

Besluit van de gemeenteraad van de gemeente Leiderdorp houdende regels omtrent Nota grondbeleid 2019 - 2023

Burgemeester en wethouders van Leiderdorp maken bekend dat de raad van Leiderdorp bij besluit van 9 september 2019 de Nota Grondbeleid 2019-2023 heeft vastgesteld.

Het gemeentelijk grondbeleid voor de komende jaren is vastgelegd in de Nota Grondbeleid 2019-2023. De nota beschrijft welk instrumentarium de gemeente ter beschikking staat, en wanneer en hoe dit instrumentarium wordt ingezet. In de nota is zoveel mogelijk rekening gehouden met de nieuwe Omgevingswet en de Aanvullingswet Grondeigendom Omgevingswet.

Op basis van de Nota Grondbeleid stelt het college van burgemeester en wethouders jaarlijks in een zogeheten grondprijzenbrief de hoogte van de grondprijzen vast. Doel van het vastleggen van de gronduitgifteprijzen is een eenduidige, transparante en uniforme grondprijsbepaling binnen de gemeente Leiderdorp. De gronduitgifteprijzen worden als richtlijn gebruikt bij verkoop van gronden, vaststelling van huursommen en erfpachtcanons.

Bezwaar of beroep

Tegen deze beleidsregels kunt u geen bezwaar of beroep instellen.

Inwerkingtreding

Dit beleid treedt in werking met ingang daags na deze bekendmaking.

Nota grondbeleid 2019 - 2023, gemeente Leiderdorp

1. Samenvatting van de Nota grondbeleid 2019 - 2023

1. Opbouw van de Nota grondbeleid 2019 - 2023

De Nota is opgebouwd uit een tweetal delen. In het eerste deel staat een voorwoord, een samenvatting waarin de beleidskeuzen zijn opgenomen en de inleiding en aanleiding. Met de vaststelling van deze nieuwe Nota grondbeleid 2019 – 2023 vervallen de beleidskeuzen van de voorgaande Nota, de Nota grondbeleid 2013 – 2017. Daarnaast is er een toelichting deel waar nader wordt ingegaan op de gemaakte beleidskeuzen.

1.1. Keuze type grondbeleid

De gemeente Leiderdorp kiest voor een “faciliterend, tenzij” grondbeleid. De gemeente zet in op versterking van de identiteit en cultuurhistorische structuren van Leiderdorp. De polders houdt de gemeente graag open en groen. Ruimte voor nieuwe ontwikkelingen worden gezocht binnen de grenzen van de bebouwing, in transformatie van locaties als de Baanderij of op plekken waar voorheen bijvoorbeeld schoolgebouwen stonden. In de woonwijken is ruimte voor kleinschalige ingrepen en functiemenging. Dynamiek is noodzakelijk voor de leefbaarheid, vitaliteit en ruimtelijke kwaliteit van Leiderdorp. Het op gang brengen en houden van die dynamiek is geen zaak van de gemeente alleen. Het zijn juist de inwoners en ondernemers die een belangrijke rol vervullen bij het verwezenlijken van de Leiderdorpse ambities. De gemeente heeft de gebieden binnen haar grenzen ingedeeld op basis van de dynamiek binnen een gebied en per gebied/dynamiek bepaald de gemeente haar eigen rol.

De gemeente zal de invulling van haar grondbeleid per situatie toesnijden om het gewenste resultaat te bereiken. In beginsel is er sprake van een faciliterend grondbeleid. Per opgave zal de gemeente beoordelen of er omstandigheden of aanleiding is om een andere vorm van grondbeleid toe te passen en welke instrumenten daarbij behoren.

1.2. Verschillen met de voorgaande Nota grondbeleid

In vergelijking met de voorgaande Nota grondbeleid heeft deze Nota een andere opbouw. Ten opzichte van de voorgaande Nota zijn er geen wezenlijke verschillen in de wijze waarop de gemeente Leiderdorp haar grondbeleid vorm geeft. In paragraaf 2.2. wordt ingegaan op de aanleiding voor de wijziging van de Nota. Onderstaand een overzicht van de verschillen tussen de voorgaande Nota en de onderhavige Nota.

Verschil	Reden	Paragraaf
----------	-------	-----------



Bestemmingsreserve	De bestemmingsreserve W4 is opgeheven en niet meer opgenomen in de Nota grondbeleid 2019 - 2023.	
Beleid	Er is sprake van nieuwe prestatieafspraken, en een nieuw coalitieakkoord.	1.2. (pag. 16 e.v.)
BBV	Na de vaststelling van de vorige Nota zijn er diverse nieuwe nota's van de Commissie BBV geweest en per 1 januari 2016 zijn de spelregels omtrent de financiële verslaglegging aangepast.	5.11.(pag. 53)
Erfpacht	Het sportbeleid van de gemeente is aangepast met arrangementen ten aanzien van huur en erfpacht van de grond	3.2.5.2.(pag. 37)
Gemeentelijke organisatie	De gemeentelijke organisatie is naar zelfsturende teams gegaan	Hoofdstuk 7. (pag. 62)
Gemeentelijke organisatie	Het Projectmatig Realiseren is geactualiseerd	Hoofdstuk 7. (pag. 62)
Omgevingswet	Per 1 januari 2021 treedt de Omgevingswet in werking. Dit heeft gevolgen voor het grondbeleid van de gemeente. In deze Nota wordt hier nader op ingegaan.	1.1.2. (pag. 16), bijlage 1
Staatssteun	Op 19 juli 2016 is een nieuwe mededeling inzake staatssteun van kracht geworden.	5.9.(pag. 51)
Structuurvisie	De gemeente heeft een structuurvisie opgesteld alsmede diverse gebiedsvisies	1.2.3.(pag.19)
Vennootschapsbelastingplicht	Op 1 januari 2016 is de Vpb-plicht voor gemeenten in werking getreden.	5.10.(pag. 52)

1.3. Beleidskeuzen

Onderstaand een overzicht van de beleidskeuzen die zijn gemaakt met betrekking tot het grondbeleid van de gemeente. Deze zullen in deze Nota worden toegelicht.

Type grondbeleid gemeente Leiderdorp	
1.	De gemeente voert een faciliterend grondbeleid. Per locatie wordt bekeken of er omstandigheden zijn of aanleiding is om een andere vorm van grondbeleid te voeren.
2.	Al naar gelang de zwaarte van het gemeentelijk en/of maatschappelijk belang zal de rol van de gemeente meer actief dan wel passief zijn. De gemeente kan een actieve rol aannemen indien de gemeente een strategische (gemeentelijk/maatschappelijk) belang heeft bij de (her)ontwikkelingslocaties. De actieve rol ligt tevens meer voor de hand naarmate de kans op een positief financieel resultaat op de grondexploitatie van de locatie c.q. het project kleiner is, dan wel een marktpartij de ontwikkeling niet ter hand neemt of afspraken niet nakomt.
3.	Per locatie wordt in de initiatieffase een startdocument opgesteld waarin de strategie wordt bepaald, welke factoren zoals ambities, grondposities, capaciteit, financiën, risico's etc. een rol spelen. In het startdocument wordt een afweging gemaakt van het te voeren grondbeleid en de inzet van instrumenten.
4.	Het startdocument wordt aan het college ter besluitvorming voorgelegd.
5.	Een eventueel benodigde grondexploitatie wordt geopend bij een besluit van de gemeenteraad.

Instrumenten grondbeleid	
1.	Minnelijke verwerving is het uitgangspunt indien het noodzakelijk of wenselijk is om gronden aan te kopen van derden voor het bereiken van maatschappelijk gewenste ontwikkelingen en/of het actieve grondbeleid.



2.	<p>De inzet van het instrument van voorkeursrechten is niet uitgesloten. Het instrument wordt ingezet voorafgaande aan de planvorming voor de realisatie van nieuwe ontwikkelingen waar de gemeente een actieve grondpolitiek wenst te voeren en de gemeente geen inmenging van derden wenst. Het instrument kan ook worden ingezet indien de gemeente een samenwerking aangaat.</p> <p>Onderdeel van de besluitvorming omtrent de inzet van voorkeursrechten is een risicoanalyse waarin minimaal wordt ingegaan op de juridische, financiële en planologische aspecten.</p>
3.	<p>De inzet van het instrument onteigening wordt niet uitgesloten. Het instrument Onteigening wordt ingezet indien de gemeente voldoende pogingen heeft gedaan om de gronden minnelijk te verwerven en het bereiken van overeenstemming niet mogelijk lijkt.</p> <p>Onderdeel van de besluitvorming omtrent de inzet van de onteigening is een risicoanalyse waarin minimaal wordt ingegaan op de juridische, financiële en planologische aspecten. In het startdocument van een ontwikkeling dient rekening te worden gehouden met de tijdsplanning om tijdig het instrument te kunnen inzetten.</p>
4.	<p>Planmatige minnelijke verwervingen worden slechts gedaan binnen de kaders van een vooraf door de gemeenteraad vastgestelde grondexploitatie of een vooraf door de gemeenteraad vastgesteld krediet.</p>
5.	<p>Strategische verwervingen vinden plaats met in achtneming van het voorzichtigheidsprincipe.</p> <p>Een besluit voor een strategische verwerving gaat gepaard met een notitie waarin wordt ingegaan op de beoogde maatschappelijke doelstelling, risico's en financiële aspecten zoals kosten en opbrengsten en dekking van eventuele tekorten. Het college dient ten alle tijden vooraf goedkeuring te vragen voor een strategische aankoop.</p>
6.	<p>De onderhandelingen m.b.t. de verwerving van de gronden worden in het kader van het beschermingsprincipe gevoerd door minimaal twee personen, waaronder de medewerker grondzaken. De gemeente zal het voorzichtigheidsbeginsel hanteren en afhankelijk van de belangen zal bij de onderhandelingen maatwerk worden toegepast en zal inhuur van experts plaatsvinden.</p>

Gronduitgifte

1.	<p>Gronduitgifte vindt in principe plaats middels de verkoop van gronden. In uitzonderingsgevallen zijn andere vormen van gronduitgifte ook mogelijk.</p>
2.	<p>De uitgifte in erfpacht is mogelijk daar waar de gemeente de regie over de gronden wenst te blijven behouden of waarbij het noodzakelijk is om lagere lasten te hebben voor de erfpachter.</p>
3.	<p>De verkoop van snippergroen/reststroken is onder de voorwaarden als beschreven in deze Nota mogelijk.</p>

Faciliterend grondbeleid

1.	<p>Uitgangspunt bij faciliterend grondbeleid is dat de gemeente bij particuliere initiatieven een anterieure overeenkomst wordt gesloten waarin het kostenverhaal is verzekerd en de eventueel noodzakelijk geachte locatie-eisen. Als het niet mogelijk is om met (alle) eigenaren in een ontwikkelingsgebied tot een anterieure overeenkomst te komen, of als onderhandelen te veel ambtelijke tijd en inspanning kost, zal de gemeenteraad conform de bepalingen van de Wro een exploitatieplan vast stellen of conform de Omgevingswet, kostenverhaalsregels vaststellen bij het besluit tot wijziging van het omgevingsplan.</p>
2.	<p>Voor het bepalen van de hoogte van de exploitatiebijdrage wordt door de planeconoom een indicatieve exploitatieplanberekening opgesteld en waar nodig de plankostenplan ingevuld.</p>



3.	Uitgangspunt is er sprake is van een volledig kostenverhaal met inachtneming van de Wro en het Bro of te zijner tijd de Omgevingswet en het Omgevingsbesluit.
----	---

Grondprijsbeleid	
1.	Het college stelt jaarlijks een Grondprijzenbrief vast met daarin de voor het volgende jaar geldende gronduitgifteprijzen. In deze brief wordt ingegaan op de te hanteren waardebeoordeling en de minimum grondprijzen per functie die als kader dienen te gelden bij de uitgifte van gronden.
2.	De grondprijzen dienen marktconform te zijn, behoudens voor sociale woningbouw.
3.	Afwijkingen van het grondprijsbeleid zijn voorbehouden aan het college. Bij de besluitvorming omtrent een afwijking dienen in ieder geval de spelregels m.b.t. staatssteun in acht te worden genomen en dient gemotiveerd te worden waarom wordt afgeweken van het grondprijsbeleid.

Financiële spelregels	
1.	De regels van de BBV omtrent de verslaglegging zijn leidend.
2.	De actieve grondexploitaties worden eenmaal per jaar geactualiseerd (bij de jaarrekening).
3.	Bij de actualisatie in het kader van de jaarrekening zal een rapportage, de Gemeentelijke Integrale Grondexploitatie (GIG), aan de raad worden voorgelegd waarin de financiële stand van zaken rondom de projecten en de grondexploitaties worden toegelicht.
4.	De (financiële) verantwoording en verslaglegging over grondexploitaties wordt gedaan via de Gemeentelijke Integrale Grondexploitatie (GIG). Het BBV is hierbij leidend.
5.	De parameters (rente- en inflatiepercentage) voor de actualisatie van de grondexploitaties worden meegenomen in het GIG en gaan naar de gemeenteraad.
6.	Voorzieningen voor de verliesgevendende exploitaties worden bepaald op basis van contante waarde van het grondexploitatie resultaat en eenmaal per jaar, bij de jaarrekening vastgesteld.
7.	Het openen van een grondexploitatie geschiedt bij besluit van de gemeenteraad, conform de regels van het BBV.

Rolverdeling gemeenteraad en college van B&W	
1.	Het college is gemandateerd tot aan- en verkopen van gronden en opstallen binnen de door de gemeenteraad gestelde kaders.
2.	Het college is gerechtigd tot strategische aankopen. Iedere aankoop dient vooraf door de gemeenteraad te worden goedgekeurd.

2. Inleiding en aanleiding

2.1. Inleiding

"Leiderdorp heeft veel troeven in handen: de strategische ligging in de Randstad, het dorpse karakter met rust en ruimte, een compleet pakket aan voorzieningen, en polders, plassen en de stad Leiden op



fietsafstand. Deze kwaliteiten maken Leiderdorp een aantrekkelijke plek om te wonen, werken en recreëren. Dat willen we graag zo houden en versterken.”¹

De gemeente heeft in het verleden gekozen voor het uitgangspunt van in principe faciliterend grondbeleid. Daar waar de gemeente een sterkere stempel wilde drukken of het nodig was om een ontwikkeling volgens de gemeentelijke randvoorwaarden te realiseren, kon een actieve rol worden ingezet.

De rol die de gemeente zal innemen bij het realiseren van initiatieven zal worden afgestemd op de dynamiek van de gebieden en de rol die de gemeente daarin ziet. Per situatie zal een beoordeling worden gemaakt welke type grondbeleid per initiatief en ontwikkeling voor de gemeente het gewenste resultaat met zich mee brengt. Het grondbeleid krijgt hierdoor een situationeel karakter.

In deze Nota Grondbeleid 2019 – 2023 zijn de spelregels over de rol van de gemeente in gebiedsontwikkeling opgenomen. De Nota bevat richtlijnen voor de wijze waarop de gemeente bestaand grondgebruik handhaaft en gewenste veranderingen realiseert, zodat dit past binnen de gemeentelijke ambities ten aanzien van ruimtelijke ordening.

Grondbeleid is geen doel op zich, maar is een middel om ruimtelijke doelstellingen op het gebied van wonen, economie, natuur, groen, infrastructuur en maatschappelijke voorzieningen te realiseren.

Doelstellingen van het grondbeleid zijn:

1. het bevorderen van een maatschappelijk gewenst ruimtegebruik;
2. het verhogen van de kwaliteit van het ruimtegebruik;
3. het bevorderen van een rechtvaardige verdeling van kosten en opbrengsten over gebruikers, grondeigenaren, ontwikkelaars en de overheid;
4. het inzetten van overschotten van gemeentelijke grondexploitaties voor andere maatschappelijke doelen of voor projecten met tekorten.

Meer concreet gaat grondbeleid in op de (juridische en financiële) instrumenten die de gemeente hierbij hanteert, maar ook de voorwaarden waaronder de gemeente deze toepast. Daarnaast bevat de Nota uitgangspunten over de organisatie bij de uitvoering van het grondbeleid, waaronder het (financiële) beheer (planning, sturing en verantwoording) en risicomanagement.

De vorige Nota grondbeleid dateert uit 2013. Een actualisatie van het grondbeleid is gewenst, temeer in de financiële verordening (conform art. 212 Gemeentewet) is opgenomen dat ten minste eens in de vier jaar een geactualiseerde Nota grondbeleid ter behandeling en vaststelling aan de raad moet worden aangeboden.

2.2. Aanleiding

2.2.1. Gewijzigde omstandigheden

Naast deze laatste verplichting die voortvloeit uit de financiële verordening zijn er nog andere redenen te benoemen waarom de nota moet worden geactualiseerd.

Sinds 2013, is de gebiedsontwikkeling aan wijzigingen onderhevig geweest. Na de vaststelling van de laatste Nota heeft Nederland nog steeds te maken gehad met de gevolgen van de economische crisis en het herstel daarvan. De oorzaken waren met name macro-economisch van aard, waar de gemeenten zelf weinig aan konden doen. Met name de vastgoedcrisis heeft grote gevolgen gehad voor de financiële positie van de gemeentelijke grondexploitaties en de wijze waarop door gemeenten nu wordt aangekeken tegen gebiedsontwikkeling. Veel gemeenten zijn in de crisisperiode afgestapt van een actieve grondpolitiek en nu de economie “hersteld” is beraden gemeenten zich op een nieuwe te voeren grondpolitiek

Tot het begin van de crisis voerden veel gemeenten veelal een sterk actief grondbeleid. Dit betekent dat gemeenten vaak zelf overgingen – al dan niet met partners – tot de exploitatie van grond ten behoeve van de realisatie van haar doelen. In de vastgoedcrisis hebben gemeentelijke grondbedrijven grote verliezen geleden op hun grondposities. Een gevolg daarvan is dat sprake is geweest van een kanteling waarbij veel gemeenten meer overlaten aan marktpartijen en terughoudender zijn met het ingrijpen op de grondmarkt.

Er zijn voor de gemeente Leiderdorp diverse aanleidingen geweest om de Nota grondbeleid te actualiseren. Deze zijn:

1) Ruimtelijke Structuurvisie 2035 Leiderdorp



1. De Nota grondbeleid 2013 – 2017 “Grondslagen van het grondbeleid ging over de periode van 2013 tot en met 2017. Het is de wens van de gemeente om haar beleid actueel te houden.
2. Er is een nieuwe raads- en collegeperiode ingegaan met een nieuw coalitieakkoord.
3. De gemeentelijke organisatie is naar zelfsturende teams gegaan en het Projectmatig Realiseren (PMR) is geactualiseerd.
4. Het sportbeleid van de gemeente is aangepast met arrangementen ten aanzien van huur en erfpacht van grond.
5. De ruimtelijke structuurvisie van de gemeente is opgesteld alsmede diverse gebiedsvisies.
6. De bestemmingsreserve W4 is opgeheven en opgegaan in de reserve “Bouw- en grondexploitaties”.

2.2.2. Gewijzigde regelgeving

In het verleden probeerde de gemeente veelal via actief grondbeleid (grond verwerven, bouw- en woonrijp maken, uitgeven bouwrijpe kavels) een gewenst eindbeeld te behalen.

De invoering van de grondexploitatiewet in 2008 maakte het mogelijk dat met het voeren van een faciliterend grondbeleid de gemeente verzekerd is van kostenverhaal bij derden ontwikkeling. Omdat dit vóór de invoering van deze wet niet vanzelfsprekend was, waren gemeenten eerder geneigd een actief grondbeleid te voeren zodat de kosten konden worden gedekt door de uitgifte van bouwrijpe grond. Daarnaast heeft de gemeente met de invoering van de grondexploitatiewet ook de mogelijkheid om via het exploitatieplan of een (anterieure) overeenkomst eisen te stellen met betrekking tot fasering, kwaliteitseisen voor de in te richten openbare ruimte en enkele specifieke te realiseren woningtypologieën, zoals sociale woningen, geliberaliseerde woningen voor middenhuur en percelen voor particulier opdrachtgeverschap.

2.2.3. Verslagleggingsregels Besluit Begroting en Verantwoording (BBV)

Per 1 januari 2016 zijn de spelregels rondom de financiële verslaglegging rondom grondexploitaties en strategische gronden gewijzigd.

Zo mag de looptijd van de grondexploitaties in beginsel niet langer zijn dan 10 jaar, tenzij de gemeenteraad gemotiveerd anders besluit, mogen alleen nog kosten in de grondexploitatie worden opgenomen die betrekking hebben op de transformatie van ruwe grond naar bouwrijpe grond en op de strategische gronden mogen geen rentelasten en beheerkosten worden geactiveerd. Strategische gronden dienen als materiele vaste activa te worden opgenomen op de balans. Voorbereidingskosten worden geboekt als immaterieel vaste activa. Ook de regels rondom de toerekening van rentekosten aan de grondexploitaties zijn gewijzigd. Een toelichting op deze nieuwe ‘spelregels’ is in deze nota opgenomen.

2.2.4. Nieuwe Omgevingswet

Om het bestaande omgevingsrecht te vereenvoudigen, wordt het omgevingsrecht samengevoegd in één integrale Omgevingswet. De verwachting is dat de Omgevingswet 2021 in werking treedt. De gemeente zal zich moeten richten op het opstellen van een omgevingsvisie en een omgevingsplan. De omgevingsvisie geeft de gemeente meer ruimte om in samenspraak met de samenleving na te denken over de gewenste ontwikkelingen. Met het omgevingsplan kan de gemeente vervolgens de juiste randvoorwaarden meegeven en ruimte geven aan marktpartijen. De Omgevingswet faciliteert een meer vraaggericht, uitnodigend en flexibel grondbeleid met meer ruimte voor initiatieven uit de markt. Zo wordt het makkelijker om ruimtelijke projecten te starten en biedt de Omgevingswet betere mogelijkheden voor uitnodigingsplanologie. De Aanvullingswet grondeigendom bevat een kostenverhaalsregeling, een onteigeningsregeling en een regeling omtrent voorkeursrechten, welke regelingen in de Omgevingswet verwerkt zal worden.

2.2.5. Wet Voortgang Energietransitie (Wet Vet)

Op 1 juli 2018 is de Wet Vet in werking getreden, hetgeen betekent dat per 1 juli 2018 nieuwbouwwoningen aardgasvrij moeten zijn. De gemeente heeft hiermee rekening gehouden in haar grondbeleid.

