



gemeente VOORSCHOTEN

# Nota Grondbeleid 2017-2020

Decosnummer: Z - 27234 - INTERN VS\15953\1

Datum: 2 februari 2017



*gemeente* VOORSCHOTEN



## Hoofdstuk

Blz.

<b>1. Inleiding</b>	<b>5</b>
1.1 Doel van de Nota Grondbeleid	5
1.2 Aanleiding voor het actualiseren Nota Grondbeleid	5
1.3 Leeswijzer	6
<b>2. Relevante (beleids)kaders Grondbeleid</b>	<b>7</b>
2.1 Europese regelgeving	7
2.2 Landelijk beleid en wetgeving	7
2.3 Provinciaal en Regionaal beleid	9
2.4 Gemeentelijk beleid en uitvoering	9
<b>3. Vormen van grondbeleid en procesaanpak</b>	<b>11</b>
3.1 Onderscheid actief en faciliterend grondbeleid	11
3.2 Actief grondbeleid	11
3.3 Faciliterend (passief) grondbeleid	11
3.4 Afweging actief of faciliterend grondbeleid	12
3.5 Ontwikkelstrategie	13
3.6 Samenwerkingsmodellen	14
3.7 Selectiemethoden	15
3.8 Aanbestedingsregelgeving	16
3.9 Staatssteun	16
<b>4. Grondbeleidsaspecten</b>	<b>17</b>
4.1 Gebruik van de instrumenten voor grondbeleid	17
4.2 Verwervingsbeleid	17
4.3 Grondprijis- en gronduitgiftebeleid	19
4.3.1 Keuze van grondprijismethode	19
4.3.2 Methodes van grondprijisbepaling	20
4.3.3 Kwaliteitseisen	21
4.4 Kostenverhaal	22
4.4.1 Anterieure en posterieure overeenkomst versus Exploitatieplan	23
4.4.2 Aan grondexploitatie toerekenbare kosten	24
4.5 Vastgoedbeheer	26
4.6 Accommodaties	26
4.7 Snippergroen	26
<b>5. (Financiële) Organisatie</b>	<b>28</b>
5.1 Verantwoordelijkheden en bevoegdheden van raad en college	28
5.2 Informatievoorziening aan de raad	28
5.3 Projectmatig werken	30
5.4 Financieel kader	30
5.4.1 Grondexploitatie(opzet)	30
5.4.2 Weerstandsvermogen en risicobeheersing	31
<b>6. Samenvatting van de beleidsregels</b>	<b>32</b>



*gemeente* VOORSCHOTEN



## 1. Inleiding

### 1.1 Doel van de Nota

De gemeente Voorschoten heeft ambities en beleid op het gebied van economie, wonen, milieu, recreatie en toerisme, duurzaamheid, verkeer, cultureel erfgoed en groen. Dit vertaalt zich naar ruimtelijke projecten en activiteiten. Grondbeleid is geen doel op zich, maar een middel om het ruimtelijke beleid en uitgesproken ambities op een bestuurlijke en economisch verantwoordelijke wijze te realiseren. Het biedt instrumenten om de regie over de ruimtelijke ontwikkelingen te kunnen voeren. Deze Nota biedt dan ook een 'toolbox' voor het door de gemeente Voorschoten te voeren grondbeleid.

Meer concreet kunnen de hoofddoelstellingen van het grondbeleid voor de gemeente als volgt worden omschreven:

Het stellen van (bestuurlijke) kaders:

- ❖ Formuleren van uitgangspunten van het grondbeleid en aangeven van speerpunten;
- ❖ Met inzet van juridische en financiële instrumenten (laten) realiseren van het door de gemeente geformuleerde ruimtelijke beleid, zoals vastgelegd in de structuurvisie en sectorale beleidsvisies.

Informeren:

- ❖ Het kenbaar en transparant maken van het grondbeleid van de gemeente Voorschoten, zowel naar de interne organisatie als naar de 'buitenwereld';
- ❖ Benoemen van de bestuurlijke rolverdeling in de uitvoering van het grondbeleid.

Faciliteren:

- ❖ Bieden van structuur ten behoeve van de uitvoeringsstrategie van specifieke ruimtelijke ontwikkelingen.

### 1.2 Aanleiding voor het actualiseren van de Nota Grondbeleid

Er zijn diverse, zowel intern gemeentelijke als externe aanleidingen om de Nota Grondbeleid te actualiseren:

- Conform de 'Financiële Verordening gemeente Voorschoten' biedt het college in principe eens in de vier jaar een Nota Grondbeleid aan ter behandeling en vaststelling aan de raad.
- Vanwege de huidige voorraad van actieve projecten is eind 2015 besloten de grondbedrijfsfunctie en het daarbij behorende systeem van verevening op te heffen.
- Wijzigingen wet- en regelgeving. Voor het grondbeleid is directe relevante wet- en regelgeving gewijzigd. Nieuw onderdeel is bijvoorbeeld de Wet Markt en Overheid.
- Werkwijze met betrekking tot snippergroen is beschreven.
- Daarnaast zijn er voldoende redenen, gerelateerd aan de continue veranderende economische situatie en nieuwe wetgeving, om tot het vaststellen van een geactualiseerde Nota Grondbeleid over te gaan.



### **1.3 Leeswijzer**

Hoofdstuk 2 geeft de wettelijke en beleidsmatige kaders weer waarbinnen het grondbeleid zich afspeelt. Actief en faciliterend grondbeleid worden in hoofdstuk 3 gedefinieerd en het afwegingskader voor samenwerking, ontwikkelstrategie en de selectiemethoden beschreven. Bij het voeren van grondbeleid zijn diverse samenwerkingsvormen mogelijk. Per geval en locatie zal een strategische keuze (ontwikkelstrategie) moeten worden gemaakt. Hoofdstuk 4 behandelt grondbeleidsaspecten als verwervingsbeleid, grondprijns- en gronduitgiftebeleid, kostenverhaal, vastgoedbeheer en snippergroen.

In hoofdstuk 5 wordt de rol van de organisatie in brede zin en meer specifiek de rollen van het college van B&W en de raad beschreven. Daarnaast wordt het financieel kader beschreven: de instrumenten die bijdragen aan financiële transparantie en beheersbaarheid hebben betrekking op grondexploitaties, het risicomanagement, de reserves en voorzieningen, het weerstandsvermogen en de inrichting van de informatievoorziening.

Ten slotte wordt in hoofdstuk 6 een samenvatting gegeven van de belangrijkste Voorschotense uitgangspunten ten aanzien van het grondbeleid.



## 2. Relevante (beleids)kaders Grondbeleid

Europese, landelijke, provinciale, regionale en gemeentelijke regelgeving en beleid geven stuk voor stuk de randvoorwaarden weer waarbinnen de gemeente zich, qua grondbeleid, mag en kan bewegen.

### **2.1 Europese regelgeving**

Europese regelgeving speelt in toenemende mate een rol bij het grondbeleid. Overheden zijn gehouden het grondbeleid uit te voeren binnen de kaders die door de Europese regelgever zijn vastgesteld. Met name de Europese regelgeving inzake aanbesteding (hoofdstuk 3.8) en staatssteun (hoofdstuk 3.9) stelt grenzen aan de wijze waarop de overheid het grondbeleid kan uitvoeren. Een nieuwe ontwikkeling voor de gemeente is, met ingang van 2016, de invoering van vennootschapsbelasting voor activiteiten waarbij de gemeente concurreert met de markt. Bij verkoop van grond zal hiermee rekening worden gehouden. Dat dit gevolgen zal hebben voor gemeente is duidelijk. Maar wat de gevolgen zullen zijn, is het moment van schrijven van deze nota nog niet te overzien.

### **2.2 Landelijk beleid en wetgeving**

#### De Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR)

Hierin staan de plannen voor ruimte en mobiliteit. Het kabinet schetst hoe Nederland er in 2040 uit moet zien: concurrerend, bereikbaar, leefbaar en veilig. Het ruimtelijke en mobiliteitsbeleid worden meer aan provincie en gemeente overgelaten. De Rijksoverheid richt zich op nationale belangen.

#### Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro)

Hierin heeft het Rijk in 2011 vastgelegd hoe de nationale belangen moeten 'doorwerken' in de ruimtelijke plannen van de decentrale overheden, zoals bestemmingsplannen. Het ruimtelijke en mobiliteitsbeleid worden meer aan provincie en gemeente overgelaten.

#### Wet ruimtelijke ordening (Wro) en Besluit ruimtelijke ordening (Bro)

De Wro bevat een afdeling grondexploitatie (afdeling 6.4). Die geeft gemeenten instrumenten om afspraken te maken over de verdeling van kosten van algemene voorzieningen, nutsvoorzieningen en de inrichting van de openbare ruimte en de mogelijkheid om eisen te stellen bij het bouwrijp maken van een locatie. De wet gaat ervan uit dat een gemeente eerst probeert een privaatrechtelijke overeenkomst te sluiten met particuliere eigenaren. Als dat niet lukt, is de gemeente verplicht met een exploitatieplan die kosten te verhalen die aan toerekenbaarheid (causaliteit), proportionaliteit en profijtelijkheid voldoen.

De privaatrechtelijke overeenkomst met particuliere eigenaren wordt een anterieure overeenkomst genoemd. Is het niet gelukt een anterieure overeenkomst te sluiten en is een exploitatieplan opgesteld, dan wordt als voorwaarde voor verlening van een omgevingsvergunning een exploitatiebijdrage gevraagd.



