

Onderwerp : Herziening Grondbeleid
Zaaknummer : 1969167966
Verantwoordelijk
portefeuillehouder: H. Nederveen
Bijlagen : 1 Grondbeleid 2024-2028
2 bijlagen Grondbeleid 2024-2028
3 Memo voor- en nadelen erfpacht

◆ **Voorgesteld besluit**

1. De Nota Grondbeleid 2021-2025 in te trekken
2. De Nota Grondbeleid 2024-2028 vast te stellen
3. Een strategisch verwervingskrediet van € 1,0 miljoen beschikbaar te stellen aan het college van B&W
4. De rentelasten van het verwervingskrediet ad. € 15.000 te verwerken in het meerjarenbeeld van de begroting middels de perspectiefnota 2025-2028.

◆ **Inhoudelijke toelichting**

De vigerende nota Grondbeleid 2021-2025 is op 24 maart 2021 vastgesteld door uw raad. Onderdeel van dat besluit was dat de werking van het grondbeleid na twee jaar geëvalueerd zou worden, vooral om tussentijds de mogelijkheid te creëren het grondbeleid indien nodig bij te stellen.

De strategie van gemeente Westerkwartier is situationeel grondbeleid. Dit houdt in dat afhankelijk van de situatie wordt bepaald welke strategie - actief, faciliterend of actief faciliterend - wordt ingezet.

Het afgelopen half jaar is de nota grondbeleid zowel ambtelijk als bestuurlijk geëvalueerd. Hiertoe zijn diverse werksessies georganiseerd om de werking van het grondbeleid gezamenlijk tegen het licht te houden. Ambtelijk waren de benodigde disciplines vertegenwoordigd in een werkgroep. Bestuurlijk is gesproken met de betrokken portefeuillehouder en op 15 november 2023 heeft een werksessie plaatsgevonden met een afvaardiging van uw raad.

Los van de uitkomsten van de evaluatie was op voorhand duidelijk dat de nota grondbeleid sowieso geactualiseerd dient te worden naar de Omgevingswet die per 1 januari 2024 van kracht is. Daarnaast was gezien de bestuurlijke ambities zoals vastgesteld in het 'Coalitieakkoord gemeente Westerkwartier 2022-2026' de inschatting dat dit mogelijk vraagt om een actievere grondpolitiek.

De evaluatie heeft er uiteindelijk toe geleid dat de nota grondbeleid op de volgende punten is aangepast:

1. **De nota voldoet aan de Omgevingswet.**
2. **Het Grondbeleid 2024-2028 maakt actiever grondbeleid mogelijk.**

In de vigerende nota grondbeleid 2021-2025 zijn de volgende beperkingen voor actief grondbeleid opgenomen:

De gemeente neemt alleen een actieve rol in bij de volgende uitzonderingssituaties:

- i. Het afronden en afbouwen van de bestaande grondexploitatie-projecten.*
- ii. In kernen waar nog voor lange termijn groei wordt verwacht en de actieve rol op een risicomijdende wijze vormgegeven kan worden.*
- iii. Bij het oplossen van 'rotte kiezen'(herstructurering) of kleine inbreidingslocaties in kleine kernen, daar waar ontwikkelingen zonder de gemeente niet van de grond komen, maar toch gewenst zijn.*

Deze beperkingen zijn losgelaten. Dit maakt de weg vrij voor een actiever grondbeleid.

3. Doorontwikkeld afwegingkader.

Het afwegingskader in hoofdstuk 3 is zowel grafisch als inhoudelijk doorontwikkeld. Het model uit het vigerende grondbeleid bleek, met name door de beperkte toelichting, lastig in gebruik. Hoewel de werkelijkheid lastig in een schema te vatten is (de weging van ieder onderdeel kan per project sterk verschillen), is het afwegingskader een hulpmiddel om tot een keuze te komen. Het moet uiteindelijk helpen om de argumentatie scherp te stellen en het gesprek hierover te faciliteren en te structureren.

4. Toevoeging strategisch verwervingskrediet inclusief spelregels.

In het Grondbeleid 2024-2028 is een strategisch verwervingskrediet opgenomen met een bestedingsvolume van € 1,0 miljoen. Voor dit bedrag kan het college grond verwerven zonder vooraf instemming van uw raad.

