

Nota Grondbeleid 2020-2025 Gemeente Leusden

Samenvatting

Aanleiding

In 2013 is de Nota Grondbeleid 2013 – 2017 gemeente Leusden vastgesteld, waarin de kaders zijn vastgelegd voor het grondbeleid. De nota is opgesteld in de crisisperiode. Met de huidige marktontwikkelingen op de woningmarkt is deze nota toe aan een herziening. Ook waren er ontwikkelingen op het gebied van wet- en regelgeving, waaronder de aanscherping van de BBV-regelgeving en de Wet Voortgang Energietransitie. Daarnaast is in 2019 het Klimaatakkoord vastgesteld. Het wordt steeds duidelijker dat de energietransitie een behoorlijke impact gaat hebben op de ruimte. Verder treedt in 2021 de Omgevingswet in werking. Kortom, er is voldoende aanleiding voor een nieuwe nota grondbeleid voor Leusden.

Maatschappelijke waardecreatie

Gemeente Leusden heeft zowel ruimtelijke als sectorale (thema gebonden) beleidsdoelstellingen. De ruimtelijke doelstellingen voor Leusden zijn opgenomen in de Omgevingsvisie van 2018. Hierin zijn zowel voor het stedelijk gebied als het landelijk gebied de belangrijkste thema's uitgewerkt voor de periode tot 2025 met een doorkijk naar de toekomst. In de Omgevingsvisie is nadrukkelijk rekening gehouden met de nieuwe opgaven in Nederland. Het gaat om thema's die ook een ruimtelijke impact hebben: energietransitie, klimaatadaptatie en circulariteit. Grondbeleid is voor de gemeente een nuttig instrument om daadwerkelijk te komen tot maatschappelijke waardecreatie voor Leusden. Gemeentelijk grondbeleid is hierbij geen doel op zich, maar juist een middel.

Leidende principes

In de afgelopen jaren voerde de gemeente een overwegend faciliterend grondbeleid. De crisis was een belangrijke aanleiding voor een terughoudende gemeentelijke rol in relatie tot het nemen van risico's. Ondertussen is er weer dynamiek in de markt en spelen er nieuwe maatschappelijke uitdagingen in het ruimtelijk domein. Om te komen tot een grondbeleidskeuze is de gemeente in haar afweging uitgegaan van drie principes die kenmerkend moeten zijn aan het gemeentelijk grondbeleid:



Opgavegericht | De gemeente blijft continu inspelen op nieuwe ontwikkelingen in de maatschappij. Er moet ruimte worden gecreëerd in de fysieke omgeving om realisatie van nieuwe opgaven mogelijk te maken. Denk hierbij aan de energietransitie, klimaatadaptatie en circulariteit. Grondbeleid is een middel om grip te krijgen op de nieuwe realiteit. Inzet van grondbeleid moet vooral dienend zijn aan deze opgaven in de fysieke leefomgeving. Deze opgaven zijn voornamelijk opgenomen in de Omgevingsvisie. De gemeente houdt hierbij rekening met eventuele actualisaties van het ruimtelijk beleid.

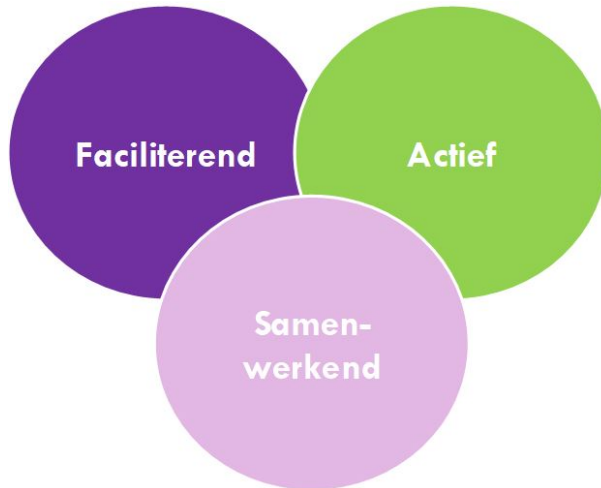
Slagvaardig | De gemeente moet in staat worden gesteld om tijdig en adequaat te kunnen inspelen op situaties ten behoeve van de nieuwe opgaven. Het grondbeleid zal daarom op zodanige wijze moeten worden vormgegeven dat de gemeente slagvaardig kan acteren wanneer nodig. Dit betekent enige flexibiliteit in de beleidskaders van het grondbeleid, maar ook het beschikken over de juiste instrumenten.

Samenwerkend | In de geest van de Omgevingswet stimuleert de gemeente initiatieven vanuit de samenleving en indien nodig het organisch ontwikkelen. Dit vergt vertrouwen vanuit de gemeente,

maar vooral ook een reikende hand wanneer dat nodig is. Maar ook andersom. Er ontstaat synergie door samenwerking tussen partijen. Het grondbeleid moet daar de ruimte voor bieden.

Situationeel grondbeleid

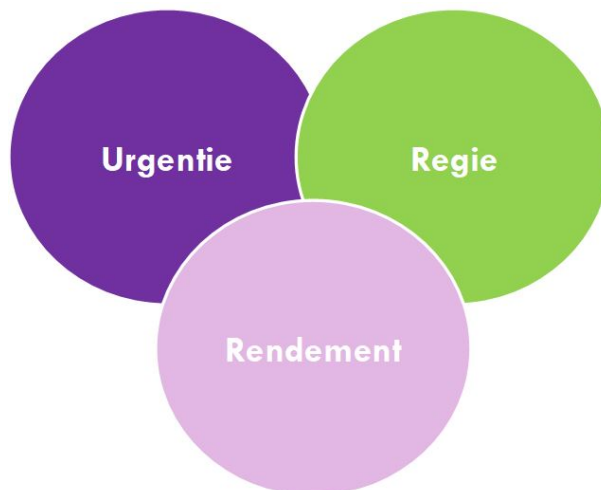
Op basis van deze drie leidende principes komt de gemeente tot de conclusie dat een "situationeel grondbeleid" voor Leusden passend is. Dit betekent concreet dat de gemeente per situatie zal afwegen welke grondbelevingsvorm geschikt is bij de belangen van de gemeente, marktpartijen en de samenleving. De rol van de gemeente kan daardoor per locatie verschillen:



Met "situationeel grondbeleid" wordt ten opzichte van de voorgaande Nota Grondbeleid het accent verschoven van overwegend "faciliterend" naar meer ruimte voor een actievere rol voor de gemeente. De gemeente is zich bewust van de grote opgave en wil voorbereid zijn op complexe vraagstukken waarbij overheidsregie noodzakelijk of wenselijk is. In de geest van de Omgevingswet zal de gemeente initiatieven vanuit de samenleving blijven stimuleren.

Afwegingskader

Welk grondbelevingsvorm voor een specifieke locatie voor de gemeente van toepassing is, zal het resultaat zijn van een zorgvuldig afwegingsproces. Dit is alleen mogelijk wanneer een helder afwegingskader aanwezig is. Bij de afweging kijkt de gemeente naar de volgende drie factoren:

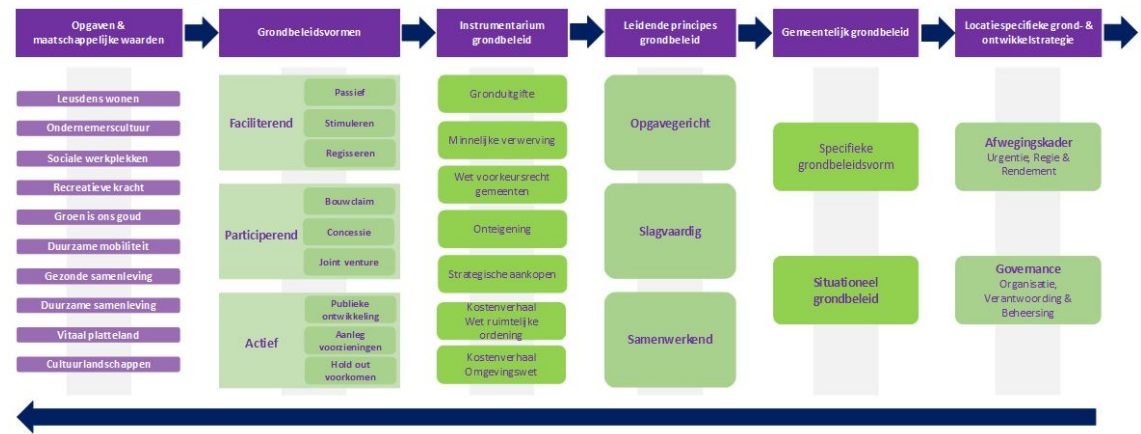


In de kern is een actieve(re) rol voor de gemeente denkbaar indien een beoogde ruimtelijke ontwikkeling urgent is, overheidsregie wenselijk is én het (financieel / maatschappelijk) rendement voor Leusden aanvaardbaar is.

Samenvattend

Grondbeleid is dienend aan de ambities en doelstellingen van de gemeente Leusden. Het grondbeleid van Leusden is gevormd vanuit drie leidende principes: opgavegericht, slagvaardig en samenwerkend. Een "situationeel grondbeleid" is hierbij passend: per situatie weegt de gemeente zorgvuldig af welke grondbelevingsvorm geschikt is. Bij de afweging kijkt de gemeente naar de factoren: urgentie, regie en rendement. In onderstaande figuur is het gemeentelijk grondbeleid schematisch weergegeven.

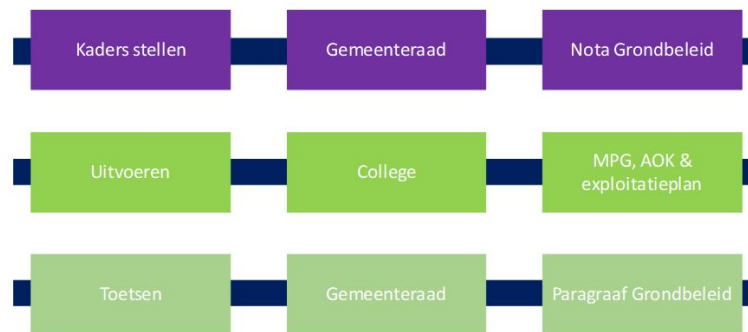
Schematische weergave gemeentelijk grondbeleid Leusden



Hoofdstuk 1 | Inleiding

Voor u ligt de Nota Grondbeleid 2020 van de gemeente Leusden. In deze nota wordt beschreven op welke wijze de gemeente uitvoering geeft aan haar grondbeleid. Het gaat hierbij met name om de beleidskeuzes die de gemeente maakt. Grondbeleid is dienend aan de Leusdense ambities en doelstellingen. Het ruimtelijk beleid van Leusden is vastgelegd in de Omgevingsvisies Stedelijk gebied en Landelijk gebied (versie 1.0 vastgesteld op 2 februari 2018). De Nota Grondbeleid heeft dan ook een nauwe verwantschap met deze omgevingsvisies. In hoofdstuk 2 wordt daarom de ruimtelijke context op hoofdlijnen geschetst.

Grondbeleid is in het algemeen een gemeentelijk beleidsveld. De resultaten van gemeentelijk grondbeleid zijn van invloed op de wijze hoe ruimtelijke plannen uiteindelijk worden gerealiseerd. Het grondbeleid is ook een beleidsterrein waar sprake kan zijn van omvangrijke uitgaven en van aanmerkelijke risico's. Voor het grondbeleid geldt dan ook bijzondere wet- en regelgeving. Zo vereist het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) dat de begroting en jaarrekening zijn voorzien van een paragraaf 'grondbeleid' en een paragraaf 'weerstandsvormen'. In de volgende figuur is de rolverdeling bij het grondbeleid tussen college en gemeenteraad weergegeven.