Willen particuliere eigenaren na vaststelling van het exploitatieplan alsnog afspraken maken met de gemeente (bijvoorbeeld over verdeling van werkzaamheden), dan kunnen deze in een posterieure overeenkomst worden vastgelegd. De bepalingen en financiële uitgangspunten uit het exploitatieplan moeten dan in acht worden genomen.

#### Ladder voor duurzame verstedelijking

Op 1 oktober 2012 is de 'ladder voor duurzame verstedelijking' aan het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) toegevoegd. De ladder voor duurzame verstedelijking is ingericht voor een zorgvuldige afweging en transparante besluitvorming bij alle ruimtelijke en infrastructurele besluiten waardoor de ruimte in stedelijke gebieden optimaal benut wordt. Sinds de invoering dienen nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen te worden gemotiveerd en afgewogen aan de hand van drie opeenvolgende stappen.

- Er moet gemotiveerd worden aangetoond dat de voorgenomen ontwikkeling voorziet in een actuele regionale behoefte;
- Indien blijkt dat sprake is van een actuele regionale behoefte, moet worden beschreven in hoeverre in die behoefte binnen het bestaand stedelijk gebied van de betreffende regio kan worden voorzien door benutting van beschikbare gronden door herstructurering, transformatie of anderszins;
- Indien blijkt dat de ontwikkeling niet binnen het bestaand stedelijk gebied van de betreffende Regio kan plaatsvinden, moet worden gezocht naar locaties die goed ontsloten zijn en waar de ontwikkeling gerealiseerd kan worden of als zodanig kan worden ontwikkeld.

#### De nieuwe Omgevingswet als wettelijk kader voor het grondbeleid

In juli 2014 heeft de minister van Infrastructuur en Milieu het wetsvoorstel 'Omgevingswet' naar de Tweede Kamer gestuurd. Dit betreft een omvangrijke stelselwijziging, waarbij het Omgevingsrecht fundamenteel op de schop gaat. 40 Sectorale wetten 117 algemene maatregelen van bestuur (amvb's) en honderden ministeriële regelingen worden vereenvoudigd, versoepeld en gebundeld in één samenhangende Omgevingswet. Binnen deze Omgevingswet komt ook het wettelijk kader voor het grondbeleid, zoals de Wet voorkeursrecht gemeenten, de Crisis- en herstelwet, Wet inrichting landelijk gebied en de afdeling grondexploitatie van de Wet op de ruimtelijke ordening. Het is de bedoeling dat met deze nieuwe wetgeving eenvoudiger, efficiënter en beter aan een duurzame leefomgeving wordt gewerkt. Naar verwachting blijft de Onteigeningswet als zelfstandige wet bestaan. Er wordt van uitgegaan dat in 2019 deze wet operationeel wordt, nadat deze door de Tweede en Eerste Kamer is goedgekeurd. Omdat de tijdsperiode tot de invoering van de wet zo groot is, worden de gevolgen hiervan meegenomen in de eerstvolgende nieuwe nota grondbeleid.

#### Wet markt en Overheid (WMO)

Overheden gaan regelmatig de concurrentie aan met bedrijven door het verrichten van economische





activiteiten. Om concurrentievervalsing te voorkomen, moeten overheden zich aan regels houden. Deze wettelijke gedragsregels staan in de Wet Markt en Overheid. Deze wet is per 1 juli 2012 in werking getreden en bevat vier gedragsregels, deze zijn:

- Kostendoorberekening: alle integrale kosten van een economische activiteit doorberekenen in de verkoopprijs;
- Bevoordelingsverbod: overheidsbedrijven niet bevoordelen boven concurrerende bedrijven;
- Gegevenshergebruik: gegevens waar de gemeente over beschikt niet hergebruiken voor andere, economische activiteiten. Dat mag alleen als andere organisaties of bedrijven ook (onder dezelfde voorwaarden) over de gegevens kunnen beschikken.
- Functiescheiding/integriteit: als een overheid ten aanzien van bepaalde economische activiteiten een bestuurlijke rol heeft en die economische activiteiten ook zelf uitvoert, mogen niet dezelfde personen betrokken zijn bij de bestuurlijke en de economische activiteiten van die organisatie.

De gedragsregels uit de Wet Markt en Overheid zijn opgenomen in de Mededingingswet. De Autoriteit consument en Markt (ACM) houdt toezicht op de naleving van deze gedragsregels. Bij overtreding van de wet kan een boete worden opgelegd voor elke dag dat de wet wordt overtreden.

### **2.3 Provinciaal en regionaal beleid**

#### Visie ruimte en mobiliteit

Provinciale Staten van Zuid-Holland hebben op 9 juli 2014 de Visie ruimte en mobiliteit (VRM), de Verordening ruimte, het Programma ruimte en het Programma mobiliteit vastgesteld. De VRM inclusief bijbehorende uitvoeringsdocumenten geeft op hoofdlijnen sturing aan de ruimtelijke ordening en maatregelen op het gebied van verkeer en vervoer in de provincie Zuid-Holland. Centraal daarbij staat de nieuwe sturingsfilosofie van de VRM. De kern daarvan is: ruimte bieden aan ontwikkelingen, aansluiten bij de maatschappelijke vraag en allianties aangaan met maatschappelijke partners.

### **2.4 Gemeentelijk beleid en uitvoering**

#### Structuurvisie, sectorale visies en bestemmingsplannen

De Wet ruimtelijke ordening (Wro) stelt het opstellen van een structuurvisie verplicht. De structuurvisie vormt een strategisch beleidsdocument voor de ruimtelijke ontwikkelingen in Voorschoten. Zij geeft een integrale visie op de (gebouwde) omgeving, bevat hoofdlijnen van de voorgenomen ruimtelijke ontwikkelingen op het grondgebied van de gemeente en de hoofdzaken van het te voeren ruimtelijk beleid. De structuurvisie voor het gehele grondgebied van onze gemeente wordt door de raad vastgesteld in 2017. De diverse sectorale visies (onder andere wonen, verkeer, economie, groen en water) geven input voor de structuurvisie.

De nieuwe structuurvisie jaagt initiatieven aan en fungeert als inspiratiebron. De bestaande karakteristieken van Voorschoten worden in beeld gebracht waarbij wordt aangegeven hoe deze karakteristieken duurzaam



behouden en versterkt kunnen worden en waar ruimte ligt voor nieuwe ontwikkelingen. Het vormt tevens, als overkoepelende visie, een integraal afwegingskader voor een bestemmingsplan. Een bestemmingsplan is dus een concrete uitwerking van die structuurvisie en biedt aanknopingspunten voor het grondbeleid.

De structuurvisie bindt particulieren en bedrijven niet rechtstreeks. Wel kan de structuurvisie een grondslag zijn voor het vestigen van een gemeentelijk voorkeursrecht (Wvg). Daarnaast is de financiële paragraaf bij een structuurvisie de wettelijk vereiste onderlegger om bovenplanse verevening en kostentoe rekening toe te kunnen passen.

#### Coalitieakkoord

Coalitieakkoord 2014-2018 'Vertrouwen in mensen, verbinden van krachten'.

Om hier handen en voeten aan te geven is het akkoord door het college nader uitgewerkt in de 'Voorlopige uitwerking coalitieakkoord 'Vertrouwen in mensen, verbinden van krachten'. In deze voorlopige uitwerking wordt beschreven welke maatschappelijke effecten worden nagestreefd en welke maatregelen wanneer worden genomen om deze effecten te kunnen bereiken.

De komende periode zullen zowel deze ambities als de structuurvisie en de sectorale visies een leidraad zijn voor de uitvoering van het grondbeleid.

### 3. Relevante (beleids)kaders Grondbeleid



### **3.1 Algemeen**

Er zijn verschillende vormen van grondbeleid waarmee in meer of mindere mate de geformuleerde doelstellingen van het gemeentelijk grondbeleid kunnen worden gerealiseerd. De gemeente Voorschoten maakt per geval en locatie een keuze voor het voeren van een actief of faciliterend grondbeleid, op welke wijze zij de grondexploitatie wil (laten) voeren en welke organisatievorm het meest geschikt is.

### **3.2 Actief grondbeleid**

Bij actief grondbeleid voert de gemeente de meeste werkzaamheden zelf uit. De gemeente maakt een plan, bezit of verwerft de grond en maakt deze grond eventueel bouw- en woonrijp. Doel van actief grondbeleid is onder andere het vergroten van grip en invloed op de ruimtelijke ontwikkeling.

Bij een actief grondbeleid zijn de volgende punten van belang:

- De gemeente voert geheel zelf de grondexploitatie of doet dat voor een groter of kleiner deel samen met een marktpartij;
- De opbrengsten kunnen zelf worden geïncasseerd en worden gebruikt ter dekking van de kosten;
- Eventuele mee- en tegenvallers zijn voor rekening van de gemeente;
- Uitvoering van een actief grondbeleid legt een fors beslag op de ambtelijke capaciteit.

### **3.3 Faciliterend (passief) grondbeleid**

In deze vorm van gebiedsontwikkeling kiest de gemeente niet voor een ondernemende, maar voor een faciliterende rol. De gemeente laat het verwerven, produceren en uitgeven van vastgoed en grond over aan derden. De gemeente beperkt zich daarbij tot het vaststellen van het bestemmingsplan en het uitvoeren van toezicht op activiteiten van derden. Ook het aanleggen van openbare voorzieningen kan onderdeel zijn van faciliterend grondbeleid. Uiteraard moeten de kosten daarvoor wel worden verhaald op de baathebbenden op basis van een overeenkomst of een exploitatieplan. Dit geldt ook voor de door de gemeente te maken kosten. De gemeente loopt daardoor minder of weinig financiële risico's. Het risico bestaat dat de gemeente de uitvoering van het kostenverhaal niet goed beheerst, of dat niet alle kosten te verhalen zijn. Daardoor zijn de meevallers voor de ontwikkelende partijen en de tegenvallers soms voor de gemeente.

