke ordening, en geldt alleen nog voor gevallen waarop nog de oude wetgeving van kracht is. Omdat deze er niet zijn, kan de verordening worden ingetrokken.

Ook de nieuwe Wet ruimtelijke ordening kent een exploitatieverordening, maar dat is geen verplicht vast te stellen verordening. Deze facultatief vast te stellen verordening kan bepalingen bevatten met betrekking tot de procedure voor het tot stand komen van een overeenkomst over grondexploitatie en de inhoud daarvan. De nieuwe Wet ruimtelijke ordening bevat een uitputtende regeling voor kostenverhaal. Een exploitatieverordening op basis van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening, die geen ruimere bepalingen mag bevatten dan de wet, is daardoor niet nodig. Om die reden heeft de VNG ook geen modelverordening daarvoor vervaardigd.

#### **Planschadeovereenkomsten**

Op grond van de (nieuwe) Wet op de ruimtelijke ordening kan de gemeente planschade verhalen op de initiatiefnemer van een bouwproject. Dat kan via een aparte overeenkomst of meegenomen worden in een bredere (anterieure) overeenkomst. In de praktijk geschiedt bij de gemeente dit laatste.

#### **Anterieure overeenkomsten**

Bij de beschrijving hierboven van de wet ruimtelijke ordening is aangegeven dat er een publiekrechtelijk spoor en een privaatrechtelijk spoor mogelijk zijn om tot kostenverhaal te komen, en dat de gemeente zoveel mogelijk werkt met het privaatrechtelijke spoor met behulp van anterieure overeenkomsten. Bij dergelijke overeenkomsten is er ook meer contractvrijheid dan bij de begrensde mogelijkheden van het publiekrechtelijke spoor. In anterieure overeenkomsten kunnen ook afspraken worden opgenomen die niet via het publiekrechtelijke spoor afgedwongen kan worden.

#### **Nota bovenwijkse voorzieningen**

Een bovenwijkse voorziening kan gedefinieerd worden als een voorziening van openbaar nut, waarvan het belang en de baat uitstijgen boven de exploitatie van een (exploitatie)gebied, en waarvan de kosten – vanwege het nut voor meerdere gebieden – niet door één exploitatie moet worden gedragen. Denk daarbij bijvoorbeeld aan een ontsluitingsweg voor meerdere wijken, of een rioolgemaal dat het rioolwater voor meerdere wijken moet gaan verwerken.

In de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening is expliciet aangegeven hoe omgegaan moet worden met het kostenverhaal van bovenwijkse voorzieningen. Kostenverhaal kan alleen worden afgedwongen wanneer voldaan wordt aan een drietal criteria :

- Profijt. De te ontwikkelen locatie moet nut ondervinden van de werken, maatregelen of voorzieningen. De realisering of verbetering van de voorziening moet ook samenhangen met een functieverandering van een of meerdere gebieden (louter groot onderhoud aan een bestaande voorziening valt daar dus niet onder).
- Toerekenbaarheid. Er moet een causaal verband bestaan tussen de gebiedsontwikkeling en de kosten. De voorzieningen zouden (geheel of gedeeltelijk) niet aan de orde zijn zonder die gebiedsontwikkeling. Aan de hand van objectieve criteria moet vastgesteld kunnen worden dat de voorziening echt nodig is.
- Proportionaliteit. Indien meerdere gebieden profijt hebben van een voorziening moeten de kosten aan de hand van expliciet gemaakte verdeelmaatstaven over al die gebieden (en dat kunnen ook bestaande gebieden zijn) verdeeld worden.