In 2013 is de Nota Grondbeleid 2013 – 2017 gemeente Leusden vastgesteld, waarin de kaders zijn vastgelegd voor het grondbeleid. De nota is opgesteld in de crisisperiode. Met de huidige marktontwikkelingen op de woningmarkt is deze nota toe aan een herziening. Ook waren er ontwikkelingen op het gebied van wet- en regelgeving, waaronder de aanscherping van de BBV-regelgeving en de Wet Voortgang Energietransitie waarin is vastgelegd dat nieuwbouwwoningen per 1 juli 2018 aardgasvrij moeten zijn. De controlerend accountant heeft ook aangegeven dat de vigerende nota grondbeleid toe is aan een herziening. Verder is in 2019 het Klimaatakkoord vastgesteld. Het wordt steeds duidelijker dat de energietransitie een behoorlijke impact gaat hebben op de ruimte. Momenteel werkt de gemeente in regio verband aan de regionale energiestrategie (RES). Medio 2020 worden de uitkomsten in concept verwacht. Ook treedt in 2021 de Omgevingswet in werking, waarbij de overheid de regels voor ruimtelijke ontwikkeling gaat vereenvoudigen en samenvoegen, maar ook kaders biedt voor organische gebiedsontwikkeling. De Omgevingswet is overigens op onderdelen nog in ontwikkeling (zoals de Aanvullingswet Grondeigendom).

In de nieuwe Nota Grondbeleid is waar mogelijk geanticipeerd op deze ontwikkelingen. De nota geeft op transparante en openbare wijze inzicht in de doelstellingen, maar ook de kaders waarbinnen de gemeente Leusden in de komende jaren haar grondbeleid gaat voeren. Naast de nota grondbeleid

wordt overigens ook de nota financiële kaders grondbedrijf uit 2015 dit (voor)jaar afzonderlijk geactualiseerd en vastgesteld.

Hoofdstuk 2 | Waarom grondbeleid?

Daarom grondbeleid!

Gemeentelijk grondbeleid is geen doel op zich, maar juist een middel om zowel ruimtelijke als sectorale beleidsdoelstellingen te realiseren. De gemeentelijke beleidsdoelstellingen over de inrichting van de fysieke leefomgeving is opgenomen in de gemeentelijke Omgevingsvisie voor zowel het stedelijk als het landelijk gebied (versie 1.0 vastgesteld door de raad op 2 februari 2018). Kenmerkend voor de nieuwe realiteit is de opgave op het gebied van duurzaamheid. Dit is een veelomvattend begrip en heeft betrekking op voornamelijk de energietransitie, klimaatadaptatie en circulariteit. Overigens, op het moment van vaststelling van de Structuurvisie waren de uitkomsten van de RES (regionale energietransitie) nog niet bekend. Medio 2020 zal de concept-RES gereed zijn.

In de volgende paragrafen wordt de (ruimtelijke) opgave zoals opgenomen in de Omgevingsvisie op hoofdlijnen behandeld. De afzonderlijke sectorale doelstellingen zijn hierin verweven zoals wonen, werken, zorg etc. Vervolgens wordt dieper ingegaan op de opgave van de energietransitie in het buitengebied. De ruimtelijke claim van deze opgave is namelijk fors. Met als gevolg dat de gemeente goed moet nadenken over een passende grondstrategie.

De Omgevingsvisie

De gemeentelijke Omgevingsvisie bestaat uit twee onderdelen, namelijk: stedelijk gebied en landelijk gebied. De centrale thema's worden in de volgende paragrafen op hoofdlijnen toegelicht. Voor een uitgebreide toelichting wordt verwezen naar de Omgevingsvisie.

Stedelijk gebied

Leusden wonen | Leusden is vanaf de groei in de jaren zeventig een echt gezinsdorp. De woningvoorraad bestaat voornamelijk uit gezinswoningen. De bevolking verandert echter. Leusden kent een aanzienlijke vergrijzing. Daarbij is er regionaal in en rondom Amersfoort een grote woningvraag te zien. Leusden wil dan ook inspelen op de behoefte van een veranderende bevolking, meer vraaggericht gaan bouwen, het behouden van een aantrekkelijk woningaanbod voor nieuwkomers, de bestaande woningvoorraad aanpassen aan de energietransitie en ruimte bieden voor functiemenging in de wijken. Groen en rustig wonen is de kracht van Leusden, maar biedt tegelijkertijd ook ruimte voor binnenstedelijk verdichten en buitenstedelijk bouwen.

Ruimte voor ondernemerscultuur. | De economie van Leusden heeft een sterke regionale component. Veel grotere bedrijven zijn hier gevestigd vanwege de goede bereikbaarheid en het aanbod van werknemers. Leusden wil voldoende werkgelegenheid vasthouden, maar wel minder afhankelijk zijn van grote bedrijven. Daarnaast wil Leusden inspelen op het aantal zelfstandigen en kleine bedrijven en de veranderende behoefte aan winkelruimte. Er moet meer stabiliteit in de economie komen. Bovenlokale bedrijvigheid blijft een speerpunt, maar er komt aandacht voor lokale bedrijvigheid. Leusden maakt dan ook ruimte voor gemengde woon- en werkgebieden.

Voorzieningen als sociale plekken. | Door de veranderende samenstelling van de bevolking verandert ook de behoefte aan voorzieningen. Maatschappelijke voorzieningen in Leusden moeten laagdrempelig en multifunctioneel zijn. Leusden wil inspelen op het afnemend aantal vaste leden bij verenigingen, de (sport)voorzieningen betaalbaar houden, de zelfstandigheid van ouderen en andere hulpbehoevenden bevorderen én een gezonde levensstijl stimuleren.

Groen is ons goud. | De meeste wijken in Leusden zijn ingebed in stevige en extensief beheerde groenstructuren. Ook tussen de wijken ligt er een sterke doorlopende groenstructuur. Deze groene zone is echter niet overal goed beleef- en bereikbaar. Leusden wil zorgen dat het groen nog meer gaat bijdragen aan de identiteit van Leusden en nieuwe wensen van bewoners. Daarnaast moet het groen een sterkere functie krijgen als drager voor natuur en ecologie. In dat kader wordt de kwaliteit van het groen verhoogd, komt er meer samenhang én wordt daardoor de gebruikswaarde verhoogd.

Duurzame mobiliteit. | Leusden is met de auto goed bereikbaar door de ligging langs de A28. De interne (wijk)ontsluitingsstructuur is ruim opgezet en zorgt voor een goede doorstroming. Leusden heeft geen treinstation. Enkele buslijnen verbinden Leusden met Amersfoort CS. De mobiliteitsbehoefte zal blijven toenemen. Leusden wil deze behoefte blijven opvangen, het toenemend gebruik van de fiets faciliteren en zorgen voor een goede basismobiliteit gelet op de toenemende vergrijzing van de bevolking. De goede bereikbaarheid van de auto wordt behouden, maar het is nodig om het treinstation gevoelsmatig dichterbij te brengen.

Gezonde en duurzame samenleving. | De gevolgen van klimaatverandering zullen naar verwachting in de komende jaren zichtbaar worden. Leusden zal daarom inspelen op klimaatverandering, zorgen

voor voldoende wateropvang voor de pieken in de neerslag, meer gebruik van duurzame energie in plaats van fossiele brandstoffen, de transitie naar een (lokale) circulaire economie én het bevorderen van een gezonde levensstijl. Leusden is uiterlijk in 2040 energieneutraal.

Landelijk gebied

Duurzame economische dragers van een vitaal platteland. | Het aantal landbouwbedrijven in Leusden neemt gestaag af en de overblijvende bedrijven nemen toe in schaal. De landbouw bestaat voor het grootste deel uit melkveehouderijbedrijven. Bij uitbreiding geldt de eis van grondgebondenheid. Hiervoor is grond nodig voor een duurzame doorontwikkeling van de landbouw. Het landelijk gebied is niet meer alleen een agrarisch gebied als gevolg van vrijkomende agrarische bedrijfsbebouwing. Leusden wil vasthouden aan een sterke grondgebonden veehouderij als drager van het landschap. Er moet sprake zijn van voldoende economische activiteiten om het platteland leefbaar en vitaal te houden. Hierbij zal ook leegstand door vrijkomende bedrijfsbebouwing worden voorkomen.

Herkenbare cultuurlandschappen. | Meerdere trends en ontwikkelingen spelen een rol in de toekomst van de landschappen in Leusden. De historische relatie tussen landschap en gebruik is niet meer vanzelfsprekend. De specifieke rol van landschapselementen zijn in de jaren verdwenen, met als gevolg een vervlakking van het landschap. Ook de financierbaarheid van deze elementen is veranderd door versobering van Rijksgelden. Verder staat naast landschap ook biodiversiteit in de belangstelling. Leusden investeert daarom in het tegengaan van de vervlakking van het landschap, het vergroten van de biodiversiteit en de betaalbaarheid van het onderhoud van landschapselementen.

Recreatieve kracht. | Het aantrekkelijke en veelzijdige buitengebied van Leusden wordt veel gebruikt voor recreatie. Dit uit zich vooral in het vele gebruik door wandelaars en fietsers. De verwachting is dat de recreatieve druk op het buitengebied toeneemt. Leusden vangt daarom deze druk op, versterkt de toegankelijkheid van het landelijk gebied en zorgt voor meer beleving en activiteiten. De kwaliteit van recreëren moet omhoog en routestructuren worden aangepast en verbeterd.

Gezond en duurzaam. | De gemeente wil uiterlijk in 2040 energieneutraal zijn en volledig ingespeeld zijn op klimaatverandering. Leusden wil ook de gemiddelde gezondheid van de inwoners substantieel verhogen. In de energietransitie staat de samenleving voorop. Leusden zet daarom in op (bewustwording van) gezond eten door betere netwerken tussen voedselproducenten en afnemers te organiseren. Daarnaast werkt Leusden aan een waterbestendige en groene inrichting.

Uitgelicht: energietransitie buitengebied

Naast de traditionele opgave krijgt Leusden nu ook te maken met de ruimtelijke inpassing van energieprojecten. Denk aan bijvoorbeeld zonneparken, windparken, energieopslag en de warmtetransitie. Dit leidt op termijn tot een duurzaam energielandschap met een ruimtelijke claim. Leusden is momenteel bezig met het inzichtelijk maken van de energieopgave en wat daarvoor nodig is om de ambities te behalen. Dit gaat verder dan alleen (grootschalige) energieopwek in het buitengebied. Leusden werkt hierbij in regionaal verband aan een Regionale Energiestrategie (RES). Medio 2020 moet helder zijn hoe de opgave voor bijvoorbeeld duurzaam opgewekte elektriciteit is verdeeld over de regio's.

Klimaatakkoord

Op 28 juni 2019 is het nationale Klimaatakkoord gepubliceerd. Het centrale doel is het terugdringen van de uitstoot van broeikasgassen (CO₂) met 49% in 2030 ten opzichte van 1990. Het is een pakket aan maatregelen met een zo breed mogelijk maatschappelijk draagvlak. Er zijn afspraken aan vijf sectortafels gemaakt, namelijk: Gebouwde omgeving, Mobiliteit, Industrie, Landbouw & landgebruik en Elektriciteit. In de Regionale Energiestrategie (RES) worden afspraken uit het Klimaatakkoord in de praktijk gebracht. Overheden werken met maatschappelijke partners, netbeheerders, het bedrijfsleven en waar mogelijk bewoners regionaal gedragen keuzes uit. Dit doen zij voor de opwekking van duurzame elektriciteit, de warmtetransitie in de gebouwde omgeving en de daarvoor benodigde opslag en energieinfrastructuur. Deze keuzes worden uiteindelijk vertaald naar gebieden, projecten en naar de implementatie en uitvoering van die projecten. Hierbij is wel de vraag wat de ruimteclaim zal zijn op de lange termijn. De vraag naar duurzame energie is structureel van aard, maar de benodigde ruimte kan in de toekomst anders zijn als gevolg van technologische ontwikkelingen met betrekking tot bijvoorbeeld het vermogen van zonnepanelen en windmolens.

