

NOTA GRONDBELEID

2013 - 2017

Gemeente Leusden



Inhoudsopgave

1.	INLEIDING	3
1.1	Aanleiding	3
1.2	Leeswijzer	4
2.	GRONDBELEID	5
2.1	Actief en faciliterend grondbeleid	5
2.2	Actief grondbeleid	5
2.3	Faciliterend grondbeleid	6
3.	LEUSDENS GRONDBELEID	7
3.1	Actief of faciliterend grondbeleid?	7
3.2	Samenwerking	8
3.3	De Samenleving Voorop	8
4.	GRONDVERWERVINGSINSTRUMENTEN	9
4.1	Minnelijke verwerving en onteigening	9
4.2	Wet voorkeursrecht gemeenten	9
4.3	Strategische grondverwerving	10
5	KOSTENVERHAAL	10
5.1	De Grondexploitatiewet	10
5.2	Bestemmingsreserve Bovenwijkse Voorzieningen	12
6	FLANKEREND BELEID	13
6.1	Financieel beleid	13
6.2	Aanbestedingsbeleid	13
6.3	Risicomanagement	14
	Bijlage 1 Sturing grondbeleid	15

1. INLEIDING

Voor u ligt de Nota Grondbeleid 2012-2017 van de gemeente Leusden. In deze nota wordt beschreven op welke wijze de gemeente Leusden uitvoering geeft aan haar grondbeleid. Het gaat hierbij met name om de beleidskeuzes die we maken.

Onder 'grondbeleid' verstaan we in deze nota een aantal zaken:

1. Het (mede) regisseren en beheren van de uitvoering van ruimtelijk beleid;
2. Het, vanuit gemeentelijk perspectief, managen van alle (voor haar relevante) ontwikkelingen op de grondmarkt;
3. Een op zichzelf staand beleidsterrein met twee gelijkwaardige werkvelden: ruimtelijke ordening en financiën.

Uit bovenstaande definitie wordt duidelijk dat het grondbeleid een sterke relatie heeft met het ruimtelijk beleid. Het ruimtelijk beleid van de gemeente Leusden is vastgelegd in de toekomstvisie 'Leven in Leusden'. De toekomstvisie 'Leven in Leusden' heeft in Leusden een karakter dat nagenoeg gelijk is aan een structuurvisie. De Nota Grondbeleid heeft dan ook een nauwe verwantschap met deze toekomstvisie 'Leven in Leusden'.

1.1 *Aanleiding*

Algemeen

Volgens het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) zijn gemeenten verplicht bij de begroting en het jaarverslag een paragraaf Grondbeleid op te nemen. In deze paragraaf moet het college bij de begroting aangeven wat het te voeren grondbeleid in het komende jaar zal zijn en tevens legt zij verantwoording af over het gevoerde grondbeleid van het afgelopen begrotingsjaar. De uitvoering van het grondbeleid is een taak van het college. De kaders worden echter vastgesteld door de Raad. In 2005 is daartoe de eerste nota vastgesteld, de Nota Dynamisch Grondbeleid Leusden. In het recente onderzoek van de rekenkamer naar (risicomanagement bij) het grondbeleid in de gemeente Leusden én in de managementletter 2011 van de accountant wordt een actualisatie van de nota grondbeleid geadviseerd.

In 2008 is de nieuwe Wet Ruimtelijke ordening van kracht geworden. Onderdeel daarvan is afdeling 6.4 Grondexploitatie (de Grondexploitatiewet). De uitwerking die de invoering van deze wet op de dagelijkse praktijk van gebiedsontwikkeling heeft, begint nu langzamerhand meer contouren te krijgen. Het tot stand komen van jurisprudentie en nadere duiding van de wet door o.a. het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, zorgt voor een beter beeld op zaken die ten opzichte van de vorige nota Dynamisch Grondbeleid Leusden (2005) anders geregeld kunnen of moeten worden. Een voorbeeld hiervan is de wijze waarop wordt omgegaan met kostenverhaal.

Leusden specifiek

Verder is gebiedsontwikkeling in zijn totaliteit, en daarmee dus ook in Leusden, in een ander vaarwater gekomen. De projecten die onderdeel uitmaken van Visie 2010 zijn voor een groot deel in de uitvoeringsfase gekomen of zelfs geheel afgerond. Nieuwe projecten, zowel gericht op het realiseren van 'wonen' als op het realiseren van andere functies, worden slechts mondjesmaat en op beperkte schaal voorzien. Dit blijkt ook uit de toekomstvisie 'Leven in Leusden', waarin de conclusie wordt getrokken dat bouwen in Leusden buiten de huidige grenzen van de rode contour niet meer aan de orde is en slechts onder voorwaarden binnen de bebouwde kom.

Andere aspecten die in het kader van de nieuwe Nota Grondbeleid nog van belang zijn, zijn het traject 'Samenleving Voorop' en de huidige financiële crisis. Mede als gevolg hiervan dient Leusden fors te bezuinigen en is er een geringere acceptatie van en bereidheid om risico's te nemen. De gevolgen hiervan zijn door vertaald in het grondbeleid, zoals vastgelegd in deze nota.