### **3.4 Afweging actief of faciliterend grondbeleid**



Per dossier zal een afweging moeten worden gemaakt voor actief of passief grondbeleid. In tabel 1 wordt op hoofdlijnen ingegaan op de aspecten die meewegen bij het maken van de afweging tussen een actief en faciliterend beleid. Op hoofdlijnen wordt aangegeven wat voor- en nadelen zijn van verschillende vormen van grondbeleid. (waarbij += 'goed', 0='neutraal' en -= 'slecht')

	Actief	Faciliterend
Sturing op realisatie gemeentelijke doelstellingen	+	+/0/-
Mogelijkheid kostenverhaal	+	+/0
Benodigde financiële ruimte (-/+ = meer/minder middelen nodig)	-	+
Financieel risico (-/+ = groter/kleiner financieel risico)	0/-	+/0
Verdienmodel	+/0/-	0/-

Tabel 1: Overwegingen actief of faciliterend grondbeleid

Voorwaarde voor een actief grondbeleid is dat bij de gemeente kennis en kunde aanwezig is om grondexploitaties te voeren. Daarnaast zijn financiële risico's verbonden aan het voeren van een grondexploitatie, oftewel: niet alleen meevallers zijn voor rekening van de gemeente, maar ook eventuele tegenvallers.

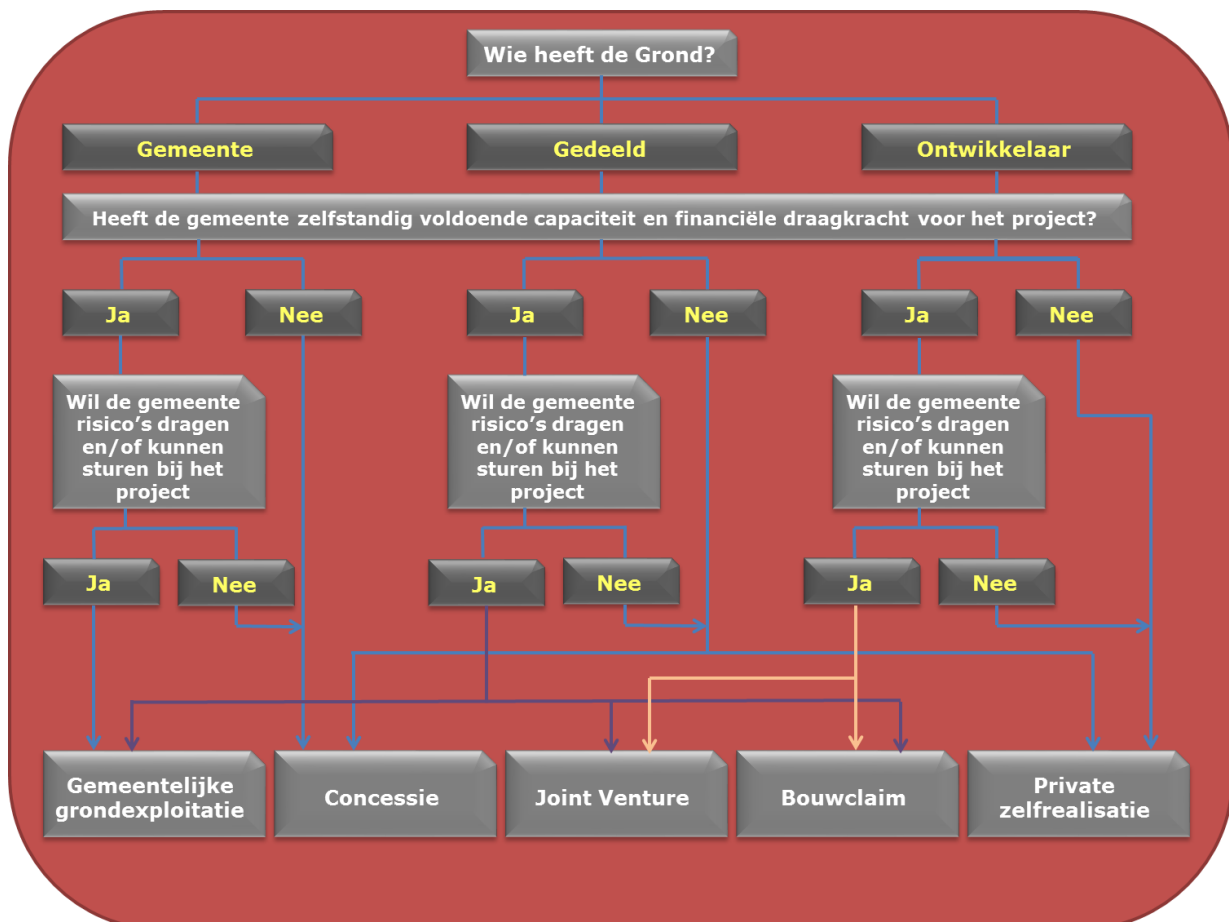
Bij een faciliterend grondbeleid kiest de gemeente een meer beperkte regierol. De gemeente tracht haar doelstellingen te realiseren, zonder daarbij beschikkingsmacht over de grond te hebben. De gemeente schept daarbij randvoorwaarden, bijvoorbeeld door het voeren van planologische procedures die nodig zijn om derden een gewenste ontwikkeling te kunnen laten uitvoeren. Bij faciliterend grondbeleid is van de gemeente wel capaciteit nodig voor het opstellen en/of toetsen van plannen, exploitatieovereenkomsten en eventueel ook het opstellen van exploitatieplannen.

### 3.5 Ontwikkelstrategie



Overheden beperken zich steeds vaker tot faciliterend grondbeleid en het vroegtijdig in het proces definiëren van de ruimtelijke randvoorwaarden, waarna de ontwikkeling van projecten steeds vroeger in het ontwikkelproces aan marktpartijen wordt overgedragen. Ontwikkelingen in de woningbouwmarkt sinds het begin van de crisis in 2008 hebben duidelijk gemaakt dat gebiedsontwikkeling een risicodragende activiteit is. De verhoudingen tussen overheid en markt veranderen voortdurend. Samenwerking, faseerbaarheid en flexibiliteit in ontwikkelingsprocessen zijn nadrukkelijk voorwaarden om ontwikkelingen mogelijk te maken. Belangrijke aspecten die meewegen zijn complexiteit, omvang en risicoprofiel. Een weloverwogen ontwikkelstrategie is dan van belang.

Hierna is een beslisboom opgenomen die handvatten biedt voor de gestructureerde afweging met betrekking tot ontwikkelstrategie en samenwerkingsmodellen (figuur 1). Het schema geeft een mogelijke richting voor een samenwerkingsvorm aan. De keuze is altijd mede afhankelijk van het te voeren beleid in de gemeente Voorschoten en de marktsituatie. Afhankelijk van grondpositie, beoogde ontwikkelprogramma's en marktontwikkelingen per gebied wordt maatwerk in de ontwikkel- en marktstrategie betracht, teneinde de gemeentelijke ambities met betrekking tot ontwikkeling van woningbouw en voorzieningen in Voorschoten optimaal te realiseren. De samenwerkingsmodellen worden in de volgende paragraaf globaal beschreven.



Figuur 1: Beslisboom ontwikkelstrategie  
**3.6 Samenwerkingsmodellen**



Het onderstaande schema (tabel 2) geeft een overzicht van de verschillende ontwikkelstrategieën, geordend van actief naar faciliterend grondbeleid, en wordt per model de strategische overweging weergegeven.