Elektriciteit

Het Rijk streeft naar het opschalen van de elektriciteitsproductie uit hernieuwbare bronnen. De maatregelen en acties die hiervoor nodig zijn, zijn in het Klimaatakkoord uitgewerkt in concrete afspraken voor hernieuwbaar opgewekte energie op land en zee voor 2030. De belangrijkste doelen, uitgangspunten en maatregelen zijn als volgt:

- Overheden laten initiatieven voor duurzame elektriciteitsproductie voornamelijk over aan de markt: van projectontwikkelaars tot energiecoöperaties.



- Gezamenlijk doel is dat uiterlijk op 1 januari 2025 alle aangevraagde benodigde vergunningen zijn afgegeven en dat eventuele tenders tijdig zijn afgerond. Om voldoende volume te waarborgen en uitval van projecten te compenseren, wordt daarbij meer ruimte gezocht en ingepland.
- De volgende planning vormt het uitgangspunt: uiterlijk 1 januari 2023 50%, 1 januari 2024 70% en 1 januari 2025 100% van de projecten is planologisch vergund. Uiterlijk in 2025 is een SDE-subsidie aangevraagd.
- Participatie is wenselijk. Dit kan in de vorm van procesparticipatie, financiële participatie, financiële obligaties, eigendoms participatie, een omgevingsfonds of een combinatie hiervan. Het bevoegd gezag controleert dat initiatiefnemers en omgeving hierover het gesprek aangaan.
- Partijen werken gelijkwaardig samen in de ontwikkeling, bouw en exploitatie. Dit vertaalt zich in een evenwichtige eigendomsverdeling waarbij gestreefd wordt naar 50% lokaal eigendom (burgers en bedrijven).
- Bij publiek grondeigendom heeft een tender de voorkeur. Overheden brengen locaties voorbereid naar de markt, gericht op een optimale prijs-kwaliteit binnen het project. Het mag niet gericht zijn op een hogere prijs van de grond.
- Realisatie van grootschalige energieprojecten op privégronden is op basis van vrijwilligheid.
- De zekerheid dat de opgewekte stroom wordt geleverd aan het net is een belangrijke factor. Tijdige afstemming met betrokken netbeheerder is daarom noodzakelijk.

Regie via grondbeleid

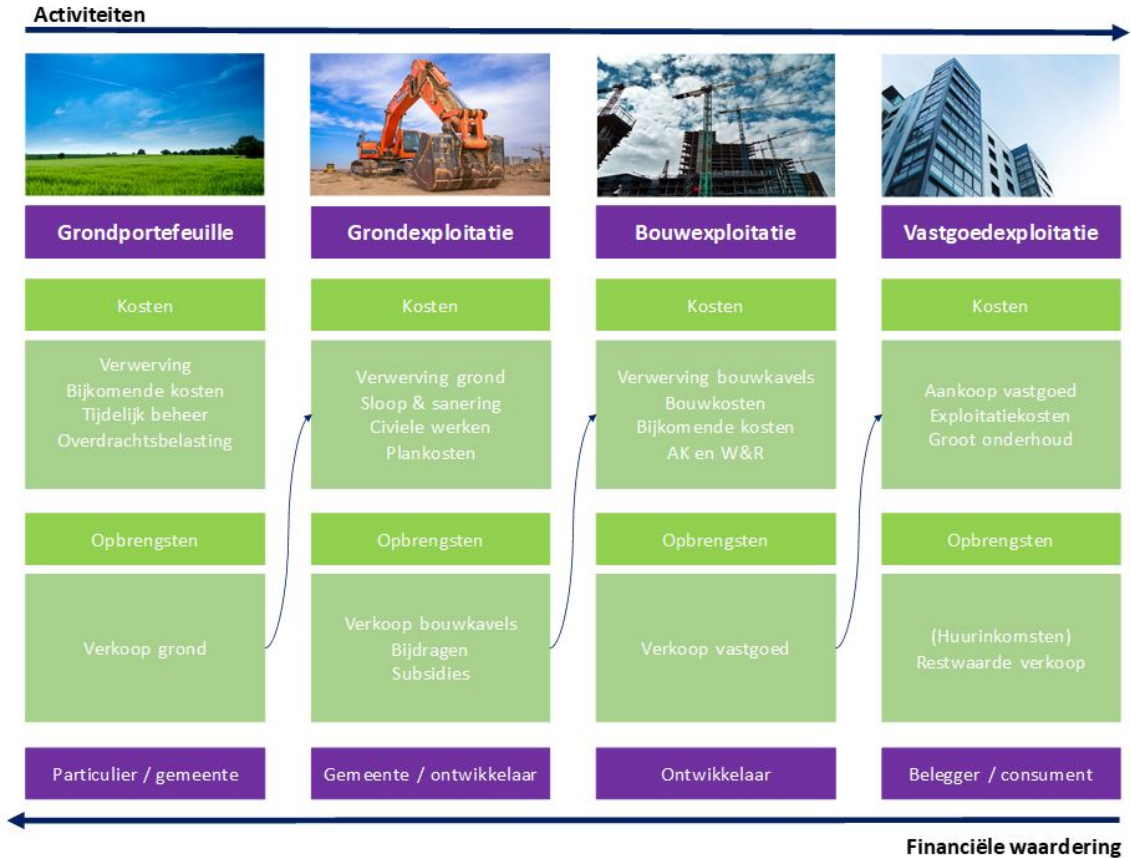
Gelet op het bovenstaande is enige vorm van overheidsregie naar verwachting onvermijdelijk. Grondbeleid is een middel om als gemeente meer grip te krijgen op de voortgang en invulling van de energietransitie. Er zijn meer sturingsmogelijkheden voor de gemeente vanuit grondeigendom dan vanuit privaat eigendom. Bij privaat eigendom is namelijk medewerking nodig op basis van vrijwilligheid. Dit kan uiteraard per situatie verschillen. Gemeentelijk grondeigendom is niet altijd noodzakelijk. Zo kan een particuliere grondeigenaar een overeenkomst sluiten met een ontwikkelaar voor het tijdelijk gebruik van gronden voor de exploitatie van een energieproject. De rol van de gemeente beperkt zich dan tot de planologische medewerking, het kostenverhaal en vergunning.

Voor wat betreft (kleinschalige) energieopwek op daken is voornamelijk het uitgangspunt dat vastgoedeigenaren bij voorkeur hiervoor zelf het initiatief nemen. Vanwege de ruimtelijke impact gaat deze nota grondbeleid alleen in op grootschalige energieopwek.

Hoofdstuk 3 | Hoofdvormen grondbeleid

Positie in de waardeketen

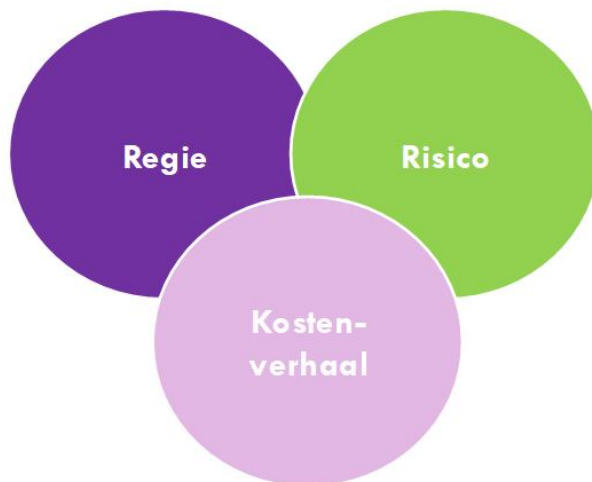
Gedegen grondbeleid is een randvoorwaarde voor het welslagen van de uitvoering van ruimtelijk en sectoraal beleid. Binnen de waardeketen van gebiedsontwikkeling is grondbeleid aan het begin gepositioneerd.



In de praktijk zijn twee uiterste vormen van grondbeleid te onderscheiden:

- **Actief grondbeleid** | dit type grondbeleid wordt gekenmerkt door een actieve overheidsrol, waarbinnen de gemeente de benodigde gronden verworft, de gronden ontwikkelt (grondproductie) en vervolgens bouwkavels verkoopt aan derden.
- **Faciliterend grondbeleid** | bij dit type grondbeleid is sprake van een private ontwikkeling door een ontwikkelaar of particulier. De gemeente heeft hierbij alleen een faciliterende rol.

Naast deze uiterste vormen van grondbeleid zijn er uiteraard meerdere sub- en hybride varianten mogelijk. Bij hybride varianten is sprake van participierend of samenwerkend grondbeleid: een vorm van samenwerken tussen de gemeente en ontwikkelaar / particulier. In de volgende paragrafen worden deze hoofdvarianten nader toegelicht aan de hand van de volgende drie aspecten:



Actief grondbeleid

Bij actief grondbeleid voert de gemeente de grondexploitatie voor eigen rekening en risico. Alle gronden binnen het plangebied worden verworven. Hiertoe kan de gemeente een mix van instrumenten hanteren:

minnelijke verwerving, Wet voorkeursrecht gemeenten en onteigening. De gronden worden vervolgens bouw- en woonrijp gemaakt ten behoeve van de gronduitgifte.

Als variant kan actief grondbeleid zich ook beperken tot bijvoorbeeld strategische verwerving. Er hoeft geen sprake te zijn van een gemeentelijke grondexploitatie, de gemeente kan op deze wijze wel een positie verwerven om grip te krijgen en te houden op toekomstige ontwikkelingen. De gronden of opstallen kunnen weer worden verkocht aan derden. Zie bijlage 2 voor een nadere toelichting.

Regie

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

Risico

Bij actief grondbeleid loopt de gemeente (financiële) risico's. De risico's betreffen onder andere de verwervingskosten, de eventuele bodemsanering, bouw- en woonrijp maken en de afzet (tempo, prijs en omvang). Daarnaast vraagt een actief grondbeleid de nodige ambtelijke capaciteit en expertise. Omdat er geen directe relatie is tussen de kosten die de gemeente maakt en de marktconforme grondprijs, kan actief grondbeleid de gemeente een financieel rendement opleveren.

Kostenverhaal

De gemeentelijke kosten van de grondexploitatie (bijvoorbeeld de kosten van het opstellen van een bestemmingsplan en de kosten van inzet van het ambtelijk apparaat, maar ook kosten voor het bouw- en woonrijp maken) worden via de gronduitgifte verhaald op de ontwikkelaar of particulier.

Faciliterend grondbeleid

Bij faciliterend grondbeleid heeft de gemeente de gronden in een plangebied niet in eigendom. De grondexploitatie wordt gevoerd door de private grondeigenaren. De gemeente beperkt zich tot haar publiekrechtelijke rol door het vaststellen van de kaders en randvoorwaarden van de ontwikkeling. Ook in dit geval maakt de gemeente kosten, zoals het opstellen van een bestemmingsplan of de aanleg van een ontsluitingsweg. Dergelijke kosten worden niet via de gronduitgifte, maar via een exploitatieovereenkomst (anterieur of posterieur) of exploitatieplan verhaald.

Regie

Via een exploitatieplan kan de gemeente eisen stellen aan het tijdvak, de fasering, de locatie-eisen en/of de woningbouwcategorieën. Partijen kunnen ook op vrijwillige basis hierover afspraken maken en een overeenkomst sluiten. De mogelijkheid om te sturen is uiteindelijk beperkter dan bij actief grondbeleid.

Risico

Bij een faciliterende rol hoeft de gemeente in verhouding minder te investeren en loopt daardoor minder financiële risico's dan bij actief grondbeleid. Het risico van de grondexploitatie ligt bij de ontwikkelaar of particulier. Gedeeltelijk kostenverhaal, als gevolg van een onrendabele ontwikkeling, vormt wel een risico voor de gemeente.

Kostenverhaal

Voor het verhalen van kosten op private partijen maakt de gemeente afspraken op vrijwillige basis. Partijen sluiten hiervoor een anterieure overeenkomst waarin de exploitatiebijdrage is opgenomen. Wanneer partijen niet tot overeenstemming komen, dan is het exploitatieplan het kader voor een posterieure overeenkomst, waarin het exploitatiebijdrage reeds is vastgesteld. In het uiterste geval kan de gemeente de exploitatiebijdrage afdwingen via het exploitatieplan. Met de komst van de Omgevingswet gaan een aantal zaken wel wijzigen. Zie hoofdstuk 4 voor nadere toelichting.