Voor afgedwongen kostenverhaal is het noodzakelijk dat het aandeel in de bovenwijkse voorzieningen verwerkt worden in een door de raad vast te stellen exploitatieplan (het publiekrechtelijke spoor). Omdat er een grote mate van contractvrijheid bestaat bij anterieure overeenkomsten spelen bij dit privaatrechtelijke spoor de genoemde criteria geen expliciete rol, maar niet verwacht mag worden dat ontwikkelaars bereid zijn om niet onderbouwde kosten voor bovenwijkse voorzieningen voor hun rekening te nemen. In 2011 is onderzocht of het voor de gemeente zinvol is om een nota bovenwijkse voorzieningen vast te laten stellen als kader voor het (afgedwongen) kostenverhaal van dergelijke voorzieningen. Nog los van de lastige juridische vormgeving daarvan bleek dat er eigenlijk geen kosten voor bovenwijkse voorzieningen worden gemaakt waarvan het zinvol is het afgedwongen kostenverhaal op die manier vorm te geven. Er zijn weliswaar in met name Den Hoorn enkele investeringen die als bovenwijkse voorziening zouden kunnen worden aangemerkt (bijvoorbeeld aanleg van de Harnaschdreef en de Zuidhoornseweg), maar via de eigen grondexploitaties en het aandeel voor bestaande gebieden komen de kosten daarvan toch al voor rekening van de gemeente, of zijn met het Bedrijfschap Harnaschpolder reeds afspraken gemaakt over verdeling van kosten voor voorzieningen die voor beide partijen van belang zijn. Bijdragen aan de Stichting Groenfonds Midden-Delfland kunnen niet voldoen aan de hierboven genoemde criteria. Het profijt voor te ontwikkelen gebieden kan niet hard gemaakt worden, er

is geen causaal verband te leggen, en het profijt van het buitengebied strek zich feitelijk uit over de gehele metropoolregio.

Om vorengenoemde redenen is afgezien van een voorstel om een dergelijke nota vast te stellen.

De reeds genoemde lastige juridische vormgeving is overigens voor het ministerie van infrastructuur en milieu begin vorig jaar aanleiding geweest om een onderzoek te starten naar de wenselijkheid om het kostenverhaal van bovenwijkse voorzieningen anders te gaan regelen, bijvoorbeeld in de vorm van forfaitaire bedragen per woning. Indien dit onderzoek leidt tot wijziging van de wetgeving zal nader bekeken worden of en hoe dit voor onze gemeente toegepast kan worden.

#### **Vormen gemeentelijk grondbeleid**

##### **Actief grondbeleid**

De gemeente speelt bij een actief grondbeleid een actieve rol. Zo verwerft zij grond, maakt de grond bouwrijp en geeft vervolgens de gronden uit. Met actief grondbeleid behoudt de gemeente invloed over zowel de productie als de exploitatie van gebiedsontwikkelingen. Dit gaat gepaard met risico's in verband met de ontwikkeling van gronden, die vooraf zoveel mogelijk worden vastgelegd en beheerst. De gemeentelijke kosten kunnen via gronduitgifteprijzen worden verhaald op partijen die bij de ontwikkeling gebaat zijn (binnen de mogelijkheden van de markt).

De voordelen van een actief grondbeleid zijn:

- Grootst mogelijke sturing op doelstellingen en planontwikkeling mogelijk;
- Goede markt- en onderhandelingspositie;
- Mogelijkheid om ongewenste (ruimtelijke) ontwikkelingen tegen te gaan c.q. te kanaliseren;
- Kostenverhaal via gronduitgifte.

Tegenover deze voordelen staan als nadelen de (financiële) risico's die met ontwikkeling van bouwlocaties verband houden en de benodigde kennis en capaciteit.

##### **Faciliterend grondbeleid**

Bij faciliterend of passief grondbeleid laat de gemeente het initiatief voor bouwplannen aan de markt c.q. aan private grondeigenaren over. In een dergelijke situatie maakt de gemeente met de bouwende en/of ontwikkelende partij afspraken over kostenverhaal. Dit is een in de wet voorgeschreven verplichting. De kostenverhaalsmethodiek die sinds 3 jaar verankerd is in de Wro biedt gemeenten een uitgebreid instrumentarium voor kostenverhaal, verevening en het stellen van locatie-eisen bij particuliere grondexploitatie. Op basis hiervan kan de gemeente exploitatiekosten verhalen via een zogenoemde anterieure overeenkomst of - als geen overeenstemming wordt bereikt - een exploitatieplan. Kostenverhaal vindt dan plaats bij afgifte van een omgevingsvergunning. Op deze manier is de gemeente toegerust om ook bij faciliterend grondbeleid een zekere regierol te behouden. Dit kan ertoe leiden, dat de gemeente een andere afweging maakt over haar rol in ruimtelijke ontwikkelingen (actief of passief) ten opzichte van het verleden.