Type grondexploitatie	Samenwerkingsmodel	Strategische overwegingen
Gemeentelijke GREX	Actieve Grondexploitatie (Traditioneel model)	Gemeentelijke sturing is maximaal evenals de financiële consequenties en risico's. De overweging te werken in het traditionele model hangt daarnaast nauw samen met het feit of gemeente grondeigenaar is. Indien dit niet het geval is, moet worden beoordeeld welke mate van sturing de gemeente wenst, afgezet tegenover de risico's die zij wil nemen. In dit model is het uitgangspunt dat de gemeente de gronden bezit of zich actief inspant.
	Bouwclaimmodel	De private partij draagt zijn grond voor een vaste prijs aan de gemeente over in ruil voor een toekomstig recht op afname van een bepaald aantal bouwrijpe kavels. Voordeel van het bouwclaimmodel ten opzichte van het traditionele model is dat risico's wat meer kunnen worden ingeperkt. Echter blijf je als gemeente vaak wel behoorlijke tijd gebonden aan de gemaakte afspraken met marktpartijen. Als plannen in de loop der tijd veranderen, kan dit een nadeel zijn.
	Consultatiemodel	In dit model worden de private partijen nauw betrokken bij de planvorming die verder onder regie van de publieke partij verloopt. Tijdens de planvormingsfase speelt de private partij een consulterende rol. De publieke partij is ook in dit model verantwoordelijk voor de Grondexploitatie. De (financiële) risico's liggen ook in dit model bij de publieke partij
Gezamenlijke GREX	Joint-Venture	De gemeente en de private partij richten gezamenlijk een grondexploitatie maatschappij op die de grondexploitatie voert (en eventueel zelfs de opstalexploitatie). Voordeel van het werken in een Joint Venture met marktpartij(en) ten opzichte van het traditionele model is dat risico's worden gedeeld. De sturing vindt ook gezamenlijk plaats.
Private GREX	Concessiemodel	De grondexploitatie is een private aangelegenheid. De gemeente beperkt zich tot het stellen van randvoorwaarden waaraan het openbaar gebied dient te voldoen. De kosten voor de aanleg van voorzieningen en infrastructuur worden in principe door de private partij gedragen. Voordeel van het werken met het concessiemodel is dat gemeente met weinig risico's een bepaalde ontwikkeling kan laten realiseren op de door haar te stellen voorwaarden. Doorgaans vindt de selectie van een private partner plaats via een inschrijvingsprocedure. Elementair is dat van tevoren bepaald moet worden welke eisen en wensen de gemeente heeft. Dit model is doelmatig bij betrekkelijk eenvoudige projecten, zoals uitbreiding op agrarische grond en projecten van een beperkte omvang.
	Faciliterend Grondbeleid (anterieure of posterieure overeenkomst)	Een anterieure overeenkomst is faciliterend grondbeleid, waarbij deze overeenkomst het regelend kader stelt. Voordeel van het werken met een anterieure overeenkomst is dat gemeente met betrekkelijk weinig risico's, ze kan immers de door haar te maken kosten verhalen, kan faciliteren dat een bepaalde ontwikkeling kan worden gerealiseerd. De sturingsmogelijkheden zijn echter beperkter dan bij een gemeentelijke of gezamenlijke grondexploitatie. Sturing moet worden ontleend aan publiekrechtelijk instrumentarium. Indien blijkt dat het onmogelijk is om afspraken te maken met alle partijen (grondeigenaren) dan is er de mogelijkheid om tegelijkertijd met het bestemmingsplan ook een exploitatieplan op te stellen. Met dwingende regels omtrent programma en fasering. Nadat een exploitatieplan is vastgesteld kan de raad alsnog een overeenkomst aangaan met de particuliere initiatiefnemer, de zogenaamde posterieure overeenkomst. In deze overeenkomst kunnen alleen afspraken worden vastgelegd binnen het kader van het exploitatieplan.

Tabel 2: Strategische overwegingen bij ontwikkelstrategieën

### 3.7 Selectiemethoden



Voor de selectie van marktpartijen bij gronduitgifte zal, als één of meer marktpartijen al grondposities hebben ingenomen, de gemeente (eerst) met die partijen in onderhandeling gaan over de voorwaarden waaronder zij de locatie kunnen ontwikkelen. Hebben marktpartijen geen grondposities dan worden andere marktpartijen uitgenodigd om binnen randvoorwaarden een aanbieding te doen voor de te ontwikkelen locatie. Afhankelijk van de omstandigheden, de aard en omvang van de locatie en te realiseren programma zal dat enkel- of meervoudig onderhands, openbaar of Europees gebeuren. Het uitgangspunt is, dat indien de omstandigheden het toelaten, marktpartijen in concurrentie worden geselecteerd. Daarbij dienen we de Europese regelgeving met betrekking tot aanbesteding en staatssteun in acht te nemen.

Tabel 3 toont de selectiemethoden op basis van afwegingskader en uitgangspunten.

Selectiemethoden	Vertrekpunt	Afwegingskader Locatie / inzet gemeente/ontwikkelaars
1. Openbare inschrijving	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Minimum bod/prijs (en evt. opbod ten behoeve van maximaliseren van koopprijs)</li> <li>- Variërend van enkele stedenbouwkundige randvoorwaarden tot een vastgelegd stedenbouwkundig plan en beeldkwaliteit</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Eenvoudige project en/of één of meerdere zelfbouwkavels.</li> </ul>
2. Selectie door offerteaanvraag bij meerdere ontwikkelaars	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Minimale prijs/EMVI (Economische Meest Voordelige Inschrijving)</li> <li>- Variërend van enkele stedenbouwkundige randvoorwaarden tot een vastgelegd stedenbouwkundig plan en beeldkwaliteit</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Overzichtelijk project en maatschappelijk/bestuurlijke risico's beperkt</li> <li>- Uitstekende locatie: weinig marktrisico's</li> <li>- In voorbereidingsfase capaciteit nodig</li> <li>- Bouwer &amp; architect of projectontwikkelaar</li> </ul>
3. Selectie via een ontwikkel/ontwerpcontract	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bestuurlijke &amp; beleidsmatige eisen (PvE) (minimaal aanwezig)</li> <li>- Minimale prijs (eventueel ook bekend bij marktpartij) of EMVI</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Overzichtelijk maar meervoudig project</li> <li>- Ontwerpcreativiteit van marktpartij wordt benut</li> <li>- Beperkte capaciteit gemeente</li> <li>- Optimalisatie in keuze tussen kwaliteit en financiën is mogelijk</li> <li>- Projectontwikkelaar bouwer &amp; architect of een projectontwikkelaar</li> </ul>
4. Selectie van een PPS-partner voor de haalbaarheidsfase	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Op basis van (integraal) programma van eisen</li> <li>- Gedeelde regie/zeggenschap</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Complex project</li> <li>- Creativiteit van de markt en ambtenaren nodig</li> <li>- Projectontwikkelaar</li> <li>- Ambtelijke capaciteit aanwezig gedurende planvorming</li> <li>- Delen van kennis (samen deskundigheid)</li> </ul>
4.a Selectie van een PPS-partner voor de realisatiefase*	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Op basis van een ontwikkelings-visie en haalbaarheidsstudie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- (Hogere) uitvoeringsrisico's</li> <li>- Delen van de winsten, c.q. verliezen</li> <li>- Samen optimaliseren</li> <li>- Ambtelijke capaciteit aanwezig</li> <li>- Projectontwikkelaar bouwer of combinatie van ontwikkelaars (afhankelijk van project)</li> <li>- Open eind regeling in financiële zin</li> </ul>

\*Fase volgt vaak op methode 4.

### 3.8 Aanbestedingsregelgeving



Voor gebiedsontwikkelingen zijn de Europese regels ten aanzien van aanbesteding van belang. De Europese aanbestedingsrichtlijnen brengen met zich mee dat - voordat decentrale overheden contracten sluiten voor de uitvoering van (bouw)werken, voor leveringen van producten of voor dienstverlening - zij moeten nagaan of de desbetreffende opdracht volgens een Europese aanbestedingsprocedure vergeven dient te worden. De gemeente kan beleid vaststellen voor de gevallen dat de gemeente met aanbesteding te maken heeft. De gemeente Voorschoten heeft in 2014 het Inkoop- en Aanbestedingsbeleid vastgesteld. Hierin staan onder andere de volgende te realiseren doelstellingen:

- ❖ Rechtmatig en doelmatig inkopen zodat gemeenschapsgelden op controleerbare en verantwoorde wijze worden aangewend en besteed;
- ❖ Een integere, betrouwbare, zakelijke en professionele inkoper en opdrachtgever zijn;
- ❖ Inkopen tegen de meest optimale (integrale) prijs-kwaliteit verhouding;
- ❖ Een continue positieve bijdrage leveren aan het gehele prestatieniveau van de Gemeente;
- ❖ Een administratieve lastenverlichting voor zowel zichzelf als voor ondernemers voorop stellen;
- ❖ Social Return on Investment;
- ❖ Duurzaamheid;
- ❖ Dit Inkoop- en Aanbestedingsbeleid sluit aan op het algemene beleid van de Gemeente.

Om de gemeentelijke doelstellingen te realiseren zijn juridische, ethische en ideële, economische en organisatorische uitgangspunten vastgelegd in dit Inkoop- en Aanbestedingsbeleid.

### **3.9 Staatssteun**

Uitgangspunt bij EG-regels omtrent staatssteun (artikelen 107,108 en 109 van het verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWU)) is het scheppen van gelijke concurrentievoorwaarden voor alle ondernemingen op de gemeenschappelijke markt. De maatregelen van de overheid die concurrentievervalsend uitpakken door onterechte voordelen te scheppen voor ondernemingen of bepaalde producties daarvan, zijn daarom niet toegestaan. Lidstaten zijn verplicht voorgenomen steunmaatregelen bij haar aan te melden. De Europese Commissie heeft uitzonderingen op het verbod uitgewerkt in kaderregelingen, mededelingen en richtsnoeren<sup>1</sup>.

## **4. Grondbeleidsinstrumenten**

<sup>1</sup> Meer informatie: [www.europadecentraal.nl](http://www.europadecentraal.nl)





#### **4.1 Gebruik van de instrumenten voor grondbeleid**

Ter uitvoering van het grondbeleid staat de gemeente een aantal instrumenten ter beschikking, zoals:

- ❖ Verwervingsbeleid
- ❖ Grondprijis- en gronduitgiftebeleid
- ❖ Kostenverhaal
- ❖ Vastgoedbeheer

#### **4.2 Verwervingsbeleid**

In hoofdstuk 3 is beschreven dat de gemeente de keuze heeft tussen het voeren van een actief grondbeleid en een faciliterend grondbeleid.

Bij uitvoering van het grondbeleid dienen grondbeleidsinstrumenten te worden ingezet. Om actief grondbeleid te kunnen voeren, is het van belang grondposities in te nemen. Dit kan op dit moment door middel van de volgende instrumenten:

- ❖ minnelijke en/of strategische verwerving;
- ❖ vestigen van het voorkeursrecht op basis van de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg);
- ❖ onteigening.

Per project wordt door het college de verwervingsstrategie afgewogen. (zie ook figuur 2, blz.17)  
Hierna worden deze grondbeleidsinstrumenten beschreven.