Participerend grondbeleid

Bij participierend (samenwerkend) grondbeleid probeert de gemeente in samenwerking met marktpartijen (al dan niet gedwongen of op vrijwillige basis) alle gronden binnen een plangebied in eigendom te krijgen, om de grondexploitatie gezamenlijk te voeren. Net als bij actief grondbeleid kan de gemeente (en marktpartijen) hiervoor een mix van instrumenten gebruiken. De gronden worden vervolgens bouw- en woonrijp gemaakt voor gezamenlijke rekening en risico en verkocht aan derden, veelal de betrokken ontwikkelaars of particulieren. Er zijn verschillende samenwerkingsvormen mogelijk. Zie bijlage 2 voor een nadere toelichting.

Regie

De gemeente en marktpartijen hebben op basis van gezamenlijk grondeigendom volledig regie op de ontwikkeling. De mogelijkheid om als gemeente te sturen op de gewenste kwaliteit, het programma en het bouwtempo van de ontwikkeling is afhankelijk van de wensen en belangen van betrokken marktpartijen in de samenwerking.

Risico

Bij participierend grondbeleid loopt zowel de gemeente als betrokken marktpartijen (financiële) risico's. Ook hier betreffen de risico's de verwervingskosten, de eventuele grondsanering, bouw- en woonrijp maken en de afzet (tempo, prijs en omvang). Het voordeel van een samenwerking is dat partijen de risico's (en winsten) delen. Partijen maken hier specifieke afspraken over in de samenwerkingsovereenkomst.

Kostenverhaal

De gemeentelijke kosten van de gezamenlijke grondexploitatie worden op derden verhaald via de gronduitgifte. Bij een samenwerking delen partijen de (grond)opbrengsten, maar dit geldt ook voor de kosten.

Voor- en nadelen grondbeleidsvormen

Een passende grondbeleidsvorm is in de kern afhankelijk van de ruimtelijke omstandigheden, de grondposities én de kenmerken van de gemeentelijke organisatie. Om de verschillen beter te duiden zijn in de volgende tabel de belangrijkste voor- en nadelen benoemd.

Overzicht voor- en nadelen grondbeleidsvormen		
Vorm	Voordelen	Nadelen
Actief	<ul style="list-style-type: none">• Realiseren goede ruimtelijke ordening• Het dienen van volkshuisvestings- en werkgelegenheidsbelang• Voldoende sturing op doelstellingen en planontwikkeling mogelijk• Goede markt- en onderhandelingspositie• Mogelijkheid om ongewenste (ruimtelijke) ontwikkelingen tegen te gaan• Kostenverhaal via gronduitgifte• Het eventueel realiseren van winst	<ul style="list-style-type: none">• Financiële ruimte nodig• Risico's in preontwikkelingsfase• Veel kennis, kunde en capaciteit vereist
Faciliterend	<ul style="list-style-type: none">• Realiseren goede ruimtelijke ordening• Het dienen van volkshuisvestings- en werkgelegenheidsbelang• Minder belasting voor het gemeentelijk apparaat• Weinig risico, de marktpartij draagt het risico;• Gemeente beperkt zich tot het scheppen van de noodzakelijke randvoorwaarden	<ul style="list-style-type: none">• Minder krachtige markt- c.q. onderhandelingspositie• Geen kostenverhaal via gronduitgifte, alleen via overeenkomst of exploitatieplan (bij afgifte omgevingsvergunning)• Weinig invloed op het starten van locatieontwikkelingen• Geen winstrealisatie
Participierend	<ul style="list-style-type: none">• Realiseren goede ruimtelijke ordening• Het dienen van volkshuisvestings- en werkgelegenheidsbelang• Verdeling van de risico's• Voldoende mogelijkheden tot sturing• Profijt van elkaars expertise	<ul style="list-style-type: none">• Positieve grondexploitatie-resultaten worden gedeeld• Gemeentelijke ambities kunnen niet geheel worden gerealiseerd, samenwerken is ook het sluiten van compromissen• Veelvuldige en nauwkeurige afstemming nodig

Hoofdstuk 4 | Instrumenten

Actief grondbeleid

Minnelijke verwerving & onteigening

De gemeente probeert in eerste instantie de gronden minnelijk te verwerven (op vrijwillige basis). Mocht de gemeente daar niet in slagen, dan kan besloten worden het onteigeningsinstrumentarium in te zetten. Onteigening is voor eigenaren een ingrijpende gebeurtenis. Daarom wordt alleen onteigend als dit noodzakelijk is om ruimtelijke ontwikkelingen binnen door de raad gewenste kaders tijdig te realiseren. Aangezien een onteigeningsprocedure een lange doorlooptijd kent, is het verstandig vroegtijdig de eigenaren over de noodzaak om gronden te verwerven te informeren en met hen in gesprek te treden over de (minnelijke) verwerving van hun grond en/of opstal. Zo wordt voorkomen dat een project lange tijd in de vertraging gaat als de minnelijke onderhandelingen onverhoopt niet tot een positief resultaat leiden.

Met de komst van de Omgevingswet per 2021 wordt via de Aanvullingswet Grondeigendom de wetgeving omtrent onteigening aangepast.

Wet voorkeursrecht gemeenten

Een ander instrument dat de gemeente kan inzetten bij het voeren van een actief grondbeleid, is het vestigen van een voorkeursrecht via een besluit. Dit geeft de gemeente het eerste recht van aankoop wanneer een grondeigenaar de desbetreffende gronden wenst te verkopen. De gemeente is overigens niet verplicht om van deze aanbieding gebruik te maken. Het vestigen van een voorkeursrecht kan alleen op gronden waaraan in het ruimtelijk plan een niet-agrarische bestemming is toegekend én waarvan het gebruik afwijkt van dat plan (toekenning van een niet-agrarische functie, die daar nog niet wordt uitgevoerd).

De gemeente kan door het vestigen van een voorkeursrecht de grondeigenaar niet dwingen om de gronden te verkopen. Hiervoor is het onteigeningsinstrument van toepassing. Door het vestigen van een voorkeursrecht neemt de regie van de gemeente bij ruimtelijke ontwikkeling in algemene zin toe. Het voorkeursrecht vormt echter een inbreuk op het recht van grondeigenaren om vrij over hun gronden te beschikken. Daarom wordt het instrument alleen ingezet wanneer de gemeente bij een gewenste ontwikkeling een duidelijke meerwaarde wil krijgen in de regiefunctie. Het voorkeursrecht geeft de gemeente in ieder geval de mogelijkheid eventuele speculatie met gronden voor te zijn. In onderstaande tabel een overzicht van de voor- en nadelen van het vestigen van een voorkeursrecht door de gemeente.

Voor- en nadelen Wet voorkeursrecht gemeenten (Wet ruimtelijke ordening)	
Voordelen	Nadelen
<ul style="list-style-type: none">• Mogelijkheid gronden pas op termijn te verwerven• Regie in een vroeg stadium en daarmee onderhandelingsruimte• Versnelling ruimtelijke ontwikkeling• Beperken oververhitting grondmarkt (grondspeculatie)• Beperken versnippering van eigendom• Middenweg tussen minnelijke verwerving en onteigening• Tegengaan van ongewenste samenwerking tussen grondeigenaar en derden.• Meer regie bij faciliterend grondbeleid	<ul style="list-style-type: none">• Inbreuk eigendomsrecht grondeigenaren• Doorlooptijd onderhandelingen gemeente en grondeigenaar• Voorkeursrecht kan tot 16 jaar in stand blijven en daarmee beperkingen voor grondeigenaar.• Gemeentelijke kosten bij vestigen voorkeursrecht• Als al in een vroeg stadium besloten wordt een voorkeursrecht te vestigen kan, als de eigenaar tot aanbieding overgaat, de gemeente gedwongen worden (als de gemeente afziet van de aankoop is de eigenaar vrij om toch aan derden te verkopen) al in een vroeg stadium tot aankoop overgaan. Dit kan tot een onredelijk beslag op beschikbare middelen leiden.

Met de komst van de Omgevingswet per 2021 wordt via de Aanvullingswet Grondeigendom de Wet voorkeursrecht gemeenten op onderdelen aangepast.

Strategische aankopen

Ook wanneer er nog geen zicht is op een concrete ruimtelijke ontwikkeling kan de gemeente om strategische redenen gronden en opstallen aankopen. We spreken dan van strategische (grond)verwerving. Een mogelijkheid om een grotere mate van regie te bewerkstelligen bij toekomstige ontwikkelingen, is om strategische (grond)posities te verwerven. Het gaat hierbij om het verwerven van locaties waar op het moment van verwerven (nog) geen concrete (her)ontwikkelingsplannen voor zijn, maar waarvan wordt voorzien dat dit op de middellange termijn wel aan de orde gaat zijn. Daarnaast acht de gemeente het belangrijk om bij die mogelijke toekomstige ontwikkeling 'een vinger in de pap te hebben'. Hierbij kan onder andere gedacht worden aan de wens om een ruilobject te verkrijgen of gebieden op te kopen waar bestaande functies geen toekomst meer hebben.

Voor- en nadelen strategische aankopen	
Voordelen	Nadelen
<ul style="list-style-type: none">• Regie in een vroeg stadium door slagvaardig handelen• Voorkomen van beginnende grondspeculatie• Regie bij faciliterend grondbeleid• Onderhandelingspositie bij actief grondbeleid op termijn• Aankoopprijs mogelijk op basis van huidige bestemming	<ul style="list-style-type: none">• Direct aankopen van gronden• Toename grondpositie op de balans• Langdurig beslag op eigen vermogen• Aankoopprijs op basis van toekomstige bestemming / eventuele nabetalingsregeling• Risico op afwaardering wanneer ontwikkeling niet doorgaat

Faciliterend grondbeleid

Ongeacht de gemeentelijke rol in de grondexploitatie, is er in alle gevallen sprake van door de gemeente te maken kosten. Het begrip 'kosten' moet hier ruim worden gezien. Het gaat niet alleen om feitelijk door de gemeente gemaakte kosten van bepaalde werkzaamheden/activiteiten, maar het omvat ook die grondexploitatiewerkzaamheden waar de gemeente belang respectievelijk een verantwoordelijkheid heeft dat ze tijdig en conform de gemeentelijke eisen door derden worden gerealiseerd. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de aanleg van de openbare ruimte die feitelijk geschiedt voor rekening van een marktpartij (eigenaar), maar waarbij de gemeente belang heeft bij een tijdige en kwalitatief aanvaardbare wijze van uitvoering. Met de invoering van de Wro per 1 juli 2008 is het gemeentelijk instrumentarium voor verhaal van grondexploitatiekosten op particuliere exploitanten herzien. Op de gemeente rust de plicht in geval van particuliere exploitatie ook daadwerkelijk de kosten van de grondexploitatie te verhalen.

Anterieure overeenkomst

In eerste instantie wordt getracht een anterieure overeenkomst met de grondeigenaar te sluiten waarin het kostenverhaal wordt zeker gesteld (privaatrechtelijk spoor). Voor deze anterieure overeenkomst geldt volledige contractvrijheid. Indien bij vaststelling van het bestemmingsplan niet met alle grondeigenaren in het bestemmingsplangebied – die de intentie hebben tot planontwikkeling – een anterieure overeenkomst is gesloten, is de gemeente verplicht een exploitatieplan op te stellen. Dit vormt vervolgens het kader voor een posterieure overeenkomst of afdwingbaar kostenverhaal.

Exploitatieplan

Indien bij vaststelling van het bestemmingsplan geen anterieure overeenkomst met alle grondeigenaren in het plangebied is gesloten, is er de verplichting een exploitatieplan vast te stellen. De gemeenteraad stelt een exploitatieplan vast, gelijktijdig met het bestemmingsplan waarop het betrekking heeft. Het exploitatieplan hanteert met betrekking tot de toerekening van de kosten de PPT-criteria: profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid. Bij een anterieure overeenkomst gelden deze criteria in principe niet.

