

Besluit van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Midden-Delfland houdende regels omtrent grondbeleid

Op 19 maart 2019 heeft het college van burgemeester en wethouders van Midden-Delfland de 'Nota Grondbeleid 2019' vastgesteld. Deze nota vervangt de 'Nota grondbeleid 2014'.

Deze nota betreft alleen de bedrijfsmatige productie van bouwgrond voor woningbouw en bedrijfslocaties. Andere vormen van grondbeleid, zoals agrarische gronden en de verkoop van snippergroen horen hier niet toe.

Versie : maart 2019

Inhoud

1. **Waarom nota en waarom herziening?**
2. **Keuze gemeentelijke grondbeleid**
3. **Kostenverhaal**
4. **Grondprijnsbeleid**
5. **Financieel kader bij actief grondbeleid**
6. **Erfpacht**
7. **Samenvatting van beleidsuitgangspunten**

Bijlage 1 - Processchema grondprijnsbepaling woningbouw

Hoofdstuk 1 – Waarom nota en waarom herziening?

Waarom een Nota grondbeleid?

Binnen de gemeentelijke begroting staan doelstellingen die het ruimtelijke beleid bepalen. Het gaat hierbij over wonen, economische ontwikkeling, openbare ruimte/ infrastructuur, recreatie en natuur. Meer specifiek gaat het om het realiseren van woningbouw, het realiseren van werklocaties (bedrijven-detailhandel-kantoren), versterking van de glastuinbouw, horeca en sociale voorzieningen gerelateerd aan onderwijs, zorg, sport en cultuur. De Nota Grondbeleid vormt het beleidskader waarmee de gemeente sturing geeft aan de ruimtelijke ontwikkelingen.

Het meest gebruikte publiek rechtelijke instrumentarium om sturing te geven aan ruimtelijke ontwikkelingen bestaat uit de bestemmingsplannen passend binnen het kader van de omgevingsvisie. Naast dat de gemeente de gewenste bestemmingen vastlegt, dient de gemeente er ook naar te streven dat de bestemmingen daadwerkelijk tot stand komen. Over de vraag hoe wij ons hierbij opstellen gaat deze Nota Grondbeleid.

Uitsluitingen

Deze Nota Grondbeleid gaat niet in op het grondinstrumentarium voor agrarische gronden en de verkoop van snippergroen in de dorpen. Wel kunnen deze onderwerpen naar voren komen bij de realisatie van andere doelstellingen. Denk daarbij bijvoorbeeld aan het beleid om verspreid liggend glas te saneren door middelen die wij met grondexploitaties kunnen genereren (Maaslandse Dam).

Keuze mogelijkheden

Als gemeente zijn er grofweg twee keuzes als het gaat over het realiseren van gewenste bestemmingen: actief grondbeleid en passief grondbeleid. Actief grondbeleid houdt kortweg in dat wij zelf gronden gaan verwerven, bouwrijp maken, uitgeven en woonrijp maken. Anderzijds is er faciliterend grondbeleid. Wij faciliteren ontwikkelaars bij het realiseren van de gewenste doelstellingen. In hoofdstuk 2 schetsen wij wat ons uitgangspunt is.

Specifieke onderwerpen

In deze Nota Grondbeleid komen nog een aantal specifieke onderwerpen naar voren. Dit zijn kostenverhaal en Nota Bovenwijkse Voorzieningen (hoofdstuk 3), grondprijnsbeleid (hoofdstuk 4), financieel kader bij actief grondbeleid (hoofdstuk 5) en erfpacht (hoofdstuk 6).

Aanleiding voor actualisatie van de Nota Grondbeleid

In de financiële verordening, die de raad op 8 maart 2011 vaststelde, staat in artikel 16 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 24 februari 2015 vastgesteld.

In het collegewerkprogramma 2018-2022 zijn specifieke wensen beschreven over onder andere het ontwikkelen van woningen en het verplaatsen van bedrijven. Dit vormt de aanleiding om het grondbeleid in relatie te brengen met de gewenste doelstellingen.

Hoofdstuk 2 – Keuze gemeentelijk grondbeleid

Soorten grondbeleid

Zoals hiervoor beschreven wil de gemeente ruimtelijke doelstellingen realiseren. De gemeente schept kaders voor deze ontwikkelingen. Deze kaders bestaan uit planologische kaders en specifieke beleidsdoelstellingen. De planologische kaders staan beschreven in de omgevingsvisie en komen terug in bestemmingsplannen. Specifieke beleidsdoelstellingen vormen bij ons bijvoorbeeld de Woonvisie, de Energievisie en de raadsnotie over gasloos bouwen.