Toelichting Nota Grondbeleid 2019 - 2023, gemeente Leiderdorp

1. Beleid 2019 – 2023

1.1. Regelgeving

De regelgeving omtrent het grondbeleid van de gemeente is opgenomen in diverse wetten zoals onder meer de Gemeentewet, de Wet ruimtelijke ordening, de Wet voorkeursrecht gemeenten, de onteigeningswet, de Crisis- en herstelwet en de Omgevingswet. De meesten daarvan behoeven geen toelichting. Van de twee nieuwste wetten is hierna kort de relevantie aangeduid.



1.1.1. Crisis- en herstelwet

Om projecten gemakkelijker en sneller in de crisisperiode te kunnen verwezenlijken is de Crisis- en herstelwet ingevoerd. In de loop van de jaren zijn aan de Crisis- en herstelwet ook experimenten toegevoegd, waaronder gewijzigde methoden van kostenverhaal. Leiderdorp heeft hiervan nog geen gebruik gemaakt.

1.1.2. Omgevingswet

In 2015 is de Omgevingswet door de Tweede Kamer aanvaard. De inwerkingtreding wordt in 2021 verwacht. In februari 2019 heeft het Kabinet het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom (de Aanvullingswet) aan de Tweede Kamer ter vaststelling aangeboden. Hierin worden regels toegevoegd aan de Omgevingswet voor instrumenten die ingrijpen op het eigendom van gronden. Het Kabinet beoogt met deze Aanvullingswet onder andere de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg), de Onteigeningswet (Ow) en de Wet inrichting landelijk gebied (Wilg) op te nemen in de Omgevingswet. Een nieuw onderdeel zal de regeling stedelijke kavelruil zijn. De inhoud van de Omgevingswet en de Aanvullingswet heeft derhalve invloed hebben op het grondbeleid. In principe geldt deze Nota grondbeleid tot en met 2023.

In bijlage 1 is een overzicht opgenomen van de belangrijkste wijzigingen op het gebied van grondbeleid met name als gevolg van de Aanvullingswet grondeigendom.

1.2. Beleid gemeente Leiderdorp

1.2.1. Prestatieafspraken Leiderdorp 2019

In de prestatieafspraken met Rijnhart Wonen wordt ingegaan op de beschikbaarheid, de duurzaamheid en de betaalbaarheid. In deze afspraken is opgenomen dat niet te bouwen woningen door Rijnhart Wonen 100% is de sociale sfeer dienen te liggen, waarvan tenminste 70 tot 75% betaalbaar moet zijn.

Duurzaamheid

Nieuwbouw wordt gasloos indien financieel haalbaar (betaalbaarheid doelgroep). De gemeente beziet in het licht van de gasloze ambitie de mogelijkheid van een financiële bijdrage. Huurders gaan na energetische maatregelen er in hun totale woonlasten op vooruit. In 2019 onderzoeken RhW en de HBOL of de woonlastenwaarborg een adequaat hulpmiddel kan zijn ingeval complexen of blokken van woningen verduurzaamd worden. In 2019 gemiddeld energielabel B, De gemeente besluit in 2019 haar warmtetransitieplan. Hierin staat een voorkeursvariant van de toekomstige warmtevoorziening per wijk.

1.2.2. Coalitieakkoord Leiderdorp 2018-2022

In het Coalitieakkoord wordt ingegaan op het programma voor Leiderdorp. In Leiderdorp en de regio is veel vraag naar woningen. De druk op de woningmarkt veroorzaakt prijsopdrijving en verdringing van woningzoekenden. Er is vooral een tekort aan sociale huurwoningen, middelde huurwoningen en goedkope koopwoningen. Tegelijkertijd wordt het belangrijk gevonden dat de bestaande polders hun huidige bestemming behouden. Gekozen wordt voor inbreiding: bouwen binnen de bestaande contouren. Tevens wordt hergebruik of transformatie van bedrijventerreinen gestimuleerd. Voor werken, ondernemen, evenementen en toerisme is ruimte in initiatief nodig. De gemeente wil zoveel mogelijk belemmeringen wegnemen.

Voor wonen geldt:

1. In de komende periode bestaat gemiddeld 30% van alle nieuw te bouwen woningen uit sociale woningbouw. Het gaat om woningbouw waarover definitieve besluitvorming nog moet plaatsvinden vanaf juni 2018.
2. Het bouwen van levensbestendige koopappartementen stimuleren ten einde de vergrijzing in de wijken met koopwoningen op te lossen, de ouderen langer zelfstandig te kunnen laten wonen, en de doorstroming met jongere gezinnen in de wijken met koopwoningen te bevorderen.
3. Het woonbeleid is gericht op duurzame woningen, op woningen die aansluiten bij woonwensen en die bestendig zijn voor verschillende levensfasen.
4. Samen met betrokken partijen ontwikkelen wij een nieuwe gebiedsvisie op De Baanderij. Gericht op ontwikkeling van (een gedeelte van) het industrieterrein naar woningbouw met behoud van of vermengd met huidige functies en meters.
5. Het kantorencomplex Statenhof staat al lang leeg. We zetten actief in op de omvorming naar woningen.
6. We ontwikkelen de locatie verpleeghuis Leythenrode en andere ontwikkellocaties tot woningbouw.
7. Prettig wonen betekent ook goed (groen)onderhoud. Het (groen)onderhoud voldoet minimaal aan beeldkwaliteitsniveau B.
8. We nemen de implementatie van de Omgevingswet voortvarend ter hand. We benutten de kansen die deze wet biedt voor de ontwikkeling van Leiderdorp.

Voor werken geldt:

1. We gaan uit van een maximale ruimte voor bestemmingen van onze bedrijventerreinen: geen leegstand bij voldoende vraag.
2. Huidige ondernemers van de Oranjegalerij mogen blijven. Bij leegstand gaan we in overleg met de eigenaren over tot omvorming naar wonen.



3. We houden vast aan de gemeentelijke visie en afspraken ten aanzien van Winkelhof en het Centrumplan. We willen daar een levendig dorpscentrum met voldoende en divers kleinschalig winkelaanbod. Ook dringen wij aan op een spoedige invulling van het terrein op de Statendaalder.

1.2.3. Ruimtelijke Structuurvisie 2035 Leiderdorp

In de ruimtelijke structuurvisie zijn de ambities van de gemeente voor de toekomst aangegeven. De ruimtelijke ontwikkelingen die tot 2035 van belang zijn, rekening houdend met trends in de samenleving zoals vergrijzing en veranderende mobiliteit worden benoemd. Dit geldt ook voor de rol die de gemeente heeft in het verwezenlijken van de ambities. De gemeente zet in op versterking van de identiteit en cultuurhistorische structuren van Leiderdorp. De polders houdt de gemeente graag open en groen. Ruimte voor nieuwe ontwikkelingen zoeken worden gezocht binnen de grenzen van de bebouwing, in transformatie van locaties als de Baanderij of op plekken waar voorheen bijvoorbeeld schoolgebouwen stonden. In de woonwijken is ruimte voor kleinschalige ingrepen en functiemenging.

De volgende thema's zijn in de structuurvisie benoemd:

1. Aangenaam wonen en leven;
2. Afgewogen pakket sociaal-maatschappelijke voorzieningen;
3. Uitnodigend pakket retail- en vrijetijdsvoorzieningen;
4. Ruimte voor economische vitaliteit;
5. Identiteit en cultuurhistorie;
6. Veelzijdige openbare ruimte;
7. Duurzaam en klimaatbestendig;
8. Bereikbaar voor iedereen.

In de structuurvisie wordt aangegeven dat de gemeente in principe op vier verschillende niveaus invloed kan uitoefenen bij het realiseren van initiatieven. Die zijn te vertalen in de rollen die ze kan aannemen bij ruimtelijke initiatieven en transformaties:

- ze kan een initiërende en een uitvoerende rol innemen vanuit een – veelal - wettelijke plicht (moeten);
- ze kan kaders stellen en zaken regelen zodat ze - al dan niet samen met derden – haar eigen ambities kan waarmaken (willen);
- ze kan faciliteren en uitnodigen, zodat derden (bewoners, ondernemers en/of maatschappelijke partijen) zelf initiatieven kunnen ontplooiën en uitvoeren en de gemeente daartoe ruimte laat en zo nodig actief meewerkt (kunnen);
- ze kan zaken tegenhouden door een verbod uit te vaardigen of vast te leggen, of door simpelweg niet mee te werken (voorkomen).

In de structuurvisie is voorts een onderscheid gemaakt in verschillende gebieden en wijken met ieder hun specifieke kenmerken en/of problematiek. Deze zijn ingedeeld in categorieën. Deze zijn:

- **Laagdynamische gebieden:** Deze gebieden functioneren goed en zullen qua ruimtelijke structuur de komende decennia niet of nauwelijks veranderen. In die wijken wil de gemeente vooral ruimte geven aan concrete wensen (kunnen) en waardevolle elementen beschermen (voorkomen). Het zal voornamelijk om kleinschalige ontwikkelingen gaan. Laagdynamische gebieden zijn gebieden waar sprake is van weinig veranderingen. Ontwikkelingen spelen zich af op het kleinste schaalniveau, zoals op het gebied van duurzaamheid (zonnepanelen op daken) en nevenfuncties in en nabij de woning (praktijkruimte aan huis). Het overgrote deel van het grondgebied van de gemeente bestaat uit laagdynamische gebieden. Het betreft de volgende soorten gebieden:
 - gebieden die recent zijn gerealiseerd en afgerond, afgestemd op de actuele behoeften;
 - gebieden waar zeer beperkt ontwikkelingen zijn toegestaan vanwege actuele en aanwezige (cultuur-historische of landschappelijke) waarden;
 - gebieden die vanwege hun homogene (woon)karakter nauwelijks kansen bieden voor (gebiedsdekkende) transformatie of herstructurering.
- **Dynamische gebieden:** Dit zijn plekken waar binnen de hoofdstructuur verandering noodzakelijk of wenselijk is, maar niet kleinschalig is. Daarbij gaat het om locaties waar de gemeente bepaalde ruimtelijke ambities heeft (willen), maar andere partijen nodig heeft om die ambities te verwezenlijken. Dynamische gebieden zijn gebieden waar de structuur kan veranderen, maar waar de functie in principe hetzelfde blijft. Het betreft de volgende soorten gebieden:
 - gebieden waar uit wijkanalyses blijkt dat een combinatie van factoren ertoe kan leiden dat er op termijn knelpunten kunnen ontstaan;
 - gebieden waar sprake is van een bepaald gemeenschappelijk belang en/of gebruik dat niet ten volle wordt benut;
 - gebieden die een sterkere positie zouden kunnen innemen (bijvoorbeeld als identiteitsdrager van Leiderdorp) als er een bepaalde dynamiek tot stand komt.



- **Hoogdynamische gebieden:** Deze gebieden zullen in de komende decennia grote veranderingen ondergaan omdat de bestaande structuur en functie niet, of niet meer, voldoen aan de wensen van deze tijd. Het zijn daarom gebieden waar de gemeente een actieve rol vervult vanuit een bewuste veranderingswens (moeten) of vanuit een wettelijke plicht. Hoogdynamische gebieden zijn gebieden waarvoor een bewuste veranderingswens bestaat of gebieden die om transformatie vragen omdat de huidige functies niet meer voldoen aan de vraag. Binnen de gemeente Leiderdorp zijn er enkele gebieden aanwezig die als hoogdynamisch kunnen worden getypeerd:
 - door de aanwezige (vrijkomende) ruimte op grote schaal;
 - door de belangrijke positie die het gebied voor de gemeente als geheel inneemt en trends laten zien dat een opwaardering noodzakelijk is om die rol te behouden;
 - of door een samenspel van beide redenen.

In onderstaand overzicht zijn de projecten en gebieden binnen de gemeente benoemd naar hun "dynamisch" karakter en de rol van de gemeente binnen het gebied.

Type	Naam	Rol gemeente
Hoogdynamisch	Winkelhof en omgeving	Het gebied wordt ontwikkeld aan de hand van de visie van het Centrumplan, die is verbeeld in het kaartbeeld bij dit gebied. Deze visie wordt samen met ontwikkelende partijen en omwonenden actueel gehouden. Daarnaast wordt de visie op het gebied door de gemeente actief uitgedragen om te stimuleren dat het gebied zich ontwikkelt tot het bruisende dorpshart dat we voor ogen hebben.
	Baanderij	Het gebied wordt ontwikkeld aan de hand van een nog te maken gebiedsvisie. Deze visie wordt samen met ontwikkelende partijen en omwonenden gemaakt. In dit gebied zal het waarschijnlijk nodig zijn om kosten en baten te verevenen om integrale gebiedsontwikkeling mogelijk te maken.
	A4-zone	Voorop staat dat de gemeente samen met ondernemers tot herpositionering en opwaardering van A4-zone wil komen. De nadruk ligt meer op 'willen' dan op 'moeten'. Mede vanwege de eigendomsverhouding is de rol van de gemeente meer faciliterend, ook grote delen van het openbaar gebied (parkeren) zijn particulier eigendom.
	Lage Zijde	De gemeente heeft een hoofdrol bij de inrichting van de vrijkomende ruimte na de verplaatsing van Vliko en zal de uitvoering daarvan merendeels zelf ter hand nemen. Het gebied wordt (her)ontwikkeld aan de hand van een nog te maken gebiedsvisie. Deze visie wordt samen met bedrijven uit het gebied en andere stakeholders gemaakt. In dit gebied zal het waarschijnlijk nodig zijn om kosten en baten te verevenen om integrale gebiedsontwikkeling mogelijk te maken.
Dynamisch gebied	Houtkamp	De gemeente tracht mensen te inspireren, uit te nodigen en tot elkaar te brengen. Ze wil daarom meer activiteiten mogelijk maken. Beheersen van de overlast voor de omgeving ziet zij daarbij als een belangrijke rol. Daarnaast stelt ze hoge eisen aan de kwaliteit van het onderhoud en de (sociale) veiligheid in het park.
	Oude Rijn lint	Het accent ligt voor de gemeente in het uitnodigen van (creatieve) ondernemers, het meer eenheid brengen in de openbare ruimte met een dorpse uitstraling en het bieden van ruime mogelijkheden voor functiemenging en functionele transformaties.
Laagdynamisch	Buitenhof / Binnenhof / Voorhof	De gemeente heeft een uitnodigende, communicatieve en initiërende rol. Daarnaast moeten de bestemmingsplannen ruime mogelijkheden gaan bieden voor aanpassingen op woning- en blokniveau en voor inpassing van kleinschalige voorzieningen.
	Schansen	De gemeente staat open voor nieuwe kleinschalige ontwikkelingen en het oplossen van knelpunten en zal dit waar mogelijk faciliteren. Dit gebeurt in overleg met de verharende corporatie.
	Zijkwartier / Vogelwijk / Ouderzorg	Voor de gemeente ligt het accent in het inspireren, onder de aandacht brengen van mogelijkheden en kansen bij de bewoners, complexeigenaren en ondernemers in de wijken. Daarnaast dienen



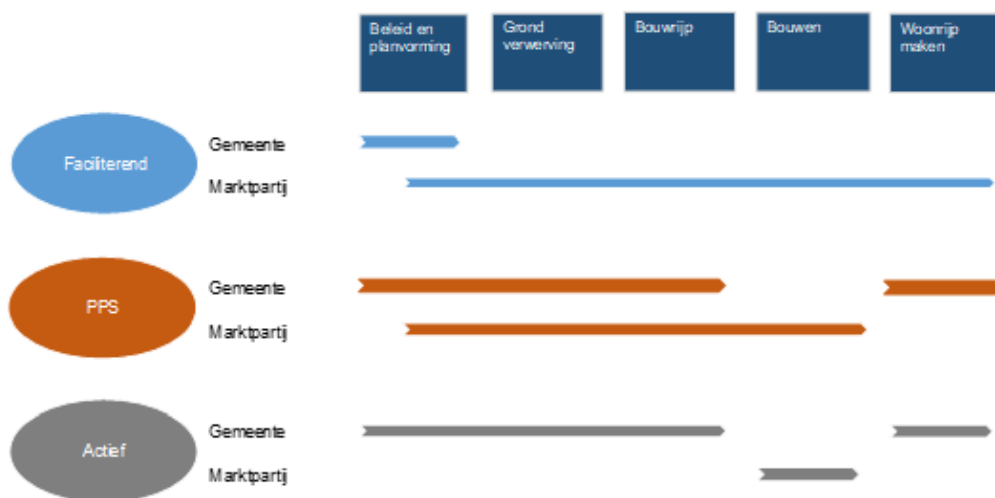
		de mogelijkheden in de bestemmingsplannen hierop te worden afgestemd.
	Kerkwijk / Oranjewijk / Doeskwartier	Voor de gemeente ligt het accent op het inspireren, onder de aandacht brengen van mogelijkheden en kansen bij de bewoners, complexeigenaren en ondernemers in de wijken.
	Driegatenbrug	Behoud van het huidige kwaliteitsniveau en het oorspronkelijke ontwerpprincipe vormen de belangrijkste opgaven. Er is geen specifiek accent in de opgave en regie aan te geven. Voorkomen dient te worden dat er knelpunten ontstaan. De wijk moet kunnen meegroeien - evolueren - met veranderende behoeften en sociaal-maatschappelijke, economische en demografische trends.
	Leyhof	Het behoud van het huidige kwaliteitsniveau vormt de belangrijkste opgave. Er is geen specifiek accent in de opgave en regie aan te geven. Voorkomen dient te worden dat er knelpunten ontstaan. De wijk moet kunnen meegroeien - evolueren - met veranderende behoeften en sociaal-maatschappelijke, economische en demografische trends.
	t Heerlijk Recht	Aandacht heeft het aanhaken van het gebied bij het centrum van Leiderdorp en het voorkomen van knelpunten zoals parkeeroverlast. Ook dit gebied moet kunnen meegroeien - evolueren - met veranderende behoeften en sociaal-maatschappelijke, economische en demografische trends.
	Munnikkenpolder - Weteringpark	De gemeente werkt samen met de provincie aan de ontwikkeling van dit gebied. Ze nodigt partijen uit om met innovatieve ideeën te komen op het gebied van duurzaamheid, energie en recreatie.
	Bloemerd	Voor de gemeente ligt het accent op het behouden van een goede langzaam-verkeersontsluiting en een onderhoudsniveau van de openbare ruimte dat bijdraagt aan een gevoel van sociale veiligheid. Als in de toekomst blijkt dat het realiseren van de ontsluiting voor autoverkeer buitenom noodzakelijk is voor de verkeersveiligheid en leefbaarheid van de aangrenzende wijken en de toegankelijkheid van de Bloemerd, dan is dat een taak van gemeente die zij met haar buurgemeenten zal oppakken.
	De polders	Accent voor de gemeente ligt in het faciliteren van initiatieven, mits die de kwaliteit van de polder ondersteunen, het aanleggen en onderhouden van recreatieve routes door de polders en gerelateerd daaraan het verbreden van de mogelijkheden in de bestemmingsplannen.

2. Grondbeleid

2.1. Inleiding

Grondbeleid is een middel om ruimtelijke doelstellingen van de gemeente te verwezenlijken. Het grondbeleid is dus geen doel op zich, maar een instrument om andere doelen te realiseren. Dit kunnen bijvoorbeeld ruimtelijke, volkshuisvestelijke of economische doelstellingen zijn. Het grondbeleid beschrijft hoe de gemeente (actief of faciliterend) omgaat met de exploitatie van grond ten dienste van de deze doelstellingen. Het beschrijft welk instrumentarium de gemeente ter beschikking staat en wanneer en hoe dit instrumentarium wordt ingezet.

De mate waarin de gemeente actief intervenueert in de grondmarkt bepaalt de vorm van het grondbeleid. Globaal kunnen twee vormen van grondbeleid kunnen worden onderscheiden waarbij ook tussenvormen goed mogelijk zijn, zoals een Publiek-Private Samenwerking.



Figuur 1: Van faciliterend naar actief grondbeleid (bron: VNG Handreiking "Grondbeleid voor raadsleden")
 In bovenstaande figuur zijn een aantal basis vormen opgenomen. Het komt uiteraard ook voor dat marktpartijen volledig het initiatief nemen. Deze vorm is niet weergegeven in bovenstaande figuur.

2.2. Beleidsregels grondbeleid

Type grondbeleid gemeente Leiderdorp	
1.	De gemeente voert een faciliterend grondbeleid. Per locatie wordt bekeken of omstandigheden zijn of aanleiding is om een andere vorm van grondbeleid te voeren.
2.	Al naar gelang de zwaarte van het gemeentelijk en/of maatschappelijk belang zal de rol van de gemeente meer actief dan wel passief zijn. De gemeente kan een actieve rol aannemen indien de gemeente een strategische (gemeentelijk/maatschappelijk) belang heeft bij de herontwikkelingslocaties. De actieve rol ligt tevens meer voor de hand naarmate de kans op een positief financieel resultaat op de grondexploitatie van de locatie c.q. het project kleiner is, dan wel een marktpartij de ontwikkeling niet ter hand neemt of afspraken niet nakomt.
3.	Per locatie wordt in de initiatieffase een start document opgesteld waarin de strategie wordt bepaald, welke factoren zoals ambities, grondposities, capaciteit, financiën, risico's etc. een rol spelen. In het startdocument wordt een afweging gemaakt van het te voeren grondbeleid en de inzet van instrumenten.
4.	Het startdocument wordt aan het college ter besluitvorming voorgelegd.
5.	Een eventueel benodigde grondexploitatie wordt geopend bij een besluit van de gemeenteraad.

2.3. Actief grondbeleid

Bij toepassing van actief grondbeleid intervineert de gemeente actief op de grondmarkt om haar doelstellingen te verwezenlijken. In de meest zuivere vorm van actief grondbeleid neemt de gemeente de planontwikkeling op zich, verworft de gronden benodigd voor de planrealisatie, maakt bouw- en woonrijp, en verkoopt de grond.

Het voordeel van actief grondbeleid is dat de gemeente maximale invloed heeft op de toekomstige invulling van het plan. Bovendien worden de kosten van de gemeente t.b.v. de planontwikkeling, aankopen van gronden en de civieltechnische investeringen met de uitgifte van grond gedekt door de uitgifteprijs. De eventuele bestemmingsplanwinst bij het opnieuw bestemmen van grond is voor de gemeente.