##### **Publiek-private samenwerking (PPS)**

Bij PPS zijn de volgende vormen te onderscheiden:

**Bouwclaimmodel** : Bij dit model kan de private eigenaar de grond verkopen aan de gemeente in ruil voor een bouwclaim (compenserend bouwvolume). De gemeente koopt in dit geval gronden van partijen. Zij voert voor eigen rekening en risico de grondexploitatie en levert bouwrijpe grond aan dezelfde partijen. Op dit moment heeft de gemeente nog te maken met enkele bouwclaims vanuit het verleden.

**Joint-venture** : bij een dergelijk model hebben diverse partijen grondeigendom en kunnen zij besluiten samen te werken in de vorm van een samenwerkingsovereenkomst of de oprichting van een aparte rechtspersoon, bijvoorbeeld een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke grondexploitatie maatschappij (GEM). De gemeente participeert daarin. De risico's van de grondexploitatie worden naar rato gedragen door alle deelnemende partijen.

**Concessie** : bij dit model laat de gemeente de gehele ontwikkeling over aan één of meerdere private partij(en). De gemeente stelt wel het programma van eisen op, maar de grond- en bouwexploitatie wordt gevoerd door een andere partij. De gemeente hanteert in dit geval een faciliterend grondbeleid. Naar gelang de exacte situatie kunnen zich in de praktijk varianten op bovengenoemde vormen ontwikkelen. Het Bedrijfschap Harnaschpolder is een voorbeeld van een joint-venture met aspecten van het bouwclaimmodel.

##### **Regie, risico**

Bij actief en passief grondbeleid zijn er voor deze twee aspecten voor de gemeente verschillende wensen dan wel opties:

- Regie heeft alles te maken met de mate van betrokkenheid van de gemeente bij het eindresultaat van een bepaald project. De vraag die daarbij moet worden gesteld is of er sterke sturing en opvolging noodzakelijk is. Dit gelet op de gewenste eindresultaat en andere spelers die bij het project betrokken zijn.
- Risico is een niet te verwaarlozen aspect. De vraag die moet worden gesteld is hoeveel risico kan en wil de gemeente nemen in een project, mede in relatie tot het weerstandsvermogen en de maatschappelijke en bestuurlijke acceptatie?

Er kunnen vier soorten risico's worden onderscheiden in de grondexploitaties:

1. Waarderingsrisico's: deze risico's omvatten het risico dat een aangekocht perceel niet voor de verwervingsprijs in de exploitatie kan worden ingebracht en het risico van de rentelasten van verworven percelen.
2. Marktrisico's: tot deze risico's behoren risico's van uitvoeringskosten, afzetrisico's en economische uitvoerbaarheid.
3. Organisatierisico's: deze risico's kan de gemeente zelf beïnvloeden; het gaat, bijvoorbeeld, om risico's van interne organisatie, maar ook om het risico dat een door de gemeente zelf gewenst kwaliteitsniveau met zich meebrengt of om de hoogte van kosten voor voorbereiding en toezicht.
4. Contractrisico's: tijdens de looptijd van een contract kunnen er interpretatieverschillen ontstaan over de nakoming van daarin opgenomen afspraken.

Afhankelijk van de fase waarin een exploitatie zich bevindt, zullen de bovengenoemde risico's groter of kleiner zijn. Hoe verder de gemeente is gevorderd met de uitvoering, hoe kleiner de risico's zullen zijn.

Aan het aspect risico zal bij de beoordeling van een initiatief c.q. project in de aanvangsfase een prominente rol moeten worden toebedeeld.

#### **Bijlage 2 – Processchema grondprijsbepaling**

## GRONDPRIJSBEPALING VOOR WONINGBOUW