Posterieure overeenkomst

Na vaststelling van het exploitatieplan is kostenverhaal via het privaatrechtelijk spoor nog steeds mogelijk. Partijen kunnen een zogenaamde posterieure overeenkomst afsluiten, waarbij de kaders van het exploitatieplan strikt worden gehanteerd. De mogelijkheden om aanvullende afspraken te maken zijn daarin beperkt. Dit is wel mogelijk in een anterieure overeenkomst.

Omgevingswet

Met de aankomende Omgevingswet worden de regels voor ruimtelijke projecten gebundeld. Voor de gemeente heeft dit tot gevolg dat alle bestemmingsplannen per 2021 worden vervangen door één omgevingsplan (met een overgangsfase voor de periode 2021-2029). De Omgevingswet verplicht het Rijk, de provincie en de gemeente om een omgevingsvisie te maken. Het motto van de Omgevingswet is 'Ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit'. De Omgevingswet staat voor een goede balans tussen het benutten en beschermen van de fysieke leefomgeving.

Aanvullend op de Omgevingswet is de Aanvullingswet Grondeigendom. Doel van de Aanvullingswet Grondeigendom is om het grondbeleidsinstrumentarium beter geschikt te maken voor de huidige ruimtelijke opgaven, zoals sloopopgave in krimpgebieden, binnenstedelijke transformaties, verwezenlijking nieuwe woongebieden, herstructurering bedrijventerreinen en aanpak leegstaande kantoren. De verschillende wettelijke regimes en instrumenten ten aanzien van grondeigendom worden daarin samengebracht. Op dit moment is de Aanvullingswet Grondeigendom nog niet definitief. Het wetsvoorstel is inmiddels wel aangenomen in de Tweede Kamer.

Onteigening

Het onteigeningsrecht gaat veranderen. De Onteigeningswet komt als zelfstandige wet te vervallen. Het onteigeningsrecht wordt geïntegreerd in de Omgevingswet. Er zal een scherper onderscheid worden aangebracht tussen de besluitvorming over de onteigening en het vaststellen van de schadeloosstelling. Deze scheiding doet recht aan het hybride karakter van de onteigening. Verder wordt de onteigeningsbeschikking genomen en getoetst binnen het bestuursrecht. Het bestuursorgaan dat in het algemeen belang tot onteigening over wil gaan, hoeft in de nieuwe regeling niet langer de Kroon te verzoeken de onroerende zaken bij koninklijk besluit aan te wijzen. De gemeente krijgt in de Omgevingswet zelf de bevoegdheid om te besluiten tot onteigening. Bij elke onteigening zal de bestuursrechter betrokken zijn.

Ongewijzigd blijft dat onteigening alleen kan plaatsvinden in het algemeen belang en tegen vooraf verzekerde schadeloosstelling. Het algemeen belang, de noodzaak en de urgentie van de onteigening moet met het besluit worden gemotiveerd. Ongewijzigd blijft verder dat onteigening geldt als uiterste middel.

Wet voorkeursrecht

Er is gekozen om zo dicht mogelijk te blijven bij de oude grondslagen voor vestiging van een voorkeursrecht. Dat betekent dat de kerninstrumenten omgevingsplan, programma en omgevingsvisie een grondslag kunnen geven. De voorkeursrechtbeschikking zelf blijft een zelfstandige beschikking. Verder betreft het wijzigingen die zijn gericht op de verbetering van de positie van de eigenaar op wiens grond een voorkeursrecht wordt gevestigd.

Kostenverhaal

Het exploitatieplan in de huidige vorm zal met de komst van de Omgevingswet verdwijnen. Het Omgevingsplan zal in de basis als instrument en als grondslag voor het kostenverhaal fungeren. In de kern wordt onderscheid gemaakt tussen integrale gebiedsontwikkeling en organische gebiedsontwikkeling. Bij organische gebiedsontwikkeling wordt vooraf niet vastgelegd in welke periode ("tijdvak") het gebied moet worden ontwikkeld. Bij integrale gebiedsontwikkeling heeft de gemeente beter zicht op het eindbeeld van een ontwikkeling. De systematiek van publiekrechtelijk kostenverhaal bij integrale gebiedsontwikkeling is dan ook vergelijkbaar met de huidige praktijk.

Hoofdstuk 5 | Energietransitie buitengebied

Grondstrategie

Het beleid met betrekking tot de energietransitie wordt op dit moment uitgewerkt en de gemeente werkt in regionaal verband aan de RES. De opgave en de koers is bij het opstellen van onderliggende nota nog niet volledig uitgewerkt. Desalniettemin worden in dit hoofdstuk de mogelijke grond- en ontwikkelstrategieën toegelicht voor grootschalige energieopwek in het buitengebied.

Bij een eventueel actieve rol van de gemeente is grondeigendom een middel om meer regie te houden. Bij onvoldoende grondposities in het buitengebied kan de gemeente overwegen om strategisch gelegen gronden te verwerven. Hiervoor wordt verwezen naar het instrumentarium voor actief grondbeleid:

- Minnelijke verwerving / onteigening
- Wet voorkeursrecht
- Ruilgronden / verkaveling
- Grondhuur

Wat de invulling gaat worden van het grondbeleid is uiteindelijk mede afhankelijk van de beoogde positionering van de gemeente Leusden binnen de regionale opgave van de energietransitie. Vooralsnog gaat het Klimaatakkoord voor grootschalige opwek van duurzame energie uit van een faciliterende rol van gemeenten. Initiatieven komen bij voorkeur uit de markt.

Overigens is grondeigendom bij de ontwikkeling van grootschalige opwek van duurzame energie niet altijd noodzakelijk voor behoud van enige regie. De gemeente kan bijvoorbeeld in goed overleg met particuliere grondeigenaren gezamenlijk marktpartijen uitnodigen voor het opstellen van een plan voor de realisatie van energieprojecten.

Ontwikkelstrategieën

Er bestaan op hoofdlijnen vier ontwikkelstrategieën voor de ontwikkeling van grootschalige energieprojecten in het buitengebied.

Rollen	Ontwikke fase				Bouwfase	Exploitatie fase
	Bestemmingsplan	Vergunning	SDE-subsidie	Financiering		
Passief	Marktpartij / coöperatie					
Faciliteren Uitnodigen	Gemeente	Marktpartij / coöperatie				
Activeren	Gemeente		Marktpartij / coöperatie			
Ontwikkelen Participeren	Gemeente / samenwerking					

Passief

Een passieve houding van de gemeente is in feite geen ontwikkelstrategie. In dit scenario heeft de gemeente geen visie op de ontwikkeling van energieprojecten en als gevolg daarvan geen duidelijke kaders opgesteld over de koers van deze toekomstige ontwikkeling. In dit scenario is de gemeente reactief op marktinitiatieven. Voor initiatiefnemers is aan de voorkant van het proces niet duidelijk welke kaders

en voorwaarden worden gesteld aan de grootschalige opwek van energie op een voorgestelde locatie. De gemeente bepaalt gedurende het proces of een dergelijke ontwikkeling mogelijk is.

Faciliteren | uitnodigen

Wanneer de gemeente voor een faciliterende rol kiest, legt zij in feite de basis voor marktpartijen. De gemeente faciliteert marktpartijen door het opstellen, dan wel wijzigen, van bestemmingsplannen. De gemeente stelt daarbij het beleid op en schept heldere voorwaarden voor mogelijke ontwikkelingen. Daaronder kan ook worden verstaan het beleidsmatig aanwijzen van potentiële ontwikkellocaties en spelregels voor bijvoorbeeld participatie door bewoners via een energiecoöperatie en oprichting van een omgevingsfonds (voorwaarden). In deze variant ligt het ontwikkelrisico volledig bij de marktpartij.

Activeren

Naast een faciliterende rol, kan de gemeente ook een activerende rol aannemen. Deze rol gaat een stap verder dan faciliteren. Zo kan de gemeente overwegen om ook de vergunning voor de aanleg te regelen en daarnaast de SDE-subsidie aan te vragen. Voor deze werkzaamheden zal de gemeente een afzonderlijke juridische entiteit moeten oprichten. Na de SDE+ gunning wordt de entiteit met vergunning en SDE-subsidie als pakket aangeboden aan de markt via een tender (incl. de voorwaarden voor participatie van bewoners via een energiecoöperatie en oprichten van een omgevingsfonds). De geselecteerde marktpartij is vervolgens verantwoordelijk voor de bouw- en exploitatiefase en neemt daarmee ook het ontwikkelrisico.

Bij activerend beleid kan de gemeente zelfs overwegen om een voorkeursrecht te vestigen op potentiële ontwikkelgronden ten behoeve van energieprojecten zonder dat de gemeente zelf op eigen rekening en risico investeert in het project. Het vestigen van een voorkeursrecht is een middel om bijvoorbeeld regie te behouden om beleidsmatig ruimte te creëren voor lokale energiecoöperaties voor de ontwikkeling van of participatie in zonneparken.

Ontwikkelen | participeren

Een vierde ontwikkelstrategie is het ontwikkelen van energieprojecten voor eigen rekening en risico door de gemeente. In deze variant blijft de gemeente eigenaar van de juridische entiteit (en daarmee aandeelhouder), financiert de realisatie van het project en is exploitant. In deze variant kan de gemeente overwegen om de gronden te verwerven of afspraken te maken over huur / pacht met een particuliere grondeigenaar. Bij deze grond- en ontwikkelstrategie ligt het ontwikkelrisico en rendement volledig bij de gemeente. Optioneel is het aangaan van een samenwerking met een marktpartij (PPS). In dat geval worden risico's en winsten gedeeld. Als exit-strategie kan de gemeente het energieproject verkopen aan derden of het aandeelhouderschap bij een samenwerking volledig overdragen aan de samenwerkende marktpartij.

Hoofdstuk 6 | Leidende principes

In de afgelopen jaren voerde de gemeente een overwegend faciliterend grondbeleid. De crisis was een belangrijke aanleiding voor een terughoudende gemeentelijke rol in relatie tot het nemen van risico's. Ondertussen is er weer dynamiek in de markt en spelen er nieuwe maatschappelijke uitdagingen in het ruimtelijk domein. Om te komen tot een grondbeleidskeuze is de gemeente in haar afweging uitgegaan van de volgende principes die kenmerkend moeten zijn aan het nieuwe gemeentelijk grondbeleid:



Opgavegericht

De gemeente blijft continu inspelen op nieuwe ontwikkelingen in de maatschappij. Er moet ruimte worden gecreëerd in de fysieke omgeving om realisatie van nieuwe opgaven mogelijk te maken. Denk hierbij aan de energietransitie, klimaatadaptatie en circulariteit. Grondbeleid is een middel om grip te

krijgen op de nieuwe realiteit. Inzet van grondbeleid moet vooral dienend zijn aan deze opgaven in de fysieke leefomgeving. Deze opgaven zijn opgenomen in de Omgevingsvisie. De gemeente houdt hierbij wel rekening met eventuele actualisaties in het ruimtelijk beleid in de komende jaren.

Slagvaardig

De gemeente moet in staat worden gesteld om tijdig en adequaat te kunnen inspelen op situaties ten behoeve van de nieuwe opgaven. Het grondbeleid zal daarom op zodanige wijze moeten worden vormgegeven dat de gemeente slagvaardig kan acteren wanneer nodig. Dit betekent enige flexibiliteit in de beleidskaders van het grondbeleid, maar ook het beschikken over de juiste instrumenten.