De productie van bouwrijpe grond en het afzetten van bouwrijpe kavels gaat ook gepaard met de nodige risico's. Hogere verwervingskosten bijvoorbeeld of hogere saneringskosten. Economische schommelingen zoals we de afgelopen jaren hebben gezien kunnen leiden tot vertraging in de afzet van bouw kavels en daarmee tot renteverliezen. Doordat de voorinvesteringen vaak aanzienlijk zijn en de kost uitgaat voor de baat is bij een actieve grondpolitiek vaak sprake van aanzienlijke risico's. In

onderstaand processchema wordt aangegeven welke basisstappen (met de daarbij behorende basisonderdelen) er zijn.



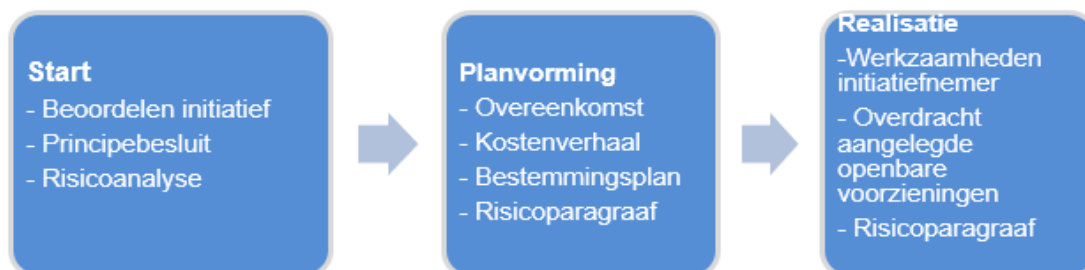
In bijlage 1 is een overzicht van de voor- en nadelen van actieve grondpolitiek opgenomen.

2.4. Faciliterend grondbeleid

De vorm van grondbeleid waarbij de gemeente veel minder risico loopt is faciliterend grondbeleid. De gemeente koopt geen gronden aan en laat de productie van bouwgrond over aan particuliere eigenaren en/of ontwikkelaars. De gemeente vermijdt daardoor meer dan bij actief grondbeleid het lopen van financiële risico's. De gemeente heeft in deze vorm van grondbeleid een regierol: de gemeente stelt de kaders en de randvoorwaarden met betrekking tot de ontwikkeling. Financieel gezien beperkt de gemeente zich tot het verhalen van de gemeentelijke kosten op de ontwikkelende partij(en). De eventuele exploitatiewinst is voor de ontwikkelaar. Dat geldt echter ook voor de risico's. De gemeente loopt echter wel het risico dat niet iedere eigenaar gebruik maakt van de ontwikkelingsmogelijkheden. De kans bestaat dus dat de gemeente een exploitatiebijdrage misloopt en alsnog voor de gevolgen daarvan opdraaien.

De invloed op de toekomstige invulling van het plan wordt geregeld via het bestemmingsplan, de exploitatieovereenkomst of eventueel het exploitatieplan. De grondexploitatiekosten worden verhaald via exploitatiebijdrage van de grondeigenaren. Deze kan vrijwillig worden overeengekomen tussen gemeente en grondeigenaar c.q. grondeigenaren via een overeenkomst, maar ook dwingend worden opgelegd als betalingsverplichting bij een vergunning voor bouwen op grond van een exploitatieplan. Binnen faciliterend grondbeleid kan de gemeente Leiderdorp verschillende houdingen aannemen. Ze kan een meer actieve en dus een meer sturende rol dan wel meer passieve rol aannemen. Een en ander al naar gelang er voor de gemeente bij de ontwikkeling een gemeentelijk of maatschappelijk belang is. Een actievere rol lijkt ook voor de hand te liggen naarmate de kans op een positief financieel resultaat op de grondexploitatie van de locatie of het project kleiner is.

Onderstaand een processchema met daarin de basisstappen en de daarbij behorende basisonderdelen.



In bijlage 1 is een overzicht opgenomen van de voor- en nadelen van faciliterend grondbeleid.

2.5. Tussenvormen

Hierboven zijn actief en faciliterend grondbeleid in de meest zuivere vorm besproken. In de praktijk komen er diverse constructies voor om publiek-private samenwerking vorm te geven. Juridisch zijn de bekendste het 'bouwclaim-model', waarbij de ontwikkelaar een recht krijgt op het mogen ontwikkelen van woningen in ruil voor het inbrengen van een grondpositie in de gemeentelijke grondexploitatie. Daarnaast kennen we nog het 'concessie model' waarbij de gemeente eigenaar is van de grond en deze onder voorwaarden verkoopt aan een ontwikkelende partij. Binnen deze randvoorwaarden wordt vervolgens de planontwikkeling overgelaten aan een private partij en vastgelegd in een overeenkomst. Bij een bouwclaim of concessie zal de overeenkomst meer het karakter hebben van een verkoop- en realisatieovereenkomst en bij zelfrealisatie zal meer sprake zijn van een anterieure grondexploitatieovereenkomst. Ook hierin bestaan verschillende mengvormen waarbij de variatie bestaat in de taken die de gemeente nog uitvoert (van het stellen van kaders tot sloop en egaliseren van terrein).

Uitgangspunt voor samenwerking moet altijd zijn dat het een meerwaarde oplevert voor beide partijen en dat het niet in strijd is met de aanbestedingsregels.

2.6. Keuze grondbeleid gemeente Leiderdorp

De gemeente heeft in het verleden een overwegend faciliterend grondbeleid gevoerd. In de structuurvisie zijn de ruimtelijke ontwikkelingen die tot 2035 van belang zijn, benoemd. Dit geldt ook voor de rol die



de gemeente op zich wil nemen in het verwezenlijken van de ambities. Nieuwe ontwikkelingen hebben geen betrekking meer op grote uitleggebieden maar hebben betrekking op de herontwikkeling van bestaand stedelijk gebied. Hierdoor zijn er meer belanghebbenden en is er een grotere diversiteit aan belangen.

De gemeente Leiderdorp kiest in principe om dezelfde lijn te hanteren, "faciliterend, tenzij." In basis zal de gemeente een faciliterende rol aannemen. Afhankelijk van de dynamiek van een gebied wordt bekeken welke rol de gemeente moet aannemen en welk type grondbeleid daar het beste bij past. Daar waar de gemeente een sterkere stempel wil drukken op de ontwikkeling of het noodzakelijk is om een ontwikkeling conform de gemeentelijke randvoorwaarden te realiseren, kan actief grondbeleid worden ingezet. Actief grondbeleid zal aan de orde zijn als:

- er sprake is van projecten/gronden met een groot gemeentelijk, maatschappelijk en/of strategisch belang;
- private partijen de noodzakelijk voorgestane ontwikkeling (waar een hoog-dynamisch belang wordt toegekend) niet oppakken;
- een tijdige realisatie van de voorgestane ontwikkeling noodzakelijk is;
- indien een ontwikkelaar zich niet houdt aan afspraken en de ontwikkeling, ondanks afspraken, niet ter hand neemt.

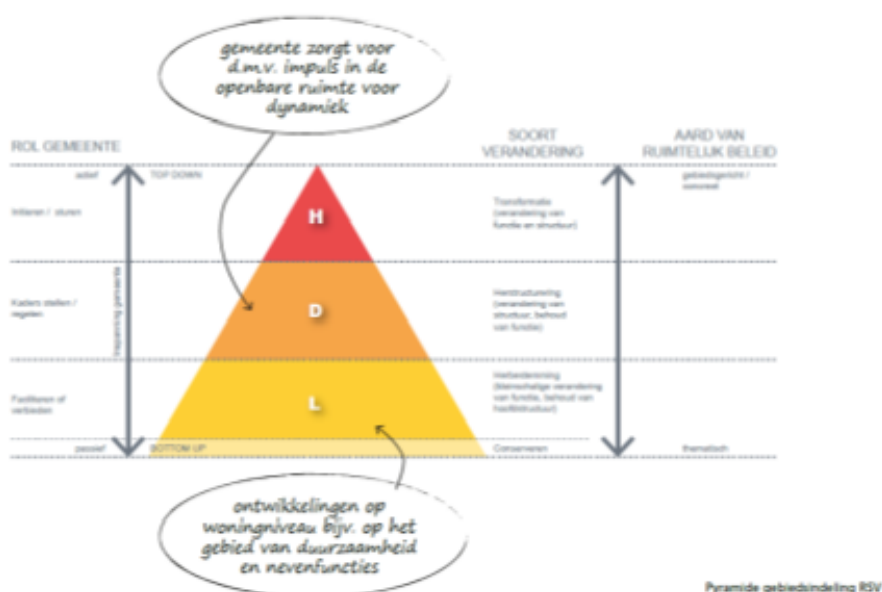
2.7. Kadern en afwegingen voor faciliterend grondbeleid

Binnen het situationeel grondbeleid beoordeelt de gemeente per opgave welke vorm van grondbeleid en welk beleidsinstrumentarium daar het beste bij past. De gemeente kan hierin een proactieve houding (stimuleren en verleiden) of een passieve houding aannemen, al naar gelang een ontwikkeling ook een gemeentelijk of maatschappelijk belang heeft.

Deze herontwikkelingslocaties worden deels ingevuld door initiatieven vanuit de markt. Soms is stimulering daarvan of een meer actieve inzet gewenst. Bij nieuwe projecten wordt in de initiatieffase van een ontwikkeling de afweging gemaakt welke ontwikkelstrategie de meest geschikte is voor de betreffende locatie.

In de structuurvisie is de basis opgenomen van de rol van de gemeente. Hierbij is rekening gehouden met de veranderde posities van overheden in de ruimtelijke ordening. Gesteld wordt dat niet alleen door middel van interactieve beleidsvorming en inspraak, maar ook door meer organische gebiedsontwikkeling, gemeenten steeds verder af bewegen van de planmatige uitbreidingen van de 20ste eeuw.

Binnen de gemeente Leiderdorp zijn verschillende gebieden en wijken te onderscheiden. Deze gebieden zullen vanwege hun specifieke kenmerken en/of problematiek tot een bepaalde categorie behoren. 'Laagdynamische' gebieden functioneren goed en zullen qua ruimtelijke structuur de komende decennia niet of nauwelijks veranderen. In die wijken wil de gemeente vooral ruimte geven aan concrete wensen (kunnen) en waardevolle elementen beschermen (voorkomen). Het zal voornamelijk om kleinschalige ontwikkelingen gaan. 'Dynamische' gebieden zijn plekken waar binnen de hoofdstructuur verandering noodzakelijk of wenselijk is, maar niet kleinschalig is. Daarbij gaat het om locaties waar de gemeente bepaalde ruimtelijke ambities heeft (willen), maar andere partijen nodig heeft om die ambities te verwezenlijken. 'Hoogdynamische' gebieden zullen in de komende decennia grote veranderingen ondergaan omdat de bestaande structuur en functie niet, of niet meer, voldoen aan de wensen van deze tijd. Het zijn daarom gebieden waar de gemeente een actieve rol vervult vanuit een bewuste veranderingswens (moeten) of vanuit een wettelijke plicht.



2.8. Regie houden

Wanneer de markt de opgave oppakt, al dan niet na een stimulans van de gemeente, kan de gemeente de ontwikkeling faciliteren en aan de markt overlaten. Het is belangrijk dat de gemeente ondanks het feit dat ze niet zelf de grondexploitatie voert en niet actief ingrijpt op de grondmarkt wel de regierol op zich neemt.

De gemeente vertegenwoordigt immers het algemeen belang en dat belang is er het meest bij gebaat als het marktinitiatief op een goede wijze wordt ingepast in de bestaande omgeving. In dit proces heeft de gemeente de regie.

Faciliterend grondbeleid betekent dus geenszins dat de invulling van het toekomstig grondgebruik geheel aan de markt wordt gelaten. Hoewel de invloed kleiner is dan bij een actieve interventie op de grondmarkt in de vorm van grondaankopen en uitgifte, kan de gemeente via het stellen van ruimtelijke kaders en het publiekrechtelijk instrumentarium regie voeren. Met de huidige Wro zijn er mogelijkheden om invloed uit te oefenen in geval van faciliterend beleid. De gemeente kan haar kosten verhalen via te sluiten exploitatieovereenkomsten en (als laatste middel), het exploitatieplan. De gemeente kan ook zogenaamde locatie-eisen stellen, zoals

- Eisen voor de werken en werkzaamheden voor het bouwrijp maken van het exploitatiegebied, de aanleg van nutsvoorzieningen en het inrichten van de openbare ruimte in een exploitatiegebied;
- Regels omtrent het uitvoeren van deze werken en werkzaamheden;
- Regels voor sociale huur- en koopwoningen, geliberaliseerde woningen voor middenhuur en percelen voor particulier opdrachtgeverschap;
- Regels over faseringen en koppelingen.

Het kan echter voorkomen dat de gemeente moet ingrijpen. Dit geldt met name bij ontwikkelingen waar de gemeente een gemeentelijke en/of maatschappelijk belang ziet. Indien de ontwikkeling niet tot stand komt, kan de gemeente een actieve rol aannemen. Het gaat daarbij wel om bepaalde zwaarten van belang, welke zijn genoemd op pagina 26/27.

2.9. Opstellen startdocument

De jaren van de vastgoedcrises van grofweg de jaren 2008 – 2013 hebben laten zien dat gemeenten grote verliezen kunnen maken op grondaankopen en grondexploitaties. Risico's dienen zoveel als mogelijk beperkt te worden en te voeren in kaart gebracht moeten worden.

Voorafgaande aan de start van een ontwikkeling dient een startdocument te worden opgesteld waarin de strategie wordt bepaald en welke instrumenten ingezet dienen te worden. Het betreffende document dient ter besluitvorming te worden aangeboden. In ieder geval dient in het startdocument te worden ingegaan op:

1. Een afweging van het te voeren grondbeleid.
2. De inzet van de instrumenten en een eventueel verwervingsplan.
3. De ambities en het maatschappelijk belang van de gemeente.
4. De grondposities.
5. Capaciteit van de gemeente.
6. Risico's, tijdpad en financiën.

3. Instrumenten en juridische elementen actief grondbeleid



Bij het te voeren grondbeleid van de gemeente kan de gemeente gebruik maken van een aantal instrumenten. Tevens zijn er elementen waar de gemeente rekening mee moet houden. Onderstaand wordt daar nader op ingegaan.

3.1. Beleidsregels instrumenten grondbeleid en gronduitgifte

Instrumenten grondbeleid	
1.	Minnelijke verwerving is het uitgangspunt indien het noodzakelijk of wenselijk is om gronden aan te kopen van derden voor het bereiken van maatschappelijk gewenste ontwikkelingen en/of het actieve grondbeleid.
2.	<p>De inzet van het instrument van voorkeursrechten is niet uitgesloten. Het instrument wordt ingezet voorafgaande aan de planvorming voor de realisatie van nieuwe ontwikkelingen waar de gemeente een actieve grondpolitiek wenst te voeren en de gemeente geen inmenging van derden wenst. Het instrument kan ook worden ingezet indien de gemeente een samenwerking aangaat.</p> <p>Onderdeel van de besluitvorming omtrent de inzet van voorkeursrechten is een risicoanalyse waarin minimaal wordt ingegaan op de juridische, financiële en planologische aspecten.</p>
3.	<p>De inzet van het instrument Onteigening wordt niet uitgesloten. Het instrument Onteigening wordt ingezet indien de gemeente voldoende pogingen heeft gedaan om de gronden minnelijk te verwerven en het bereiken van overeenstemming niet mogelijk lijkt.</p> <p>Onderdeel van de besluitvorming omtrent de inzet van de Onteigening is een risicoanalyse waarin minimaal wordt ingegaan op de juridische, financiële en planologische aspecten. In het startdocument van een ontwikkeling dient rekening te worden gehouden met de tijdsplanning om tijdig het instrument te kunnen inzetten.</p>
4.	Planmatige minnelijke verwervingen worden slechts gedaan binnen de kaders van een vooraf door de gemeenteraad vastgestelde grondexploitatie of een vooraf door de gemeenteraad vastgesteld krediet.
5.	<p>Strategische verwervingen vinden plaats met in achtname van het voorzichtigheidsprincipe.</p> <p>Een besluit voor een strategische verwerving gaat gepaard met een notitie waarin wordt ingegaan op de beoogde maatschappelijke doelstelling, risico's en financiële aspecten zoals kosten en opbrengsten en dekking van eventuele tekorten. Het college dient ten alle tijden vooraf goedkeuring te vragen voor een strategische aankoop.</p>
6.	De onderhandelingen m.b.t. de verwerving van de gronden worden in het kader van het beschermingsprincipe gevoerd door minimaal twee personen, waaronder de medewerker grondzaken. De gemeente zal het voorzichtigheidsbeginsel hanteren en afhankelijk van de belangen zal bij de onderhandelingen maatwerk worden toegepast en zal inhuur van experts plaatsvinden.

Gronduitgifte	
1.	Gronduitgifte vindt in principe plaats middels de verkoop van gronden. In uitzonderingsgevallen zijn andere vormen van gronduitgifte ook mogelijk.
2.	De uitgifte in erfpacht is mogelijk daar waar de gemeente de regie over de gronden wenst te blijven behouden of waarbij het noodzakelijk is om lagere lasten te hebben voor de erfpachter.
3.	De verkoop van snippergroen/reststroken is onder de voorwaarden als beschreven in deze Nota mogelijk.

3.2. Instrumenten grondbeleid

3.2.1. Minnelijke verwerving



Bij het verwerven van gronden treedt de gemeente in overleg en in onderhandeling met de eigenaar van de gronden over de minnelijke verwerving van de gronden en/of rechten. Het bereiken van overeenstemming gebeurt op vrijwillige basis.

Minnelijke verwerving is het uitgangspunt indien het noodzakelijk is om voor het bereiken van maatschappelijke gewenste ontwikkelingen of het houden van regie het noodzakelijk is om een actieve grondpolitiek te voeren en de gronden in eigendom dienen te komen.

Planmatige verwervingen worden slechts gedaan binnen het kader van een vooraf door de gemeenteraad vastgestelde grondexploitatie of een vooraf door de gemeenteraad vastgesteld krediet.

Onderdeel van een startdocument dient te zijn een strategie met betrekking tot de verwerving van gronden, dit vormt de basis voor de onderhandelingen. Onderwerpen die aan de orde moeten komen zijn:

- De prijs die de gemeente bereid is te betalen, alsmede een scan van de totale kosten voor het verwerven;
- Het moment waarop wordt verworven, hoe dicht bij een ontwikkeling hoe duurder de gronden;
- De risico's die gepaard gaan met de verwerving en de beheersmaatregelen;
- De gevolgen van de verwerving voor de financiële posities van de gemeente.

3.2.2. Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg)

De Wet voorkeursrecht gemeenten verschaft de gemeente de mogelijkheid om af te dwingen dat een eigenaar, bij een voorgenomen verkoop van de grond (al dan niet met opstal), deze eerst aan de gemeente moet aanbieden. De gemeente en de eigenaar moeten het vervolgens eens worden over de koopprijs.

Het vestigen van een voorkeursrecht dient weloverwogen plaats te vinden. Als reden hiervoor geldt dat aan het vestigen procedures en termijnen zijn verbonden en er ook sprake kan zijn van een "opwarmend effect" van de gronden.

Het inzetten van het instrument vraagt om dan ook om een gedegen juridische, financiële en planologische risicoanalyse om inzichtelijk te maken of het inzetten van voorkeursrechten realistisch en haalbaar is.

Inzet van het instrument Wvg wordt niet uitgesloten. Het instrument zal door de gemeente worden ingezet voorafgaande aan de planvorming voor de realisatie van een nieuwe ontwikkeling. Het gaat dan om ontwikkelingen waar de gemeente een actieve grondpolitiek wenst te voeren en de gemeente geen inmenging van derden wenst te hebben of bij een ontwikkeling in de toekomst die ook voor derden commercieel interessant kan zijn.

De inzet van het instrument kan ook bij een samenwerking. Strikt genomen is er dan sprake van inmenging van één of meer derden. Wordt er dan grond aangebonden dan kan de gemeente de grond doorsluizen naar de samenwerkingspartner. Ook kan er voor worden gekozen voor een ontheffing van de aanbiedingsplicht als de aanbieder het aan de samenwerkingspartner van de gemeente verkoopt. Onderdeel van de besluitvorming omtrent de inzet van voorkeursrechten is een risicoanalyse waarin minimaal wordt ingegaan op de juridische, financiële en planologische aspecten.

3.2.3. Onteigening

Het instrument onteigening gebruikt de gemeente als een tweésporenbeleid. Enerzijds als middel om de gronden (dwingend) te verwerven/overdracht aan derden te voorkomen en anderzijds als drukmiddel in onderhandelingen over minnelijke aankoop van grond.

Het instrument zal eerst worden ingezet indiende gemeente voldoende pogingen heeft gedaan om de gronden minnelijk te verwerven en het bereiken van overeenstemming niet mogelijk is. De gemeente zet het instrument vroegtijdig "administratief" in en gebruikt deze niet (alleen) als een "laatste middel". De inzet van het instrument dient gebaseerd te zijn op de tijdsplanning van de planvorming. Zodoende kan direct worden geschakeld met de vervolgstap, namelijk de start van de administratieve procedure, op het moment dat blijkt dat geen overeenstemming mogelijk lijkt of nog niet is bereikt. Voordeel hiervan is dat tijdverlies in de planontwikkeling tot een minimum beperkt blijft. In het startdocument dient nader op de planning van de planvorming te worden ingegaan en dient bepaald te worden op welke moment besluitvorming omtrent een onteigening noodzakelijk is.

Een onteigeningsprocedure is omgeven door veel procedures en richtlijnen, zorgvuldigheid hierin is geboden. Net als bij het inzetten van het Wvg-instrument dient onderdeel van de besluitvorming te zijn een risicoanalyse waarin minimaal wordt ingegaan op de juridische, financiële en planologische aspecten.

3.2.4. Strategische grondaankopen

Strategische grondaankopen dragen bij aan de ontwikkeling van een gebied in de toekomst. In principe zal, gezien de risico's die met grondaankopen gepaard kunnen gaan, hierbij het voorzichtigheidsprincipe hanteren.

Strategische aankopen zullen pas worden gedaan als de bewuste percelen grond geografisch strategisch in het beoogde plangebied zijn gelegen en noodzakelijk worden geacht vanuit sturingsmogelijkheden. Een andere reden kan zijn dat de gronden aangekocht worden vanuit een mogelijk vereveningsperspectief of vanuit noodzaak tot planrealisatie (maatschappelijk rendement) of in de verdere toekomst voor eigen gebruik nodig zijn om publieke doelen te kunnen realiseren.