Als gemeente zijn er grofweg twee keuzes als het over het grondbeleid gaat. Actief grondbeleid en passief grondbeleid. De verschillen beschrijven we hieronder.

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 bij de ontwikkeling van gronden. Uiteraard tracht de gemeente deze vooraf zoveel mogelijk vast te leggen en te beheersen. De gemeente verhaalt haar kosten voor de ontwikkeling via gronduitgifteprijs op partijen die bij de ontwikkeling gebaat zijn (binnen de mogelijkheden van de markt).

De voordelen van een actief grondbeleid zijn:

- Maakt grootst mogelijke sturing op doelstellingen en planontwikkeling mogelijk, dus een hoge mate van regie;
- Een goede markt- en onderhandelingspositie;
- Geeft de mogelijkheid om ongewenste (ruimtelijke) ontwikkelingen tegen te gaan of ze te kanaliseren;
- Kostenverhaal gaat via de gronduitgifte.

Tegenover deze voordelen staan als nadelen:

- Aangaan van hogere mate van (financiële) risico's die met ontwikkeling van bouwlocaties verband houden;
- Beschikbaarheid van de benodigde kennis en capaciteit.

Faciliterend grondbeleid

Bij faciliterend of passief grondbeleid laat de gemeente het initiatief voor bouwplannen aan de markt of 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 is verankerd in de Wet op de ruimtelijke ordening (Wro) en biedt gemeenten een uitgebreid instrumentarium voor kostenverhaal, verevening en het stellen van locatie-eisen bij een 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 verlening van een omgevingsvergunning. Op deze manier is de gemeente toegerust om ook bij faciliterend grondbeleid een zekere regierol te behouden. Deze regierol is kleiner dan bij actief grondbeleid. De financiële risico's bij de gemeente beperken zich primair tot het verhalen van plankosten voor de begeleiding van het project voor zover daar geen bouwleges tegenover staan.

De voordelen van facilitair grondbeleid zijn:

- Er zijn minder tot geen voorinvesteringen voor de gemeente;
- Het kostenverhaal is verankerd in de Wro;
- Er is enige regie mogelijk via publiekrechtelijke instrumenten;
- De grootste risico's worden overgeheveld naar de markt.

De nadelen zijn:

- De gemeente heeft geen profijt van waardestijging van de grond;
- De gemeente is afhankelijk van andere partijen om haar doelstellingen te behalen.

Tussenvormen

Uiteraard zijn er mogelijke vormen te onderscheiden waarbij actief en faciliterend grondbeleid in elkaar verstrengeld raken. Er is dan sprake van een 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 voert voor eigen rekening en risico de grondexploitatie en levert bouwrijpe grond aan dezelfde partijen. De bouwclaimhouder krijgt op dezelfde of een andere locatie voorrang bij de mogelijkheid om te bouwen.

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 grondexploitatiemaatschappij (GEM). De gemeente participeert daarin. De deelnemende partijen dragen de risico's van de grondexploitatie naar rato .

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 laat de grond- en bouwexploitatie over aan een andere partij. De gemeente hanteert in dit geval een faciliterend grondbeleid.

In de praktijk kunnen varianten op bovengenoemde vormen ontstaan. Het Bedrijfschap Harnaschpolder is een voorbeeld van een joint-venture met (bij de start) aspecten van het bouwclaimmodel.

Keuze actief of faciliterend grondbeleid

Het grondbeleid komt voort uit wensen vanuit andere beleidsvelden. Aangezien de gemeente zich actief inzet om beleid te formuleren (bijvoorbeeld meer woningen) is het een natuurlijke gedachte om ook actief deze doelstellingen te realiseren en hier dan ook verantwoordelijkheid voor te nemen. Dit zou leiden tot actief grondbeleid.

Wij denken dat dit als primair uitgangspunt niet noodzakelijk is.