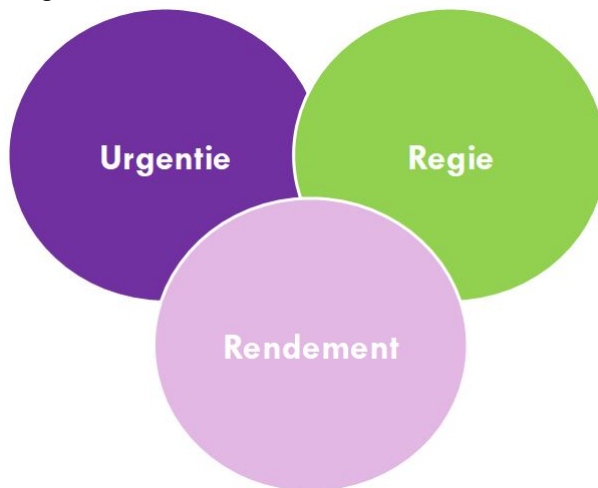
Samenwerkend

In de geest van de Omgevingswet stimuleert de gemeente initiatieven vanuit de samenleving en indien nodig het organisch ontwikkelen. Dit vergt vertrouwen vanuit de gemeente, maar vooral ook een reikende hand wanneer dat nodig is. Maar ook andersom. Er ontstaat synergie door samenwerking tussen partijen. Het grondbeleid moet daar de ruimte voor bieden.

Hoofdstuk 7 | Afwegingskader

Afwegingsfactoren

Welke grondbelevorm en/of ontwikkelstrategie voor een specifieke locatie voor de gemeente van toepassing is, moet het resultaat zijn van een zorgvuldig afwegingsproces. Dit is enkel mogelijk indien sprake is van een duidelijk afwegingskader met specifieke factoren. De gemeente hanteert hierbij de volgende drie factoren:



Urgentie

- *Ambities*: draagt ontwikkeling substantieel bij aan de ruimtelijke ambities van Leusden?
- *Beleidsdoelstellingen*: draagt ontwikkeling substantieel bij aan sectorale beleidsdoelstellingen van Leusden?

Regie

- *Marktfalen*: komen er onvoldoende initiatieven vanuit de samenleving om de gemeentelijke ambities en doelstellingen te behalen?
- *Positie*: is sturing vanuit de publiekrechtelijke functie niet voldoende en is het innemen van grondpositie daarom wenselijk?

Rendement

- *Financieel resultaat & risicoprofiel*: staat het verwachte resultaat in verhouding tot de initiële investering en de risico's?
- *Maatschappelijke waarden*: staat een eventueel negatief resultaat in verhouding tot de maatschappelijke waarden die met het project worden gecreëerd voor Leusden?

Wanneer actief grondbeleid?

Actief grondbeleid is bijvoorbeeld wenselijk indien een ruimtelijke ontwikkeling urgent is, overheidsregie daarbij wenselijk of noodzakelijk is en het rendement (verhouding financieel resultaat, risicoprofiel en maatschappelijke waardecreatie) aanvaardbaar is. In onderstaande tabel wordt de keuze voor actief grondbeleid nader toegelicht aan de hand van afzonderlijke fictieve voorbeelden.

Urgentie		Mogelijke afwegingen
Ambities	Ja	De ontwikkeling draagt substantieel bij aan de ambities van de gemeente. Dit kan aanleiding zijn om als gemeente meer regie te pakken.
Beleidsdoelstellingen	Ja	De ontwikkeling draagt substantieel bij aan sectorale beleidsdoelstellingen zoals de realisatie van zorgwoningen of sociale huurwoningen.
Regie		Mogelijke afwegingen
Marktfalen	Ja	De beoogde ontwikkeling wordt door de markt niet opgepakt, maar draagt wel bij aan de ambities of beleidsdoelstellingen van de gemeente.
Positie	Ja	De gemeente heeft regie vanuit grondeigendom of wil regie pakken door grondposities in te nemen voor een beoogde ontwikkeling.
Rendement		Mogelijke afwegingen
Financieel	Ja	De ontwikkeling heeft winstpotentie tegenover een acceptabel risicoprofiel. Winstrealisatie kan interessant zijn voor bekostiging van toekomstige beleidsopgaven of aanvulling van de algemene reserves. De situatie wordt als kansrijk gezien.
Maatschappelijk	Ja	Ondanks het financieel tekort draagt de ontwikkeling wel bij aan maatschappelijke waardecreatie zoals voldoende maatschappelijke voorzieningen van goede kwaliteit.

Wanneer faciliterend grondbeleid?

Faciliterend grondbeleid is bijvoorbeeld wenselijk indien een ruimtelijke ontwikkeling wel urgent is, maar overheidsregie niet direct noodzakelijk is of het rendement (verhouding financieel resultaat, risicoprofiel en maatschappelijke waardecreatie) niet aanvaardbaar is. Zie onderstaande tabel voor een nadere toelichting aan de hand van fictieve voorbeelden.

Urgentie		Mogelijke afwegingen
Ambities	Nee	De ruimtelijke ontwikkeling is positief voor de stad, maar draagt niet direct bij aan de ambities van de gemeente. Actieve sturing vanuit de gemeente is daarom niet noodzakelijk.
Beleidsdoelstellingen	Nee	De ruimtelijke ontwikkeling draagt bij aan de marktbehoefte, maar voorziet niet direct in een behoefte van belangrijke doelgroepen op het gebied van zorg en betaalbare huisvesting. Actieve sturing vanuit de gemeente is daarom niet noodzakelijk.
Regie		Mogelijke afwegingen
Marktfalen	Nee	De realisatie van een ruimtelijke ontwikkeling wordt tijdig opgepakt door marktpartijen. Actieve sturing vanuit de gemeente is daarom niet noodzakelijk.
Positie	Nee	De ruimtelijke ontwikkeling is belangrijk voor de ambities van de gemeente, maar de gemeente heeft geen grondpositie. De gemeente kan niet anders dan een faciliterende rol innemen.
Rendement		Mogelijke afwegingen
Financieel	Nee	De ruimtelijke ontwikkeling is urgent en gemeentelijke regie wenselijk. Echter, het risicoprofiel past niet bij de financiële positie van de gemeente. De gemeente kan niet anders dan een faciliterende rol innemen.
Maatschappelijk	Nee	De ruimtelijke ontwikkeling heeft een onrendabele top en de initiatiefnemer wil alsnog ontwikkelen. Omdat de omvang van het tekort niet aanvaardbaar is in relatie tot kostenverhaal, zal de gemeente geen medewerking verlenen.

Wanneer participierend grondbeleid?

Participierend grondbeleid is bijvoorbeeld wenselijk indien een ruimtelijke ontwikkeling urgent is, maar de gemeente wel behoefte heeft om het risico te delen dan wel de kennis en kunde van marktpartijen wenst te benutten gezien de complexiteit van de opgave. Zie onderstaande tabel voor een nadere toelichting aan de hand van fictieve voorbeelden.

Urgentie		Mogelijke afwegingen
-----------------	--	-----------------------------

Ambities	Ja	De ruimtelijke ontwikkeling draagt substantieel bij aan de ambities van de gemeente, maar is innovatief van aard dat betrokkenheid van marktpartijen essentieel is.
Beleidsdoelstellingen	Ja	De ambities voor hogere duurzaamheidsmaatregelen worden naar verwachting onvoldoende meegenomen door marktpartijen in de planvorming, waardoor actieve betrokkenheid van de gemeente vanuit grondpositie wenselijk is.
Regie		Mogelijke afwegingen
Marktfalen	Ja	De belangen voor realisatie van extra sociale huurwoningen worden door marktpartijen onvoldoende behartigd, waardoor actieve betrokkenheid van de gemeente middels participatie via grondpositie wenselijk is.
Positie	Ja	Marktpartijen hebben reeds grondposities in het gebied en wensen een bouwclaim. De gemeente wordt hierdoor gedwongen tot samenwerking.
Rendement		Mogelijke afwegingen
Financieel	Ja	Het financieel resultaat van de ruimtelijke ontwikkeling is aantrekkelijk, maar het risicoprofiel te groot. De gemeente is daarom op zoek naar een partner om het risico te kunnen delen.
Maatschappelijk	Ja	De ruimtelijke ontwikkeling is urgent, maar heeft een financieel tekort waardoor de marktpartijen niet tot ontwikkeling overgaan. Zij vragen de gemeente om te participeren in de ontwikkeling om het tekort te delen.

Afwegingskader energietransitie buitengebied

Welke rol voor de gemeente met betrekking tot de energietransitie in het buitengebied van toepassing is, moet het resultaat zijn van een zorgvuldig afwegingsproces. Dit is enkel mogelijk indien sprake is van een duidelijk afwegingskader met specifieke factoren. Ook voor grootschalige opwek in het buitengebied zijn de volgende factoren van toepassing:

- Urgentie
- Regie
- Rendement

In onderstaande tabel wordt dit nader toegelicht aan de hand van fictieve voorbeelden.

Afwegingsfactoren		Mogelijke afwegingen
Urgentie	Ja	In het klimaatakkoord moet sprake zijn van 50% lokaal eigendom. De gemeente heeft hogere ambities: 100% lokaal eigendom. De energiecoöperatie durft het niet alleen aan. De gemeente besluit daarom om te participeren.
Regie	Ja	De gemeente zit op 25% van de doelstelling. Er zijn onvoldoende initiatieven vanuit de markt: er is sprake van marktfalen. De gemeente besluit om zelf een zonnepark te ontwikkelen / exploiteren. De gemeente wil hiervoor gronden aankopen of huren van particulieren.
Rendement	Ja	De ontwikkelaar is voornemens om een windpark te realiseren, maar krijgt de businesscase niet rond en vindt het risicoprofiel te hoog vanwege de hoge kosten voor de netaansluiting. De gemeente is gevraagd om te participeren om het risico op een exploitatietekort te delen.

Afwegingsfactoren		Mogelijke afwegingen
Urgentie	Nee	In het klimaatakkoord moet sprake zijn van 50% lokaal eigendom. De gemeente stelt geen hogere ambities.
Regie	Nee	De gemeente zit op 75% van de doelstelling. Er zijn voldoende initiatieven vanuit de markt op private gronden om de doelstelling voor 2030 te behalen.
Rendement	Nee	Ontwikkelaars komen tot sluitende business cases omdat geen sprake is van excessieve kosten voor netverzwaring.

Hoofdstuk 8 | Beleidskaders Leusden

De voorgaande hoofdstukken bieden de context en het afwegingskader om te komen tot de beleidskaders voor de gemeente Leusden met betrekking tot grondbeleid. De gemeente is gekomen tot zes beleidskaders die houvast bieden bij de uitvoering van ruimtelijke projecten.

Beleidskader 1: grondbelevingsvorm

Op basis van de drie leidende principes komt de gemeente tot de conclusie dat een "situationeel grondbeleid" passend is. Dit betekent concreet dat de gemeente per situatie zal afwegen welke grondbelevingsvorm passend is bij de belangen van de gemeente, marktpartijen en de samenleving. De rol van de gemeente kan daardoor per locatie verschillen: faciliterend, actief of participierend. Belangrijke aspecten die bij dit afwegingsproces gelden zijn: urgentie, regie en rendement. Met "situationeel grondbeleid" wordt ten opzichte van de voorgaande Nota Grondbeleid het accent verschoven van overwegend "faciliterend" naar meer ruimte voor een actieve rol voor de gemeente. De gemeente is zich bewust van de grote opgave en wil voorbereid zijn op complexe vraagstukken waarbij overheidsregie noodzakelijk of wenselijk is. In de geest van de Omgevingswet zal de gemeente initiatieven vanuit de samenleving blijven stimuleren.

Beleidskader 1 | grondbelevingsvorm

De gemeente hanteert drie leidende principes die kenmerkend moeten zijn aan het gemeentelijk grondbeleid: opgavegericht, slagvaardig en samenwerkend. Op basis hiervan voert de gemeente de komende jaren een "situationeel grondbeleid". De gemeente zal per situatie afwegen welke grondbelevingsvorm opportuun is. Dit betekent dat de rol van de gemeente per locatie kan verschillen: faciliterend, actief of participierend. De uiteindelijke grondbelevingskeuze voor een specifieke locatie is het resultaat van een gedegen afwegingsproces waarbij de factoren urgentie, regie en rendement leidend zijn. De afweging en argumentatie worden expliciet vastgelegd in de besluitvorming rondom de desbetreffende ontwikkeling.