##### **Minnelijke en/of strategische verwerving**

Strategisch zou er kunnen worden verworven om belangrijke gemeentelijke en maatschappelijke functies te realiseren die de markt niet oppakt en/of niet op de beschikbare locaties kunnen worden ontwikkeld. Minnelijke grondverwerving betekent dat in overleg met de eigenaar wordt verworven. Met het oog op optimale projectplanning en financiële beheersing worden parallel aan minnelijke onderhandelingen mogelijk ook de hierna beschreven formele grondbeleidsinstrumenten ingezet.

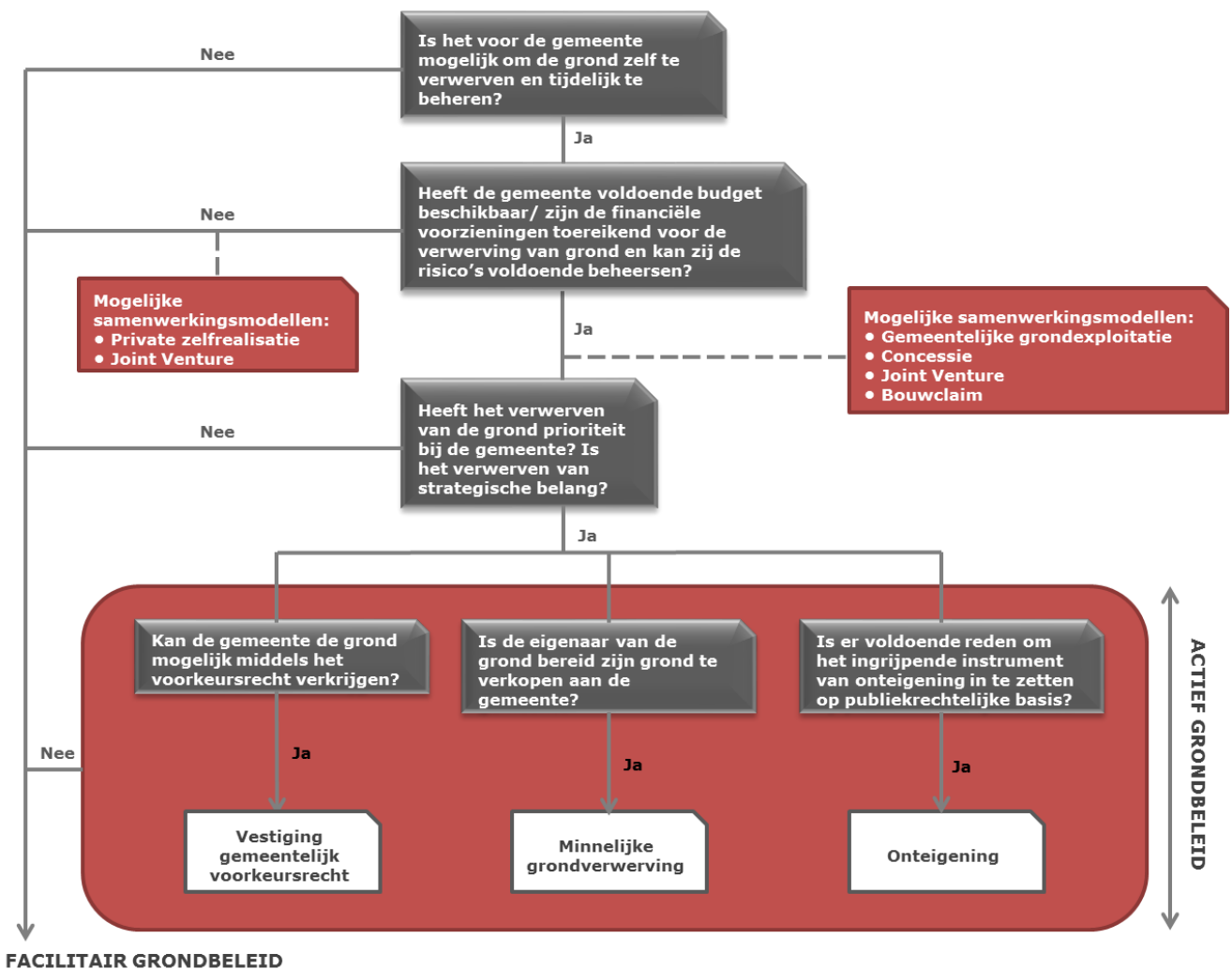
##### **Gemeentelijk voorkeursrecht**

Om de druk van marktpartijen op de grondmarkt te verminderen kan de gemeente Voorschoten een voorkeursrecht vestigen op percelen grond op basis van de Wet voorkeursrecht gemeenten. Vestiging van een voorkeursrecht brengt mee dat bij voorgenomen verkoop de grond eerst aan de gemeente te koop moet worden aangeboden. Het vestigen van een voorkeursrecht is met name effectief als het wordt aangewend in samenhang met andere verwervingsinstrumenten. Het voorkeursrecht is namelijk een passief instrument, de gemeente zal moeten afwachten of grondeigenaren hun grond aanbieden aan de gemeente Voorschoten. Het in stand houden van het voorkeursrecht is onder de voorwaarde dat de gemeente de planvorming actief aanpakt en daarbij de wettelijk bepaalde termijnen in acht neemt.



## Onteigening

Onteigening is een manier van gedwongen eigendomsontneming door de overheid in het algemeen belang. Onteigening biedt de gemeente de mogelijkheid tot verwerving van grond die niet op minnelijke wijze of met behulp van het gemeentelijk voorkeursrecht kan worden verworven. Parallel aan de minnelijke grondverwerving en de planologische procedure kan, indien gewenst in het kader van het 'tweesporenbeleid', meteen onteigening worden voorbereid. Indien bij het vaststellen van het bestemmingsplan de minnelijke verwerving nog niet is geslaagd, kan zorgvuldig worden afgewogen de onteigeningsmogelijkheid te benutten. Een goed verwervingsdossier is daarbij noodzakelijk voor het met succes kunnen voeren van een onteigeningsprocedure. Onteigening zal terughoudend moet worden ingezet omdat het ingrijpt op het bezit van mensen en is in de gemeente Voorschoten voor het laatst toegepast in de jaren zestig.



Figuur 2: Beslisboom verwervingsstrategie

### 4.3 Grondprijs- en gronduitgiftebeleid

Grondprijsbeleid dient ervoor dat de gemeente de waarde van haar gronden, die voor uitgifte in aanmerking komen, bepaalt en de wijze waarop zij de kaders vaststelt die daaraan ten grondslag liggen. Bij actief



grondbeleid is sprake van grondverkoop door de gemeente en de grondprijzen zijn daarbij instrumenten voor het kostenverhaal.

In deze paragraaf wordt nader ingegaan op de grondprijsbepaling bij gronduitgifte door de gemeente. Allereerst wordt ingegaan op de verschillende methoden van grondprijsbepaling. Daarna wordt de keuze voor de grondprijsbepaling in de gemeente Voorschoten weergegeven.

#### 4.3.1 Keuze van grondprijsmethode

Bij de bepaling van de grondprijs/marktwaarde wordt, afhankelijk van de functie waarvoor een stuk grond door de afnemer zal worden gebruikt, een grondprijsmethodiek gehanteerd. De waarde van de grond is immers in grote mate afhankelijk van de uiteindelijke bestemming. Dit zijn belangrijk principes om op actieve wijze invulling te geven aan de grondexploitatieparagraaf van de Wro en ter vermijding van ongeoorloofde staatssteun.

Er zijn verschillende manieren om de grondprijs te bepalen die, afhankelijk van de huidige bestemming of toekomstige functie van de verkochte grond, randvoorwaarden en omstandigheden, een bepaalde voorkeur (kunnen) genieten. In onderstaande tabel 4 is aangegeven welke functies worden onderscheiden. De mogelijke en verschillende methoden van grondprijsbepaling komen in de hiernavolgende paragraaf aan de orde.

Functie		Aandachtsout
A1	Woningbouw Sociaal	Gedifferentieerd naar één- en meergezinswoningen
A2	Woningbouw vrije sector	
A3	Woningbouw vrije kavels	
A4	Woningbouw vrije kavels Sociaal	
B	Bedrijven(terreinen)	
C	Kantoren	
D	Detailhandel, horeca, hotel en overige bedrijvigheid	
E1	Maatschappelijke voorzieningen - niet commercieel	
E2	Maatschappelijke voorzieningen - commercieel	
F1	Snippergroen	Minimale grondprijs per transactie + administratiekosten en minimaal kostprijs en/of marktconform
F2	Overig (o.a. parkeren)	

Tabel 4: Functie-Bestemming

Het college van burgemeester en wethouders stelt ieder jaar een grondprijsbrief vast waarin, voor zover mogelijk, de concrete grondprijzen worden benoemd. De laatst vastgestelde grondprijsbrief is geldig totdat een nieuwe is vastgesteld. De hierboven genoemde grondprijsmethodieken zullen als uitgangspunt gelden



voor de concreet te benoemen grondprijs<sup>2</sup>. Er zijn verschillende tarieven voor verschillende functies. Zo is, normaliter, de grondprijs voor sociale woningbouw lager dan maatschappelijke/commerciële functies. Indien noodzakelijk kan van de aangegeven grondprijsmethodieken gemotiveerd worden afgeweken.