Primair faciliterend grondbeleid

De gemeente heeft heldere beleidsdoelstellingen op het gebied van wonen, demografische doelstellingen en het gewenste voorzieningenniveau. Door het publiekrechtelijke instrument om bestemmingen aan te passen dragen wij zorg voor het realiseren van gewenste ontwikkelingen en het voorkomen van ongewenste ontwikkelingen. Wij gaan er van uit dat grondeigenaren/ ondernemers in onze gemeente in veel gevallen zelf in staat zijn om ontwikkelingen ter hand te nemen.

Wij verwachten dat bijvoorbeeld de ontwikkeling van woningbouw eerder haalbaar is als grondeigenaren/ ondernemers zelf ontwikkelingen ter hand nemen. Voordeel voor de grondeigenaren/ ondernemers is dat zij rendement kunnen maken op de ontwikkelingen. Dit rendement kan financieel of kwalitatief (van de woning, het bedrijf of de bedrijfsvoering) van aard zijn.

De gemeente is wettelijk verplicht om de gemeentelijke plankosten voor het begeleiden van het plan te verhalen bij de ontwikkelende partij. Dit doen wij via een anterieure overeenkomst of via een exploitatieplan.

In de komende vier jaar zijn we niet van plan om agrarisch bestemde gronden om te zetten in de bestemming wonen of bedrijvigheid. We verwachten hierdoor niet dat het financieel rendement dusdanig groot zal zijn dat de gemeente er voor moet zorgen dat het financieel rendement per se ten gunste van de gemeente moet komen.

Actief grondbeleid als achtervang

Daar waar grondeigenaren/ ondernemers niet willen of kunnen ontwikkelen leidt dat tot vertraging in het realiseren van de ruimtelijke doelstellingen. Oorzaken kunnen zijn dat de grondeigenaar/ ondernemer haar locatie/ omgeving niet wil verlaten, de planvorming leidt tot een financieel tekort of dat de risico's te hoog zijn of de belasting voor de eigenaar/ ondernemer te hoog is. In het geval dat de ontwikkelingen niet spontaan tot stand komen moet de gemeenteraad zich afvragen of de ruimtelijke ontwikkeling belangrijk genoeg is om als gemeente over te gaan op actief grondbeleid.

Daarnaast kan de situatie zich voordoen dat de grondeigenaar/ ondernemer andere doelstellingen nastreeft dan het gemeentelijke beleid. In dat geval kan het actief verwerven van de grond een alternatief zijn. Het nadeel van het dragen van risico's acht de gemeente dan van ondergeschikt belang aan het belang van de te realiseren beleidsdoelstellingen.

Bij het besluit tot actief grondbeleid zal de raad in de meeste gevallen besluiten een grondexploitatie op te stellen. In andere gevallen kan slechts sprake zijn van een strategische grondaankoop.

Hoofdstuk 3 – Kostenverhaal

Overeenkomstig de doelstelling van de Afdeling Grondexploitatie in de Wet ruimtelijke ordening verhaalt de gemeente alle uit het project voor de gemeente voortvloeiende kosten op de initiatiefnemer. Dit gaat primair via een anterieure overeenkomst en/ of een planschadeovereenkomst.

Mogelijke situaties kostenverhaal

Een aantal mogelijke situaties voor kostenverhaal zijn:

- Als een eigenaar/ondernemer vastgoed ontwikkeld binnen de ruimtelijke kaders (bestemmingsplan) vraagt hij een omgevingsvergunning aan en betaald de initiatiefnemer leges.
- Als de initiatiefnemer een plan heeft buiten de bestaande kaders en dat leidt tot aanpassingen van het bestemmingsplan, verhaalt de gemeente de plankosten via een anterieure overeenkomst. In deze anterieure overeenkomst spreken de initiatiefnemer en de gemeente af dat de initiatiefnemer zoveel mogelijk van de bijkomende activiteiten zelf organiseert en afhandelt, mogelijke gevolgschade op zich neemt en de gemeentelijke plankosten vergoed. Om de gemeentelijke kosten zo laag mogelijk te houden leggen wij juridisch vast dat de initiatiefnemer dan zoveel mogelijk onderdelen voor het nieuwe bestemmingsplan zelf aanlevert en ook zorg draagt voor communicatie met de omgeving.
- Als de initiatiefnemer en de gemeente het wel eens zijn over de gewenste ontwikkeling, maar het niet eens zijn over de voorwaarden, komt er geen anterieure overeenkomst tot stand. De gemeente zal een bestemmingsplanwijziging in procedure brengen, maar voorziet dit van een exploitatieplan. Het exploitatieplan vormt dat de basis voor het kostenverhaal.
- Als de grondeigenaar/ ondernemer en de gemeente het niet eens zijn over de gewenste ontwikkeling kan de gemeente besluiten een bestemmingsplanwijziging in procedure te brengen. Deze is dan voorzien van een exploitatieplan. De gemeente kan er voor kiezen om, binnen bepaalde kaders, tot onteigening over te gaan. De gemeente gaat dan over tot actief grondbeleid en stelt naast een exploitatieplan ook een grondexploitatie op.