Beleidskader 2: grondverwerving

Met situationeel grondbeleid is het mogelijk dat de gemeente op bepaalde locaties een actief grondbeleid moet voeren. Wanneer niet alle gronden in eigendom zijn van de gemeente, zullen de resterende gronden binnen het projectgebied mogelijk worden verworven. De gemeente wil dit in goed overleg doen met de desbetreffende grondeigenaren. Kortom, vrijwilligheid is leidend bij grondverwerving.

Beleidskader 2 | grondverwerving

Wanneer de gemeente in het kader van een ruimtelijke ontwikkeling besluit een actief grondbeleid te voeren, worden de grondeigenaren zo spoedig mogelijk geïnformeerd over het voornemen hun gronden te verwerven, teneinde ruimte te scheppen voor minnelijke onderhandelingen. Mocht verwerving op vrijwillige basis niet slagen, dan kan de gemeente eventueel het onteigenings-instrumentarium inzetten. Dit zal zorgvuldig moeten worden afgewogen. Dit beleidskader wijkt niet af van de voorgaande nota grondbeleid.

Beleidskader 3: vestigen voorkeursrecht

Met situationeel grondbeleid kan het wenselijk zijn dat de gemeente proactief moet handelen om te voorkomen dat derden grondposities krijgen in bepaalde gebieden. Het kan hierbij gaan om bijvoorbeeld ongewenste (agressieve) grondspeculatie. De gemeente kan hiervoor het instrument van de Wet voorkeursrecht gemeenten inzetten. De inzet van dit instrument betekent overigens niet dat de gemeente op de desbetreffende locatie ook automatisch overgaat op actief grondbeleid in de vorm van een gemeentelijke grondexploitatie. Het gaat in eerste instantie om het verkrijgen van gemeentelijke regie.

Beleidskader 3 | vestigen voorkeursrecht

De gemeente kan op basis van de Wet voorkeursrecht gemeenten een voorkeursrecht op gronden vestigen, wanneer daarmee een duidelijke meerwaarde ontstaat voor de gemeentelijke regiefunctie ten behoeve van gewenste ruimtelijke ontwikkelingen. De meerwaarde moet in een raadsvoorstel tot het vestigen van het voorkeursrecht goed worden beargumenteerd. Dit beleidskader wijkt niet af van de voorgaande nota grondbeleid.

Het vestigen van een voorkeursrecht staat los van de uiteindelijke grondbelevingskeuze van de gemeente voor de desbetreffende locatie. Het voeren van actief grondbeleid is daarmee niet vanzelfsprekend. Het gaat hier uitdrukkelijk om een proactieve rol van de gemeente die op dat moment wenselijk wordt geacht. Dit moet het resultaat zijn van het afwegingsproces waarbij de factoren urgentie, regie en rendement centraal staan.

Beleidskader 4: strategische aankopen

Naast de inzet van het vestigen van voorkeursrechten, kan de situatie zich voordoen dat de gemeente in korte tijd gronden moet verwerven, in zowel stedelijk als landelijk gebied, die van hoog strategische waarde zijn om gemeentelijke doelen te bereiken. Dergelijke aankopen zijn van incidentele aard.

Handelingssnelheid vanuit de gemeente is hierbij cruciaal omdat er mogelijk derde partijen zijn die ook belang hebben bij die gronden in eigendom. In het kader van slagvaardig handelen is het wenselijk om als gemeente vooraf voldoende budget te hebben voor strategische / incidentele aankopen. Dit budget is revolverend. Dit houdt in dat wanneer bijvoorbeeld strategisch verworven gronden worden verkocht aan een ontwikkelaar, de verkoopopbrengsten ten gunste vallen aan het budget voor nieuwe strategische / incidentele aankopen (vrijval budget). Dit geldt ook bij inbreng van gronden / opstallen in een gemeentelijke grondexploitatie. Een revolverend budget voor strategische aankopen is vrij gangbaar bij gemeentelijke organisaties met actief/participerend grondbeleid.

Aangekochte gronden / opstallen worden verantwoord op de balans. Het risico is aanwezig dat aangekochte gronden / opstallen op termijn alsnog niet worden ingezet voor ruimtelijke ontwikkeling. Een financiële afwaardering kan een gevolg hiervan zijn. Aankoop tegen de actuele marktwaarde is dan ook een beheersmaatregel. Het resterende risico wordt opgenomen in het weerstandsvermogen.

Beleidskader 4 | strategische aankopen

In het kader van slagvaardig handelen, stelt de gemeente een "revolverend" budget beschikbaar van in totaal maximaal € 5 miljoen voor de periode tot 2025. Het mandaat ligt tot dit bedrag bij het college (zie bijlage 3 voor de te volgen processtappen). Het gaat om aankopen waarbij handelingssnelheid cruciaal is én waarbij sprake is van een acceptabel risicoprofiel. Het risico op eventuele afwaardering wordt meegenomen in het weerstandsvermogen en wordt jaarlijks geactualiseerd. Dit beleidskader wijkt af van de voorgaande nota grondbeleid.

Verantwoording richting de raad zal achteraf plaatsvinden voorzien van onderbouwing. Eventuele verruiming van het budget moet expliciet aan de raad worden voorgelegd voorzien van gedegen argumentatie.

In gevallen dat bij strategische aankopen handelingssnelheid niet direct cruciaal is of sprake is van een hoog risicoprofiel, dan legt het college de raad een voorstel voor voorzien van gedegen argumentatie, waarin de raad beslist of een afzonderlijk budget voor de desbetreffende aankoop beschikbaar wordt gesteld.

Beleidskader 5: gemeentelijk kostenverhaal

In de voorgaande nota grondbeleid vormde het gemeentelijk beleid rondom kostenverhaal integraal onderdeel daarvan. De gemeente heeft inmiddels een afzonderlijke Nota Kostenverhaal 2019 laten vaststellen. Deze nota gaat in op de werkwijze van de gemeente bij het verhalen van gemeentelijke op marktpartijen of particulieren indien sprake is van een private grondexploitatie. De gemeente voert hierbij een faciliterend grondbeleid.

Beleidskader 5 | gemeentelijk kostenverhaal

De kaders voor het gemeentelijk kostenverhaal, als onderdeel van faciliterend grondbeleid, worden vastgelegd in een afzonderlijke Nota Kostenverhaal. Dit beleidskader wijkt af van de voorgaande nota grondbeleid. De Nota Kostenverhaal wordt periodiek geactualiseerd op basis van de meest actuele inzichten en wetgeving. Uitgangspunt hierbij is normaliter een termijn van vier jaar. Indien wenselijk of noodzakelijk kan actualisatie eerder plaatsvinden

Beleidskader 6: energietransitie buitengebied

Voor de realisatie van grootschalige opwek van energie kiest de gemeente Leusden conform het Klimaatakkoord in eerste instantie voor een faciliterende rol, maar zal indien noodzakelijk een actievere rol innemen wanneer de gemeentelijke ambitie om uiterlijk in 2040 (in plaats van 2050) energieneutraal te zijn onder druk komt te staan. Kortom, voor energieprojecten ten behoeve van grootschalige opwek in het buitengebied, voert de gemeente een situationeel grondbeleid. Indien wenselijk kiest de gemeente eventueel ook voor een actievere rol in de ontwikkeling van energieprojecten. In de voorgaande nota grondbeleid zijn hiervoor geen beleidskaders geformuleerd.

Beleidskader 6 | energietransitie buitengebied

Voor energieprojecten ten behoeve van grootschalige opwek in het buitengebied van Leusden hanteert de gemeente de volgende beleidsuitgangspunten:

- Binnen potentiële zoekgebieden neemt de gemeente een faciliterende rol in. Het initiatief zal hoofdzakelijk bij marktpartijen moeten liggen conform het Klimaatakkoord. Kansrijke locaties op gronden in eigendom van de gemeente, komen in aanmerking voor een tender. Deze locaties worden voorbereid naar de markt gebracht.
- Wanneer marktinitiatieven op private gronden onvoldoende op gang komen, dan overweegt de gemeente een activerende ontwikkelstrategie. De gemeente zal, via een juridische entiteit, een “mandje” voorbereiden (planologische verankering, vergunning en SDE-subsidie) en vervolgens aanbieden op de markt via een tender. Dit scenario is alleen mogelijk in goed overleg met de particuliere grondeigenaar op basis van vrijwilligheid.
- Bij “marktfalen” overweegt de gemeente een participerende ontwikkelstrategie. Dit houdt in dat de gemeente via een juridische entiteit voor eigen rekening en risico een energieproject realiseert en exploiteert op private gronden. Een samenwerking met een marktpartij heeft hierbij de voorkeur vanwege de benodigde kennis en ervaring én risicodeling. Als exit-strategie wordt het energieproject tijdens de exploitatiefase verkocht. Dit scenario is alleen mogelijk in goed overleg met de desbetreffende particuliere grondeigenaar op basis van vrijwilligheid.
- Grondverwerving door de gemeente wordt overwogen bij ongewenste grondspeculatie, marktfalen óf wanneer een activerende / participerende ontwikkelstrategie op private gronden onvoldoende van de grond komt. De beleidskaders 2, 3 en 4 zijn hierbij van toepassing.

Hoofdstuk 9 | Afsluiting

In deze nieuwe Nota Grondbeleid 2020 is getracht op transparante en openbare wijze inzicht te geven in de gemeentelijke doelstellingen, maar ook de kaders waarbinnen Leusden in de komende jaren haar grondbeleid gaat voeren. Grondbeleid is hierbij dienend aan de ambities en doelstellingen van Leusden.

Het grondbeleid van de gemeente Leusden is gevormd vanuit drie leidende principes: opgavegericht, slagvaardig en samenwerkend. Een “situationeel grondbeleid” is hierbij daarom passend: per situatie weegt de gemeente zorgvuldig af welke grondbelevorm geschikt is voor de desbetreffende locatie. Bij de afweging kijkt de gemeente zorgvuldig naar de factoren: urgentie, regie en rendement.

Deze nota moet gezien worden als ‘gereedschapskist’ gevuld met de juiste instrumenten die de gemeente waar nodig kan inzetten indien regie of betrokkenheid wenselijk is. Daarmee wordt invulling gegeven aan de drie leidende principes. De nota biedt voldoende flexibiliteit om als gemeente tijdig te kunnen acteren dan wel te kunnen schakelen om daadwerkelijk invulling te kunnen geven aan de gestelde ambities en doelstellingen.

Kortom, met flexibel grondbeleid komen tot maatschappelijk waardecreatie voor Leusden.



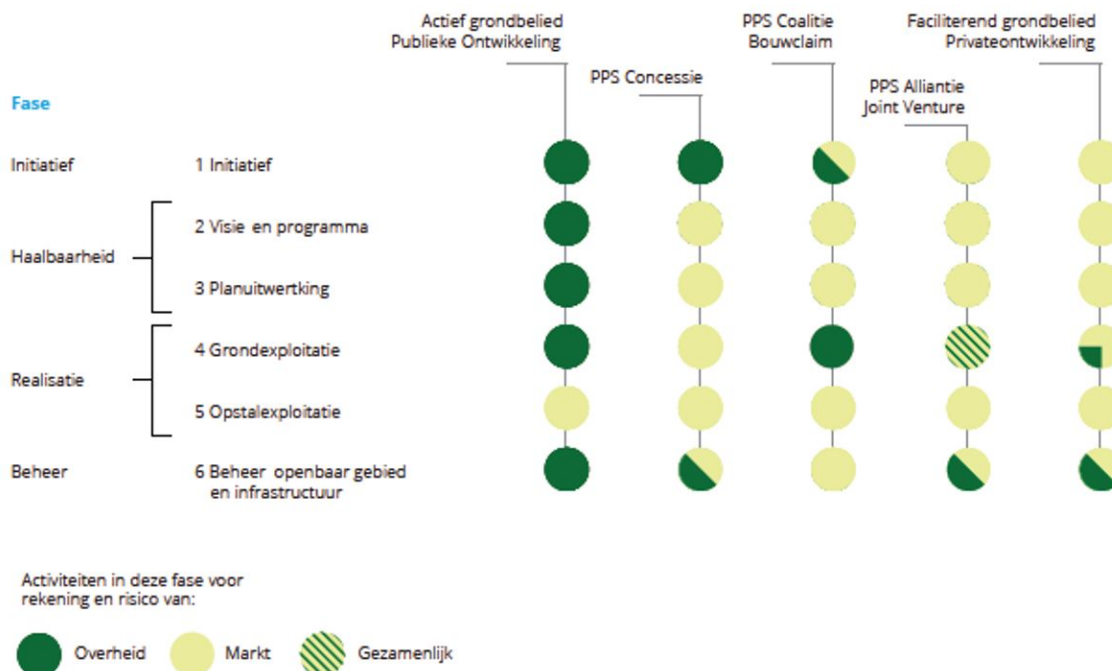
Bijlage 1 | Sturing grondbeleid

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

Sturing Grondbeleid		
Kaders	Nota Grondbeleid	Kaderbrief Grondprijsbeleid
	Nota financiële beleidskaders Grondbedrijf	Nota Kostenverhaal
	Nota Risicomanagement en Weerstandsvormogen	
Uitvoering	Begroting en jaarrekening	Paragraaf Grondbeleid / Weerstandsvormogen
	Meerjaren Prognose Grondexploitaties (MPG)	Grondprijzenbrief
	Prijzenbrief Kostenverhaal	

Bijlage 2 | Varianten grondbeleid

In de hoofdtekst van deze nota is ingegaan op de hoofdvormen van grondbeleid, terwijl in de praktijk sprake is van verschillende varianten. In deze bijlage worden een aantal varianten nader toegelicht.