1.2 Leeswijzer

In deze nota worden beleidskaders geformuleerd binnen de context van een aantal thema's, die in 5 opeenvolgende hoofdstukken worden behandeld:

- Hst 2 Grondbeleid
- Hst 3 Leusdens grondbeleid
- Hst 4 Verwervingsinstrumenten
- Hst 5 Kostenverhaal
- Hst 6 Flankerend beleid

Hoofdstuk 2 gaat in op het speelveld van het grondbeleid. Aan de hand van welke afwegingen of criteria kan de keuze worden gemaakt om al dan niet actief gronden te verwerven of meer faciliterend op te treden vanuit de publiekrechtelijke rol?

In hoofdstuk 3 worden de keuzes die Leusden hier in maakt uiteengezet.

In het 4^e hoofdstuk komen de verschillende instrumenten aan de orde die de gemeente ter beschikking heeft om gronden te verwerven. Ook komt in dit hoofdstuk aan bod hoe de gemeente met deze instrumenten omgaat.

Door de invoering van de Grondexploitatiewet zijn de mogelijkheden verbeterd om kosten te verhalen en regie te voeren bij een locatieontwikkeling in geval van particuliere grondexploitatie. In hoofdstuk 5 worden beleidskaders gesteld die inkaderen hoe de gemeente in concrete gevallen met haar bevoegdheden volgend uit deze nieuwe wet, omgaat.

In het 6^e en laatste hoofdstuk komt het flankerend beleid aan de orde. Daarmee wordt het speelveld van het grondbeleid, waarbinnen strategische afwegingen en keuzen in samenhang tot stand moeten komen, gecompleteerd.

De Nota Grondbeleid beslaat het hele speelveld van het 'grondbeleid'. Schematisch weergegeven bestaat het grondbeleid uit de volgende bouwstenen. De verschillende bouwstenen komen achtereenvolgens aan bod in deze nota.

GRONDBELEID	
Type grondbeleid (grondpositie)	Grondverwerving
Samenwerking	Kostenverhaal
Flankerend beleid	

2. GRONDBELEID

2.1 *Actief en faciliterend grondbeleid*

Gemeentelijke beleidsvelden hebben vaak een ruimtelijke component. Zo heeft bijvoorbeeld het sportbeleid als ruimtelijke component de locatie van sportvelden of de locatie van een tweede sporthal. Dergelijke ruimtelijke componenten komen samen in ruimtelijk beleid. Dit beleid is kaderstellend voor het grondbeleid. Het grondbeleid regisseert (mede) de uitvoering van ruimtelijk beleid, door het tot ontwikkeling (doen) brengen van bouwlocaties en het daarmee realiseren van concrete functies (bijvoorbeeld wonen, recreatie, sport, bedrijvigheid etc.).

Het grondbeleid doet dit door inzet van instrumenten, het stellen van kaders en het (financieel) actief zijn op de grondmarkt. Door deze “ingrediënten” is grondbeleid een beleidsterrein, waarin financieel en ruimtelijk beleid samenkomen, ingebed in juridisch instrumentarium.

Onderstaand worden de twee belangrijkste posities die de gemeente in kan nemen ten aanzien van haar eigen rol in de uitvoering van het grondbeleid, kort belicht. Dit gebeurt aan de hand van de uitwerking van de rol van de gemeente op een drietal aspecten: *de regie, de risico's en het kostenverhaal*.

Bij de twee beschreven posities van de gemeente wordt aangetekend dat dit uitersten zijn. Daarnaast is nog een heel scala aan mengvormen van de twee posities te onderscheiden, die feitelijk allen vormen van Publiek Private Samenwerking (PPS) zijn. In de praktijk komen deze mengvormen veelvuldig voor, ook in Leusden bij bijvoorbeeld de projecten Tabaksteeg, Biezenkamp en Groot Agteveld.

2.2 *Actief grondbeleid*

Bij actief grondbeleid probeert de gemeente alle gronden binnen een plangebied in eigendom te verwerven, teneinde zelf de grondexploitatie te kunnen voeren. Hiertoe kan de gemeente een mix van verwervingsinstrumenten gebruiken: minnelijke verwerving, onteigening en de Wet voorkeursrecht gemeenten. De gronden worden bouw- en woonrijp gemaakt voor eigen rekening en risico en vervolgens verkocht aan derden, veelal projectontwikkelaars.

a. Regie

Wanneer de gemeente de gronden in een plangebied heeft verworven, kan ze onder andere door middel van het vaststellen van uitgifteprijs en -voorwaarden bij de gronduitgifte regie voeren over de locatieontwikkeling. De mogelijkheid om te sturen op bijvoorbeeld de gewenste kwaliteit, het programma en het bouwtempo van de ontwikkeling is maximaal.