#### **4.3.2 Methoden van grondprijsbepaling**

##### A. Residuele grondprijsmethode

De residuele grondprijs is het verschil tussen enerzijds de marktwaarde van het gerealiseerde vastgoed (grond plus opstallen) en anderzijds de totale bouw- en bijkomende kosten (inclusief ontwikkelwinst). Het verschil, het residu, is de waarde die aan de grond kan worden toegerekend, waarbij de opbrengsten en kosten exclusief BTW worden genomen. De marktwaarde van nieuw te realiseren koopobjecten wordt bij woningbouw vaak uitgedrukt in de Vrij-Op-Naam-prijs (VON-prijs). De marktwaarde van nieuw te realiseren huurobjecten wordt bij woningbouw mede gebaseerd op het huurniveau, rendement en de eventuele restwaarde bij verkoop.

##### B. Comparatieve methode

De grondprijs bij deze methode wordt geschat op een zo reëel mogelijke marktwaarde. Deze marktwaarde wordt gebaseerd op basis van vergelijkbare objecten. Van deze objecten zijn recente transactieprizen bekend en ze staan in de omgeving van het te waarderen object. Hierbij is het gewenst zorgvuldig te analyseren wat de overeenkomsten en verschillen zijn tussen waarderingsobject en vergelijkingsobjecten.

##### C. Taxatie

Een taxatie is het schatten van de waarde van een object. Dit wordt bij voorkeur gedaan door een gediplomeerd taxateur. Ook mogelijk is een waardebepaling. Een waardebepaling is een inschatting van de waarde op het moment van opname, vooral gekeken naar vergelijkbare objecten in de omgeving, en de ervaring van degene die de waardebepaling opstelt. Bij meerdere taxaties, kiest de gemeente de taxatie met de hoogste waarde.

##### D. Kostprijsmethode

Bij deze methode van grondprijsberekening worden alle kosten die de gemeente maakt als basis gehanteerd voor het bepalen van een grondprijs. Rekening houdend met al deze kosten wordt rekentechnisch een sluitende grondprijs berekend waarbij er een sluitende (dat wil zeggen met een saldo van € 0,-) grondexploitatie is. Dit wordt gezien als prijs die de grond minimaal zou moeten opleveren.

##### E. Grondprijs op basis van biedprocedure

Deze methode gaat uit van het in de vrije markt aanbieden van grond waarbij op basis van biedingen de grond wordt verkocht aan de bieder die het beste voldoet aan de door de gemeente bepaalde voorwaarden.

---

<sup>2</sup> (Indien waarde van de gekozen grondprijsmethodiek lager uitvalt dan de vermelde minimumprijs in de grondprijsbrief, wordt gekozen voor de minimumprijs)



(prijs versus kwaliteit). Belangrijk hierbij is het bepalen van de strategie en het zorgvuldig vaststellen van de spelregels van een biedprocedure. De gemeente kan een minimumprijs opnemen.

#### F. Vaste grondprijs

Bij deze methode wordt een grondprijs gehanteerd die wordt aangeduid als prijs per object of per m<sup>2</sup> grond. Deze methode wordt vaak gehanteerd om voor goed vergelijkbare situaties één grondprijs te hanteren. Daarmee worden tijdrovende discussies voorkomen en wordt eenheid in prijsniveau verkregen.

#### 4.3.3 Kwaliteitseisen

Vanuit de maatschappij, de gemeente en de bouwwereld worden tegenwoordig steeds hogere kwaliteitseisen gesteld aan nieuwbouwprojecten. Dit zijn 'extra kwaliteiten'. Deze eisen c.q. wensen hebben invloed op de grondprijs zeker als kwaliteit als eis wordt opgelegd. Onderstaande tabel 5 geeft een beeld van mogelijke kwaliteiten die in de prijsonderhandelingen de uitkomst kunnen beïnvloeden.

Niveau	Hoofditem	Deelitem	
Micro (woning)	Flexibiliteit	Aanpasbaar	
		Casco	
		'Levensloopbestendig'	
	Architectuur		
	Duurzaamheid		
	Materiaalgebruik		
Parkeren		Geheel onder de woning	
		1/2 verdiept onder de woning	
		Garage op eigen erf	
		Hoven	
Veiligheid			
Macro (omgeving)	Verkaveling		
	Variatie in verschijningsvormen	Architectuur	
		Stedenbouw	
	Kwaliteit openbare ruimte	Groen	
		Verharding	
		Integraal waterbeheer	
	Duurzaamheid	Afscheiding privé-openbaar	
	Voorzieningenniveau		Winkels
			Scholen
Openbaar vervoer			
Ontsluiting			
Sport en recreatie			
Fietsenstalling			
Afvalinzameling			

Tabel 5: Kwaliteitsmatrix

#### 4.4 Kostenverhaal



Voor de gemeente Voorschoten is het van belang dat de kosten die zij maakt om de ontwikkeling te faciliteren, worden verhaald op ontwikkelaar(s). Bovendien stelt afdeling 6.4 Wro dat bij bouwplannen waar een ruimtelijk besluit voor nodig is (zoals het vaststellen of wijzigen van een bestemmingsplan) de gemeente haar kosten moet verhalen.

Er zijn echter uitzonderingen<sup>3</sup>. De gemeente hoeft haar kosten o.a. niet te verhalen indien:

- ❖ het verhaal van kosten anderszins verzekerd is;
- ❖ het totaal aan exploitatiebijdragen dat kan worden verhaald minder bedraagt dan € 10.000,-;
- ❖ de verhaalbare kosten uitsluitend de aansluiting van een bouwperceel op de openbare ruimte of op nutsvoorzieningen betreffen.

Onderstaand figuur geeft de vormen van kostenverhaal weer.



Figuur 3: vormen van kostenverhaal

#### **4.4.1 Anterieure en posterieure overeenkomst versus Exploitatieplan**

<sup>3</sup> (art. 6.12 lid 2 Wro & art. 6.2.1a Bro).



Indien de gemeente zelf eigenaar is van de ontwikkellocatie worden de kosten voor de verwerving, bouw- en woonrijpmaakwerkzaamheden in de uitgifteprijs van de grond verwerkt. Kostenverhaal vindt hierdoor plaats bij verkoop en is dus anderszins verzekerd.

Als de ontwikkellocatie in eigendom is bij een derde, dan kunnen de kosten op twee manieren verhaald/verzekerd worden. Door het sluiten van een anterieure of posterieure overeenkomst voordat de gemeente het ruimtelijk besluit neemt die de bouwplannen van de eigenaar mogelijk maakt (privaatrechtelijke weg). Of door gelijktijdig met het ruimtelijk besluit een exploitatieplan vast te stellen (publiekrechtelijke weg).

#### Anterieure overeenkomst

Bij een anterieure overeenkomst hebben partijen veel onderhandelingsruimte en zijn ze niet gebonden aan de publiekrechtelijke kaders in de Wro.

In een anterieure overeenkomst mogen ook afspraken worden gemaakt over financiële bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen buiten de locatie, dus in een groter gebied. Bijvoorbeeld bijdragen aan groen- en recreatiegebieden. De afspraken moeten wel betrekking hebben op een concrete gebiedsontwikkeling en moeten passen binnen de structuurvisie van gemeente, provincie of Rijk.

De gemeente Voorschoten is terughoudend in het stellen van nadere eisen aan de bouwplanontwikkeling omdat de gemeente op grond van Europese aanbestedingsregels, onder omstandigheden, aangemerkt kan worden als 'verkapt' opdrachtgever. Dit is het geval als aan drie voorwaarden wordt voldaan:

1. Er is sprake van een rechtstreeks economisch belang van de gemeente;
2. Er is sprake van een juridische afdwingbare bouwplicht;
3. Er worden eisen gesteld die het publieke kader te buiten gaan.

#### Exploitatieplan

Met het exploitatieplan worden de sturingsmogelijkheden van de gemeente bij faciliterend grondbeleid versterkt. Het exploitatieplan wordt gelijktijdig met het ruimtelijk besluit vastgesteld en is bedoeld als stok achter de deur indien er geen anterieure overeenkomst is of het stellen van locatie-eisen nodig is. De gemeente is verplicht het exploitatieplan jaarlijks te herzien totdat de daarin voorziene werken zijn gerealiseerd. Een omgevingsvergunning wordt verleend onder de voorwaarde dat het kostenverhaal is zeker gesteld. De vergunning wordt verleend via de toetsing aan het vigerende ruimtelijke plan en het eventueel bijbehorende exploitatieplan. De bijdrage van de particuliere ontwikkelaar aan het kostenverhaal wordt vastgesteld en in de voorschriften bij de omgevingsvergunning opgenomen.

#### Posterieure overeenkomst



De gemeente kan, nadat een exploitatieplan is vastgesteld, alsnog een overeenkomst aangaan met die partij, de zogenaamde posterieure overeenkomst. In deze overeenkomst kunnen alleen afspraken worden vastgelegd binnen het kader van het exploitatieplan.

#### **4.4.2 Aan grondexploitatie toerekenbare kosten**

De kosten die de gemeente in de exploitatieopzet van een plan mag opnemen, zijn limitatief vastgesteld in de kostensoortenlijst van het Besluit ruimtelijke ordening (Bro). Tot de kosten van de grondexploitatie worden volgens deze lijst gerekend:

- ❖ De verwervingskosten/inbrengwaarde;
- ❖ De overige direct tot de grondexploitatie toe te rekenen kostensoorten waaronder:
  - de kosten van het verrichten van onderzoek;
  - de kosten van bodemsanering en grondwerken;
  - de gemeentelijke apparaatskosten;
  - de kosten en opbrengsten van tijdelijk beheer van de verworven gronden;
  - de kosten van niet terugvorderbare belastingen (BTW e.a. belastingen);
  - rentekosten en –opbrengsten.
- ❖ De kosten van voorzieningen ten behoeve van de grondexploitatie;
- ❖ De kosten van tegemoetkoming van planschade.