Risico's bij anterieure overeenkomsten

Aan het opstellen van een anterieure overeenkomst gaat personele inzet en kosten vooraf. De gemeente loopt het risico dat zij met een partij niet tot overeenstemming komt. De ambtelijke kosten zijn dan niet gedekt via kostenverhaal. Dit risico kan de gemeente vermijden door zo snel mogelijk tot een overeenkomst te komen. Wij zijn van mening dat we de initiatiefnemer niet te snel tot de ondertekening van een anterieure overeenkomst moeten dwingen. Dit weerhoudt initiatieven.

Ook na het ondertekenen van een anterieure overeenkomst loopt de gemeente risico's. Vaak is de betaling gekoppeld aan het indienen van een bouwplan of het verstrekken van een omgevingsvergunning. Deze handelingen kan de gemeente publiekelijk niet afdwingen. Het komt voor dat initiatiefnemers zich alsnog terugtrekken door gewijzigde omstandigheden of het niet verkrijgen van de benodigde financiële middelen. Het kan ook voorkomen dat de ambtelijke kosten achteraf hoger zijn en de gemeente deze niet meer kan verhalen op de initiatiefnemer.

Reserve opstartkosten begeleiding particuliere bouwiniciatieven

Om bovenstaande voor rekening van de gemeente blijvende kosten op te kunnen vangen is bij de begrotingsbehandeling 2012 besloten een reserve te vormen. Opbrengsten die de gemeente later alsnog ontvangt storten wij dan weer in de reserve. (de reserve opstartkosten begeleiding particuliere bouwiniciatieven). Een aandachtspunt is wel dat de reserve voor een groot deel al is uitgeput.

Kostenverhaal bij actief grondbeleid

Als er sprake is van actief grondbeleid met een gemeentelijke grondexploitatie, is het uitgangspunt dat de gemeentelijke kosten verrekend zijn in de uitgifteprijs. Als de kosten hoger zijn dan marktprijs maakt de gemeente verlies op de exploitatie. Als de kosten lager zijn dan de marktprijs maakt de gemeente winst op de exploitatie.

Nota Bovenwijkse Voorzieningen

Als de gemeente een openbare voorziening realiseert die van nut is voor meerdere gebieden dan kan de gemeente er over denken om deze voorziening te zien als bovenwijkse voorziening. Denk hierbij aan een ontsluitingsweg voor meerdere wijken of een rioolgemaal dat het rioolwater voor meerdere wijken moet gaan verwerken.

In de 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 aantal criteria. Deze zijn kort gezegd het profijtbeginsel, de toerekenbaarheid en proportionaliteit.

In 2011 is voor het eerst onderzocht of het voor de gemeente zinvol is om een separate 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 dit niet zinvol is.

Stichting Groenfonds Midden-Delfland

Bijdragen aan de Stichting Groenfonds Midden-Delfland kunnen niet voldoen aan de hierboven genoemde criteria. Wij kunnen het profijtbeginsel, het causaal verband en de proportionaliteit voor te ontwikkelen gebieden binnen Midden-Delfland niet hard maken. Het profijt van het buitengebied strek zich feitelijk uit over de gehele metropoolregio.

In verband hiermede is bij de herziening van de grexen per 1-1-2018 de bijdrage aan het Groenfonds alleen nog bij (een deel van) de grondexploitatie Kreekzone opgenomen. Dit deel is contractueel vastgelegd. Bij de andere grondexploitaties nemen wij de bijdrage niet meer op. Bij de bestemming van een (positief) saldo van een grondexploitatie dan wel een positief saldo van de algemene reserve grondexploitaties kan de raad alsnog besluiten om een bijdrage te doen aan het Groenfonds.