b. Risico

Bij actief grondbeleid loopt de gemeente grote (financiële) risico's. De risico's betreffen onder andere de verwervingskosten, de eventuele grondsanering, bouw- en woonrijp maken en de afzet (tempo, prijs en omvang). Daarnaast vraagt een actief grondbeleid de nodige ambtelijke capaciteit en expertise. Omdat er geen directe relatie is tussen de kosten die de gemeente maakt en de (marktconforme) grondprijs die ze ontvangt, kan actief grondbeleid de gemeente een financieel voordeel opleveren. Het zicht op hoge rendementen uit grondexploitaties is de afgelopen jaren door de huidige crisis echter wel ernstig gekanteld.

c. Kostenverhaal

De gemeentelijke kosten van de grondexploitatie (bijvoorbeeld de kosten van het opstellen van een bestemmingsplan en de kosten van inzet van het ambtelijk apparaat, maar ook kosten voor het bouw- en woonrijp maken) kunnen bij uitgifte van de grond aan een ontwikkelaar via de gronduitgifteprijs worden verhaald. Er is overigens geen rechtstreekse relatie tussen de kosten die gemaakt worden en de gronduitgifteprijs.

Wanneer niet alle gronden binnen een bouwlocatie door de gemeente worden verworven, valt de gemeente voor dat gedeelte noodgedwongen terug op meer faciliterend grondbeleid.

2.3 *Faciliterend grondbeleid*

Bij faciliterend grondbeleid heeft de gemeente de grond in een plangebied niet zelf in eigendom. De grondexploitatie wordt in dat geval gevoerd door derden die de gronden in het plangebied in eigendom hebben. De gemeente beperkt zich tot haar publiekrechtelijke rol door het vaststellen van de kaders en randvoorwaarden van de ontwikkeling en de controle hierop. Ook in dit geval zal de gemeente overigens kosten maken, zoals het opstellen van een bestemmingsplan, die niet via de gronduitgifte, maar via een exploitatieplan of (anterieure of posterieure) exploitatieovereenkomst moeten worden verhaald.

a. Regie

Wanneer de gemeente de gronden in een plangebied niet zelf heeft verworven, kan zij in ieder geval aan het tijdvak, de fasering, de locatie-eisen en/of de woningbouwcategorieënlocatie- eisen stellen. De mogelijkheid om te sturen is uiteindelijk toch beperkter dan bij actief grondbeleid.

b. Risico

Voordeel van faciliterend grondbeleid is dat de overheid minder hoeft te investeren en dus minder financiële risico's loopt dan bij een actief grondbeleid. Het risico van de grondexploitatie wordt verlegd naar de ontwikkelaar.

c. Kostenverhaal

De Grondexploitatiewet geeft de gemeente meer mogelijkheden om kosten te verhalen dan ze in het verleden had. Het verhaal van de kosten die zij maakt bij particuliere grondexploitaties kan de gemeente doen door:

1. het afsluiten van een anterieure of posterieure overeenkomst met een grondeigenaar.
2. het opstellen van een exploitatieplan met daarin opgenomen een te betalen exploitatiebijdrage. Er wordt afgerekend bij afgifte van de omgevingsvergunning: niet betalen leidt tot het niet afgeven van de omgevingsvergunning en het dus niet verkrijgen van een bouwtitel.

De gemeente is bij facilitair grondbeleid in beginsel vrij in de keuze voor één van beide instrumenten. Echter indien niet met alle eigenaren een anterieure overeenkomst kan worden gesloten, dan is een exploitatieplan alsnog vereist. Ondanks dat de Grondexploitatiewet de gemeente meer mogelijkheden tot kostenverhaal geeft, kan ze in de praktijk niet 100% van alle kosten die ze maakt verhalen. In hoofdstuk 5 wordt het verhaal van kosten nader uitgewerkt.

Ook in geval van faciliterend grondbeleid kunnen overigens grondverwervingsinstrumenten in beeld komen. Dat is bijvoorbeeld aan de orde wanneer een (project)ontwikkelaar niet alle gronden weet te verwerven die noodzakelijk zijn om een plangebied te kunnen (her)ontwikkelen en de eigenaar het plan niet zelf tijdig

kan of wil realiseren. Op dat moment kan de gemeente haar instrumenten inzetten om de benodigde gronden te verwerven, bijvoorbeeld door in een uiterst geval het middel van onteigening toe te passen.

3. LEUSDENS GRONDBELEID

3.1 *Actief of faciliterend grondbeleid?*

In de Nota Dynamisch Grondbeleid Leusden is de keuze gemaakt om bij voorkeur actief grondbeleid te voeren. Actief grondbeleid heeft een aantal voordelen:

- De regie (tijd, geld en programma) ligt in zeer grote mate in handen van de gemeente.
- Het biedt de mogelijkheid om de waardevermeerdering van de grond ten goede te laten komen aan de maatschappij. Dit kan door het genereren van winst of door het verevenen met andere ruimtelijke ontwikkelingen.

Daar staat tegenover dat het voeren van een actief grondbeleid ook gepaard gaat met het nemen van aanzienlijke risico's door de gemeente.