Overzicht verschillende grondbeleidsvormen en rollen van gemeente en marktpartij (bron: Handboek Grondbeleid, Deloitte 2019)

Vormen van samenwerkingen

- Bouwclaim
- Publiek private samenwerking / joint venture
- Concessie

Bouwclaimmodel

Het bouwclaimmodel is een bijzondere vorm van actief grondbeleid en wordt veelal gekozen als marktpartijen grondeigendommen hebben in het plangebied. In het bouwclaimmodel verkopen marktpartijen hun grond aan de gemeente onder de voorwaarde dat zij bij de gronduitgifte een aantal bouwrijpe kavels kunnen afnemen, waarmee zij hun bouwrechten veiligstellen. Het gaat hierbij als het ware om een gedwongen samenwerking tussen gemeente en marktpartijen. Net als bij het actief grondbeleid voert de gemeente een eigen grondexploitatie en draagt zij zorg voor het bouw- en woonrijp maken van het gebied. De marktpartijen nemen, net als bij het actief grondbeleid, de realisatie van het vastgoed voor hun rekening.

In het geval dat in een gebied sprake is van versnipperd eigendom in handen van marktpartijen heeft deze variant de voorkeur. De gemeente kan dan haar regierol beter invullen en zo de gewenste ontwikkelingen op de locatie beter sturen. Het bouwclaimmodel komt dus in grote lijnen overeen met de gemeentelijke grondexploitatie bij actief grondbeleid en wordt binnen het actief grondbeleid over het algemeen beschouwd als "second best"-oplossing als een marktpartij de gronden heeft verworven.

Publiek-private samenwerking

Wanneer in een gebied diverse partijen (waaronder de gemeente) grondeigendommen hebben, kunnen zij besluiten samen te gaan werken door het sluiten van samenwerkingsovereenkomsten dan wel voor de samenwerking een aparte rechtspersoon op te richten met een eigen projectorganisatie (bijvoorbeeld CV/BV). Zo'n rechtspersoon kan dan de grondexploitatie voeren en gronden uitgeven. De kosten van het bouw- en woonrijp maken worden gedeeld en ook de opbrengsten van de uitgifte worden gedeeld. Meestal wordt als uitgangspunt gehanteerd dat de grondexploitatie een budgettair neutraal saldo heeft. Dat houdt in dat de grondprijzen worden aangepast aan de investeringen en de eventuele winsten slechts via de opstalexploitatie behaald worden. De risico's van de grondexploitatie worden gedragen door alle deelnemende partijen. De gemeente behoudt haar publiekrechtelijke verantwoordelijkheden.

De gemeente kiest op vrijwillige basis voor een publiek-private samenwerking wanneer er duidelijke voordelen voor partijen zijn te behalen. Voor de gemeente kan een samenwerking interessant zijn

wanneer een marktpartij specifieke expertise kan inbrengen voor een complexe opgave. Voor partijen kan daarnaast het risicoprofiel voor een specifieke locatie te groot zijn, waardoor risicodeling door samenwerking wenselijk kan zijn.

Concessie

Bij het concessiemodel heeft de gemeente het grondeigendom. Via bijvoorbeeld aanbesteding of prijsvraag draagt de gemeente de gronden in huidige staat (niet bouwrijp) over aan een ontwikkelaar. In een samenwerkingsovereenkomst worden dan vervolgens de afspraken vastgelegd over de bebouwing en de aanleg van het openbare gebied. Na realisatie komt de openbare ruimte weer in handen van de gemeente. De gemeente beperkt zich aan de voorkant bij een concessie tot het stellen van randvoorwaarden door middel van bijvoorbeeld een stedenbouwkundig programma van eisen en kwaliteitsnormen. Het concessiemodel kenmerkt zich door een strikte publiek-private rolverdeling waarbij een groot deel van de traditionele overheidstaken (bijvoorbeeld de aanleg van voorzieningen en infrastructuur) en risico's wordt overgedragen aan een marktpartij. Zowel de grond- als de opstalexploitatie is voor rekening en risico van de geselecteerde marktpartij. Bij de overdracht van overheidstaken aan een marktpartij als hiervoor bedoeld, dient bedacht te worden dat daarbij tevens verzekerd moet worden dat de marktpartij deze werken conform de regels van het (Europees) aanbestedingsrecht (waaronder inbegrepen het gemeentelijk aanbestedingsbeleid) zal aanbesteden.

De gemeente kiest voor een concessie wanneer er bijvoorbeeld geen capaciteit beschikbaar is en/of zij de risico's niet wil dragen. De belangrijkste voorwaarde voor het bereiken van positieve effecten bij de toepassing van het concessiemodel ligt vooral in de rolvastheid en professionaliteit van partijen. Bij een concessie moet voldoende ruimte gegeven worden aan de marktpartij. Afspraken over het kwaliteitsniveau en programma dienen vooraf op hoofdlijnen te worden vastgelegd. Binnen de gemeente is echter nog niet eerder met het concessiemodel gewerkt.

Vormen van actief grondbeleid

- Publieke ontwikkeling
- Aanleg voorzieningen
- Hold out

Publieke ontwikkeling

Het betreft hier zuiver actief grondbeleid waarin de gemeente de grondexploitatie voert voor rekening en risico. Deze vorm is in de hoofdtekst van de nota al behandeld.

Aanleg voorzieningen

In deze vorm kan de gemeente zich beperken tot bijvoorbeeld de inrichting van de openbare ruimte inclusief het bouwrijp maken of aanleg van bovenwijkse voorzieningen. Het ontwikkelen van bouwkvavels en de gronduitgifte wordt aan een marktpartij overgelaten. Indien toerekenbaar worden de kosten alsnog verhaald op de marktpartij. Het is ook mogelijk dat de opgave betrekking heeft op de herinrichting van de openbare ruimte. Deze ruimte is doorgaans reeds in beheer bij de gemeente. De kosten komen voor rekening van de gemeente.

Hold out

Actief grondbeleid kan ook worden ingezet om een 'hold-out' te voorkomen. Dit betekent dat grondeigenaren de grond niet willen verkopen, zodat de prijs van de grond omhoog gaat. In sommige gevallen wordt de gebiedsontwikkeling hierdoor onhaalbaar. De gemeente kan de grondeigenaar onteigenen en de grond vervolgens zelf verkopen aan de ontwikkelaar.

Vormen van faciliterend grondbeleid

- Passief
- Stimuleren
- Regisseren

Passief

Bij deze rol beperkt de gemeente zich tot haar publiekrechtelijke taken en wordt de grond volledig ontwikkeld door private partijen.

Stimuleren

In deze faciliterende vorm worden marktpartijen door de gemeente gestimuleerd om te participeren in een gebiedsontwikkeling, door een incentive aan te bieden (bijvoorbeeld subsidies).

Regisseren

De gemeente in de rol als regisseur toont initiatief, neemt de regie en laat de markt de ontwikkeling tot zich nemen, waarbij de markt de grondexploitatie zelf uitvoert. Dit gaat verder dan alleen 'stimuleren' via incentives. Deze vorm toont overeenkomsten met het PPS-concessie model. Echter, in deze vorm wordt formeel een concessie met randvoorwaarden uitgegeven aan marktpartijen.

Bijlage 3 | Procedure strategische aankopen & verhouding College en Raad

Processtappen bij strategische aankopen:

1. College stelt vast dat interessant is om gronden / opstallen aan te kopen op basis van gedegen afweging
2. College stelt vast dat de omvang van aankoop past binnen kader van maximaal € 5 miljoen dat de raad heeft vastgesteld
3. Het College sluit de overeenkomst tot de aankoop van gronden / opstallen overeenkomstig de privaatrechtelijke bevoegdheden conform de Gemeentewet
4. Het College informeert de raad over de betreffende aankopen met de daarbij behorende argumenten en financiële consequenties
5. Bij de eerst volgende bestuursrapportage worden de financiële consequenties van de strategische aankopen verwerkt in de begroting waarbij het budgetrecht van de raad wordt geeffectueerd middels vaststelling van de begrotingswijziging.
6. Bij de actualisering van het meerjarenprognose grondexploitaties (MPG) wordt getoetst in hoeverre de balanswaarde aansluit bij de actuele marktwaarde dan wel wordt ingebracht in een (gemeentelijke) grondexploitatie tegen de actuele boekwaarde.

Voorbeeld 1 Strategische verkoop door gemeente van grond/opstal aan ontwikkelaar met winst

Verwervingsprijs	€ 1.000.000
Verkoopprijs	€ 1.200.000
Weer beschikbaar voor strategische aankopen (tot maximum van € 5.000.000)	€ 1.000.000

De winst van € 200.000 komt via winstbestemming ten gunste van de Algemene Reserve Grondbedrijf.

Voorbeeld 2 Strategische verkoop door gemeente van grond/opstal aan ontwikkelaar met verlies (maatschappelijk belang groot)

Verwervingsprijs	€ 1.500.000
Verkoopprijs	€ 1.300.000
Weer beschikbaar voor strategische aankopen (tot een maximum van € 5.000.000).	€ 1.500.000

Verlies van € 200.000 dient direct genomen te worden ten laste van de Algemene Reserve Grondbedrijf.

Voorbeeld 3 Strategische aankopen reeds gedaan tot € 5.000.000 Nieuwe kans tot aankoop voor € 1.000.000

Valt buiten maximum revolverend budget; college kan niet aankopen, moet hiervoor eerst naar de raad.

Voorbeeld 4 Strategische aankoop voor € 1.000.000 reeds gedaan, niet verkocht aan derden of ingebracht in een vastgestelde gemeentelijke grondexploitatie

Restant revolverend budget voor strategische aankopen bedraagt nog € 4.000.000

Voorbeeld 5 Strategische aankoop grond/opstal van € 2.000.000 ingebracht in gemeentelijke grondexploitatie door de raad vastgesteld, waardering op toekomstige opbrengstwaarde € 2.300.000

Inbreng van grond/opstal in een vastgestelde gemeentelijke grondexploitatie is op basis van de actuele boekwaarde (€ 2.000.000 en eventueel aangevuld met bijkomende kosten en rentekosten). Weer beschikbaar voor strategische aankoop (revolverend budget) € 2.000.000 (tot maximum € 5.000.000)

Voorbeeld 6 Strategische aankoop € 1.000.000 ingebracht in grondexploitatie door de raad vastgesteld, waardering op toekomstige opbrengstwaarde € 800.000

De verliesvoorziening van € 200.000 dient direct genomen te worden ten laste van de Algemene Reserve Grondbedrijf. Weer beschikbaar voor strategische aankoop (revolverend budget) € 1.000.000.