Hoofdstuk 4 - Grondprijsbeleid

Het grondprijsbeleid geeft inzicht in de methode waarmee we tot grondprijzen bij het uitgeven van grond komen en eventueel de grondprijzen zelf. Hierbij kunnen wij onderscheid maken tussen verschillende functies: verschillende soorten woningen, verschillende soorten gebruik voor bedrijfsmatige gronden en verschillende soorten van gebruik voor voorzieningen al dan niet voor maatschappelijke nut. Uitgangspunt is altijd marktconformiteit. Voor het bepalen of aantonen van de marktconforme waarde van grond bestaat een aantal methoden.

Grondprijsmethoden

Hieronder volgt een beknopte uiteenzetting van een aantal relevante methoden.

Kostprijsmethode

Dit is historisch gezien de meest oorspronkelijke methode voor de 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 residueel rekenen wordt uitgegaan van de marktwaarde van vastgoed om te berekenen wat er maximaal gerekend kan worden voor de prijs van 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 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%. De gemeente hanteerde deze methodiek bijvoorbeeld bij de ontwikkeling van Look-West.

Keuze grondprijsmethode

Het antwoord op de vraag welke methode wij hanteren is mede afhankelijk van de functies die we willen realiseren en de eventuele randvoorwaarden die wij stellen (bijvoorbeeld 30% sociale woningbouw, duurzaam en Cittaslow). 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 de gemeente gronden doorverkoopt aan bedrijven/ ontwikkelaars. Er is een processchema opgesteld dat duidelijkheid moet scheppen dat de gemeente geen staatssteun geeft bij de uitgifte van gronden voor projecten. U treft dit processchema aan als bijlage 1 van deze nota.

Vaststellen grondprijzen

Er zijn in het land een aantal (grotere) gemeenten die jaarlijks een Nota Grondprijsbeleid vaststellen. In een dergelijke nota nemen zij dan de gehanteerde prijzen per vierkante meter of de methode van prijsberekening op. Onze gemeente kent geen grote aantallen uitgiften 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 Grondprijsbeleid is daardoor niet zinvol.

De grondprijzen voor bedrijven bepalen wij op een andere manier. Dit komt onder andere omdat de uitgifte daarvan niet frequent voorkomt. Het hierboven genoemde processchema volgen wij daarbij

ook zoveel mogelijk. De comparatieve methode kunnen wij voor bedrijfsterreinen in of nabij de Harnaschpolder gebruiken door dezelfde uitgifteprijs te hanteren als bij het Bedrijvenschap Harnaschpolder. Voor detailhandel of maatschappelijke voorzieningen in een van de dorpskernen ligt de residuele berekeningsmethode meer voor de hand. Vanwege het specialistische karakter (de huurprijzen van winkelruimte in de lokale markt spelen daarbij een rol) ligt het laten uitvoeren van taxaties voor deze categorie doorgaans toch meer voor de hand.

Voor een drietal specifieke situaties maken wij een uitzondering en bepalen wij wel vaste grondprijzen voor een bepaalde periode. Dit betreffen:

Grondprijs bij sociale woningbouw

Grondprijzen bij verkoop van grond aan een woningstichting voor de realisatie van sociale woningen. Hierbij kunnen we onderscheid maken tussen grondgebonden woningen en gestapelde woningen. 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 hanteren wij een met de sociale koopwoningen vergelijkbare grondprijs.

Afkoop sociale woningbouw

Bij kleine of specifieke projecten bestaat soms de mogelijkheid om het beleid, om 30% sociale woningbouw te realiseren, af te kopen. Dit is vastgelegd in de Beleidsnotitie afkoop sociale woningbouw bij kleine projecten. Deze notitie stelde de raad op 3 juli 2012 vastgesteld. De hoogte van de afkoopsom is het verschil in grondprijs tussen de grondprijs voor een middeldure grondgebonden woning en een grondgebonden sociale woning. Bij het vaststellen van het beleid hierover is een vaste prijs vastgesteld (op basis van residuele grondwaarde) die wij jaarlijks indexeren. Dat bedrag is verschuldigd voor elke niet gebouwde sociale woning. Het aantal niet gebouwde sociale woningen relateren wij aan de norm van 30%.

Grondprijzen voor nutsvoorzieningen (kleine oppervlaktes)

We zijn in voorbereiding om een vaste grondprijs vast te stellen voor grond die gebruikt wordt voor nutsvoorzieningen. Het betreft hierbij kleine oppervlaktes.