Strategische verwervingen moeten worden gezien in het kader van de noodzaak/wens om de locatie te ontwikkelen en de financiële en maatschappelijke rendementen van de deal.

Het is daarom van het grootste belang dat bij strategische aankopen in kaart worden gebracht wat de (financiële) risico's zijn, afgezet tegen de maatschappelijke maar met name financiële rendementen. Daar strategische aankopen op een financieel verantwoorde wijze dienen plaats te vinden, dient de besluitvorming omtrent deze aankopen voorzien te worden van een notitie met een stedenbouwkundige visie en de financiële consequenties en een risicoanalyse.

Afwegingsvariabelen die hierin aan bod dienen te komen:

- Ontwikkeltermijn.
- Risicoprofiel.
- Aankoopprijs.

Het plegen van strategisch aankopen vergt vaak snelheid van handelen en bestuurlijke slagkracht. Hierbij hoort dat het bestuur conform het mandaatbesluit is gemandateerd om redelijkerwijs dergelijke aankopen kunnen worden gedaan.

Strategische aankopen kunnen ook gericht zijn om bij te dragen aan de ontwikkeling van een plangebied. Hierbij kan gedacht worden aan de aankoop van ruilgronden. Doel is dan wel dat de aan te kopen ruilgronden volledig kunnen worden ingezet in de ruiling van de voor een ontwikkeling aan te kopen gronden.

Grond worden als strategisch aangemerkt als ze:

- Van cruciaal belang zijn voor de voorgenomen ontwikkeling (sleutelpercelen);
- in de verdere toekomst geschikt zijn voor eigen gebruik om publieke doelen te kunnen realiseren;
- als ruilgrond of compensatiegrond (voor sleutelpercelen of gronden voor eigen gebruik) kunnen dienen;
- ongewenste ontwikkelingen kunnen worden voorkomen;
- naast bestaande eigendommen van de gemeente zijn gelegen (buurmans grond) en die bij kunnen dragen aan een eventuele toekomstige uitbreiding van de gemeentelijk eigendommen. Voorwaarde daarbij is wel dat deze gronden voor een commerciële prijs worden verworven.

3.2.5. Gronduitgifte

Naast de verworven gronden is de gemeente traditioneel eigenaar van gronden en/of opstallen vanuit historisch bezit en vanuit eerdere verwervingen. Verreweg de meeste vierkante meters betreft openbare ruimte (infrastructuur, water en groen). Een deel is in (tijdelijk) beheer ten behoeve van herontwikkeling.

3.2.5.1. Reguliere grondverkoop

Door vervreemding kunnen gronden en/of opstallen wisselen van eigenaar en/of gebruiker. Er zijn verschillende vormen van gronduitgifte, ten eerste natuurlijk de 'gewone' verkoop of uitgifte van gronden. Daarnaast kennen we ook nog uitgifte in erfpacht, verhuur, in gebruik geven, en verpachten. Als het gaat om uitgifte van grond (al dan niet met de daarop eventueel aanwezige opstallen) is in principe elke uitgiftevorm mogelijk, uitgangspunt is echter de verkoop in eigendom. De gemeente stelt zich zoveel mogelijk vraaggericht op ten aanzien van de wensen van de markt(partij).

Bij de uitgifte wordt wel rekening gehouden met de stedenbouwkundige invulling van gebieden. De gemeente zal zoveel als mogelijk inzetten op het behalen van haar doelstellingen bij de uitgifte van gronden. Al dan niet middels het opstellen van kavelpaspoorten.

3.2.5.2. Uitzonderingen op de verkoop van gronden

Als uitzonderingen op dit uitgangspunt kunnen de volgende situaties worden benoemd:

Verhuur

Uitgifte in (ver)huur wordt terughoudend toegepast en alleen voor kortlopende zaken.

Erfpacht

Uitgifte in erfpacht wordt incidenteel gedaan, onder meer bij de uitgifte van gronden voor (commerciële) sportbestemmingen. Uitgifte in erfpacht kan eveneens plaatsvinden in het geval er behoefte is aan extra sturing, naar gebruik of bestemming. Voor erfpacht wordt ook gekozen als de gronden voor de gemeente van strategisch belang zijn. Erfpacht heeft de voorkeur boven verhuur.

Het uitgangspunt dient te zijn een marktconforme canon.

De gemeente Leiderdorp kent geen grote traditie op het punt van uitgifte in erfpacht. Een voordeel van erfpacht is dat het recht – anders dan het eigendomsrecht – makkelijker door de gemeente kan worden beëindigd door middel van tussentijdse opzegging. Wanneer de gemeente grond wil uitgeven die van strategisch belang is, dan kan dus overwogen worden gronden in erfpacht uit te geven in plaats van in eigendom.

Gelet op de verschillen tussen huur en erfpacht ten aanzien van bevoegdheden, huurprijs versus canon en beëindiging rechtsverhouding heeft de gemeente bij gronden (die van strategisch belang zijn) de voorkeur voor erfpacht boven verhuur.

In Leiderdorp komt uitgifte in erfpacht met name voor bij de sportaccommodaties. Dit past in het grondbeleid, aangezien de gronden onder sportvoorzieningen als strategische gronden kunnen worden aangemerkt.

Arrangementenmodel bij sportverenigingen



De gemeente maakt een onderscheid in "arrangementenmodel" bij sportverenigingen. Voor de onder arrangement 4 vallende sportverenigingen wordt vanaf 2019 een maatschappelijke canon gehanteerd. Bij de berekening van deze maatschappelijke erfpachtcanon wordt uitgegaan van een gemiddelde grondwaarde van € 48,00 per m² en een rentepercentage van 3,4% voor basisjaar 2019. De erfpachtcanon voor de onder arrangement 4 vallende sportverenigingen wordt vanaf 2020 jaarlijks geïndexeerd op grond van het consumentenprijsindexcijfer (CPI) alle huishoudens. Alle andere canons dienen marktconform te zijn.

Door de historie gelden er op dit moment echter overeenkomsten die onder verschillende condities zijn aangegaan. Het streven is naar meer eenduidigheid en transparantie. Met name geldt dit voor de hoogte van de canon. De gemeente wil toe naar marktconforme prijzen. Ook streeft de gemeente naar een niet te lange erfpachtstermijn. Mocht de maatschappelijke functie hierdoor in de knel komen, wordt niet de canon aangepast zoals in het verleden is gebeurd. Gekeken wordt dan of er andere oplossingen mogelijk zijn, waarbij de zelfredzaamheid van de organisatie voorop staat.

Pacht

De gemeente zal niet snel tot het sluiten van een pachtovereenkomst overgaan. Mocht er een situatie ontstaan waarin een pachtovereenkomst gewenst is of bij aanpassingen van de reeds lopende pachtovereenkomsten zal advies bij een externe partij worden ingewonnen.

3.2.5.3. Kaders voor de gronduitgifte

Gronduitgifte vindt plaats binnen de wettelijke kaders en mogelijkheden. Voor gronduitgifte in het bijzonder kan men te maken krijgen met de (Europese) regels met betrekking tot staatssteun. Uitgangspunt voor de koopsom of de uitgiftevergoeding is een marktconforme waarde.

3.2.5.4. Groenstroken en restgronden

In Leiderdorp zijn er ook gronden van de gemeente die grenzen aan gronden van andere eigenaren. In sommige gevallen is het mogelijk dat de gemeente deze verkoopt. Verkoop is alleen mogelijk in het geval:

1. De groenstrook geen duidelijke stedenbouwkundige of planologische functie heeft;
2. De aanwezigheid van kabels en leidingen geen belemmering vormt. In de verkoopakte wordt ten behoeve van het nutsbedrijf een recht van opstal gevestigd ten behoeve van het houden/onderhouden van de kabel/leiding in het geval er geen belemmering is.
3. De aangerende gronden in eigendom zijn.

Normaal gesproken geeft de gemeente de grond uit als tuingrond. Dit betekent een lagere prijs maar ook een bouwverbod. Uitgangspunt is wel dat er geen bebouwing wordt gerealiseerd. Indien na de aankoop van de gronden op de gronden bebouwing zal plaatsvinden dan dient een suppletie te worden betaald aan de gemeente.

3.2.5.5. Bijzonderheden bij de uitgifte van gronden

Sociale woningbouw

Het uitgangspunt bij de uitgifte voor woningbouw is dat 30% van de woningen in de sociale sector dient te worden gerealiseerd. Een uitzondering voor kleine projecten (minder dan 10 woningen) kan worden gemaakt. In dat geval dient een afkoopsom te worden betaald.

In de Nota kostenverhaal wordt nader ingegaan op de wijze waarop de gemeente omgaat met sociale woningen in ontwikkeling.

Openbare ruimte

Op verzoek van particulieren of bedrijven is de gemeente bereid om het beheer (van delen) van de openbare ruimte over te dragen aan deze partijen daar waar dit mogelijk is. Getoetst zal worden aan een aantal randvoorwaarden (omtrent o.a. de aspecten beeldkwaliteit, functionaliteit, veiligheid en arbeidsintensiviteit). Per geval wordt gehandeld op basis van de "Ja, tenzij ..." gedachte. Bij uitgifte van openbaar gebied dient altijd een beheersovereenkomst te worden opgesteld. Bijkomende kosten bij de gronduitgifte (bijvoorbeeld notariskosten) zijn voor de begunstigde.

Eenzijds is uitgifte van openbaar gebied een instrument om de structurele gemeentelijke beheerskosten van de openbare ruimte te drukken en daarmee te komen tot een efficiënter onderhoud. Anderzijds wordt onderlinge betrokkenheid gestimuleerd van gebruikers van de openbare ruimte. Een nadeel is dat de kans op toe-eigening groter is; beheerders zijn geneigd om de door hen verzorgde ruimte voor zich zelf te claimen.

Ook gemeentegrond die grenst aan privé-eigendom kan, als het voldoet aan enkele voorwaarden, uitgegeven worden. In de gronduitgifteovereenkomst wordt in ieder geval een suppletieregeling gehanteerd indien na aankoop van de gemeentegrond de bebouwingsmogelijkheden worden uitgebreid. Bij uitgifte van kavels grenzend aan water loopt de grens tot de beschoeiingen. In het verleden liep deze grens wel tot het midden van de watergang wat echter niet optimaal is voor beheer en onderhoud van de watergang en beschoeiingen.

Maatschappelijke activiteiten

Indien de verkoop van panden en/of ondergrond voor maatschappelijke doeleinden aan maatschappelijke instellingen tegen een gereduceerd tarief plaatsvindt dan wordt de door- of wederverkoop beperkt. Het is niet de bedoeling dat bij verkoop de revenuen alleen ten goede komen aan de maatschappelijke instelling. De gemeente geeft immers uit tegen een gereduceerd tarief om een bepaalde maatschappelijke voorziening mogelijk te maken en niet om een maatschappelijke instelling te bevoordelen. In deze



situaties dient in de uitgifteovereenkomst een recht van eerste koop ten gunste van de gemeente te worden bedongen.

In de uitgifteovereenkomst dient een anti-speculatiebeding opgenomen te worden voor het geval dat de gronden eventueel vervreemd worden aan een niet maatschappelijke instelling, als de gemeente afziet van eerste koop. In geval van verkoop aan een derde zal globaal het verschil tussen de dan geldende uitgifteprijs maatschappelijke voorziening en de verkoopprijs weer terug dienen te vloeien naar de gemeente.

4. Instrumenten en juridische elementen faciliterend grondbeleid

4.1. Faciliterend grondbeleid

Bij faciliterend grondbeleid laat de gemeente het initiatief aan een derde partij en wordt de grondexploitatie door een andere partij gevoerd. Met het vaststellen van de grondexploitatiewet in 2008 is de positie van de gemeente om in deze gevallen de gemaakte kosten te verhalen en regie te voeren op de ontwikkeling sterk verbeterd.

Ook als de locatie (of een gebied) wordt (her)ontwikkeld door een andere partij dan de gemeente, heeft de gemeente een rol en worden door de gemeente kosten gemaakt als gevolg van die ontwikkeling. Hierbij valt te denken aan onderzoekskosten, kosten van planschade, kosten van ambtelijke ondersteuning, maar ook kosten voor de inrichting van openbaar gebied en/of de aanleg van (nuts)voorzieningen.

De gemeente wil al die kosten, die direct (of soms indirect) het gevolg zijn van een ontwikkeling zo volledig mogelijk verhalen op de derden aangezien zij ook het profijt hebben van de bestemmingswijziging en de stijging van de grondwaarde.

Daarnaast heeft de gemeente vaak de wens om vanuit algemeen belang aan die ontwikkelingen (gedaan door derden) voorwaarden te stellen. Bijvoorbeeld met betrekking tot de wijze waarop zij, als ook wat zij mogen realiseren.

4.2. Beleidsregels faciliterend grondbeleid

Faciliterend grondbeleid	
1.	Uitgangspunt bij faciliterend grondbeleid is dat de gemeente bij particuliere initiatieven een anterieure overeenkomst wordt gesloten waarin het kostenverhaal en de eventueel noodzakelijk geachte locatie-eisen is verzekerd. Als het niet mogelijk is om met (alle) eigenaren in een ontwikkelingsgebied tot een anterieure overeenkomst te komen, of als onderhandelen te veel ambtelijke tijd en inspanning kost, zal de gemeenteraad conform de bepalingen van de Wro een exploitatieplan vast stellen.
2.	Voor het bepalen van de hoogte van de exploitatiebijdrage wordt door de planeconoom een indicatieve exploitatieplanberekening opgesteld en waar nodig de plankostenplan ingevuld.
3.	Uitgangspunt is dat er sprake is van een volledig kostenverhaal met inachtneming van de Wro en het Bro en, te zijner tijd, de Omgevingswet en het Omgevingsbesluit.

4.3. Tweesporen bij faciliterend grondbeleid

Daar waar bij een gemeentelijke grondexploitatie de kosten die de gemeente maakt worden vergoed door de uitgifte van grond is dat bij faciliterend grondbeleid niet het geval. De gemeente is volgens de grondexploitatiewet (afdeling 6.4 Wro) wel verplicht tot het verhalen van kosten indien sprake is van een bouwplan (in de zin van 6.21 Bro), tenzij kostenverhaal op een andere manier is verzekerd. Voor een goed begrip: het gaat volgens deze wet niet (alleen) om gemeentelijke kosten, maar om de grondexploitatiekosten van de eigenaren/exploitanten plus de specifieke kosten die de gemeente vanuit haar publiekrechtelijke rol maakt.² Al die kosten worden ondergebracht in één 'pot' (op basis van de fictie dat de gemeente de hele exploitatie voert). Vanuit die pot krijgen eigenaren/exploitanten op de bruto-exploitatiebijdrage hun kosten van inbrengwaarden en van het bouwrijp maken van hun gronden vergoed. Op die wijze worden kosten binnenplans verevend en bewerkt de kostenverhaalsregeling met de kostenomslag een herverdeling. De kostenomslag vindt plaats naar rato van de verschillen in opbrengspotentie van de gronden.

Daarbij zijn twee 'sporen' te onderscheiden:

2) Bij dat laatste valt te denken aan de kosten van het opstellen van het bestemmingsplan, kosten van onderzoeken voorafgaand aan de vaststelling van het bestemmingsplan, (andere) kosten van voorbereiding en van toezicht op de uitvoering en kosten van planschade.



- Een privaatrechtelijke (anterieure) kostenverhaalovereenkomst die partijen onderling met elkaar sluiten voorafgaand aan het vaststellen van een bestemmingsplan of een posterieure overeenkomst welke gebaseerd is op het vooraf vastgestelde exploitatieplan.
- Publiekrechtelijk kostenverhaal via het exploitatieplan.

4.3.1. Overeenkomsten, het privaatrechtelijk spoor

Het heeft de voorkeur (ook door de wetgever uitgesproken) om afspraken over het kostenverhaal bij voorkeur via het privaatrechtelijke spoor en dus zonder een exploitatieplan te maken. Partijen hebben hierbij contractvrijheid en zijn dus niet gebonden aan bijvoorbeeld de criteria van Profijt, Proportionaliteit en Toerekenbaarheid.

Anterieure overeenkomst	Exploitatieplan	Posterieure overeenkomst
Kostenverhaal mogelijk met wederzijdse overeenstemming.	Exploitatieplan wordt vastgesteld tegelijk met het vaststellen van het bestemmingsplan.	Kostenverhaal mogelijk met wederzijdse overeenstemming.
Anterieur d.w.z. de overeenkomst komt tot stand vóór het moment van vaststelling van nieuwe bestemmingsplan	Exploitatieplan bevat dwingende regels met betrekking tot door derden te betalen exploitatiebijdragen en/of eisen met betrekking tot regie op de derdenontwikkelingen.	Posterieur d.w.z. de overeenkomst komt tot stand na het moment van vaststelling nieuw bestemmingsplan in combinatie met exploitatieplan.
Veel vrijheid voor partijen in maken van afspraken.		Afspraken tussen partijen moeten blijven binnen het kader van het in dat geval (inmiddels) ook vastgestelde exploitatieplan.

Voor het bepalen van de hoogte van de minimaal verhaalbare kosten (in het kader van de onderhandelingen) vormt de uitkomst van het exploitatieplan het referentiekader. Daarom worden in een vroeg stadium indicatieve exploitatieplanberekeningen gemaakt door de planeconoom. De kostensoortenlijst uit art. 6.2.3 t/m 6.2.5 Bro bepaalt welke kosten kunnen worden verhaald. Voor het bepalen van de te verhalen gemeentelijke apparaatskosten is een ministeriële regeling opgesteld. Hierbij hoort ook een plankostenscan (excel-model) waarmee de verhaalbare plankosten kunnen worden berekend. De gemeente zal deze plankostenscan waar nodig hanteren.

In het geval dat er met de private partij(en) geen privaatrechtelijke overeenkomst(en) (lees: exploitatieovereenkomst) wordt/worden gesloten, dan biedt het instrument exploitatieplan de basis om (bij de vergunning) kosten te verhalen en/of de mogelijkheid alsnog die kwaliteitseisen te stellen die nodig zijn. Het exploitatieplan fungeert daarbij als een 'stok achter de deur' bij de onderhandelingen over een te sluiten exploitatieovereenkomst.

Het sluiten van een anterieure overeenkomst kan in beginsel alleen indien en voor zover met het sluiten van de anterieure overeenkomsten minimaal:

- Het kostenverhaal voor de ontwikkeling is verzekerd, alsmede de wijze waarop deze worden verhaald;
- Afspraken zijn gemaakt over bovenwijkse voorzieningen;
- Afspraken zijn gemaakt over de fasering, het tijdvak, locatie-eisen zoals eisen voor sociale woningbouw, voor zover nodig.

4.3.2. Exploitatieplan, het publiekrechtelijke spoor

Indien geen overeenstemming kan worden bereikt over de het kostenverhaal met de eigenaren binnen het plangebied is de gemeente verplicht een exploitatieplan op te stellen, tenzij aan de volgende (cumulatieve) voorwaarden is voldaan:

- Kostenverhaal is anderszins verzekerd.
- Het bepalen van een tijdspad en/of fasering is niet noodzakelijk.
- Het stellen van regels en (kwaliteits)eisen ten aanzien van de aanleg van nutsvoorzieningen, het bouw- en woonrijp maken en woningcategorieën is niet noodzakelijk.

Indien aan deze voorwaarden wordt voldaan en de raad besluit geen exploitatieplan vast te stellen, moet expliciet in het besluit worden opgenomen dat geen verplichting bestaat tot het vaststellen van een exploitatieplan.

4.3.2.1. Werking exploitatieplan

De exploitatieplanberekening gaat, zoals gezegd, uit van de fictie dat de gemeente de grondexploitatie uitvoert (dus grond aankoopt, bouwrijp maakt, de grond uitgeeft en de openbare ruimte aanlegt).



Vervolgens worden de kosten toegerekend aan de opbrengsten van het plan, waarbij het draagkrachtprincipe geldt: aan de planonderdelen die het meest rendabel zijn (bijvoorbeeld de plandelen met veel vrije sector woningen) worden relatief de meeste kosten toegerekend. Aan de minst rendabele delen (zoals sociale woningbouw) worden relatief minder kosten toegerekend. De rendabele delen zorgen er feitelijk voor dat ook de onrendabele delen worden ontwikkeld. Dit wordt ook wel aangeduid als binnenplanse verevening.

Om te voorkomen dat tekorten van de exploitatie worden afgewenteld op de grondeigenaren, kunnen de kosten maximaal tot de hoogte van de opbrengsten worden verhaald. Indien sprake is van een tekort, dan bestaat de mogelijkheid dat de gemeente overeenstemming bereikt met een private partij over een te verstrekken bijdrage in het tekort en een volledige vergoeding van de ambtelijke kosten. Indien deze (alternatieve) mogelijkheden zich niet voordoen dan zal het gemeentebestuur geen medewerking verlenen aan de planologische maatregel, omdat het bestemmingsplan financieel niet uitvoerbaar is voor de gemeente tenzij het bestuur om redenen van algemeen belang bereid is het tekort voor gemeentelijke rekening te nemen.

De gemeente kan aan de hand van het exploitatieplan sturing geven aan de wijze waarop de locatie wordt gerealiseerd. Indien een aanvraag om omgevingsvergunning in strijd is met het exploitatieplan dient de omgevingsvergunning te worden geweigerd.

Het exploitatieplan dient jaarlijks te worden herzien totdat de daarin voorziene werken zijn gerealiseerd.

4.3.2.2. Inhoud exploitatieplan

Het exploitatieplan bevat een aantal (bij wet) verplichte onderdelen en een aantal facultatieve onderdelen. Verplichte onderdelen:

- een kaart van het exploitatiegebied.
- een omschrijving van de werkzaamheden die moeten worden verricht voor respectievelijk het bouwrijp maken, de aanleg van nutsvoorzieningen en het inrichten van de openbare ruimte.
- een exploitatieopzet, opgezet conform de limitatieve kostensoortenlijst van het Bro.

Facultatieve onderdelen:

- een grondgebruikskaart.
- kwalitatieve eisen voor het bouw- en woonrijp maken van het exploitatiegebied.
- eisen voor een aantal woningbouwcategorieën, namelijk sociale woningbouw (sociale huur, geliberaliseerde woningen voor middenhuur en sociale koop) en kavels voor particulier opdrachtgeverschap.