Kenmerkend voor een strategische verwerving is dat er nog geen financieel kader vastligt van waaruit de aankoop geëffectueerd kan worden. Door het ontbreken van een mandaat voor strategische verwervingen moeten alle transacties op dit moment vooraf door de raad worden goedgekeurd. Met het strategisch verwervingskrediet kan het college grond strategisch verwerven zonder dat zij de raad vooraf om toestemming moet vragen. Hiermee kan het aankoopproces worden versneld op het moment dat zich de kans voordoet strategische grondposities en/of vastgoed te verwerven.

Met de gestelde voorwaarden houdt de raad regie op haar budgetrecht en wordt geborgd dat het instrument doelmatig wordt ingezet. Er dient onder andere getoetst te worden in hoeverre een mogelijke strategische verwerving toegevoegde waarde heeft voor de gewenste ontwikkeling en een bijdrage levert aan de gemeentelijke ambities op termijn.

Achteraf vindt verantwoording plaats en op dat moment wordt de raad niet alleen gevraagd de dekking voor de aankoop met terugwerkende kracht te voteren, maar ook het strategisch verwervingskrediet weer aan te vullen tot € 1,0 miljoen. Dat laatste betreft een actief besluit van de gemeenteraad, waarmee de gemeenteraad op basis van haar budgetrecht telkens een autonome afweging kan maken om het mandaat weer vrij te geven na volbrachte strategische verwerving.

- 5. De nota is compacter gemaakt.** Zo is hoofdstuk 9 de financiële aspecten van het grondbeleid geschrapt, omdat dit feitelijk veel herhaling was van BBV-regelgeving, die ook is uitgewerkt in de BBV-notitie *Grondbeleid in begroting en jaarstukken*.
- 6. Vaste grondprijs sociale woningbouw.** Voorgesteld wordt een vaste grondprijs te hanteren in plaats van een grondprijs per project.

Daarnaast zijn er tijdens de evaluatie flankerend een aantal punten aangedragen, die niet zijn verwerkt omdat het niet echt thuishoort in de nota grondbeleid en/of zo omvangrijk was dat het een eigen onderzoeksopdracht vraagt:

1. **Vereveningsfonds sociale woningbouw.**

Het vereveningsfonds sociale woningbouw is een instrument om de realisatie van sociale woningbouw te stimuleren. Indien een bouwplan minder sociale huurwoningen bevat dan een vastgesteld percentage, is een storting verschuldigd naar rato van het aantal niet gerealiseerde sociale huurwoningen. Indien in een woningbouwproject meer dan dat percentage aan sociale huur wordt gerealiseerd, kan door de initiatiefnemer een bijdrage worden gevraagd vanuit dit fonds. Dit zal nader worden onderzocht als onderdeel van het programma Wonen.

2. **Risicobeheersing en -management.**

Dit is in de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing van de programmabegroting en de jaarrekening uitgewerkt. Indien er aanleiding toe is, zou dit nader kunnen worden uitgewerkt in een separate nota.

3. **Vrijstelling kostenverhaal woningcorporaties niet mogelijk.**

Als onderdeel van de herziening van het grondbeleid is onderzocht in hoeverre het mogelijk is woningbouwcorporaties vrij te stellen van kostenverhaal voor de realisatie van sociale huurwoningen. Dat is wettelijk gezien niet mogelijk. Ingevolge de Omgevingswet is de gemeente verplicht kosten te verhalen. Hier kan geen uitzondering voor worden gemaakt voor bijvoorbeeld woningcorporaties. In het kader van publiekkostenverhaal geldt hier, net als voor alle plannen, dat de kosten verhaald kunnen worden voor zover de opbrengsten dit toelaten, de zogenaamde macro-aftopping.

Bij verkoop van gronden door gemeente aan een woningcorporatie gelden de uitgangspunten van het grondprijsbeleid. De kosten zijn in deze situatie verdisconteerd in de grondprijs.