Geconstateerd wordt dat de houding ten opzichte van het al dan niet voeren van een actief grondbeleid de afgelopen jaren veranderd is. Waar het tot het begin van de crisis usance was om als gemeente zoveel mogelijk actief aan de slag te gaan, is dat nu verschoven. Met name doordat duidelijk is geworden dat het zich voordoen van financiële risico's in grondexploitaties tot een molensteen om de nek van een gemeente kan verworden, is de bereidheid tot het nemen van risico's door gemeenten sterk afgenomen. Daarnaast is in Leusden de fysieke ruimte om grondposities in te nemen beperkt geworden, zoals ook blijkt uit de toekomstvisie 'Leven in Leusden'. Ook heeft de invoering van de grexwet in 2008 als onderdeel van de nieuwe Wro er voor gezorgd dat het nu mogelijk is om het merendeel van de kosten sowieso te verhalen en daarnaast ook aanvullende locatie-eisen te stellen. Uitgangspunt voor de gemeente Leusden blijft wel om een zo sterk mogelijke mate van regie te hebben, zonder daarbij grote en/of onbeheersbare risico's te lopen. De gemeente streeft ernaar om met de uitvoering van het grondbeleid een wezenlijke bijdrage te leveren aan het tot realisatie (doen) brengen van bouwlocaties en andere ruimtelijke ontwikkelingen. Hierbij wordt aansluiting gezocht bij aanpalende beleidsterreinen en -notities.

BELEIDSKADER 1

De gemeente kiest per ruimtelijke ontwikkeling welke vorm van grondbeleid ze wil voeren. Daarbij hanteert ze de volgende kaders:

- Bij initiatieven die uit de samenleving komen, neemt de gemeente een faciliterende houding aan.
- Actief grondbeleid is alleen aan de orde als:
 - Eigen initiatieven van de gemeente voor ruimtelijke ontwikkeling niet worden opgepakt door de samenleving.
 - Ter ondersteuning van door de samenleving ontplooiende initiatieven die niet of onvoldoende van de grond komen.
- Voorwaarde voor het voeren van actief grondbeleid is dat dit alleen gebeurt als de gemeente hierdoor geen onaanvaardbare financiële risico's loopt.

De keuze voor een meer faciliterende of meer actieve houding wordt expliciet vastgelegd in de besluitvorming rondom de desbetreffende ontwikkeling.

3.2 Samenwerking

Wanneer gemeente en ontwikkelaar naast het maken van afspraken over onder andere het kostenverhaal en locatie-eisen op een breder vlak willen samenwerken, dan kunnen zij een daartoe een (samenwerkings)overeenkomst in enige vorm aangaan. Dit is een mengvorm van actief en passief grondbeleid, er is dan sprake van een PPS-constructie. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het gezamenlijk opstellen van een stedenbouwkundige visie en het bestemmingsplan, maar ook aan het delen van financiële risico's via het oprichten van een aparte juridische entiteit. De visie op samenwerking is er één waarbij de rol van partijen en de gelijkheid in het proces voorop staat. De gemeente behartigt het publiek belang en dwingt dit indien noodzakelijk ook af. Gedurende de looptijd van een project kan ook een verschuiving van de samenwerkingsvorm optreden, richting meer actief (de gemeente gaat zelf verwerven/onteigenen op verzoek van een ontwikkelaar) of juist meer passief (gronden worden verkocht aan een ontwikkelaar, die ze vervolgens zelf tot ontwikkeling brengt).

BELEIDSKADER 2

De gemeente zal die vorm van samenwerking nastreven die het meeste recht doet aan haar belangen. Deze belangen kunnen liggen op het vlak van (de mate van) regie, op het programmatische vlak of op het financiële vlak.

3.3 De Samenleving Voorop

De Samenleving Voorop gaat uit van de kwaliteit en het zelforganiserend vermogen van de samenleving. Het is wenselijk dat het grondbeleid ruimte biedt aan bedrijven, instellingen en bewoners om op basis van hun specifieke kennis, kunde en talenten ruimtelijke initiatieven te ontplooien. Daarom wordt in deze nota grondbeleid een duidelijke keuze gemaakt om dergelijke initiatieven te faciliteren en deze in aanvang niet actief naar de gemeente te verleggen.

Ten gevolge van de in de toekomstvisie 'Leven in Leusden' geformuleerde beleidskaders wordt voorzien dat er de komende jaren vooral ruimte is voor meer kleinschalige ontwikkelingen binnen de rode contour. Dit soort ontwikkelingen hebben vaak een complex karakter, bijvoorbeeld vanwege inpassingsproblematiek of versnipperd grondeigendom. Dit kan ertoe leiden dat sommige initiatieven uit de maatschappij moeizaam of niet van de grond komen. Het grondbeleid in deze nota is daarom dusdanig flexibel dat, wanneer het publieke belang daarom vraagt, de gemeente in overleg met de initiatiefnemer een actieve rol op zich kan nemen. Dit kan bijvoorbeeld door een samenwerkingsovereenkomst te sluiten of door ten behoeve van het initiatief grondverwervingsinstrumenten in te zetten (zie verder hoofdstuk 4).