##### Kosten van voorzieningen

Tot de in het Bro genoemde kostensoorten behoren ook de kosten van aanleg van voorzieningen die tot de grondexploitatie gerekend kunnen worden. Andere voorzieningen dan genoemd in de kostensoortenlijst zijn niet toe te rekenen aan de grondexploitatie. Kosten van sociaal-maatschappelijke en sociaal-culturele accommodaties, scholen, enzovoort, kunnen niet in de grondexploitatie meegenomen worden. Alleen bij actieve grondexploitatie kunnen ook kosten voor voorzieningen buiten de kostensoortenlijst in de exploitatie worden betrokken. Dit dient dan te gebeuren door winstbestemming. Besluiten tot winstbestemming is een bevoegdheid van de raad. Een batig/positief exploitatiesaldo wordt in dat geval toegerekend aan een bestemmingsreserve waarmee kosten van buiten de grondexploitatie gedekt kunnen worden en waarmee risico's afgedekt kunnen worden.

##### Bovenwijkse voorzieningen

Kosten van voorzieningen die verband hebben met de grondexploitatie, dat wil zeggen voorkomen in de kostensoortenlijst en waarvan het nut zich over meerdere locaties uitstrekt (de zogenaamde bovenwijkse voorzieningen) kunnen voor een evenredig deel in de exploitatie betrokken worden. Voor deze kosten gelden de criteria profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit. Kosten voor bovenwijkse of meerwijkse voorzieningen kunnen zowel in als buiten de locatie voorkomen. In de anterieure fase zijn de drie kostenverhaalcriteria (profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit) niet rechtstreeks van toepassing. De criteria gelden daarmee formeel ook niet bij de toerekening van bovenwijkse voorzieningen in deze fase.

##### Bovenplanse verevening





Bij bovenplanse verevening gaat het om kosten die niet kunnen worden verhaald op basis van de drie criteria van kostenverhaal (profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit).

De Wro staat toe dat in het anterieure traject afspraken worden gemaakt over kosten van ruimtelijke ontwikkelingen buiten de locatie. De wet heeft hiermee tevens een mogelijkheid geboden tot bovenplanse verevening. Zo bestaat de mogelijkheid om in overleg met exploitant(en) overeen te komen dat een winstgevende locatie bijdraagt aan een verlieslocatie (bovenplanse verevening). Ook kunnen bijdragen betrekking hebben op maatschappelijk belangrijke functies.

Bovenplanse kosten kunnen conform artikel 6.13 lid 7 Wro voor meerdere locaties of gedeeltes daarvan in een exploitatieopzet worden opgenomen in de vorm van een fondsbijdrage. Dit kan indien voor deze locaties of gedeeltes daarvan een Structuurvisie door de gemeente Voorschoten wordt vastgesteld, die aanwijzingen geeft over de bestedingen die ten laste van een op te richten fonds kunnen komen. Indien geen Structuurvisie wordt opgesteld, kunnen de kosten niet worden verhaald. Een bijdrage aan een fonds is onderbouwd door bestuurlijke besluitvorming.

#### Planschade

Door planologische maatregelen kunnen omwonenden zogenaamde planschade lijden. Een aspect dat dient te worden meegewogen, met name bij herontwikkelings- en inbreidingsprojecten. De planschade kan op voorhand inzichtelijk worden gemaakt door het opstellen van een planschaderisicoanalyse. Indien de gemeente faciliterend grondbeleid uitvoert, ligt de verantwoordelijkheid al dan niet een planschaderisicoanalyse op te stellen bij de ontwikkelende partij. Beleid van de gemeente Voorschoten is dat planschadekosten, conform artikel 6.4a Wro, worden verhaald op de ontwikkelende partij.

De gemeente Voorschoten heeft de voorkeur voor het opstellen van een anterieure overeenkomst. De gemeente kan in een anterieure overeenkomst meer zaken regelen dan in een exploitatieplan en een posterieure overeenkomst. Ook zijn er meer inhoudelijke afspraken mogelijk. Overigens is kostenverhaal niet gelijk aan kostenneutraal. Sommige kosten kunnen namelijk niet worden verhaald.

## **4.5 Vastgoedbeheer**



Vastgoed aangekocht voor locatieontwikkeling, in afwachting van het slopen en bouwrijp maken, heeft tijdelijk beheer nodig. Dit geldt ook voor agrarische grond. Laat de ontwikkeling van de locatie langer op zich wachten en blijft het vastgoed/de percelen daardoor langdurig ongebruikt liggen, dan wordt de mogelijkheid van tijdelijk gebruik nader onderzocht.

Beheer van vastgoed vindt plaats op basis van een daarvoor vastgesteld beheerplan uitgaande van zoveel mogelijk commercieel verantwoord beheer, waarbij risico's worden beperkt en de beschikbaarheid verzekerd blijft op het moment dat de eigendommen in exploitatie worden genomen.

1. Agrarische grond: bij agrarische gronden verdient voortgezet gebruik op basis van kortlopende pachtovereenkomsten de voorkeur, waarbij voorkomen dient te worden dat gebruiksrechten ontstaan. De overige agrarische gronden worden op basis van zogenoemde kortlopende pachtovereenkomsten van jaar tot jaar verpacht uitsluitend aan agrariërs, die te kennen hebben gegeven daarvoor in aanmerking te willen komen.
2. Eigendom met opstallen: bij verwerving van opstallen die niet in de toekomstige bestemming kunnen worden ingepast, wordt een afweging gemaakt tussen sloop of tijdelijk gebruik. Overwegingen zijn de locatie, exploitatie, risico, hinder, et cetera.

#### **4.6 Accommodatiebeleid**

Het beleid ten aanzien van accommodaties, betreft zowel het realiseren en in stand houden van een adequate voorraad van (gemeentelijk) vastgoed voor welzijns- en onderwijsvoorzieningen als het beheer van dergelijk vastgoed. Aangezien het hier overwegend gaat om reeds ontwikkelde locaties, heeft het accommodatiebeleid wat dat betreft weinig binding met de Nota grondbeleid. Die relatie is er wel waar het gaat om de ontwikkeling van nieuwe locaties dan wel de herontwikkeling van oude locaties.

#### **4.7 Snippergroen**

De verkoop van snippergroen vraagt om extra toelichting omdat hier specifieke voorwaarden voor gelden. De gemeente ontvangt regelmatig verzoeken van particulieren om groenstroken grenzend aan hun perceel ter uitbreiding van hun tuin, te kopen. Daarom heeft de gemeente Voorschoten een lijst van verkoopbaar snippergroen openbaar gemaakt. Verkoop van snippergroen vindt plaats op initiatief van de aanvrager. Hierdoor is er geen sprake van actieve verkoop.

Momenteel wordt elk verzoek in behandeling genomen, beoordeeld en kan tot verkoop leiden. Een verzoek wordt digitaal gedaan waarbij de aanvrager diverse gegevens aanlevert. Hierdoor is het proces om te komen tot toewijzing van het verzoek dan wel een gemotiveerde afwijzing efficiënt, gestroomlijnd en transparant. Bij de beoordeling van een verzoek tot aankoop van snippergroen wordt, vanuit diverse disciplines integraal gekeken of verkoop mogelijk dan wel wenselijk is.

Criteria waarnaar o.a. worden gekeken zijn;



- is de aanvrager eigenaar van de aangrenzende woning, want enkel aan hen wordt snippergroen verkocht;
- liggen er kabels en leidingen;
- verstoort (deel)verkoop het ruimtelijk aanzicht;
- blijft er een onbruikbare en/of onbereikbare reststrook over;
- de ligging van groen in de hoofdgroenstructuur en de wijkgroenstructuur;
- verkeerskundige situatie;
- eventuele plannen met of ontwikkelingen op de locatie.

Indien het integrale advies leidt tot een (deels) verkoopbare groenstrook, zal de aanvrager hiervan op de hoogte worden gesteld en wordt het traject voor de juridische verkoop en levering gestart.

In principe wordt snippergroen, indien mogelijk, verkocht en niet verhuurd. In sommige gevallen kan het wenselijk zijn om juist niet te verkopen maar wel te verhuren. De huur zal een afgeleide zijn van de verkoopprijs en daardoor voldoen aan de eisen die aan de gemeente worden gesteld op basis van de wet Markt & Overheid.

Bij de verkoop kunnen aanvullende voorwaarden worden gesteld. Te denken valt aan bereikbaarheid van de waterkant voor onderhoud, wanneer een groenstrook aan het water grenst.

#### Verkoopprijs snippergroen

Het verzoek om snippergroen te kopen is vrijblijvend en kosteloos tot aan het sluiten van de koopovereenkomst. Pas dan worden behandelingskosten in rekening gebracht, deze zullen €500,- bedragen (prijsspeil 2016) en jaarlijks worden geïndexeerd.

De prijs van snippergroen zal ook jaarlijks worden geïndexeerd dan wel opnieuw worden vastgesteld en wordt bekendgemaakt door middel van de jaarlijkse grondprijsbrief.



### **5.1 Verantwoordelijkheden en bevoegdheden van raad en college**

Op grond van de gemeentewet<sup>4</sup> hebben de raad en het college als afzonderlijke bestuursorganen binnen de gemeente ieder hun eigen bevoegdheden. Het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) definieert nadere regels voor de begroting, meerjarenraming, jaarverslag en jaarrekening.