De gemeente kan aan de hand van het exploitatieplan sturing geven aan de wijze waarop de locatie wordt gerealiseerd. Indien een aanvraag om omgevingsvergunning in strijd is met het exploitatieplan dient de omgevingsvergunning te worden geweigerd.

Het exploitatieplan dient jaarlijks te worden herzien totdat de daarin voorziene werken zijn gerealiseerd.

4.3.2.3. Afrekening kostenverhaal

Het feitelijke kostenverhaal vindt plaats bij de verlening van de omgevingsvergunning. Aan de omgevingsvergunning wordt een voorschrift gekoppeld voor de betaling van de exploitatiebijdrage. Niet betaling van de exploitatiebijdrage kan leiden tot een bouwstop, vordering bij dwangbevel of zelfs intrekking van de omgevingsvergunning.

Het risico bestaat voor de gemeente dat indien geen aanvragen om omgevingsvergunningen worden ingediend er evenmin kostenverhaal kan plaatsvinden. Pas bij de verlening van de omgevingsvergunning zal namelijk het kostenverhaal plaatsvinden. Deze situatie kan zich voordoen indien bij tegenvallende marktomstandigheden initiatiefnemers van bouwplannen zullen afhaken en geen aanvraag om een omgevingsvergunning indienen.

4.3.2.4. Posterieure exploitatieovereenkomst

Het is ook mogelijk dat tussen gemeente en exploitant een overeenkomst wordt gesloten ná het vaststellen van het exploitatieplan. Dit wordt dan een posterieure overeenkomst genoemd. Hier is de contractvrijheid veel beperkter dan in een anterieure overeenkomst. Er mogen geen zaken worden afgesproken die afwijken van het exploitatieplan en ook geen zaken die de gemeente in het exploitatieplan had kunnen regelen, maar niet heeft gedaan.

4.3.2.5. Planschade

Onderdeel van een overeenkomst zal altijd het onderdeel planschade zijn.

Door planologische wijzigingen (zoals bestemmingsplanwijzigingen) kunnen omwonenden zogenaamde planschade lijden. Zaken in de omgeving van de belanghebbenden kunnen zodanig veranderen dat zij hierdoor benadeeld worden. Planschade is dus een aspect dat dient te worden meegewogen, met name bij herontwikkelings- en inbreidingsprojecten.

Planschadekosten worden, conform artikel 6.4a Wro, verhaald op de ontwikkelende partij. In het geval er sprake is van een gemeentelijke exploitatie, dan worden de kosten opgenomen in de grondexploitatie en opgenomen als onderdeel van de uitgifteprijs. Planschade kan ook worden opgenomen indien een exploitatieplan wordt opgesteld.



Het risico op planschade kan op voorhand inzichtelijk worden gemaakt door het opstellen van een planschaderisicoanalyse. Het resultaat en (eventuele) aanpassingen kunnen worden doorgevoerd in het plan ter voorkoming/vermindering van planschade.

De verantwoordelijkheid al dan niet een planschaderisicoanalyse op te stellen ligt bij de ontwikkelende partij. Door deze niet te laten maken neem de initiatiefnemer dus ook een onvoorzien risico. Als de gemeente zelf initiatiefnemer is wordt alleen afgezien van een risicoanalyse als de financiële belangen evident lager zijn dan de kosten die gemaakt moeten worden voor een risicoanalyse.

4.3.2.6. Eindafrekening

Op grond van het bepaalde in artikel 6.20 Wro dient de gemeente na de vaststelling van een exploitatieplan binnen drie maanden na uitvoering van de in een exploitatieplan voorziene werken, werkzaamheden en maatregelen burgemeester en wethouders een afrekening van dat exploitatieplan vast te stellen.

Bij de afrekening worden de betaalde exploitatiebijdragen herberekend op grond van de totale kosten en het totale aantal gewogen eenheden in het exploitatiegebied. De basiseenheden en gewichtsfactoren, die zijn toegepast bij de berekening van een betaalde exploitatiebijdrage, worden ook toegepast bij de herberekening.

Indien een herberekende exploitatiebijdrage meer dan vijf procent lager is dan een betaalde exploitatiebijdrage, betaalt de gemeente binnen een maand na vaststelling van de afrekening het verschil, voor zover het groter is dan vijf procent, naar evenredigheid terug met rente aan degene die ten tijde van de betaling van de bijdrage, of een gedeelte daarvan, houder was van de desbetreffende omgevingsvergunning, of diens rechtsopvolger.

5. Financiële spelregels grondbeleid

5.1. Beleidsregels grondprijzen

Grondprijsbeleid	
1.	Het college stelt jaarlijks een Grondprijzenbrief vast met daarin de voor het volgende jaar geldende gronduitgifteprijzen. In deze brief wordt ingegaan op de te hanteren waardebeoordeling en de minimum grondprijzen per functie die als kader dienen te gelden bij de uitgifte van gronden.
2.	De grondprijzen dienen marktconform te zijn, behoudens voor sociale woningbouw.
3.	Afwijkingen van het grondprijsbeleid zijn voorbehouden aan het college. Bij de besluitvorming omtrent een afwijking dienen in ieder geval de spelregels m.b.t. staatssteun in acht te worden genomen en dient gemotiveerd te worden waarom wordt afgeweken van het grondprijsbeleid.

5.2. Beleidsregels financiële spelregels

Financiële spelregels	
1.	De regels van de BBV omtrent de verslaglegging zijn leidend.
2.	De actieve grondexploitaties worden eenmaal per jaar geactualiseerd (bij de jaarrekening).
3.	Bij de actualisatie in het kader van de jaarrekening zal een rapportage, de Gemeentelijke Integrale Grondexploitatie (GIG), aan de raad worden voorgelegd waarin de financiële stand van zaken rondom de projecten en de grondexploitaties worden toegelicht.
4.	De (financiële) verantwoording en verslaglegging over grondvoorraad en grondexploitaties wordt gedaan via de Gemeentelijke Integrale Grondexploitatie (GIG). Het BBV is hierbij leidend.
5.	De parameters (rente,- en inflatiepercentage) voor de actualisatie van de grondexploitaties worden meegenomen in het GIG en gaan naar de gemeenteraad.
6.	Voorzieningen voor de verliesgevendende exploitaties worden bepaald op basis van contante waarde van het grondexploitatie resultaat en eenmaal per jaar bij de jaarrekening vastgesteld.
7.	Het openen van een grondexploitatie geschiedt bij besluit van de gemeenteraad, conform de regels van het BBV.



--	--

5.3. Grondprijsbeleid

De gemeente Leiderdorp gaat uit van marktconforme grondprijzen. De marktconforme prijs is de prijs die bij aanbidding van de zaak bij verkoop, met voorbereiding en kennis van zaken, door de meestbiedende gegadigde zou zijn besteed. In lijn met mededeling staatsteun van de Europese Commissie, zijn overheden verplicht om marktconforme prijzen te hanteren. Dit betekent dat de prijs van een transactie door overheden, dezelfde zou moeten zijn indien deze door marktpartijen zou zijn gedaan.

Eenmaal per jaar stelt het college de grondprijzen vast middels een grondprijzenbrief. Transparantie en eenduidigheid zijn hierbij essentieel, zodat in een vroegtijdig stadium heldere (financiële) afspraken te maken zijn met toekomstige afnemers van grond. Daarnaast dient de grondprijzenbrief als basis voor het bepalen van opbrengsten in grondexploitaties en eventueel exploitatieplannen.

De grondprijs wordt gebaseerd op de bouw mogelijkheden die voortvloeien uit de algemeen geldende publiekrechtelijke kaders (bestemmingsplan en bouwbesluit). Het bepalen van de grondprijs is maatwerk en van veel factoren afhankelijk, zoals (huidige en toekomstige) bestemming, ligging, ontsluiting en prijzen in omgeving. Er is sprake van een functionele grondprijspolitiek.

De, in de grondprijzenbrief genoemde, gronduitgifteprijzen dienen als richtlijn te worden gebruikt bij verkoop, vaststelling van huursommen en erfpachtcanons. Factoren als situering, bebouwingmogelijkheden, omvang en vorm van een perceel zijn mede bepalend voor de prijsvaststelling en zijn daarom niet altijd in een algemene richtlijn te vatten. Om deze reden kan zonodig, met argumenten onderbouwd, van de richtlijn worden afgeweken.

Een belangrijke doelstelling van het vastleggen van de (systematiek voor het bepalen van de) gronduitgifteprijzen is een eenduidige, transparante en uniforme grondprijsbepaling binnen de gemeente Leiderdorp. Hierbij wordt tevens beoogd dat de gronduitgifteprijzen marktconform zijn en eventueel noodzakelijke investeringen kunnen dekken.

Hiertoe wordt de marktwaarde als richtlijn gehanteerd voor de berekening van de gronduitgifteprijzen; dus bij verkoopprijzen, erfpachtcanons en huurprijzen. Uitgifte onder de marktwaarde zou in sommige gevallen strijdig met Europese regelgeving kunnen zijn.

Een uitzondering is de uitgifte van gronden voor sociale woningbouw en voorzieningen met een maatschappelijk belang die geen winstoogmerk hebben. Omdat hier een lagere grondprijs geldt wordt bij de grond-uitgifteovereenkomsten een anti-speculatiebeding dan wel andere voorwaarden opgenomen.

5.3 Grondprijsmethode

Voor de waardebepaling van uit te geven gronden zijn diverse waarderingsmethoden voor handen.

Uitgangspunt dient altijd te zijn dat gronden marktconform uit worden gegeven.

In bijlage 3 is een toelichting opgenomen omtrent de meest voorkomende methoden om gronden marktconform te kunnen waarderen. Deze zijn:

- De residuele methode;
- De comparatieve methode;
- Een grondquotemethode.

De keuze die de gemeente maakt is afhankelijk van de (toekomstige) bestemming van de gronden, de randvoorwaarden, omstandigheden en beschikbaarheid van marktgegevens. Voor projectmatige bouw wordt in beginsel gekozen voor een residuele benadering. De resultaten daarvan zullen comparatief of middels een grondquotemethode worden getoetst.

Categorie	Residueel	Comparatief	Maatwerk	Vaste prijs
Woningbouw				
Sociale woningen, huur				Per eenheid
Sociale woningen, koop	X			
Vrije sector, huur	X			
Vrije sector, koop	X			
Vrije kavels			X	
Detailhandel / horeca	X			
Bedrijven	X	X		
Kantoren	X	X		
Voorzieningen				
Met een commercieel oogmerk	X	X		
Zonder een commercieel oogmerk				Per m2
Gemeentegronden				Per m2



Agrarische gronden			X	
--------------------	--	--	---	--

5.4. Tijdelijk beheer en pacht

Na de verwerving van gronden dienen de gronden (en/of opstallen) te worden beheerd totdat de gronden aan bod zijn voor de ontwikkeling daarvan.

Tijdelijk beheer kan door de gemeente worden uitgevoerd in het kader van een grondexploitatie. De gemeente kan er ook voor kiezen om het tijdelijk beheer uit handen te geven door bijvoorbeeld de gronden tijdelijk te verhuren of te verpachten.

Bij de tijdelijke verhuur of verpachting dient rekening te worden gehouden met wanneer de gronden door de gemeente benodigd zijn. Contracten dienen daarop afgestemd te worden.

5.5. Bouw- en woonrijp maken

Nadat de gemeente de gronden heeft verworven dienen de gronden bouw en woonrijp te worden gemaakt. Het bouw- en woonrijp maken dient te geschieden op realistische en marktconforme prijzen. Via het inkoopbeleid van de gemeente zullen zaken worden aanbesteed en zullen de ramingen worden opgenomen in de gemeentelijke grondexploitaties.

Bouwrijp maken

Voor het bouwrijp maken van het uitgeefbare gebied kunnen in hoofdlijnen de volgende werken en werkzaamheden uitgevoerd:

- Verwijderen opstallen, bovengrondse en ondergrondse obstakels, bouwresten, verhardingen en opschonen gebied;
- Het verwijderen van struiken, bomen en boomstronken;
- Grondwerkzaamheden: Afgraven en afvoeren respectievelijk aanvoeren en ophogen en egaliseren voor zover nodig;
- Het eventueel treffen van watercompenserende maatregelen;
- Het dempen van bestaande watergangen;
- Het treffen van grondwaterregulerende maatregelen;
- Uitvoeren sanering bodem;
- Aanbrengen openbare verlichting door aanleg leidingen;
- Aanbrengen van hoofdriolering;
- Aanbrengen fundering toekomstige wegen;
- Aanbrengen van bouwwegen;
- Afwerken bouwpercelen;
- Graven van waterpartijen.

Aanleg nutsvoorzieningen

Voor de aanleg van nutsvoorzieningen kunnen de volgende werken aangelegd en werkzaamheden verricht:

- Aanleg van en, indien van toepassing, verplaatsing of aanpassing van onder andere leidingen voor warmtenetten, water, elektra, telefoon, centraal antenne systeem, inclusief de nodige bovengrondse voorzieningen zoals transformatorhuisjes en verdeelkasten en zo nodig de verplaatsing of aanpassingen van (bestaande) gasleidingen.

Inrichting openbare ruimte (woonrijp maken)

Voor de inrichting van het openbaar gebied kunnen de volgende werken worden aangelegd en werkzaamheden verricht (zowel in de fase van bouwrijp maken als van het woonrijp maken van het openbaar gebied):

- Aanleg ontsluitingen;
- Aanleg definitieve wegen, parkeerplaatsen, fietspaden, voetpaden en bijbehorende berm;en;
- Planten bomen en struiken langs wegen en aanleg van plantsoenen;
- Aanbrengen straatmeubilair;
- Realisatie speelvoorzieningen;
- Aanleg bluswatervoorzieningen;
- Aanbrengen openbare verlichting;
- Aanleggen van kunstwerken;
- Aanleggen van water.
- Aanleggen van eventuele klimaatadaptieve maatregelen/voorzieningen.

5.6. Financiële regie op de uitvoering

Om het beleid te kunnen uitvoeren zal de gemeente verschillende financiële instrumenten inzetten.

Financiering van nieuwe ontwikkelingen

Nieuwe projecten zullen per definitie via de grond- en gebouwenexploitatie moeten worden gefinancierd. Bij de grondexploitatie wordt, bij de wettelijke mogelijkheden van verplicht kostenverhaal onderscheid gemaakt in:

- de gebiedseigen kosten (de kosten die nodig zijn om het gebied bouwrijp te maken, inclusief inrichting en plan procedure kosten.



- bovenwijkse voorzieningen (kosten die nodig zijn om het gebied bouwrijp te maken, inclusief inrichting en plannen procedure kosten, maar die over meerdere plannen kunnen worden verdeeld).
- bovenplanse verevening (verevenen van een negatief planexploitatie van een plan door een bijdrage uit een plan met een positief planexploitatie resultaat).
- bijdrage ruimtelijke ontwikkeling (financiële bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen elders in de gemeente die een kwalitatieve meerwaarde hebben voor het plan), welke alleen in het privaatrechtelijke spoor mogelijk zijn.

Gevolgen omgevingswet

In de nieuwe omgevingswet komt het onderdeel "bovenplanse verevening" niet meer terug. Hierbij dient rekening te worden gehouden met het feit dat de omgevingswet een onderscheid maakt in kostenverhaal met een tijdvak (vergelijk met de huidige systematiek op basis van de Wro) en kostenverhaal zonder tijdvak (bedoeld voor organische ontwikkelingen). Bij deze laatste vorm is het niet mogelijk om kosten voor het bouwrijp maken van uitgeefbare gronden te verhalen.

5.7. Informatievoorziening en verantwoording

Voor grondexploitaties is een adequate informatievoorziening noodzakelijk. Door middel daarvan zal actieve sturing op risico's, planning en realisatie kunnen plaatsvinden. De informatievoorziening vindt op verschillende niveaus plaats. Binnen de planning & control cyclus is sprake van een wisselwerking tussen de begroting, de jaarrekening en de vaststelling en herziening van lopende grondexploitatie(s). De jaarlijkse herziening van de grondexploitaties en het weerstandsvermogen worden gepresenteerd middels het GIG en de Jaarrekening.

Voor informatievoorziening en verantwoording gelden de volgende uitgangspunten:

- De informatievoorziening en verantwoording vinden juist, volledig en tijdig plaats.
- Herzieningen van "Bouwgrond in Exploitatie" (BIE's) ten gevolge van een gewijzigde planuitvoering of planopzet moeten een helder inzicht geven in de (financiële) consequenties.
- Iedere vorm van informatievoorziening geeft een duidelijk inzicht van de ontwikkelingen ten opzichte van de voorgaande rapportage.
- Informatievoorziening omtrent de BIE's gaat in ieder geval in op de aspecten geld, planning, resultaat en risico's.
- Er wordt gewerkt conform de voorschriften van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV).

5.8. Aanbesteding en Aanbestedingswet 2012

De gemeente Leiderdorp heeft in regionaal verband een inkoop- en aanbestedingsbeleid opgesteld. De is verwoord in de Nota "Inkoop- een Aanbestedingsbeleid van de Drechtsteden en de deelnemers aan de gemeenschappelijke regeling Drechtsteden vanaf 2014".

5.9. Staatsteun

Een belangrijk aspect bij de aan- en verkoop van gronden en gebouwen door de gemeente, is het voorkomen van ongeoorloofde staatssteun. Ongeoorloofde staatssteun is aan de orde wanneer de gemeente gronden en/of opstallen boven de marktwaarde aankoopt of beneden de marktwaarde verkoopt zonder dat daarvoor toestemming is gevraagd aan en verkregen van de Europese Commissie. Staatsteun wordt gedefinieerd als "steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt".

Tot juli 2016 diende aan de hand Mededeling grondtransacties³ te worden nagegaan op welke wijze de overdracht van gronden staatssteunproof kon worden vormgegeven. Verliep de verkoop van overheidsgrond via één van de volgende verkoopprocedures, dan ging de Europese Commissie er vanuit dat er geen sprake was van staatssteun:

De overheidsgrond wordt via een openbare en onvoorwaardelijke biedprocedure, verkocht aan de hoogste bieder.

De marktwaarde van de overheidsgrond wordt vóór de verkoop door een onafhankelijke taxateur vastgesteld. Volgens deze marktwaarde wordt de overheidsgrond vervolgens ook verkocht.

Op 19 juli 2016 is er een nieuwe Mededeling⁴ in werking getreden. Een belangrijk verschil is dat de oude Mededeling over de verkoop van gronden en gebouwen ging en de nieuwe Mededeling betrekking heeft op de aan- en verkoop van activa, goederen en diensten of andere vergelijkbare transacties.

De nieuwe Mededeling maakt een onderscheid voor het bepalen van de marktconformiteit, namelijk:

1. Gevallen waarin de marktconformiteit rechtstreeks kan worden bepaald, verdeeld in:
 - a. Een transactie op voet van gelijkheid tussen overheden en private partijen (pari passu);

3) Mededeling van de Commissie betreffende staatssteunelementen bij de verkoop van gronden en gebouwen door openbare instanties, (97/C 209/03)

4) Mededeling van de Europese Commissie betreffende het begrip "staatsteun" in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, (2016/C 262/01)



- b. De aan- en verkoop van activa, goederen en diensten via een concurrerende, transparante, niet discriminerende en onvoorwaardelijke inschrijvingsprocedure.
2. De marktconformiteit van een transactie bepalen aan de hand van:
 - a. Benchmarking, of;
 - b. Andere waarderingsmethoden.

Dit betekent niet dat taxaties geen geëigend middel meer zijn. Er gelden alleen specifieke eisen. Een belangrijke daarvan is dat de robuustheid van een taxatie aangetoond moet zijn. Afhankelijk van de waarde kan dit door de waarde van de transactie te bevestigen door 'een gevoeligheidsanalyse uit te voeren, waarin verschillende zakelijke scenario's worden onderzocht, noodplannen worden opgesteld en de uitkomsten worden vergeleken met alternatieve waarderingsmethoden.' Om er zeker van te zijn dat een transactie "staatssteunproof" verloopt, dient de uitkomst van de taxatie bij wijze van second opinion te worden vergeleken met een alternatieve waarderingsmethoden. Een andere optie is het laten maken van twee taxaties. Eventueel kan worden gekeken of een taxatiecommissie in bijzondere gevallen uitkomst biedt.

De basis is dat de door de gemeente vastgestelde grondwaarden marktconform zijn bepaald aan de hand van taxaties en onderzoeken en dat biedingen onder de vastgestelde prijzen niet geaccepteerd kunnen worden. Uitgifte van gronden in Leiderdorp vindt in basis plaats via tendering.

5.10. Vennootschapsbelasting

Op 1 januari 2016 is de Vpb-plicht voor overheidslichamen in werking getreden. Overheidslichamen zijn onderworpen aan de vennootschapsbelasting "indien en voor zover een onderneming wordt gedreven". De vennootschapsbelasting kwalificeert een activiteit als een onderneming, indien cumulatief sprake is van:

- een duurzame organisatie van kapitaal en arbeid (en).
- waarmee wordt deelgenomen aan het economisch verkeer (en).
- waarmee winst wordt beoogd (het winstoogmerk wordt geacht reeds aanwezig te zijn indien structureel overschotten worden behaald of als incidenteel overschotten worden behaald en in concurrentie wordt getreden met private partijen).

Het grondbedrijf is één van de activiteiten die een gemeente uitvoert en die aan de bovenstaande criteria getoetst moet worden. Fiscaal wordt voor de definitie en reikwijdte van het grondbedrijf aangesloten bij de Bouwgrond in Exploitatie uit het BBV. Voor de vennootschapsbelasting worden activiteiten in het kader van faciliterend grondbeleid in beginsel niet in het grondbedrijf betrokken. Uitzondering hierop vormt het faciliterend grondbeleid dat binnen dezelfde organisatorische eenheid van het (actieve) grondbedrijf wordt uitgevoerd en hiermee onlosmakelijk is verbonden. In dat geval worden de kosten en opbrengsten van het faciliterend grondbeleid wel meegenomen in de fiscale winstbepaling.