Het voorgestane Leusdense grondbeleid kan dan ook worden gekarakteriseerd als een flexibel grondbeleid, met als uitgangspunt het faciliteren van maatschappelijk initiatief waar het maar kan, eventueel gevolgd door actief gemeentelijk grondbeleid als dat nodig is om een initiatief gerealiseerd te krijgen. Voorwaarde voor het inzetten van actief grondbeleid is wel dat er een publiek belang wordt gediend en dat de gemeente hierdoor geen onaanvaardbare financiële risico's loopt. Het is van belang om initiatiefnemers vroeg in het ontwikkelingsproces van deze beleidsopvatting op de hoogte te brengen en zo nodig actief mee te blijven denken wat dit gedurende de voortgang van het ontwikkelingsproces betekent.

4. GRONDVERWERVINGSINSTRUMENTEN

Als de gemeente heeft besloten actief grondbeleid in te zetten om een locatie tot ontwikkeling te brengen, dan probeert de gemeente om alle gronden binnen de locatie aan te kopen.

4.1 *Minnelijke verwerving en onteigening*

De gemeente zal in eerste instantie proberen de gronden minnelijk te verwerven. Mocht de gemeente daar niet minnelijk in slagen, dan kan besloten worden het onteigeningsinstrumentarium in te zetten. Onteigening is voor eigenaren een ingrijpende gebeurtenis. Daarom wordt alleen onteigend als dit noodzakelijk is om ruimtelijke ontwikkelingen binnen door de raad gewenste kaders tijdig te realiseren. Aangezien een onteigeningsprocedure een lange doorlooptijd kent, is het verstandig vroegtijdig de eigenaren over de noodzaak om gronden te verwerven te informeren en met hen in gesprek te treden over de (minnelijke) verwerving van hun grond. Zo wordt voorkomen dat een project lange tijd in de vertraging gaat als de minnelijke onderhandelingen onverhoopt niet tot een positief resultaat leiden. Dit sluit ook aan bij de op 9 oktober 2008 door de raad vastgestelde interne kaders “de Leusdense plus”, waarin de raad het college opdraagt om vooral tijdig en zorgvuldig met de eigenaren te communiceren.

BELEIDSKADER 3

Wanneer de gemeente in het kader van een ruimtelijke ontwikkeling besluit een actief grondbeleid te voeren, worden de grondeigenaars zo spoedig mogelijk geïnformeerd over het voornemen hun gronden te verwerven, teneinde ruimte te scheppen voor minnelijke onderhandelingen.

4.2 *Wet voorkeursrecht gemeenten*

Een ander instrument dat de gemeente kan inzetten bij het voeren van een actief grondbeleid, is het vestigen van een voorkeursrecht. Na vestiging van een voorkeursrecht op een locatie, moet een eigenaar die zijn grond wenst te verkopen deze eerst aan de gemeente te koop aanbieden tegen de marktwaarde. De gemeente is overigens niet verplicht om van deze aanbieding gebruik te maken. Als de eigenaar zijn grond niet wenst te verkopen, kan de gemeente door het vestigen van een voorkeursrecht niet afdwingen dat de grond te koop wordt aangeboden, daarvoor is desgewenst alsnog een onteigeningsprocedure nodig.

Door het vestigen van een voorkeursrecht neemt de regie van de gemeente bij locatieontwikkeling in algemene zin toe. Het voorkeursrecht vormt echter een inbreuk op het recht van grondeigenaren om vrij over hun gronden te beschikken. Daarom dient het instrument alleen te worden ingezet, wanneer de gemeente bij een locatieontwikkeling daarmee een duidelijke meerwaarde realiseert in de regiefunctie. Redenen om een voorkeursrecht te vestigen zijn met name:

- het vergroten van de kans dat de gemeente de grond kan aankopen,
- voorkomen dat er ongewenste ontwikkelingen plaatsvinden en
- voorkomen dat prijzen binnen een bouwlocatie worden opgedreven.

BELEIDSKADER 4

De gemeente kan een voorkeursrecht op een locatie vestigen, wanneer daarmee een duidelijke meerwaarde ontstaat voor haar regiefunctie. Deze meerwaarde wordt in het raadsvoorstel tot het vestigen van het voorkeursrecht uitgewerkt.

4.3 Strategische grondverwerving

Ook wanneer er nog geen zicht is op een concrete ruimtelijke ontwikkeling kan de gemeente om strategische redenen grond aankopen. We spreken dan van strategische grondverwerving.

Een mogelijkheid om een grotere mate van regie te bewerkstelligen bij met name toekomstige ontwikkelingen, is om strategische grondposities te verwerven. Het gaat hierbij om het verwerven van locaties waar op het moment van verwerven (nog) geen concrete (her)ontwikkelingsplannen voor zijn, maar waarvan wordt voorzien dat dit op de middellange termijn (over 5 à 10 jaar) wel aan de orde gaat zijn. Daarnaast acht de gemeente het belangrijk om bij die mogelijke toekomstige ontwikkeling 'een vinger in de pap te hebben'. Hierbij kan onder andere gedacht worden aan de wens om een ruilobject te verkrijgen of gebieden op te kopen waar bestaande functies geen toekomst meer hebben.