4. **Alternatieven voor de plankostenscan.**

Voor het bepalen van de plankosten in een kostenverhaalsovereenkomst wordt de plankostenscan gehanteerd. In de praktijk blijkt deze methode veelal vatbaar voor discussie. Er zijn weliswaar alternatieven mogelijk voor het berekenen van de plankosten, maar ook deze alternatieven zijn gebonden aan het maximum van plankostenscan. Om deze reden wordt voorgesteld dit instrument te blijven hanteren bij de bepaling van de plankosten. Het betreft een wettelijke regeling die juist beoogt de plankosten te objectiveren.

5. **Verbreiding inzet erfpacht niet wenselijk.**

In de vigerende nota grondbeleid 2021-2025 is het volgende opgenomen over erfpacht:

De gemeente Westerkwartier wil alleen gronden in erfpacht uitgeven bij functies met een tijdelijk karakter (maatschappelijke voorzieningen of zonneparken), bij de realisatie van tiny houses en als financieringsinstrument voor ontwikkelaars.

Mede naar aanleiding van een toezegging van de portefeuillehouder als reactie op motie bij de behandeling van de programmabegroting 2024 inzake erfpacht heeft adviesbureau PAS BV een algemene memo opgesteld met voor- en nadelen van mogelijke verbreiding van erfpacht naar particulieren. Deze is als bijlage 3 toegevoegd. Hieruit blijken de volgende (belangrijkste) voor- en nadelen van een verdergaande erfpachtmogelijkheid.

Particulier

- + Lagere woonlasten/mogelijk ruimere leencapaciteit voor koper
- Onvoorspelbare financiële gevolgen voor canon na verlenging

Gemeente

- + Stimulering kavelverkoop
- Verslechtering financiële positie (solvabiliteit)
- Verplichte terugkoop na afloop erfpacht

Naast deze algemene voor- en nadelen is een nadelig effect dat deze erfpacht alleen geldt voor kopers van kavels/woningen in gemeentelijke grondexploitaties. Dit terwijl we voor het realiseren van onze ambities en doelstellingen ook projectontwikkelaars nodig hebben die voor eigen rekening en risico grond exploiteren. In de praktijk zou dit betekenen dat kopers die interesse hebben in een erfpachtkavel alleen terecht kunnen in gemeentelijke projecten, wat onduidelijk is en oneerlijke concurrentie ten opzichte van projectontwikkelaars.

Daarnaast is uit ervaring vanuit voormalig gemeente Leek, waar erfpacht voor particulieren mogelijk was, gebleken dat dit instrument in de praktijk alleen gebruikt werd door kopers van grote, dure kavels.

Naar aanleiding hiervan is geen wijziging in het grondbeleid doorgevoerd op het gebied van erfpacht.

Evaluatie

Na twee jaar wordt de werking en het effect van het Grondbeleid 2024-2028 beknopt geëvalueerd, vooral met het oog op eventuele actualisatie en bijstelling voor de komende planperiode.

◆ Financiële onderbouwing

Het voorliggende, herijkte grondbeleid biedt het college en uw raad meer ruimte voor actiever grondbeleid. Hoewel er nog steeds sprake is van situationeel grondbeleid, heeft de faciliterende basishouding uit het bestaande grondbeleid plaats gemaakt voor een betrekkelijk eenvoudig afwegingskader voor het te hanteren grondbeleid, op pagina 10 van het grondbeleid 2024-2026.

Eén van de afwegingen die per project gemaakt dient te worden betreft de financiële haalbaarheid van een ontwikkeling. Dit betekent niet dat alleen winstgevende projecten in aanmerking komen voor actief grondbeleid. Financieel haalbaar kan ook betekenen dat de ontwikkeling een tekort oplevert, maar dat de ontwikkeling zodanig bijdraagt aan de beleidsdoelstellingen en bestuurlijke ambities dat de gemeente bereid is dit tekort af te dekken.

Waar woningbouw in het verleden veelal winstgevend was voor gemeenten, zien we nu dat steeds meer projecten tot tekorten leiden. Dat komt onder andere door de volgende ontwikkelingen:

- *Stijgende bouwkosten:* In de afgelopen jaren zijn de kosten voor het bouwen van een woning sterk gestegen, sterker dan de prijzen van de woningen. Dit betekent dat de waarde van de onderliggende grond is gestabiliseerd en soms zelfs daalt. Daarnaast zijn ook de kosten voor het bouw- en woonrijp maken gestegen, waardoor de resultaten onder druk zijn komen te staan.