Voldoet het grondbedrijf aan de ondernemingscriteria dan wordt deze activiteit gekwalificeerd als Vpb-plichtig. Het gevolg is dat vennootschapsbelasting betaald moet worden over het fiscaal resultaat van het grondbedrijf. Het fiscaal resultaat van het grondbedrijf wordt afgeleid van de gerealiseerde commerciële – BBV – cijfers. De commerciële en fiscale cijfers zijn niet aan elkaar gelijk, omdat vanuit fiscaal oogpunt een aantal evidente verschillen geëlimineerd moeten worden. Hierbij kan worden gedacht aan de grondbedrijfsvreemde activiteiten, zoals erfpachtbeheer en beheer openbare ruimte. Een ander evident verschil zijn de kapitaalstortingen en onttrekkingen. Geldstromen van en naar de algemene middelen moeten voor de fiscale winstbepaling worden geëlimineerd uit de commerciële cijfers. Vanuit fiscaal oogpunt worden mutaties van en naar de algemene- en bouwgrondreserve namelijk beoordeeld als mutaties in het kapitaal / eigen vermogen. Deze mutaties in het grondbedrijf leiden niet tot een fiscale last of bate.

In het kader van de Vpb-plicht wordt het grondbedrijf jaarlijks getoetst en gemonitord. Toetsing vindt plaats na afloop van het boekjaar op basis van de gerealiseerde cijfers. In de jaarrekening geven wij inzicht in het verloop en de consequenties van de Vpb-impact van het grondbedrijf.

5.11. Besluit begroting en verantwoording (BBV)

De gemeente is gehouden aan regels voor de begroting en verantwoording van het uitvoeren van grondbeleid. Bij de invoering van het BBV in 2004 lag de nadruk op het vergroten van de transparantie van het proces van begroting en verantwoording en het versterken van de positie van de raad. Voor het onderdeel Grondexploitatie zijn de nodige onduidelijkheden geweest en heeft de crisis ook gezorgd voor de nodige verscherpingen van definities en afbakeningen.

In 2008 en 2012 zijn notities gepubliceerd voor de verduidelijking van de regelgeving. In 2016 heeft de commissie BBV een aantal nieuwe notities (Grondexploitatie en Faciliterend Grondbeleid en Overhead) gepubliceerd waarin nieuwe en gewijzigde regelgeving per 1 januari 2016 van kracht is. In 2017 is de notitie Rente (voor de wijze van toerekening van rentelasten) gepubliceerd. Tot slot is in 2018 een toelichtende notitie verschenen voor de methodiek van tussentijdse winstneming. De notities gaan in



op nieuwe en gewijzigde regelgeving voor grondexploitaties, toerekening rente en plankosten, kostenverhaal en sorteert voor op de regels over de vennootschapsbelasting.

In de nieuwe notitie Grondexploitatie 2016 van de commissie BBV die per 1 januari 2016 is ingegaan, zijn nieuwe en striktere regels geformuleerd voor grondexploitaties. Enkele wijzigingen zijn:

- Maatregelen toepassen voor grondexploitaties die een langere exploitatieperiode hebben van 10 jaar.
- De kosten in de grondexploitatie moeten aansluiten met de kostensoortenlijst in de Wro en Bro.
- De toegerekende rente moet worden gebaseerd op de werkelijke rente over het vreemd vermogen.
- Voor het berekenen van de netto contante waarde van verliesvoorzieningen voor negatieve grondexploitaties moet gerekend worden met een disconteringsvoet die gelijk is aan het maximale meerjarige streefpercentage van de Europese Centrale Bank binnen de eurozone (afgerond op 2% bepaald).
- Een andere wijziging is dat een oude categorie grondvoorraad "niet in exploitatie genomen gronden" (zogenaamde niegg's) niet meer zo geregistreerd mogen worden en gerubriceerd moeten worden onder de Materiële Vaste Activa.

De gemeente Leiderdorp heeft deze nieuwe voorschriften doorgevoerd voor de grondexploitaties en de grondvoorraad. De verantwoording verloopt via de paragraaf Grondbeleid van de jaarrekening en de begroting.

5.12. Grondvoorraad

De gemeente kent twee categorieën grond, namelijk:

- Grond in voorraad.
- Bouwgrond in exploitatie.

5.12.1. Grond in voorraad

De gemeente heeft diverse eigendommen, zoals een gemeentehuis, sportvelden en uiteraard de openbare ruimte. Een ander onderdeel van de gemeentelijke eigendommen is een strategische grondvoorraad. Deze eigendommen staan geregistreerd onder de categorie Materiële Vaste Activa Gronden en Terreinen. Deze voorraad is deels potentiële bouwgrond die ingezet kan worden voor nieuwbouw. Bij strategische aankopen waarbij vastgoed is betrokken zal via maatwerk moeten worden bepaald hoe de aankoop verwerkt dient te worden.

Voor deze grondposities, mits vooraf goedgekeurd door de raad via een krediet, kunnen voorbereidende werkzaamheden worden gedaan, zoals (ruimtelijke en financiële) haalbaarheidsonderzoeken en het maken van stedenbouwkundige schetsen. Deze gronden worden gewaardeerd tegen de historische verkrijgingsprijs. Mocht deze prijs hoger liggen dan de marktwaarde van de huidige bestemming dan moet tot het niveau van de huidige marktwaarde worden afgewaardeerd. Het BBV geeft hierover richtlijnen.

Strategische gronden zijn opgenomen bij de materiële vaste activa.

5.12.2. Bouwgrond in exploitatie

De definitie van bouwgrond in exploitatie (BIE) is: gronden in eigendom van de gemeente, waarvoor de raad door middel van een raadsbesluit een grondcomplex heeft geopend en de grondexploitatie heeft vastgesteld. Het raadsbesluit vormt het startpunt van de BIE, ofwel de grondexploitatie. De gemeenteraad geeft dan toestemming voor de uitvoering van het ruimtelijk bouwplan met bijbehorende grondexploitatiebudgetten. Dit zijn dus gronden die zich in een transformatieproces bevinden waarbij de gronden en opstallen in het te exploiteren gebied omgevormd worden naar bouwrijpe grond, met als oogmerk (opnieuw) te worden bebouwd. De BIE-gronden worden geactiveerd tegen historische verkrijgingsprijs en bijkomende kosten.

5.13. Budget en krediet

In de besluitvorming aan de raad wordt gesproken over vaststellen van budgetten en kredieten. In deze paragraaf wordt het verschil toegelicht.

5.13.1. Budget

De grondexploitatie is een kostprijscalculatie van een bouwplan, waaruit het geprognosticeerd projectresultaat wordt bepaald. De opzet van de grondexploitatie is in de vorm van een meerjarenbegroting met een verdeling van toekomstige kosten en opbrengsten. Bij de eerste vaststelling van de grondexploitatie door de raad, wordt een grondexploitatiecomplex geopend. De raad stelt daarmee voor de duur van de exploitatieperiode budgetten vast. Op deze wijze kan budgetbewaking worden uitgevoerd om het berekende projectresultaat te monitoren.

5.13.2. Krediet

De raad wordt ook gevraagd kredieten vast te stellen. Ofwel een voorbereidingskrediet, ofwel een uitvoeringskrediet.

Een voorbereidingskrediet wordt aangevraagd als voor een gemeentelijke locatie/grondeigendom nog geen grondexploitatie is vastgesteld. Op deze manier kan de gemeente de nodige onderzoeken en haalbaarheidsstudies uitvoeren om tot een (stedenbouwkundig) plan en een grondexploitatie te komen. Jaarlijks worden de uitgaven dan afgeboekt ten laste van de Algemene reserve,



Na vaststelling van de grondexploitatie wordt een uitvoeringskrediet gevraagd zodat voldoende krediet is voor de uitvoering van het bouw- en woonrijp maken van het bouwplan en alle bijbehorende kosten. Bij de vaststelling van een krediet fiatteert de raad het doen van uitgaven tot een bepaald niveau. Kredieten voor verwerving dienen vooraf aan de start van de verwerving aan de gemeenteraad te worden gevraagd.

5.14. Risicobepaling, actualisatie, herziening en rekentechnische uitgangspunten

5.14.1. Risicobepaling

Risico's in de grondexploitatie worden per complex geïnventariseerd. Van deze risico's wordt een inschatting gemaakt hoe groot de kans is dat dit risico zich voordoet. Uitgangspunt bij het bijstellen van exploitatieberekening is dat risico's waarvan de kans dat het zich voordoet groter dan of gelijk is aan 50% volledig worden verwerkt in de exploitatieopzet van betreffend complex. Risico's worden dus situationeel beoordeeld en afhankelijk van het ingeschatte risico, voorzien van een wegingsfactor. Voor deze wegingsfactor wordt 10%, 20%, 30% en 40% gehanteerd.

De grondexploitaties worden eenmaal per jaar geactualiseerd. Bij de actualisatie in het kader van de jaarrekening zal een rapportage aan de raad worden voorgelegd (via de GIG) waarin de financiële stand van zaken rondom de projecten en de grondexploitaties wordt toegelicht.

5.14.2. Actualisatie

Het BBV eist dat minimaal eenmaal per jaar de actieve grondexploitaties worden geactualiseerd. In de gemeente Leiderdorp worden de actieve grondexploitaties eenmaal per jaar geactualiseerd bij de jaarrekening. Op deze wijze ontvangt de gemeenteraad een actueel beeld van de wijzigingen in gemeentelijke gebiedsontwikkelingen en bijbehorende financiële effecten. Via het GIG wordt hierover verslag gedaan.

5.14.3. Herziening

De raad kan ook een herziene grondexploitatie worden voorgelegd. Een herziening van een grondexploitatie is aan de orde als gedurende een begrotingsjaar significante wijzigingen (wijzigingen in programma, plangebied, uit te voeren kwaliteit) zich voordoen.

De raad moet dan op de hoogte worden gebracht van deze (majeure financiële) afwijkingen en een herziene grondexploitatie vaststellen.

5.14.4. Rekentechnische uitgangspunten

De grondexploitatie is een meerjarenbegroting waarin gerealiseerde en/of geraamde kosten en opbrengsten zijn opgenomen. Bij de berekening van het grondexploitatieresultaat wordt de dynamische eindwaardemethode gehanteerd. Op basis van deze methode wordt het resultaat berekend op eindwaarde (bij het afsluimoment van de grondexploitatie) en op netto contante waarde (peildatum actuele grondexploitatie). Voor het berekenen van het eindresultaat van het project wordt rekening gehouden met rente- en inflatieparameters.

Deze kosten- en opbrengsteninflatie zijn trendcijfers. Op basis van historische prijsontwikkelingen en de inschatting van de toekomstige prijsontwikkelingen wordt vooraf aan de jaarlijkse actualisatie in het kader van de jaarrekening, een trendcijfer bepaald. Het college B&W besluit tot wijziging als zich significante wijzigingen van de prijsontwikkelingen voordoen.

De rekentechnische uitgangspunten (parameters) zijn opgenomen in het "Gemeentelijke Integrale Grondexploitatie" en deze cijfers zijn bepalend voor het opstellen van de grondexploitaties.

5.15. Winst- en verliesneming

5.15.1. Verliesvoorziening

Het resultaat van een grondexploitatie kan negatief uitvallen. Voor dit geprognoseerde verlies (op netto contante waarde), moet bij de vaststelling van dit verlies een verliesvoorziening worden getroffen. De voorziening wordt gereserveerd ten laste van de Algemene middelen, feitelijk via de reserve "Bouwen grondexploitaties". De voorziening wordt jaarlijks bijgesteld op basis van het meest actuele geprognoseerde resultaat van de grondexploitatie.

5.15.2. Tussentijdse winstneming

Als het resultaat van een grondexploitatie positief uitvalt, wordt (tussentijds) de winst pas genomen als dat is toegestaan. De commissie BBV stelt immers dat de gemeente (tussentijds) winst moet nemen indien ook aan een aantal regels is voldaan. Het realisatie- en het voorzichtigheidsbeginsel wordt hierbij in acht genomen. Het BBV heeft in recente publicatie van maart 2018 toegelicht hoe de "percentage of completion"-methode moet worden toegepast bij grondexploitaties om zo elk jaar de te nemen (tussentijdse) winst te bepalen. Indien aan de volgende voorwaarden is voldaan, bestaat er voldoende zekerheid om tussentijds winst te nemen:

- Het resultaat op de grondexploitatie kan betrouwbaar worden ingeschat, en houdt rekening met het risicoprofiel.
- Een deel van de opbrengsten is gerealiseerd.
- Een deel van de kosten is gerealiseerd.

5.16. Reserves en voorzieningen m.b.t. grondexploitatie

Binnen de gemeentelijke grondexploitaties moet een algemene reserve worden aangehouden ter dekking van onvoorzienbare risico's en verliezen. Het beleid is vastgelegd in de Financiële Verordening. Een belangrijke taak van de gemeente is dat zij zorgdraagt voor gezonde grondexploitaties en daarmee een gezonde gemeentelijke integrale grondexploitatie. Er dient derhalve een financiële reserve te zijn



die een voldoende risicobuffer vormt voor financiële risico's in lopende en toekomstige projecten. Dit maakt onderdeel uit van de totale weerstandsvermogen berekening van de gemeente Leiderdorp. Deze reserve is een buffer om te voorkomen dat de algemene dienst van de gemeente met de nadelige effecten/omstandigheden vanuit de grondexploitaties geconfronteerd wordt. Dit betekent tegelijk dat deze algemene reserve niet kan worden aangesproken ter dekking van uitgaven die geen relatie met de grondexploitaties hebben.

5.16.1. Algemene reserve bouw- en grondexploitaties

De gemeente Leiderdorp hanteert een "Algemene reserve bouw- en grondexploitaties". Deze reserve vormt het weerstandsvermogen voor grondexploitaties en is bedoeld om financiële risico's op te kunnen vangen en tekorten op toekomstige grondexploitaties af te dekken.

Op deze manier kan ook gestalte worden gegeven aan een beleid waarbij de mogelijkheid wordt opgehouden om tekorten uit de ene exploitatie te compenseren met positieve opbrengsten uit andere exploitaties. Het is een algemene reserve die zonder bestemmingswijziging kan worden aangewend. De reserve wordt opgenomen in de berekening van de weerstands-capaciteit. De reserve wordt gevoed uit exploitatie overschotten uit afgesloten complexen.

De reserve Bouw- en grondexploitatie dient als buffer voor de algemene risico's, voor lopende en toekomstige grondexploitaties, wordt gestreefd naar een buffer voor de afdekking van mogelijke risico's en/of voorzienbare tekorten.

5.17. Fondsen

Binnen de gemeente zijn een aantal fondsen van toepassing voor gebiedsontwikkelingen en grondbeleid. Deze zullen nader worden toegelicht in de Nota kostenverhaal. Het gaat om:

- Een fonds sociale woningbouw;
- Een fonds revitalisering/herstructurering bedrijventerreinen;
- Een fonds integrale gebiedsontwikkeling.

6. Risicomanagement

Risicomanagement is een regelmatig, systematisch onderzoek naar:

1. risico's die de (financiële) haalbaarheid van een project bedreigen, én
2. de formulering en toepassing van maatregelen waarmee deze risico's zo doeltreffend mogelijk kunnen worden beheerst.

Risicomanagement is een onderdeel van de reguliere Planning Control cyclus. Grondexploitatie is een risicodragende activiteit, die vraagt om adequate analyse en beheersing van deze risico's.

In het kader van risicomanagement is het van belang in welke mate de gemeente zelf een risico kan beïnvloeden. Indien de beïnvloedbaarheid groot is, dan kan een gerichte strategie worden ingezet om een negatief risico te beperken of zelfs af te wenden. Indien de beïnvloedbaarheid gering is, is monitoring van belang om tijdig over de omvang en het financiële gevolg te kunnen rapporteren. Dit kan leiden tot het bijstellen van ramingen en/of aanpassingen in het plan.

Bij een te nemen besluit over nieuwe ontwikkellocaties of een daarmee samenhangende strategische grondverwerving, wordt het verwachte financiële resultaat berekend uit een bijbehorende grondexploitatie waarbij een risicoanalyse wordt opgesteld. Een risicoanalyse bevat tenminste een beschrijving van de bij het project geïnventariseerde risico's die daar waar mogelijk worden gekwantificeerd. Niet allen worden juridische (planologische) risico's beschreven, maar ook financiële risico's, alsmede beheersmaatregelen. Risico's en beheersmaatregelen vormen tevens onderdeel van de financiële paragraaf van de begroting.

6.1. Algemene Risico's

Risico's vloeien voort uit aspecten die bij de opstelling van de exploitatieopzet niet zijn (te) voorzien. Het is moeilijk om alle risico's vooraf te benoemen en in te schatten. In het algemeen geldt dat hoe langer de looptijd van een plan is, hoe complexer het is om de te lopen risico's in te schatten en hoe meer risico de gemeente loopt.

6.2. Maatregelen voor risicobeheersing

De navolgende maatregelen kunnen worden getroffen.

Om de hierboven opgesomde algemene risico's zoveel mogelijk beheersbaar te houden, worden jaarlijks, gelijktijdig met het jaarrekeningproces, de calculaties van de Bouwgrond In Exploitatie (BIE) bijgesteld in de Gemeentelijke Integrale Grondexploitatie. Deze wordt jaarlijks aan de raad ter vaststelling voorgelegd. Uitgangspunt is dat er sprake moet zijn van reële ramingen, de normale en algemene bedrijfsrisico's inbegrepen.

Nieuwe exploitaties worden afzonderlijk ter vaststelling aan de Raad voorgelegd.

Er is in Leiderdorp meer aandacht voor risicomanagement. Risicomanagement is in Leiderdorp een belangrijk onderdeel van de P&C-cyclus en maakt deel uit van het GIG. Een betrouwbare waardering van de gemeentelijke grondexploitaties staat voorop. Het BBV dwingt de gemeente daar al deels toe.

6.3. Monitoring en sturing

Om risico's te beheren is monitoring van belang. Hiernaast wordt een project in delen/fasen opgeknipt om de beheersbaarheid te vergroten. Na afronding van een fase vindt er een toetsing plaats. Een



toetsing op de oorspronkelijke uitgangspunten en op basis daarvan een plan voor de volgende fasen. Dit wordt vastgelegd in een fasebeslisdocument.

In principe zijn B&W en de gemeenteraad op twee momenten financieel kaderstellend voor een project. Dit is op het moment van het beschikbaar stellen van het voorbereidingskrediet en van het uitvoeringskrediet, beide op basis (van het resultaat) van een grondexploitatie (netto contante waarde). Eventueel nadere besluitvorming vindt alleen plaats indien het projectresultaat en/of het risicoprofiel afwijkt van het vastgestelde financieel kader. Daarnaast zijn B&W en de raad in nota's (onder andere grondbeleid), regelingen (onder andere budgethoudersregeling) en verordeningen (onder andere financiële verordening) kaderstellend voor de wijze waarop de financiële aansturing en –verantwoording van ruimtelijke projecten plaatsvindt.

In de gemeentelijke planning- en controlcyclus (P&C-cyclus) wordt periodiek projectdoelen gemonitord en afwijkingen bij het realiseren van deze doelen gesignaleerd. Een efficiënte en effectieve aansluiting van de ruimtelijke projecten op de P&C-cyclus ondersteunt de beheersing van projecten en geeft inzicht in de uitvoering van beleid door middel van projecten.

Hiervoor heeft de gemeente de navolgende instrumenten:

- Fasebeslisdocumenten.
- Grondexploitatie (weerslag in begroting).
Op basis van de te verwachten grondkosten en -opbrengsten wordt op basis van de grondexploitatie het te verwachten eindresultaat van een project inzichtelijk gemaakt. De opzet van de grondexploitatie, de berekeningsmethodiek en de parameters (de rekenrente wordt jaarlijks vastgesteld) is voor alle projecten gelijk. De grondexploitatie wordt ten minste jaarlijks geactualiseerd.
- Voortgangsbewakingsmodel (budgetbewakingsmodel vastgoedexploitatie).
Hierin wordt de voortgang van overige ruimtelijke investeringsprojecten bewaakt met een gestandaardiseerd voortgangsbewakingsmodel.
- Voortgangsrapportage projectleider.
- Jaarplan projectleider.
Op basis van de financiële gegevens uit het jaarplan vindt een actualisatie van de grondexploitatie plaats en wordt mede invulling gegeven aan bijvoorbeeld het jaarverslag en de begroting van het opvolgende jaar.

In de Gemeentelijke Integrale Grondexploitatie (GIG) vindt de financiële verantwoording plaats ten aanzien van projecten waarvoor een (bouw)grondexploitatie is opgesteld en/of investeringsprojecten die een directe relatie hebben met een grondexploitatie (dekking/ruimtelijk). Tevens wordt op reguliere basis de begroting van alle lopende projecten bijeen gebracht. De GIG geeft een financieel totaaloverzicht waarbinnen besluitvorming kan plaatsvinden.

De gemeenteraad wordt minimaal twee maal per jaar geïnformeerd, eenmaal op basis van de actualisatie van de grondexploitaties verzameld in de rapportage Gemeentelijke Integrale Grondexploitatie (GIG) en minimaal eenmaal op basis van een financiële voortgangsrapportage GIG. De geactualiseerde GIG en bijbehorende voortgangsbewaking zijn mede input voor de P&C-producten gemeentelijke jaarverslag en de begroting.

7. Organisatie en beheer

Ruimtelijke projecten hebben een grote dynamiek. Daarnaast is binnen de gemeente Leiderdorp sprake van grote lopende projecten met een aanzienlijke cashflow en relatief hoog risicoprofiel.

Door sturing en monitoring wordt inzicht gehouden in processen en projecten en kan bijgestuurd worden op die momenten waar er aanleiding voor is. Dit kan zijn om inhoudelijke redenen, maar ook om financiële redenen, risico's en dergelijke. Hiermee wordt verantwoording afgelegd op een transparante wijze en kan de rechtmatigheid van besluiten en keuzen worden getoetst.

De financiële sturing en controle van ruimtelijke projecten krijgt vorm door middel van:

- De financiële organisatie van ruimtelijke projecten
- Risicobeheer
- Reserves
- Winst en verlies
- Financiële verantwoording
- Gehanteerde rente en indexatie

Financiële organisatie ruimtelijke projecten

Binnen de gemeente Leiderdorp is het projectmatig werken aangescherpt door het invoeren van het Projectmatig Realiseren (PMR). Ruimtelijke projecten worden middels PMR uitgevoerd (organisatie en projectfasen).