De mogelijkheden om over te gaan tot strategische verwervingen lijken in Leusden zeer beperkt. Beleidsmatig gezien worden slechts in zeer beperkte mate nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen voorzien op de middellange termijn. Daarnaast kleven er behoorlijke risico's aan het om strategische redenen aankopen van locaties. Vanuit hun aard leggen strategische verwervingen altijd een vrij langdurig beslag op de financiële middelen. Daarnaast is er de kans dat een locatie niet tot ontwikkeling komt. In het huidige tijdsgewricht is de bereidheid om bewust risico's aan te gaan minder dan een aantal jaar geleden.

Ondanks bovenstaande kanttekeningen wordt het opportuun geacht om de mogelijkheid om over te kunnen gaan tot het strategisch verwerven van een locatie niet op voorhand af te sluiten.

BELEIDSKADER 5

De gemeente Leusden gaat niet over tot strategische verwervingen, tenzij er één of meerdere zwaarwegende strategische doelen zijn te benoemen en de financiële risico's tegen die achtergrond acceptabel zijn. Het college legt de raad in voorkomende gevallen een (geheim) voorstel voor, waarin de raad beslist of er budget voor de aankoop beschikbaar wordt gesteld.

5 KOSTENVERHAAL**5.1 De Grondexploitatiewet**

In 2008 is de Grondexploitatiewet ingevoerd als onderdeel van de nieuwe Wro. De Grondexploitatiewet maakt het verhalen van een groter aandeel van de kosten bij particuliere grondexploitaties mogelijk dan voorheen, en zelfs verplicht. In de Grondexploitatiewet (artikel 6.2.3 t/m 6.2.5 van het Besluit ruimtelijke ordening) is een limitatieve lijst opgenomen over welke kosten het gaat. In het kort kan gesteld

worden dat dit die kosten betreft die een gemeente maakt om een ruimtelijke ontwikkeling mogelijk te maken. Omdat op deze lijst meer kosten staan die verhaald kunnen worden dan voorheen, wordt de wens om de gronden te verwerven en de kosten bij uitgifte te verhalen (waardoor de gemaakte kosten volledig kunnen worden verhaald en mogelijk zelfs geld kan worden verdiend) daardoor kleiner. Bovendien kan de gemeente door het opnemen van bepaalde locatie-eisen in een 'anterieure overeenkomst' (zie hieronder) of een 'exploitatieplan' (zie ook hieronder) meer regie voeren dan voorheen mogelijk was.

Er zijn 4 manieren te onderscheiden waarop het verhalen van kosten die een gemeente maakt, kan gebeuren.

1. Gronduitgifte. Dit is alleen mogelijk als de gemeente de grond in eigendom heeft. Daartoe is het vaak nodig om gronden te verwerven. Waar mogelijk gebeurt dit minnelijk, maar waar dit niet lukt moet de gemeente bereid zijn het middel van onteigening te gebruiken, zie daartoe ook hoofdstuk 4. Bij het uitgeven van grond zal de gemeente een grondprijs incasseren. Met de ontvangen grondprijs kan ze de kosten die ze maakt om de gronden tot ontwikkeling te brengen verhalen. Het uitgeven van grond kan ook de mogelijkheid op het realiseren van 'winst' bieden. Naast het zelf in exploitatie nemen van gronden kan er ook voor worden gekozen om de exploitatie in gezamenlijkheid met een marktpartij op te pakken. Dit onderscheid is voor het kostenverhaal niet relevant.
2. Anterieure overeenkomst. Indien de gronden niet in eigendom zijn van de gemeente, kan ze voorafgaand aan een ontwikkeling met de ontwikkelende partij(en) afspraken maken over de voorwaarden waaronder de gemeente haar medewerking verleend aan een ontwikkeling. Onderdeel van deze voorwaarden dienen ook financiële afspraken te zijn over het verhaal van kosten die de gemeente zal maken. Om inzicht te krijgen in de minimale hoogte van deze financiële afspraken maakt de gemeente een haalbaarheidsberekening, welke gebruikt wordt als basis en ondergrens van de onderhandelingen.
3. Exploitatieplan. Bij het vaststellen van een bestemmingsplan kan een gemeente een zogenaamd exploitatieplan opstellen. In een exploitatieplan kan een gemeente, naast financiële zaken, ook zaken betreffende locatie-eisen (= programma) vastleggen. Ontwikkelaars betalen bij het aanvragen van een omgevingsvergunning een bijdrage zoals die is vastgelegd in het exploitatieplan. Hiermee worden de kosten die de gemeente maakt verhaald.
4. Posterieure overeenkomst. Na vaststelling van het exploitatieplan is het mogelijk een posterieure overeenkomst af te sluiten. De mogelijkheden om afspraken te maken zijn daarin wel beperkt; deze mogen niet afwijken van de inhoud van het exploitatieplan.

BELEIDSKADER 6

Indien de gemeente van een te ontwikkelen locatie alle gronden in bezit heeft, vindt kostenverhaal plaats via de uitgifte van grond. Heeft de gemeente niet alle gronden in bezit, dan is de preferente lijn om kosten te verhalen middels een anterieure overeenkomst. Mocht dit niet mogelijk blijken, dan verhaalt ze de kosten middels het opstellen van een exploitatieplan, of zo mogelijk middels een posterieure overeenkomst.