Hoofdstuk 5 - Financieel kader bij actief grondbeleid

De gemeente Midden-Delfland ziet actief grondbeleid niet als primair beleid. Noodzaak tot actief grondbeleid sluiten wij echter niet uit. In dit hoofdstuk zijn de wijze en de algemene uitgangspunten van actief grondbeleid beschreven.

Opstellen grondexploitatie

Als de gemeente zelf de ontwikkeling van gronden ter hand neemt stelt zij een grondexploitatieberekening (grondexploitatie/ grex) op. In de grondexploitatieberekeningen houden wij zo goed mogelijk rekening met het gewenste woningbouwprogramma, zoals vastgelegd in de door de raad vastgestelde Woona-genda. Dit geldt ook voor andere door de raad vastgestelde beleidsdoelen, zoals duurzaamheid en Cittaslow.

De te verwachten baten en lasten bij deze (her)ontwikkeling van gronden worden financieel geadmini-streerd in een meerjarige berekening. Dit noemen wij de grondexploitatie. In de grondexploitatie houden wij alle activiteiten bij. Aan de opbrengstenkant zijn dit de grondverkoop, huuropbrengsten en subsidies. Aan de kostenkant zijn dit de verwerving, bouw,- en woonrijp maken, bodemsanering, kosten voor toezicht en planontwikkelingskosten. Gedurende de looptijd van de grex houden wij rekening met rente- en prijsstijgingen.

Grexen herzien wij minimaal één keer per jaar. Dit is belangrijk, omdat grexen zich continue ontwikkelen en een lange looptijd hebben. Tijdens een herziening actualiseren wij de boekwaarde, de werkelijk ge-maakte kosten en opbrengsten vergelijken wij met de ramingen en wij passen het prijspeil aan. Ook worden er inhoudelijke wijzigingen doorgevoerd en worden eventuele verplichtingen opgenomen. Vervolgens liggende herzieningen voor aan de raad ter vaststelling. De vastgestelde herziene grex vormt de basis voor het verdere verloop van het project. De herzieningen spelen ook een rol bij de (balans)waardering in de jaarrekening van de gemeente.

Winst- en verliesnemingen

Een grex kan een positief, een negatief of een budgettair neutraal financieel resultaat aangeven. In het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) zijn regels opgenomen over de tijdstippen wanneer de gemeente winst of verlies moet nemen vanuit de grexen. Eenvoudig gezegd moet u verlies direct voorzien en moet u winst pas nemen als het met hoge zekerheid aangetoond is. De regels voor winst-neming ziet u jaarlijks terug bij de herziening van de grexen.

Reserve Grondexploitaties

Onze gemeente kent een reserve grondexploitaties. Dit houdt in dat wij winsten en verliezen ten gunste of ten laste van de reserve grondexploitaties brengen. Indien aan het einde van een boekjaar de ontwikkeling van de reserve Grondexploitatie negatief wordt, leidt dit tot het dekken van dit tekort (storting in voorziening) ten laste van een andere reserve.

De daadwerkelijke ontwikkeling van de reserve Grondexploitatie is afhankelijk van de ramingen uit de grondexploitaties voor kosten en opbrengsten, planaanpassingen, optimalisaties en de hoogte van de verliesnemingen.

Wanneer de reserve Grondexploitaties zich ontwikkelt overeenkomstig de bovengenoemde prognose, ontstaat er op termijn naar verwachting financiële ruimte om aan het saldo van de reserve of een deel daarvan een nadere/ andere bestemming te geven. Als deze situatie zich voort doet zullen daar concrete voorstellen ter besluitvorming voorgelegd worden.

Relatie grondexploitatie met de begroting

De grondexploitaties zijn direct gekoppeld aan de begroting. Hiervoor gebruiken wij de in het voorjaar aan de raad gepresenteerde grondexploitaties. De jaarschijven uit de exploitaties zijn overgenomen als investeringen en opbrengsten in de voorliggende meerjarenbegroting. De verwachte kosten en opbrengsten van het lopende jaar gebruiken wij bij het controleren van de ramingen voor de budgetten in het lopende jaar.

Risicoanalyse

Vanwege het risicodragende karakter en de grote omvang van de grondexploitaties vormt een risicoanalyse een wezenlijk onderdeel bij de beoordeling van de projecten en de informatievoorziening naar de raad. Een overzicht met een beschrijving van de algemene risico's van de projecten - en voor enkele projecten ook nog een aantal project specifieke risico's - leggen wij schriftelijk onder geheimhouding aan de raad voor.