Organisatie

De taken en verantwoordelijkheden binnen de ruimtelijke projecten zijn als volgt:



- Elk project kent een bestuurlijk opdrachtgever, een ambtelijk opdrachtgever en een ambtelijk opdrachtnemer. De ambtelijke opdrachtnemer kan zelf projectleider zijn of een gedelegeerd ambtelijke opdrachtnemer aanwijzen die deze rol op zich neemt.
- Afhankelijk van de omvang van projecten en/of het gekozen ontwikkelingsmodel (PPS) kan ervoor worden gekozen de besluitvorming separaat te organiseren in een stuurgroep.
- Projectleiders zijn verantwoordelijk voor de integrale project-aansturing en daarmee ook voor het (laten) opstellen en actualiseren van grondexploitaties, de budgetten, budget-bewaking, dekking en voortgang van projecten, signaleren en monitoren van risico's.
- Servicepunt71 voert de administratieve organisatie en de financiële administratie. Zij verstrekt financiële informatie aan de projectleiders ten behoeve van de projectaansturing. Daarnaast zorgt Servicepunt71 voor juridische advisering bij de ruimtelijke projecten.
- Een planeconoom adviseert de projectleiders ten aanzien van de financieel-economische planaspecten en beheert per project de grondexploitatie en de voortgangsbewaking.

8. Rolverdeling gemeenteraad en college

In de gemeentewet worden de rollen en taken van de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders gedefinieerd.

8.1. Beleidsregels rolverdeling gemeenteraad en college

Rolverdeling gemeenteraad en college van B&W	
1.	Het college is gemandateerd tot aan- en verkopen van gronden en opstellen binnen de door de gemeenteraad gestelde kaders.
2.	Het college is gerechtigd tot strategische aankopen. Iedere aankoop dient vooraf door de gemeenteraad te worden goedgekeurd.

8.2. Rolverdeling

De raad heeft een kaderstellende taak, het budgetrecht en een verordenende bevoegdheid. Het college voert het dagelijks bestuur van de gemeente voor zover deze taken niet vanuit een wettelijke grondslag aan de raad of burgemeester zijn toebedeeld. Daarnaast is het college bevoegd tot privaatrechtelijke rechtshandelingen van de gemeente te besluiten. In onderstaande tabel zijn de taak- en rolverdeling op thema's onderscheiden voor de raad en het college ten aanzien van grondbeleid. Hierbij dient rekening te worden gehouden dat het college in een aantal gevallen bij de verwerving van gronden vooraf krediet dient te vragen dan wel een wensen en bedenkingen procedure moet volgen.

	Gemeenteraad	College van B&W
Beleidsnota's	Nota Grondbeleid Financiële verordening Nota Reserves en Voorzieningen Nota Kostenverhaal	Uitvoeren van grondbeleid
Financiële producten	Resultaatbestemming Mutaties in reserves en voorzieningen Paragraaf Grondbeleid bij jaarrekening en begroting Paragraaf Weerstandvermogen en Risicomanagement Jaarverslag Programmabegroting Paragraaf verbonden partijen	Rapporteren jaarverslag Bestuursrapportage
Ruimtelijke producten	Bestemmingsplan Beeldkwaliteitsplan Beheersverordening	Inrichtingsplan Verkavelingsplan Wijzigingsplan en uitwerkingsplan Stedenbouwkundig plan
Grondexploitaties	Gemeentelijke Integrale Grondexploitatie (GIG) Voortgangsrapportage GIG Openen van een grondcomplex (grondexploitatie) Herziene en geactualiseerde grondexploitatie Afsluiten van een grondcomplex (grondexploitatie) Beschikbaar stellen van krediet	Uitvoering van een grondexploitatie Uitvoeren van risicoanalyse op een grondexploitatie



Verwerving	Beschikbaar stellen van krediet voor strategische verwervingen Toepassen van Wet voorkeursrecht gemeenten Onteigeningsverzoek	Vaststellen verwervingsstrategieplan Verwerven van onroerende zaken (met een mandaat tot een maximum van € 250.000 BTW) Vestigen van voorkeursrecht Onteigeningsprocedure starten
Samenwerking	Exploitatieplan Besluit tot oprichting of deelneming in privaatrechtelijke rechtspersoon of gemeenschappelijke regeling	Sluiten van anterieure en posterieure overeenkomsten Sluiten van koop/verkoop overeenkomsten Sluiten van samenwerkingsovereenkomsten Sluiten van intentieovereenkomsten Deelname aan bestuur van privaatrechtelijke rechtspersoon
In- en verkoop	Inkoop- en Aanbestedingsbeleid Grondprijnsbeleid	Aanbestedingsmethode op projectniveau Grondprijzen

Bijlage 1: Omgevingswet en Aanvullingswet grondeigendom

Onderstaand zal worden ingegaan op een aantal wijzigingen van de Omgevingswet en de Aanvullingswet grondeigendom met betrekking tot het grondbeleid van gemeenten.

Omgevingswet

Nadeelcompensatie

In de Omgevingswet wordt, via de Invoeringswet Omgevingswet, wel een integrale regeling opgenomen voor planschade en nadeelcompensatie onder de naam "Nadeelcompensatie". Belangrijke verschillen zijn:

1. Het opnemen van een regeling van zowel nadeelcompensatie als planschade in één wettelijke regeling.
2. De verschuiving van het moment waarop de indirecte schade kan worden geclaimd van het moment van de vaststelling van het bestemmingsplan naar het moment waarop de activiteit, bijvoorbeeld het bouwen van een woning, daadwerkelijk plaatsvindt.
3. De verhoging van de aftrek van het normaal maatschappelijk risico van 2% naar 4%.

Aanvullingswet grondeigendom

In februari 2019 is het voorstel Aanvullingswet Grondeigendom⁵ aan de Tweede kamer aangeboden. Het is onbekend of deze wet conform de voorgestelde tekst ook daadwerkelijk door de Eerste en Tweede Kamer zal worden vastgesteld, of dat de wet, bijvoorbeeld vanwege amendementen, gewijzigd zal worden vastgesteld. In het navolgende wordt uitgegaan van vaststelling volgens voorstel. De Aanvullingswet brengt dan een aantal wijzigingen met zich ten aanzien van de huidige regels m.b.t. het grondbeleid.

Voorkeursrecht

De uitgangspunten van de gewijzigde regeling zijn:

- de reikwijdte van het voorkeursrecht blijft in beginsel ongewijzigd.
- de vestigingsgrondslagen worden zo min mogelijk verruimd of beperkt.
- de positie van de eigenaar wordt verbeterd.

Samengevat, zullen de volgende wijzigingen optreden ten opzichte van de huidige regeling in de Wet voorkeursrecht gemeenten:

- De bevoegdheid tot intrekking van de voorkeursrechtbeschikking wordt toegekend aan het bestuursorgaan dat de beschikking heeft gegeven, dus op gemeentelijk niveau aan de gemeenteraad (en niet aan het college van burgemeester en wethouders) en op provinciaal niveau aan provinciale staten (en niet aan gedeputeerde staten). De bevoegdheid kan worden gemandateerd.
- Door de overgang van de Wet ruimtelijke ordening naar de Omgevingswet, ontstaan er nieuwe instrumenten in het omgevingsrecht en wijzigen de grondslagen voor het geven van een voorkeursrechtbeschikking. Er is gekozen voor die kerninstrumenten die zo dicht mogelijk blijven

5) Wijziging van de Omgevingswet en enkele andere wetten vanwege opname in de Omgevingswet van regels over het vestigen van een voorkeursrecht, regels over de onteigening, bijzondere regels voor het inrichten van gebieden en, met het oog op verschillende typen gebiedsontwikkelingen, een verdere aanpassing van de regels over kostenverhaal (Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet), TK, 2018-2019, 35133, nr. 3



- bij de oude grondslagen voor vestiging van een voorkeursrecht, namelijk de omgevingsvisie, het programma en het omgevingsplan.
- De voorrangsregeling voor provinciale- en nationale voorkeursrechten is aangevuld met een regeling die bepaalt dat een gemeentelijk voorkeursrecht niet als gevolg van een door gedeputeerde staten gevestigd voorkeursrecht komt te vervallen, maar buiten toepassing blijft gedurende de geldingsduur van het voorkeursrecht van gedeputeerde staten.
 - De regels voor bekendmaking en mededeling van de voorkeursrechtbeschikking worden beter afgestemd op de Awb. Bekendmaking vindt plaats door toezending aan de vervreemder, mededeling gaat via publicatie. Het ingaan van het voorkeursrecht wordt gekoppeld aan het moment van registratie van de beschikking in de openbare registers.
 - Alle voorkeursrechtbeschikkingen worden ingeschreven in de openbare registers. De inschrijving van voorkeursrechten in het gemeentelijke beperkingenregister komt daarmee te vervallen.
 - De regeling die vereist dat het bestuursorgaan van de intrekking en het verval van het voorkeursrecht mededeling doet aan de eigenaren en de beperkt gerechtigden is uitgebreid met een verplichting om mededeling te doen van de vernietiging van de voorkeursrechtbeschikking.
 - Wanneer een vervreemder zijn onroerende zaak wenst te vervreemden en hij deze aanbiedt aan het orgaan dat kan handelen namens de publiekrechtelijke rechtspersoon op naam waarvan een voorkeursrecht is gevestigd, maar deze de onroerende zaak niet wenst te verwerven, vervalt het voorkeursrecht op de aangeboden onroerende zaak van rechtswege, mits het voorkeursrecht al vijf jaar is gebaseerd op een omgevingsplan waarin de betrokken functie aan de locatie is toegedeeld.
 - De termijn waarbinnen, na het verval of de intrekking van een voorkeursrecht, niet een nieuwe voorkeursrechtbeschikking kan worden gegeven, wordt drie jaar in plaats van twee jaar.
 - In uitzondering op de hoofdregel, dat de onroerende zaak ter verkrijging moet worden aangeboden aan het bevoegde orgaan van de publiekrechtelijke rechtspersoon op naam waarvan het voorkeursrecht is gevestigd, worden overeenkomsten toegestaan, die leiden tot vervreemding aan een derde en het verwezenlijken van de nieuwe functie door die derde, in overeenstemming met de wijze zoals die bij of op grond van het omgevingsplan is voorzien. De criteria waaraan moet worden voldaan, hebben een vergelijkbare strekking als de criteria die worden gesteld aan een zelfrealisatieverweer bij onteigening.
 - De mogelijkheid bestaat om in bepaalde gevallen een schadevergoeding te vorderen. Het recht op schadevergoeding bestaat als aan de hieronder genoemde vereisten is voldaan:
 - o er heeft een vervreemding plaatsgevonden aan de rechtspersoon op naam waarvan het voorkeursrecht was gevestigd,
 - o waarbij de functie waarvoor het voorkeursrecht is gevestigd, niet tot uitvoering is gebracht, en
 - o een omgevingsplan onherroepelijk is geworden, waarin aan de locatie een functie wordt toegedeeld die de vestiging van een voorkeursrecht verhinderd zou hebben, omdat de nieuwe functie toch een agrarische functie is of omdat het gebruik niet meer strijdig is met de nieuwe functie.

Daarnaast bestaat er ook aanspraak op schadevergoeding in de volgende situaties:

- o er heeft een vervreemding plaatsgevonden aan de rechtspersoon op naam waarvan het voorkeursrecht was gevestigd, terwijl sprake was van een voorkeursrecht voor een niet-agrarische functie die nog niet in een omgevingsvisie, programma of omgevingsplan aan de locatie was toegedacht of toegedeeld en het bestuursorgaan heeft niet tijdig een omgevingsvisie, programma of omgevingsplan met die functie vastgesteld,
- o er heeft een vervreemding plaatsgevonden aan de rechtspersoon op naam waarvan het voorkeursrecht was gevestigd, terwijl een kortdu-rend voorkeursrecht was gevestigd door het college van burgemeester en wethouders of gedeputeerde staten en de gemeenteraad of provinciale staten heeft niet binnen drie maanden een voorkeursrecht gevestigd. Het recht op schadevergoeding is geregeld in hoofdstuk 15 van de Omgevingswet. De schadevergoeding kan worden gevorderd bij de burgerlijke rechter.

Onteigening

Bij de uitwerking van een nieuwe regeling voor onteigening is rekening gehouden met de volgende specifieke uitgangspunten:

- het verscherpen van de procedurele scheiding tussen de besluitvorming over de onteigening en het vaststellen van de schadeloosstelling;
- het moderniseren van de besluitvorming over de onteigening;
- het behoud van de burgerlijke rechter als schadeloosstellingsrechter.

In onderstaand een overzicht van de huidige en nieuwe regeling.

	Huidige regeling (Onteigeningswet)	Voorgesteld regeling (Omgevingswet)
--	------------------------------------	-------------------------------------



0	Redelijke pogingen tot minnelijke verwerving lukken niet of niet tijdig	Redelijke pogingen tot minnelijke verwerving lukken niet of niet tijdig
1	Verzoek (door bestuursorgaan aan de Kroon)	
2	Besluit (door de Kroon) <i>Belanghebbenden kunnen bij de Kroon een zienswijze naar voren brengen</i>	Besluit (door het bestuursorgaan) <i>Belanghebbenden kunnen bij het bestuursorgaan een zienswijze naar voren brengen</i>
3		Verzoek aan de bestuursrechter om de onteigeningsbeschikking te bekrachtigen <i>Belanghebbenden kunnen bij de rechtbank een bedenking indienen</i>
4		De bestuursrechter bekrachtigt de onteigeningsbeschikking <i>Belanghebbenden kunnen bij de Raad van State hoger beroep instellen tegen de bekrachtiging</i>
5	Dagvaarding voor de burgerlijke rechter om de onteigening uit te horen spreken en de schadeloosstelling te horen bepalen <i>Belanghebbenden kunnen bij de rechtbank een verweerschrift indienen</i>	Verzoek aan de burgerlijke rechter om de schadeloosstelling te bepalen <i>Belanghebbenden kunnen bij de rechtbank een verweerschrift indienen</i>
6a	De burgerlijke rechter stelt het voorschot op de schadeloosstelling vast (op 90% van het aanbod)	De burgerlijke rechter stelt de voorlopige schadeloosstelling vast (op 100% van het aanbod)
6b	De burgerlijke rechter spreekt de onteigening uit <i>Belanghebbenden kunnen verzoeken de rechtmatigheid van de onteigening te toetsen</i> <i>Belanghebbenden kunnen bij de Hoge Raad beroep in cassatie instellen tegen de onteigening</i>	
7	Inschrijving van het vonnis waarbij de onteigening is uitgesproken in de openbare registers (waardoor de eigendom overgaat) <i>Voorwaarden voor de inschrijving:</i> <i>(1) onteigeningsbesluit is onherroepelijk</i> <i>(2) planologisch besluit is onherroepelijk</i> <i>(3) voorschot is vastgesteld en betaald</i>	Inschrijving van een door de notaris op te maken onteigeningsakte in de openbare registers (waardoor de eigendom overgaat) <i>Voorwaarden voor de inschrijving:</i> <i>(1) onteigeningsbesluit is onherroepelijk</i> <i>(2) planologisch besluit is onherroepelijk</i> <i>(3) voorlopige schadeloosstelling is vastgesteld en betaald</i>
8	De burgerlijke rechter stelt de definitieve schadeloosstelling vast <i>Belanghebbenden kunnen bij de Hoge Raad beroep in cassatie instellen tegen de schadeloosstelling</i>	De burgerlijke rechter stelt de definitieve schadeloosstelling vast <i>Belanghebbenden kunnen bij de Hoge Raad beroep in cassatie instellen tegen de schadeloosstelling</i>

De nieuwe regeling heeft, samengevat, de volgende wijzigingen t.o.v. de Onteigeningswet:

- Er wordt een scheiding aangebracht tussen de onteigeningsprocedure en de schadeloosstellingsprocedure. Beide procedures worden afzonderlijk van elkaar doorlopen.
- De mogelijkheid om zakelijke rechten afzonderlijk te onteigenen komt te vervallen.
- Onteigening vindt niet langer plaats op grond van een koninklijk besluit maar op grond van een onteigeningsbeschikking genomen door het bestuursorgaan dat het aangaat.
- De onteigeningscriteria worden wettelijk vastgelegd.
- Het onderscheid in onteigeningstitels verdwijnt, alle onteigeningen in de Omgevingswet volgen dezelfde procedure.
- De bestuursrechter zal bij alle onteigeningen betrokken zijn. Het bevoegd gezag zal de bestuursrechter verzoeken om de onteigeningsbeschikking te bekrachtigen.
- De verkrijging van de onroerende zaak vindt plaats door de inschrijving van een notariële onteigeningsakte in de openbare registers. Deze akte kan worden opgemaakt nadat aan een aantal wettelijke voorwaarden is voldaan. De rechtbank spreekt niet langer de onteigening uit.
- De schadeloosstelling wordt vastgesteld in een verzoekprocedure, en niet langer als vordering in een dagvaardingsprocedure.
- De rechtbank stelt niet langer het voorschot op de schadeloosstelling vast op negentig procent, maar kent een voorlopige schadeloosstelling toe die in beginsel gelijk is aan het aanbod.



- De bezwaarschriftenprocedure bij het deskundigenbericht komt te vervallen. In plaats daarvan zenden de deskundigen een concept van het deskundigenbericht toe aan de belanghebbenden en de verzoeker en wordt aan hen de gelegenheid gegeven voor het maken van opmerkingen en het doen van verzoeken.
- De wijze om beroep in cassatie in te stellen wordt gewijzigd. In de nieuwe regeling wordt aangesloten bij de reguliere termijnen en procedures van een verzoekprocedure.
- Overbodige regelingen zijn geschrapt, de regeling is gemoderniseerd en de leesbaarheid is verbeterd.

Landinrichting

De belangrijkste doelstelling van de voorgestelde regeling voor landinrichting is dat de provincies het landelijk gebied kunnen inrichten met een vergelijkbaar instrumentarium als onder de huidige regeling. Ook de regeling voor vrijwillige kavelruil, die zowel wordt ingezet voor de ruil tussen een beperkt aantal eigenaren als voor meer grootschalige, planmatige kavelruil, wordt onderdeel van de Omgevingswet. De belangrijkste wijzigingen t.o.v. de Wet inrichting landelijk gebied (Wilg) zijn:

- In de voorgestelde regeling zijn geen specifieke afstemmingsverplichtingen opgenomen. Dit sluit aan bij de Omgevingswet die uitgaat van vertrouwen tussen de overheden.
- Het inrichtingsplan wordt vervangen door het inrichtingsprogramma en het inrichtingsbesluit.
- In de huidige regeling kan het inrichtingsplan voorzien in de toedeling van eigendom van waterlopen met de bijbehorende kunstwerken en in de toedeling en regeling van het beheer en het onderhoud van waterlopen, dijken of kaden met de bijbehorende kunstwerken. De Omgevingswet bevat een generieke regeling voor de toedeling van het beheer van waterstaatswerken. Daarom hoeft de specifieke regeling van de Wilg niet te worden omgezet in de Omgevingswet.
- In het inrichtingsbesluit wordt een tijdstip vastgesteld waarop de rechtsgevolgen ingaan van het onttrekken van een weg aan het openbaar verkeer of het aanduiden van een weg als openbare weg.
- Wijziging van de in het inrichtingsbesluit opgenomen begrenzing van een herverkavelingsblok gebeurt door een wijziging van het inrichtingsbesluit zelf, niet langer door een afzonderlijk besluit dat het oorspronkelijke besluit (onder de Wilg het inrichtingsplan) niet wijzigt.
- Er wordt uitdrukkelijk in de wet verankerd dat bij het toepassen van de korting en bij de verrekening niet alleen het verschil in oppervlakte tussen de ingebrachte percelen en de toegewezen kavels met de eigenaren in geld wordt verrekend, maar ook het verschil in hoedanigheid of gebruiksfunctie. Dit sluit aan bij de bepaling dat aan iedere eigenaar een recht wordt toegewezen voor onroerende zaken van gelijke hoedanigheid en gebruiksfunctie als door hem is ingebracht.
- Rechtsopvolgers van rechthebbenden op de lijst van rechthebbenden in het ruilbesluit worden uitdrukkelijk erkend als rechtverkrijgenden, waardoor zij ook voor de herverkaveling in de plaats kunnen treden van hun rechtsvoorgangers.
- De afzonderlijke regeling voor landinrichting wanneer deze samenhangt met de realisatie van een infrastructurele voorziening komt te vervallen. Volgens de evaluatie is deze procedure nooit toegepast en wordt in de praktijk de procedure van de Tracéwet doorlopen, gevolgd door ruilverkaveling bij overeenkomst of door onteigening. Deze werkwijze kan worden voortgezet onder de Omgevingswet, waarin ook de Tracéwet opgaat.
- De afzonderlijke titel voor onteigening ten behoeve van landinrichting keert in de voorgestelde regeling voor onteigening niet terug. Onteigening in het belang van landinrichting blijft mogelijk, aan de hand van de functies die aan de in te richten locaties zijn toegeedeeld waarmee de landinrichting in overeenstemming is.
- Het verbod om zonder ontheffing handelingen te verrichten die de verwezenlijking van het inrichtingsplan ernstig belemmeren van artikel 35, eerste lid, Wilg, zal worden omgezet in algemene regels voor landinrichtingsactiviteiten in het Besluit activiteiten leefomgeving.
- Het verbod om zonder ontheffing van gedeputeerde staten waardeveranderingen aan te brengen van artikel 35, tweede lid, Wilg, zal ook worden omgezet in algemene regels voor landinrichtingsactiviteiten.
- De voorgestelde regeling bevat een definitie van het begrip «kavel». Het gaat om een basisbegrip voor de toepassing van herverkaveling. Het is niet alleen van belang voor het voorgestelde hoofdstuk 12 van de Omgevingswet, maar werkt ook door in de uitvoeringsregelgeving, waarin bij de omzetting van het Besluit inrichting landelijk gebied begrippen als «huiskavel» en «veldkavel» opgenomen zullen worden. De voorgestelde begripsbepaling is ontleend aan de uitvoeringspraktijk van herverkaveling en de rechtspraak daarover.
- Voor een goede aansluiting op het stelsel van de Omgevingswet is de terminologie op diverse plaatsen aangepast.