BELEIDSKADER 7

Bij faciliterend grondbeleid streeft de gemeente ernaar door middel van anterieure overeenkomsten met eigenaren binnen een toekomstige bouwlocatie afspraken te maken over het kostenverhaal en waar mogelijk het tijdvak, de fasering, de locatie-eisen en de woningbouwcategorieën. Wanneer dit niet mogelijk blijkt, wordt teruggevallen op het regelen hiervan in een exploitatieplan.

Voor een aantal zogenaamde kruimelgevallen (bijvoorbeeld: als het totaal van de te verhalen kosten minder bedraagt dan € 10.000) heeft de wetgever een uitzondering gemaakt op de verplichting om kosten via een exploitatieplan of anterieure overeenkomst te verhalen. In dat geval bestaat de mogelijkheid om deze kosten via de gemeentelijke legesverordening te verhalen. De ambtelijke inzet die komt kijken bij het opstellen van een exploitatieplan of anterieure overeenkomst is dan dus niet benodigd. Deze ambtelijke inzet hoeft in dat geval ook niet te worden doorberekend. Dit valt voordelig uit voor de initiatiefnemer van de voorgenomen bouwontwikkeling. Kostenverhaal via leges leidt per saldo ook niet tot een slechter financieel resultaat voor de gemeente.

BELEIDSKADER 8

Bij de door de wetgever benoemde 'kruimelgevallen' kiest de gemeente Leusden er voor om de kosten te verhalen door middel van de wettelijk te heffen leges.

5.2 Bestemmingsreserve Bovenwijkse Voorzieningen

In de 'Nota financiële beleidskaders Grondbedrijf' van 2009, is vastgelegd dat vanuit de verschillende grondexploitaties en indien het projectresultaat dat toe laat, een dotatie wordt gedaan aan de bestemmingsreserve Bovenwijkse Voorzieningen. De bestemmingsreserve Bovenwijkse Voorzieningen is ingesteld 'ter dekking van kosten van het realiseren van infrastructurele werken met een bestemmingsplan- c.q. wijkoverstijgende betekenis'. Of de uit te voeren infrastructurele werken al dan niet bijdragen aan het welslagen van het project of in de nabijheid van het project liggen, is niet van belang. Bij grondexploitaties die worden uitgevoerd door derden, wordt met deze derden een specifieke bijdrage aan de bestemmingsreserve Fonds Bovenwijkse Voorzieningen overeen gekomen. Onder de Grondexploitatiewet is het afdwingen bij derden van een dergelijke bijdrage niet meer mogelijk. Daarom zal zo'n bijdrage ook niet meer worden gevraagd aan derden. Wel kan vanuit gemeentelijke grondexploitaties nog steeds een dergelijke bijdrage worden gedaan.

Het loslaten van het betalen door derden van een bijdrage aan de bestemmingsreserve Bovenwijkse Voorzieningen laat onverlet dat die kosten die volgens de Grondexploitatiewet verhaald kunnen worden, zoals een ontsluitingsweg die deels toerekenbaar is aan het desbetreffende project, logischerwijs wel verhaald worden.

BELEIDSKADER 9

De gemeente blijft vanuit gemeentelijke grondexploitaties een dotatie doen aan de bestemmingsreserve Bovenwijkse Voorzieningen. De hoogte van deze bijdrage wordt vooraf bepaald en vindt alleen plaats als het projectresultaat dit toelaat. Deze dotatie zal verantwoord worden als winstbestemming. Bij grondexploitaties gevoerd door derden wordt een dergelijke bijdrage door deze derden aan de gemeente niet meer actief gevraagd.

In de anterieure fase kan, naast het verhalen van kosten, ook een bijdrage worden gevraagd aan (toekomstige) ruimtelijke ontwikkelingen, zoals een bijdrage van woningbouwprojecten aan een aan te leggen recreatiegebied of een bijdrage vanuit projecten aan een randweg om een gemeente.

Dergelijke bijdragen kunnen worden gevraagd, wanneer ze worden verankerd in een structuurvisie. Het is daarbij niet van doorslaggevend belang of er een rechtstreeks verband is tussen het 'betalende' project en het 'ontvangende' project. Of, in juridische termen: er is geen noodzaak dat de criteria profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid van toepassing zijn. Van deze mogelijkheid wordt nu geen gebruik gemaakt, omdat er op dit moment, gezien de financieel-economische situatie, onvoldoende concrete aanknopingspunten zijn om een en ander in een structuurvisie vast te leggen.

6 FLANKEREND BELEID

6.1 *Financieel beleid*

In 2009 is de 'Nota financiële beleidskaders Grondbedrijf' door de Raad vastgesteld. In deze nota zijn beleidskaders vastgelegd voor kredietverstrekking, verwervingen, waardering, bestemming reserves, financiering, prijzen, kostenverhaal, resultaat en start/afsluiting grondexploitaties. Met de hierboven genoemde kaders in de 'Nota financiële beleidskaders Grondbedrijf' is invulling gegeven aan de financiële sturing van het grondbedrijf en de grondexploitaties.