Voor alle risico's zijn de financiële consequenties voor de grexen (gezamenlijk) berekend en is een inschatting gemaakt van de kans dat de risico's zich daadwerkelijk voordoen. Deze twee samen vormen een product (kans maal risico). Dit product vormt de basis bij de beoordeling of wij de risico's kunnen opvangen binnen de reserve grondexploitaties. Nadrukkelijk wijzen wij er op dat inschattingen of bepaalde ontwikkelingen die zich kunnen voordoen een subjectief karakter dragen. Het stil staan bij eventuele risico's zorgt ervoor dat deze risico's in ieder geval de aandacht krijgen. De ontwikkeling van deze risico's monitoren wij periodiek.

De absolute omvang van de risico's noemen wij bruto risico's. Als deze bruto risico's vermenigvuldigd worden met de kans dat ze optreden resteren de netto risico's. Het is noodzakelijk om financiële dekking te hebben voor de som van alle netto risico's. Deze dekking zou aanwezig moeten zijn binnen de geprognosticeerde ontwikkeling van de reserve Grondexploitaties.

Vennootschapsbelasting (VPB)

Een relatief nieuwe ontwikkeling die op aangeven van de Europese Commissie op de gemeente is afgekomen is de invoering van vennootschapsbelasting. Deze is ingegaan per 1 januari 2016. Het gaat om activiteiten waarbij de gemeente concurreert met de markt. Voor de gemeente betreft het actieve grondexploitaties waarbij sprake is van winstgevendheid. Met de nieuwe BBV voorschriften is zo veel mogelijk aansluiting gezocht met de fiscale regelgeving, maar er blijven verschillen ontstaan. Deze verschillen tussen de BBV waarderingsgrondslagen en de fiscale grondslagen blijven buiten de gemeentelijk jaarrekening.

Ten tijde van het opstellen van deze notitie is geconstateerd dat alle huidige grondexploitaties tezamen niet door de ondernemerspoort komen en daarmee niet tot de belastingplichtige activiteiten voor de vennootschapsbelasting behoren. In de toekomst kan deze situatie wijzigen. Dit kan als wij nieuwe grondexploitaties openen of wanneer de resultaten van de grondexploitaties veranderen.

Hoofdstuk 6 - Erfpacht

De gemeente hanteert het instrument erfpacht. De gemeente past erfpacht toe om de uitgifte van gronden te stimuleren. In het verleden startte de gemeente hiermee vanwege de stagnerende markt in de economische crisis. Dit gold zowel voor woningbouw als de uitgifte van bedrijfskavels.

Gebruik van het instrument

Voor woningen is het erfpacht instrument gebruikt bij de verkoop van gronden in gemeentelijke grondexploitaties. Bijvoorbeeld bij de verkoop van vrije kavels in Lookwest-Noord en de Maaslandse Dam. Dit heeft de risico's op gronduitgifte door de gemeente behoorlijk beperkt.

Ook is het instrument erfpacht meermalig ingezet bij het uitgeven van bedrijfskavels. Het betrof vooral bedrijfskavels in de HarnaschPolder in Den Hoorn.

Ook stelden wij het instrument erfpacht beschikbaar wij in de vorm dat particulieren bestaande woningen kopen, de grond doorverkopen aan de gemeente en deze grond vervolgens via erfpacht tot haar beschikking krijgen.

Volgens de Woonvisie 2010-2025 van de gemeente is er behoefte aan starters op de woningmarkt. Het gaat vooral om startende gezinnen. Door de hoge woningprijzen is het erg moeilijk voor starters om een betaalbare woning te vinden. Om deze doelgroep te ondersteunen is in 2018 een proef gestart waarbij wij de grond uitgeven in erfpacht. Daardoor hoeven starters 30-50% minder te lenen voor eenzelfde woning zonder erfpacht. Om de erfpachtconstructie te beperken tot deze doelgroep stelden wij een limiet tot maximaal €200.000,- aan grondwaarde voor de grond onder de woningen. Van deze regeling is tot op heden geen gebruik gemaakt.

Incidenteel zetten wij het instrument ook in als hulpmiddel bij de realisering van andere gemeentelijke doelen (zoals verplaatsing van een bedrijf in het buitengebied en de ijsbaan in Schipluiden).