Kavelruil

De regeling voor kavelruil staat nu in de Wet inrichting landelijk gebied (hierna: de Wilg). Deze wet bevat een regeling voor ruilverkaveling bij overeenkomst, die in de praktijk vrijwillige kavelruil wordt genoemd. Deze regeling biedt agrarische ondernemers een snel en eenvoudig alternatief voor herverkaveling die door de overheid wordt opgelegd. Zij kunnen met kavelruil de agrarische



bedrijfsomstandigheden verbeteren, onder andere door kavels samen te voegen en beter bereikbaar te maken. Daarnaast kan kavelruil ook een bijdrage leveren aan de realisatie van beleidsdoelen voor natuur, landschap, waterbeheer en recreatie. Vanwege die beleidsdoelen kunnen naast agrarische ondernemers bijvoorbeeld ook provincies, gemeenten, waterschappen en natuur- en landschapsorganisaties bij een kavelruil betrokken zijn.

Nieuw aan de regeling is dat kavelruil ook mogelijk wordt gemaakt in het stedelijk gebied.

De doelstellingen van de regeling voor kavelruil zijn:

- eigenaren waar mogelijk in staat stellen om hun woon-, werk- en leefomgeving zelf in te richten, ruil van grond en gebouwen vergemakkelijken en versnellen
- overheden ruimere mogelijkheden bieden om een faciliterend grondbeleid te voeren.

Deze doelstellingen gelden zowel voor kavelruil in het landelijk gebied als voor kavelruil in het stedelijk gebied.

Met de voorgestelde regeling zullen, samengevat, de volgende wijzigingen optreden ten opzichte van de huidige regeling in de Wilg:

- De werkingssfeer van de regeling voor kavelruil wordt verruimd: kavelruil wordt ook mogelijk in het stedelijk gebied en tussen het landelijk en het stedelijk gebied.

-

Het appartementsrecht wordt een te ruilen recht.

Kostenverhaal

Voor de nieuwe regeling voor kostenverhaal gelden de navolgende uitgangspunten:

- Voorrang voor overeenkomsten: het sluiten van een overeenkomst over kostenverhaal heeft bepaalde voordelen boven het publiekrechtelijk vastleggen van het kostenverhaal, omdat daarbij afspraken op maat gemaakt kunnen worden.
- Stok-achter-de-deur: het is niet wenselijk dat initiatiefnemers het verhalen van door de overheid gemaakte kosten voor de gebiedsontwikkeling kunnen ontwijken. Daarom voorziet het wetsvoorstel in een verplichte publiekrechtelijke regeling voor gevallen waarin geen overeenkomst tot stand komt.
- Integratie in kerninstrumenten Omgevingswet.
- Focus van de regeling op kostenverhaal in plaats van op grondexploitatie.
- Zo flexibel mogelijk kostenverhaal: kostenverhaal dat zowel geschikt is voor een situatie met relatief sterke sturing en daarbij behorende zekerheden (integrale gebiedsontwikkeling) als voor organische ontwikkeling, waarbij het initiatief relatief meer vanuit initiatiefnemers zal komen en het onzeker is of en hoe het gebied wordt ontwikkeld.
- Zoveel mogelijk duidelijkheid vooraf over de kostensoorten: onduidelijkheid over de kostensoorten leidt tot langere onderhandelingen en meer gerechtelijke procedures en dat is niet wenselijk.
- Maximering individuele kostenverhaalsbijdrage: de individuele kostenverhaalsbijdrage mag niet hoger zijn dan de initiatiefnemer volgens algemene, objectieve maatstaven kan dragen.
- Verhalen van werkelijk gemaakte kosten: er wordt voorzien in een eindafrekening op basis van de werkelijke kosten in plaats van ramingen.
- Geen betaalplanologie: toestemming voor het verrichten van activiteiten in de fysieke leefomgeving is niet te koop. Het creëren van (bouw)mogelijkheden door een bestuursorgaan mag niet afhankelijk worden gesteld van de vraag of er door de betrokken aanvrager een kostenverhaalsbijdrage wordt betaald.
- Geen baatafoming: afoming van de winsten van gebiedsontwikkeling door gemeenten, provincies en Rijk wordt met dit wetsvoorstel niet mogelijk gemaakt.

In de Omgevingswet was reeds een regeling voor kostenverhaal opgenomen. Onderstaand een overzicht van de wijzigingen t.a.v. de Wro.

Wijzigingen t.o.v. de Wro en het Bro:

- Het kostenverhaal wordt geïntegreerd in het omgevingsplan. Daardoor is geen separaat document in de vorm van een exploitatieplan meer nodig.
- Er is geen mogelijkheid voor een intergemeentelijk kostenverhaalsgebied.
- De regeling is beter geschikt voor alle vormen van grondbeleid.
- Het toedelen van globale functies aan locaties wordt eenvoudiger doordat bij het vaststellen van het omgevingsplan er nog geen gedetailleerde raming bekend hoeft te zijn. Er is geen verplichting tot periodieke herziening van de regels of voorschriften over het verhalen van de kosten.
- Het moment en de wijze van eindafrekening is niet langer voorgeschreven. Exploitanten kunnen ook tussentijds (na vijf jaar) vragen om afrekening voor hun individuele geval.
- De kosten worden verdeeld naar rato van de opbrengsten en dat hoeft niet meer te gebeuren op basis van uitgiftecategorieën en gewogen eenheden.
- Bij organische ontwikkeling kunnen de kosten en bijdrage per activiteit op hoofdlijnen worden vastgelegd in het omgevingsplan en hoeft dit pas bij de aanvraag van de activiteit geconcretiseerd te worden.



- De macroaftopping in het model van integrale gebiedsontwikkeling moet bij vaststelling van het omgevingsplan worden bepaald; in het integrale model wordt het bepaald op het moment van de beschikking en dan alleen in het betreffende individuele geval.
- Voor de waardering van de gronden is sprake van meer keuzevrijheid; de waardering op grond van de onteigeningsregeling is niet langer verplicht.
- Het verval van de mogelijkheid van bovenplanse verevening.

Bijlage 2: Overzicht vormen van grondbeleid

Onderstaand een nadere beschrijving van het actieve en faciliterende grondbeleid.

Actief grondbeleid
Actief grondbeleid omvat alle fasen van het exploiteren van grond: van de eerste aankoop van gronden, sloop en/of bouwrijp maken tot en met de uitgifte/verkoop van bouwgrond.
De gemeente heeft de grond in eigendom, of verwerft deze, en is actief betrokken bij de ontwikkeling van de grond. De uitvoering van de grondexploitatie en de daaraan verbonden kosten en risico's komen voor rekening van de gemeente. De gemeente is verantwoordelijk voor het bouw- en woonrijp maken van het gebied. De gemeente verkoopt de gronden aan particulieren die vervolgens binnen de grenzen van het planologisch kader de gronden ontwikkelen (bebouwen). Tot slot wordt de openbare ruimte definitief ingericht.
Voordelen
<ul style="list-style-type: none">- <u>Sturing</u>: De gemeente kan optimaal sturen op de ontwikkeling van de locatie, op (gemeentelijke) maatschappelijke doelstellingen, op de kwaliteit en de fasering.- <u>Positie</u>: De gemeente heeft een sterke onderhandelingspositie.- <u>Initiatief</u>: De gemeente heeft het initiatief en kan binnen de wettelijke mogelijkheden haar partners kiezen om de gronden te ontwikkelen.- <u>Zeggenschap en regie</u>: De gemeente heeft de zeggenschap over de ontwikkeling. De gemeente bepaalt welke bestemmingen wanneer gerealiseerd moeten worden en heeft de regie over de ontwikkeling. De gemeente kan zelf sturen t.a.v. het gewenste gebruik, type bebouwing, beeldkwaliteit en kwaliteit van de omgeving.- <u>Voeren grondexploitatie</u>: De gemeente voert zelf de grondexploitatie. Hierdoor kunnen kosten en opbrengsten worden beheerst en beïnvloed.- <u>Ongewenste ontwikkelingen</u>: De gemeente heeft de mogelijkheid om ongewenste ontwikkelingen tegen te gaan of tijdig te kanaliseren.- <u>Kostenverhaal via gronduitgifte</u>: In principe kan de gemeente alle kosten die ze moet maken verhalen via de gronduitgifte.- <u>Opbrengsten</u>: De opbrengsten van de grondverkoop zijn voor de gemeente. De gemeente kan deze gebruiken voor de dekking van de kosten en verevening.- <u>Winst</u>: de gemeente heeft alle winsten.
Nadelen
<ul style="list-style-type: none">- <u>Risico's</u>: De aan de uitvoering van de grondexploitatie verbonden (financiële) risico's komen volledig voor rekening van de gemeente.- <u>Risico's in de pre-ontwikkelingsfase</u>: De gemeente loopt in feite al financiële risico's bij de start van het project en de eerste verwerving van de gronden. Op dat moment is nog niet zeker of de gronden tot ontwikkeling kunnen komen.- <u>Financiële risico's</u>: Alle financiële risico's zoals renteverliezen als gevolg van de marktontwikkelingen, vertragingen, dure aankopen, etc. komen voor rekening van de gemeente.- <u>Risico's uitgiftemogelijkheden</u>: Maatschappelijke en economische ontwikkelingen, conjunctuur, regelgeving etc. kunnen invloed hebben op de uitgifte van de gronden.- <u>Herziening exploitatieopzet</u>: Financiële voor- en nadelen dienen gemonitord te worden. De exploitatieopzet dient regelmatig te herzien en zo nodig aangepast aan de gewijzigde omstandigheden.- <u>Tegenstrijdige belangen</u>: De gemeente heeft de gronden in bezit. Ze heeft in de ontwikkeling verschillende belangen, zowel privaats- als publiekrechtelijk. Hierdoor kunnen tegenstrijdige belangen ontstaan.- <u>Verliezen</u>: Verliezen zijn voor rekening van de gemeente.- <u>Bovenwijkse voorzieningen</u>: Het kan voorkomen dat bepaalde voorzieningen ook profijtelijk zijn voor andere gebieden. Via een exploitatieplan kunnen deze voorzieningen dan niet voor 100% worden verhaald en zijn deze dus ook niet voor 100% op te nemen in een anterieure overeenkomst.



Het verschil zal via de algemene dienst dienen te worden betaald. Als dat niet lukt dan kan de conclusie zijn dat het plan niet haalbaar is. Hierdoor kunnen ook tegenstrijdige belangen ontstaan.

Faciliterend grondbeleid

Bij deze vorm van grondbeleid maakt de gemeente het mogelijk dat private (externe) partijen een gebied ontwikkelen. De aankoop en het produceren en uitgeven van (bouw)grond wordt overgelaten aan private partijen (bijvoorbeeld: ontwikkelaar).

De gemeente beperkt zich hierbij voornamelijk tot haar wettelijke (publieke) taak, zoals het maken van een bestemmingsplan, het voeren van een inspraakprocedure en het (eventueel) opstellen van een exploitatieplan, het verhaal van kosten. De gemeente probeert de ruimtelijk gewenste situatie te realiseren, zonder daarbij de beschikking (smacht) over de grond te hebben. Het kan eventueel nodig zijn om een grondpositie te verkopen. De gemeente schept randvoorwaarden waarbinnen de marktpartij de gewenste ontwikkeling kan uitvoeren. De gemeente kan een meer proactieve benadering hebben daar waar ze een gemeentelijk belang ziet of een passieve houding.

Ook kan de gemeente een overeenkomst sluiten met een private partij om samen een gebied te ontwikkelen (Publiek Private Samenwerking (PPS)). Uiteraard zijn er vele tussenvormen mogelijk.

Voordelen

- **Financiële risico's:** Deze zijn voor de gemeente beperkt omdat de externe marktpartijen de risicodragende partijen zijn. De gemeente neemt niet actief deel in de grondexploitatie. Hierbij is het wel van belang dat planschaderisico's worden afgedekt. Een risico is voorts als niet alle eigenaar gebruik maken van de ontwikkelingsmogelijkheden, waardoor de gemeente niet al haar kosten gedekt heeft.
- **Kostenverhaal:** De gemeente heeft de plicht om haar kosten te verhalen bij de ontwikkelende partij. De grondslag hiervoor is opgenomen in de Wet ruimtelijke ordening en het Besluit ruimtelijke ordening.
- **Scheppen randvoorwaarden:** De rol van de gemeente beperkt zich tot het scheppen van de randvoorwaarden; Kan minder belasting betekenen voor het gemeentelijk apparaat (met name afhankelijk van de professionaliteit van de initiatiefnemer of zijn adviseurs).
- **Locatie-eisen:** De gemeente kan op basis van de Wro locatie-eisen stellen.

Nadelen

- **Zeggenschap:** De gemeente heeft minder zeggenschap in de ontwikkeling.
- **Sturingsmogelijkheden:** De gemeente heeft minder mogelijkheden tot sturing in vergelijking met het actieve grondbeleid. De gemeente kan minder of niet sturen op programma, kwaliteit, fasering en uitvoering. Een en ander is afhankelijk van het feit of afspraken gemaakt kunnen worden.
- **Planning en timing:** De gemeente heeft geen of weinig invloed op de planning en timing van eventueel gewenste ontwikkelingen, zoals bij uitnodigingsplanologie. Hierdoor heeft de gemeente geen zekerheid of bepaalde ruimtelijke ontwikkelingen ook daadwerkelijk tot stand komen.
- **Programmatische capaciteit:** De marktpartij kan de geboden programmatische capaciteit geblokkeerd houden door niet te ontwikkelen, hetgeen andere ontwikkelingen kan blokkeren.
- **Beperkingen kostenverhaal:** De omvang van het kostenverhaal is wettelijk verankerd en kent ook beperkingen.
- **Geen winstneming:** De gemeente kan (uiteraard) geen 'winst op de grondexploitatie' maken. De winst vervalt aan de (risicodragende) marktpartij.

Bijlage 3: Grondprijsmethoden Algemeen

Het uitgangspunt bij de bepaling van de grondprijzen is dat deze marktconform dienen te zijn. Hierbij geldt in het algemeen nog dat:

- De grondprijzen worden gebaseerd op de te realiseren functie.
- De gronden zijn geschikt voor de beoogde bestemming.
- De gronden zijn bouwrijp.



- Per functie een keuze wordt gemaakt voor de meest geschikte methode voor het bepalen van de grondprijs. Maatwerk zal nodig zijn voor functie die niet vaak worden verkocht dan wel uitgegeven.

Berekeningsmethoden

Bij het bepalen van de grondprijs kan de gemeente gebruik maken van een aantal rekenmethodieken. Deze zullen onderstaand kort worden besproken.

De comparatieve methode

Bij het hanteren van de comparatieve methode wordt gebruik gemaakt van de marktcijfers van vergelijkbare stukken grond. Belangrijke referenties zijn daarbij gerealiseerde marktcijfers. Deze methode zal veelal als aanvulling op de andere methode of als toets worden gebruikt.

Naast de grondprijsbepaling zelf kan de comparatieve methodiek tevens worden gehanteerd om parameters, welke benodigd zijn bij de berekening van de grondprijs, vast te stellen. Gedacht kan worden aan referentieprojecten om de verkoopprijs, huurprijs, het aanvangsrendement, bouwkosten of andere parameters vast te stellen.

Kostprijsmethode

Een andere methode is de kostprijsmethode. Deze methode gaat ervan uit dat alle kosten die gemaakt moeten worden om de gronden als bouwrijpe grond te verkopen bij elkaar opgesteld worden. Hierbij wordt rekening gehouden met de te realiseren functies. De kostprijs varieert daardoor per bestemming en locatie. De kostprijs kan fungeren als minimum grondprijs wanneer bijvoorbeeld de residuele methode gehanteerd wordt.

Vaste grondprijzen per type woning

Een grondprijs kan ook een vaste waarde zijn. Afhankelijk van de functie gaat het dan om een gemiddelde minimale kostprijs of op basis van een werkelijke kostprijs. Deze methode wordt vaak gebruikt voor de sociale woningbouw (huursegment).

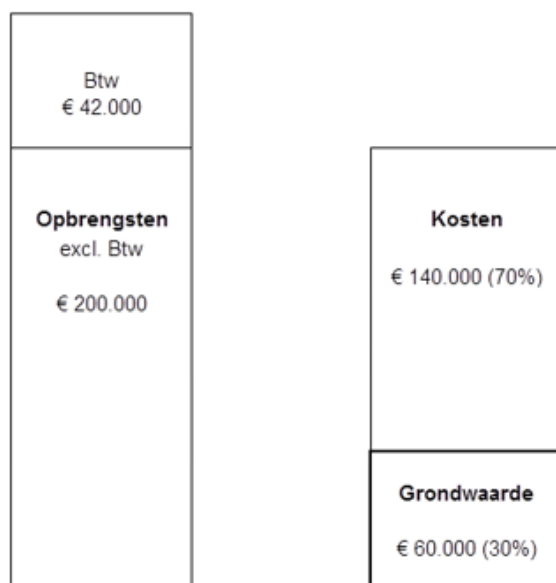
Grondquote

Bij de grondquotemethode wordt de grondprijs vastgesteld door een bepaald percentage (bijvoorbeeld 30%) van de verkoopprijs van het vastgoed (eJacl. btw) als uitgangspunt voor de grondwaarde te nemen. Deze quote wordt vaak bepaald aan de hand van een vergelijking met referentieprojecten. Bij deze methode dient wel een btw-correctie plaats te vinden.

De gehanteerde grondquote kan per woningtype of prijscategorie verschillen. Deze transparante methodiek is gemakkelijk toepasbaar. Het houdt echter weinig rekening met de kavelgrootte. De methode is daarnaast gevoelig voor schommelingen van de huizenprijzen.

In schema ziet deze methode er als volgt uit.

V.O.N.-prijs woning (€ 242.000)

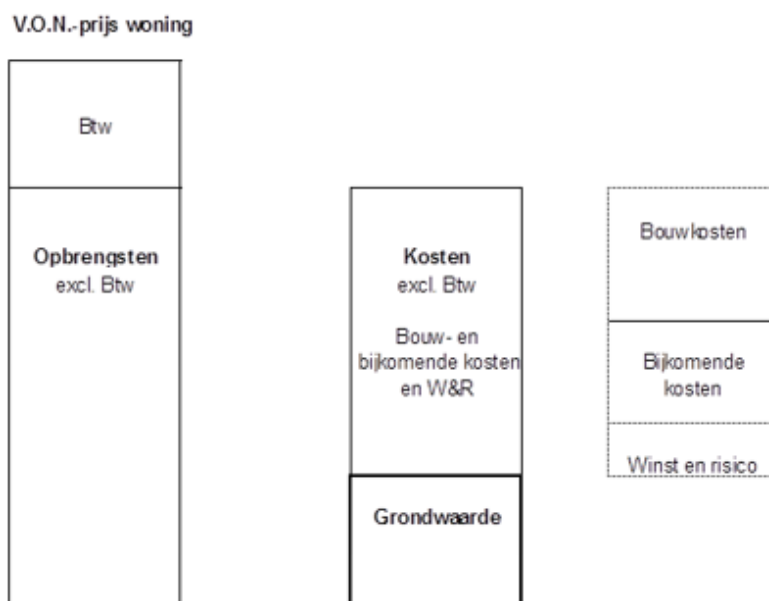


Residuele grondwaarde

De grondwaarde kan ook residueel worden bepaald. Bij deze methode wordt de grondwaarde bepaald door te kijken naar de opbrengspotentie. De residuele grondwaarde wordt berekend door de investeringskosten (bouw- en ontwikkelingskosten) in mindering te brengen op de commerciële waarde (verkoopwaarde; vrij op naam-prijs) van het gerealiseerde vastgoed. Voor de residuele benadering is inzicht in bouwkosten(ontwikkeling) en kennis daarover van belang, de bijkomende kosten en wat daaronder wordt verstaan en de winst- en risicopercentages die gehanteerd mogen worden. De residuele grondwaarde zal comparatief moeten worden getoetst.



Schematisch ziet deze methode er als volgt uit.



Waarde onroerende zaak

De waarde van de onroerende zaak wordt bepaald door de V.O.N.-prijs of de beleggingswaarde van een onroerende zaak. In de berekeningen wordt de waarde exclusief btw meegenomen.

De waarde van de onroerende zaken (V.O.N.-prijzen) zijn gebaseerd op een uitgevoerd marktonderzoek door BaseValue B.V. Hiernaast kan voor de waarde van de onroerende zaken gebruikt worden gemaakt van informatie zoals:

- Het raadplegen van lokale makelaars.
- Het raadplegen van eerder gehanteerde prijzen van andere ontwikkelingen (nieuwbouwlocaties) in Leiderdorp.
- Regionaal onderzoek naar prijzen.
- Websites zoals Funda, Nikki etc.

Bouwkosten

De bruto bouwkosten hebben betrekking op alle kosten die betrekking hebben op het realiseren van het nieuw te bouwen vastgoed. De bouwkosten hangen af van vele factoren, zoals het kwaliteitsniveau, vormfactoren etc. De bouwkosten worden weergegeven per m² bruto vloer oppervlak, welke worden berekend aan de hand van de NEN norm 2580.

Bijkomende kosten

Bij de bijkomende kosten dient gedacht te worden aan onder meer voorbereiding en toezicht, zoals het honorarium van architecten en overige adviseurs, heffingen en leges, verzekeringen, aanloopkosten, financieringskosten, afkooprijstijging, risicoverrekeningen, onvoorzien uitgaven, onderhoudskosten verworven terrein, veiligheidscoördinator en coördinatie van de verschillende disciplines. Deze kosten worden als percentage genomen over de bouwkosten. De gemiddelde bandbreedte is 25% tot 35%. Hierin kan ook het percentage voor winst en risico zijn opgenomen.

Winst en risico

Onderdeel van de kosten zijn ook de kosten voor winst en risico die een ontwikkelaar maakt dan wel wil hebben. Het gaat om zaken als een afzetrisico bij de uitvoering (leegstand), risico dat een aanbesteding tegenvalt en winst op de realisatie. Als bandbreedte voor het winst- en risicopercentage wordt een range van tussen de 5% en 8% over de bouwkosten aangehouden.

Uitgangspunten bij de bepaling van bouw- en bijkomende kosten

Bij de berekeningen worden de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- Het Bouwbesluit.
- NEN 2580; Oppervlakten en inhouden van gebouwen - Termen, definities en bepalingmethoden voor de vloeroppervlakten en inhouden van gebouwen of delen daarvan.
- NEN 2631; Investeringskosten van gebouwen - Begripsomschrijvingen en indeling van alle kosten die noodzakelijk zijn voor de realisering van het gebouw opgesomd, de investeringskosten.
- NEN 2634; Termen, definities en regels (systematiek) voor het overdragen van gegevens over kosten- en kwaliteitsaspecten voor bouwprojecten, clustering van kostengegevens.