Grondprijnsbeleid gaat over de wijze waarop de gemeente de waarde van haar gronden bepaalt en waarop zij de kaders, uitgangspunten en randvoorwaarden vaststelt die daaraan ten grondslag liggen. Het gemeentelijk grondprijnsbeleid is uitgewerkt in de Kaderbrief Grondprijnsbeleid 2010-2014. De Kaderbrief Grondprijnsbeleid 2010-2014 stelt kaders voor de wijze waarop de grondprijzen worden berekend en voor de hoogte van de grondprijzen. Uitwerking van de Kaderbrief Grondprijnsbeleid vindt plaats door het jaarlijks door het college vaststellen van een geactualiseerde Grondprijzenbrief.

Samengevat: de gemeente Leusden volgt, voor het financiële deel van haar grondbeleid, de kaders en richtlijnen zoals die zijn opgenomen in de 'Nota financiële beleidskaders Grondbedrijf' en de 'Kaderbrief Grondprijnsbeleid'. Uitzondering hierop vormt de wijze waarop om wordt gegaan met het heffen van een bijdrage aan de bestemmingsreserve Bovenwijkse Voorzieningen, zie hiervoor paragraaf 5.2.

6.2 *Aanbestedingsbeleid*

Door de Europese Unie zijn Richtlijnen vastgesteld waarin voorschriften zijn opgenomen voor het door aanbestedende diensten verstrekken van overheidsopdrachten voor leveringen, diensten en werken. De gemeente geldt als een aanbestedende dienst. De lidstaten zijn verplicht de in deze Richtlijnen neergelegde regels op te nemen in nationale wet- en regelgeving.

Naleving van wet- en Europese regelgeving voor overheidsopdrachten is een verplichting voor elke gemeentelijke organisatie.

Daarnaast kent de gemeente Leusden haar eigen regels voor inkoop en aanbesteding. Deze zijn vastgelegd in de 'Nota Inkoop-en aanbestedingsbeleid' d.d. 1 november 2010.

Naast het aanbestedingsrecht dient rekening te worden gehouden met de EG-regels omtrent staatssteun. Concurrentievervalsing tussen marktpartijen dient te worden voorkomen. Van staatssteun is sprake als de begunstigde onderneming een economisch voordeel ontvangt, dat zij onder normale marktvoorwaarden niet zou hebben verkregen.

Samengevat: samenwerkingsvormen en uitvoering van werken worden beoordeeld en in besluitvorming betrokken aan de hand van de actuele Leusdense, Nederlandse en Europese aanbestedingsrichtlijnen en de regels aangaande staatssteun.

6.3 *Risicomanagement*

De kredietcrisis heeft het risicobewustzijn en de focus op risico's vergroot. In 2010 is de nota 'Risicomanagement en weerstandsvermogen' vastgesteld. In deze nota is voor de gehele organisatie, en specifiek voor het Grondbedrijf, vastgelegd hoe om wordt gegaan met risicomanagement.

Het Grondbedrijf actualiseert jaarlijks haar grondexploitaties. In de rapportage over de actualisatie, die door de raad wordt vastgesteld, wordt expliciet aandacht besteed aan de risico's die de gemeente Leusden loopt en hoe dit uitwerkt op het financiële resultaat van Leusden. Daarnaast stelt het Grondbedrijf jaarlijks een Risicomonitor op, waarin, naast financiële risico's, ook andersoortige risico's die de gemeente loopt in haar grondexploitaties, worden geïnventariseerd. Mogelijke maatregelen die kunnen worden genomen om deze risico's te beheersen, worden ook in de Risicomonitor beschreven. De Risicomonitor wordt aangeboden aan de raad.

BELEIDSKADER 10

Naast de in de nota 'Risicomanagement en weerstandsvermogen' vastgestelde werkwijze met betrekking tot risicomanagement wordt door het Grondbedrijf jaarlijks in de rapportage over de actualisatie van de grondexploitaties expliciet aandacht geschonken aan de (financiële) risico's die de gemeente loopt. Daarnaast stelt het Grondbedrijf jaarlijks een Risicomonitor op.

Bijlage 1 Sturing grondbeleid

De kaders van het grondbeleid worden vastgesteld door de raad. De raad controleert vervolgens of het college bij de uitvoering van het grondbeleid binnen de vastgestelde kaders is gebleven. In onderstaand model is aangegeven in welke nota's de kaders rondom het grondbeleid zijn vastgelegd en in welke documenten de wijze van uitvoering van het grondbeleid naar voren komt.

<i>Sturing Grondbeleid</i>		
<i>Kaders</i>	Nota grondbeleid 2013 - 2017	Nota financiële beleidskaders Grondbedrijf (2009)
	Kaderbrief Grondprijnsbeleid 2010 - 2014	Nota Risicomanagement en Weerstandsvermogen (2010)
<i>Uitvoering</i>	Paragraaf Grondbeleid/ Weerstandsvermogen	Begroting en jaarrekening
	Actualisatie grondexploitaties	Risicomonitor Grondbedrijf