Aanpassing beleid voor woningbouw

De economische situatie in de woningmarkt is inmiddels gewijzigd. Er is weer veel vraag en de prijzen zijn duidelijk toegenomen. Om de gronduitgiften voor woningbouw te bevorderen is inzet van het instrument erfpacht daardoor niet meer van wezenlijk belang.

Vanwege opgewekte verwachtingen en precontractuele verplichtingen willen wij alleen nog erfpacht mogelijk houden voor de woningbouw in Maaslandse Dam en Commandeurspolder IV (CPO-project).

Handhaving beleid voor bedrijfskavels

De uitgifte van bedrijfsgronden is risicovoller dan de uitgifte voor woningbouw. Dit komt vooral door de omvang van de kavels en daarmee de omvang van de grondwaarde. Daarnaast willen ondernemers vaak maximaal investeren in de opstal, installaties en machines. Voor ondernemers blijft erfpacht een instrument dat er toe kan leiden dat ze zich in Midden-Delfland willen vestigen.

Gemeentelijke doelstellingen voor de realisatie van woningbouw en het versterken van het landschap brengen nog al eens de wens naar voren om bedrijven te verplaatsen. Erfpacht kan dan een instrument zijn dat de kans op het financieel haalbaar maken van bedrijfsverplaatsingen vergroot. Ook het financieel risico als gemeente voor het aanhouden van een voorraad aan bedrijfskavels kunnen wij beperken door het instrument erfpacht beschikbaar te houden.

Wij willen het instrument erfpacht daarom beschikbaar blijven stellen voor de uitgifte van bedrijfskavels.

In 2014 zijn de algemene erfpachtsvoorwaarden vastgesteld. Uiteraard nemen wij daarbij altijd de door de raad geformuleerde randvoorwaarden in acht. Die randvoorwaarden zijn het door de raad op 24 februari 2015 aanvaarde amendement dat ons college kavels groter dan 3.000 m² slechts uit mag geven met voorafgaande instemming van de raad. De financiële verordening stelt de raad in de gelegenheid om wensen en bedenkingen kenbaar te maken bij investeringen groter dan € 500.000. Voor alle investeringen moet de raad overigens ook investeringskredieten beschikbaar stellen. De raad ontvangt per voorkomende situatie de overeengekomen condities.

Als er bij de uitgifte in erfpacht sprake is van een behoorlijke omvang zal er een specifieke lening worden aangetrokken gelijk aan de looptijd van de erfpacht.

Hoofdstuk 7 - Samenvatting beleidsuitgangspunten

In de voorliggende nota zijn beleidsuitgangspunten voor het grondbeleid verwerkt. Om duidelijkheid te scheppen welke dat zijn noemen wij deze beleidsuitgangspunten hieronder expliciet:

1. De gemeente heeft een voorkeur voor faciliterend grondbeleid boven actief grondbeleid, wij denken dat onze ondernemers zelf in staat zijn om ontwikkelingen tot stand te brengen.
2. Als eigenaren/ ondernemers niet tot ontwikkeling (willen) komen, maar dat wel gewenst is, schuwt de gemeente niet om over te stappen op actief grondbeleid.
3. Wij sluiten bij voorkeur anterieure overeenkomsten waarbij wij planologische medewerking toezeggen en naar verhalen daarbij onze plankosten.

4. Wij lopen een risico bij het opstarten van initiatieven voor bouwplannen doordat wij kosten maken vooruitlopend op een anterieure overeenkomst.
5. Wij hebben op het moment van instemming met deze Nota Grondbeleid geen aanleiding voor een Nota Bovenwijkse Voorzieningen.
6. Wij binden ons niet aan een specifieke grondprijsmethodiek.
7. Wij stellen alleen specifieke grondprijzen vast voor sociale woningen, de afkoopsom van het realiseren van sociale woningen en voor kleinere grondoppervlakten voor nutsvoorzieningen.
8. Wij stoppen vooralsnog met het beschikbaar stellen van erfpacht (bij de uitgifte) voor woningen. Uitzondering zijn een tweetal lopende projecten.
9. Wij handhaven het beschikbaar stellen van erfpacht bij de uitgifte van grond voor bedrijven.

Bijlage 1 – Processchema grondprijsbepaling

GRONDPRIJSBEPALING VOOR WONINGBOUW