- *Betaalbaar programma:* Waar in het verleden onze grondexploitaties voor een belangrijk deel bestonden uit vrijstaande en half vrijstaande woningen hebben we nu te maken met een opgave van circa 30% betaalbare woningen en 30% sociale huur. Dit segment vertegenwoordigt een lagere grondwaarde en brengt hogere kosten met zich mee, zoals de aanleg van parkeerplaatsen in de openbare ruimte.
- *Binnendorpse ontwikkelingen:* Inbreidingslocaties zijn minder rendabel dan uitleglocaties. Het bestaande vastgoed op deze locaties heeft vaak nog een relatief hoge waarde die eerst moet worden afgewaardeerd, waarna het nog moet worden gesloopt. Maar het zijn vaak wel de plekken waarmee we de leefbaarheid in bestaande centra en wijken kunnen verbeteren en die we dus graag willen oppakken.
- *Stijgende rente:* Naast het feit dat de hypotheekrente in de afgelopen jaren is gestegen, waardoor de doorlooptijd van de kavelverkoop is gestegen en de prijzen onder druk staan, is ook de rente die toegerekend wordt aan grondexploitaties gestegen (van 1,5% naar 2,5%). Dit heeft eveneens een negatief effect op de grondexploitaties. Deze interne rekenrente kan de komende jaren verder stijgen.

Naast de financiële haalbaarheid dient per ontwikkeling een inschatting te worden gemaakt van de risico's, zodat een afweging kan worden gemaakt of het risico (bestuurlijk, maatschappelijk of financieel) opweegt tegen de bijdrage aan de ambities en doelstellingen. Voor het financieel risico geldt dat deze dient te worden afgedekt in de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing van de programmabegroting en de jaarrekening.

Om aan de woningbouwopgave te kunnen voldoen zullen we een aantal grotere ontwikkelingen voor eigen rekening en risico moeten realiseren. We kunnen op dit moment nog niet aangeven wat de financiële gevolgen hiervan zijn, maar wat we al wel zeker weten is dat het een fors beslag op de middelen zal leggen. Ter illustratie, het Rijk rekent bij de regeling SBI (Startbouwimpuls) met een tekort van gemiddeld € 10.000 - €12.000 per te realiseren woning. In het noorden kan dit door lagere woningprijzen hoger liggen.

In het tweede halfjaar 2024 verwachten we een (globale) investeringsraming van het programma Wonen te kunnen presenteren, waarvan de effecten vervolgens kunnen opgenomen worden in de Perspectiefnota 2026-2029, zodat een integrale afweging kan worden gemaakt.

Strategisch verwervingskrediet

Voor het strategisch verwervingskrediet is het voorstel deze te verwerken in de 1^e Bestuursrapportage en de kapitaallasten in het meerjarenbeeld van de begroting middels de perspectiefnota 2025-2028. De kapitaallasten hiervoor bedragen € 15.000 per jaar, zijnde 1,5% rente. Op de boekwaarde van grond wordt immers niet afgeschreven.

◆ **Relatie met bestuursakkoord**

Het grondbeleid is geen doel op zich, maar een middel dat kan worden ingezet om de doelstellingen omtrent woningbouw en bedrijventerreinen in het coalitieakkoord te realiseren.

het college van burgemeester en wethouders

A. van der Tuuk, burgemeester

R. Kleijnen, secretaris

Raadsbesluit

De raad van de gemeente Westerkwartier,

Gelezen het voorstel Herziening Grondbeleid van 7 maart 2024,

Besluit:

1. De Nota Grondbeleid 2021-2025 in te trekken
2. De Nota Grondbeleid 2024-2028 vast te stellen
3. Een strategisch verwervingskrediet van € 1,0 miljoen beschikbaar te stellen aan het college van B&W
4. De rentelasten van het verwervingskrediet ad. € 15.000 te verwerken in het meerjarenbeeld van de begroting middels de perspectiefnota 2025-2028.

Aldus besloten in de openbare vergadering
van de raad van de gemeente Westerkwartier,
d.d. 10 april 2024.

A. van der Tuuk
Voorzitter

O. E. de Vries
Griffier