Voor het grondbeleid heeft een uitwerking plaatsgevonden, op basis van deze algemeen geldende principes, die aangeeft op welke wijze taken en bevoegdheden bij de definiëring en uitvoering van het grondbeleid zijn verdeeld over raad (kaderstellend en controlerend), college (uitvoerend) en ambtelijke organisatie. De hoofdlijnen daarvan staan in tabel 6 (blz.29).

De uitvoering van het grondbeleid is een taak van het college. De kaders van het grondbeleid worden echter vastgesteld door de raad. Ook controleert de raad vervolgens of het college, bij de uitvoering van het grondbeleid, binnen de vastgestelde beleidskaders is gebleven.

### **5.2 Informatievoorziening aan de raad**

Conform het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) legt het college jaarlijks in de begroting de beleidsvoornemens voor het komende jaar neer. In de jaarrekening doet zij verslag en legt verantwoording af over het in het verslagjaar gevoerde grondbeleid.

Tussentijds informeert het college de raad over het gevoerde grondbeleid bij de voor- en najaarsnota. Over majeure wijzigingen in grondexploitatie, deelnemingen of samenwerkingsverbanden zal het college de raad actief en vooraf informeren.

Ook informeert het college in ieder geval vooraf de raad en neemt pas een besluit, nadat de raad in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen voor zover het betreft niet bij begroting vastgestelde afzonderlijke verplichtingen<sup>5</sup>.

De informatievoorziening over het gevoerde grondbeleid moet in een zodanige vorm dat de raad haar controlerende functie naar behoren kan uitvoeren.

---

<sup>4</sup> Hoofdstuk X, Artikel 160-169

<sup>5</sup> Financiële verordening gemeente Voorschoten



	Gemeenteraad	College
Grondbeleid	Nota Grondbeleid	
	Bestemmingsplan	
Samenwerking en ontwikkelingsstrategie	Besluit tot oprichting of deelneming in een privaatrechtelijke rechtspersoon of gemeenschappelijke regeling	Vaststellen ontwikkelingsstrategie
	Aangaan samenwerkingsovereenkomst (buiten kaders Raadsbesluit en/of mandaat financiële verordening)	Aangaan samenwerkingsovereenkomst (binnen college mandaat)
		Keuze selectiemethode op projectniveau
<i>Grondbeleidsaspecten</i>		
• Verwerving en beheer	Vaststellen strategie aankoop	Opstellen verwervingsstrategie
	Beschikbaarstellen krediet (strategische) aankopen	Aankopen onroerende zaken in kader van verwervingsstrategie (binnen kredietruimte)
	Vaststelling toepassing Wet Voorkeursrecht Gemeenten (Wet WVG)	Vestiging van Voorkeursrecht Onteigeningsprocedure starten
• Uitgifte	Vaststellen kaders voor grondprijsbepaling	Vaststellen (methode voor bepaling van) grondprijzen: jaarlijkse grondprijfsbrief
	Vaststellen algemene voorwaarden voor verkoop en uitgifte	Uitgeven van (bouwrijpe) grond
• Kostenverhaal	Vaststellen exploitatieplan	Aangaan van anterieure/exploitatie overeenkomsten
	Vaststellen beleid voor bovenplanse verevening/ bovenwijkse voorzieningen	
Grondexploitatie	Openen voorlopige grondexploitatie o.b.v. globale haalbaarheidsberekening (start ontwerpfasen)	
	Vaststellen grondexploitatieberekening (start realisatiefase)	
	Afsluiten grondexploitatie	
<i>Sturing en verantwoording</i>		
• P&C-cyclus	Vaststellen programmabegroting	Vaststellen productieraming
	Vaststellen jaarrekening	Vaststellen risicoanalyse
	Mutaties in reserves en voorzieningen Beschikbaarstellen kredieten	
• Projectmatig werken	Vaststellen fasedocumenten	Vaststellen projectopdracht
	Beschikbaarstellen kredietruimte	Vaststellen globale haalbaarheidsberekening (initiatiefase)

Tabel 6: Rol B&W en Raad



### 5.3 Projectmatig werken

Om als gemeentelijke organisatie te komen tot een effectief en efficiënt ruimtelijk proces en tijdige en juiste inzet van het grondbeleid/de grondbeleidsinstrumenten is een duidelijke structuur nodig in het ruimtelijk proces.

Ruimtelijke processen zijn (soms zeer) langdurige trajecten. Om deze trajecten stuurbaar en beheersbaar te maken kan het proces in fases worden onderverdeeld. Enerzijds wordt hierdoor beter inzichtelijk welke werkzaamheden door wie op welk moment (fase) gedaan dienen te worden. Anderzijds biedt het faseren van het proces een goede mogelijkheid om 'beslismomenten' in het proces in te bouwen. Door in de loop van het proces de uitwerking van de plannen op bepaalde momenten aan het college en de gemeenteraad ter goedkeuring voor te leggen, kan draagvlak en instemming worden verkregen ten aanzien van de voorgelegde plannen en het daarbij berekende planresultaat.

Daarom wordt in de gemeente Voorschoten projectmatig gewerkt in de volgende zes fasen (figuur 4) van gebiedsontwikkeling.



Figuur 4: De fasen van gebiedsontwikkeling

### 5.4 Financieel kader

Strategie en aanpak van planontwikkeling en -uitvoering van projecten hebben een sterke relatie met de gemeentelijke begroting en het weerstandsvermogen. Hieraan zijn risico's verbonden die met een zorgvuldige projectmatige aanpak (zie paragraaf 5.3) transparant onderdeel van de besluitvorming moeten uitmaken. Hierna worden uitgangspunten beschreven die bijdragen aan financiële transparantie en beheersbaarheid.

#### 5.4.1 Grondexploitatie(opzet)

De kosten en opbrengsten van de grondexploitaties worden opgenomen in een exploitatieopzet waarbij rekening wordt gehouden met prijs- en opbrengststijgingen en met de fasering van de kosten en opbrengsten in de tijd. De grondexploitaties worden jaarlijks herzien. Het programma en het grondgebruik, gebaseerd op de beleidsmatige en planologische uitgangspunten, vormen de basis voor de exploitatieopzet. Hiermee wordt een financiële raming gegeven van de kosten en opbrengsten van de activiteiten, die nodig zijn voor de productie van bouwrijpe grond. Met een dergelijke grondexploitatie kan worden aangetoond in hoeverre een bestemmingsplan(wijziging) economisch haalbaar is. De financiële resultaten van projecten worden altijd via het jaarresultaat verrekend met de algemene reserve. Ten tijde van het vaststellen van deze Nota Grondbeleid heeft de gemeente Voorschoten één actieve grondexploitatie.



#### **5.4.2 Weerstandvermogen en risicobeheersing**

Het weerstandsvermogen bestaat uit middelen en mogelijkheden waarover een gemeente beschikt om niet begrote kosten te dekken die onverwachts en substantieel zijn. Reguliere risico's (risico's die zich regelmatig voordoen en die veelal vrij goed meetbaar zijn) maken geen deel uit van de risico's in de paragraaf weerstandsvermogen. Hiervoor kunnen immers verzekeringen worden afgesloten of voorzieningen worden gevormd. Risico's die samenhangen met grondexploitatie, gebiedsontwikkelingen en Publiek-Private Samenwerking (PPS) zijn voorbeelden van risico's die wel tot de paragraaf weerstandsvermogen horen. Voor het beoordelen van de robuustheid van de begroting is inzicht nodig in de omvang en de achtergronden van de risico's en de aanwezige weerstandscapaciteit.

In de nota reserves en voorzieningen wordt uitleg gegeven betreffende de regels met betrekking tot het vormen van reserves en het treffen van voorzieningen, en op welke wijze hierover wordt gerapporteerd in de Jaarrekening. Bij actief grondbeleid met een verliesgevende grondexploitatie dienen voorzieningen te worden getroffen.

Risicomanagement is een regelmatig, systematisch onderzoek naar risico's die de (financiële) haalbaarheid van een project bedreigen en de formulering en toepassing van maatregelen waarmee deze risico's zo doeltreffend mogelijk kunnen worden beheerst. Grondexploitatie is een risicodragende activiteit, die vraagt om adequate analyse en beheersing van deze risico's. Een exploitatieberekening dient dan ook altijd ondersteund te worden door een actuele risicoanalyse

De risicoanalyse, die ten minste jaarlijks wordt geactualiseerd, wordt vastgesteld door het college en ter kennis gebracht aan de gemeenteraad. De risicoanalyse dient ook ter onderbouwing van het weerstandsvermogen.

Periodiek wordt door de projectleiding aan het college gerapporteerd over de ontwikkeling van de risico's en over de maatregelen om de risico's te beheersen.



## 6. Samenvatting van de beleidsregels

Omwille van de duidelijkheid en de praktische bruikbaarheid van de nota wordt hieronder een samenvatting gegeven van de belangrijkste beleidskeuzes.

	Onderwerp	Toelichting
1.	Algemeen te voeren grondbeleid	Actief, passief of een tussenvorm
2.	Regie per ontwikkeling	Vormen van samenwerking & mate van regie
3.	Grondexploitaties	Wat gebeurt er met saldi van de grondexploitaties
4.	Strategische aankopen	Mate van regie i.c.m. grondpositie
5.	Overeenkomsten	Anterieure of posterieure overeenkomsten
6.	Grondprijsbeleid	Uitgangspunt marktconforme grondprijzen
7.	Huurprijsbeleid	Uitgangspunt marktconforme huurprijzen
8.	Bouwplicht	Rekeninghoudend met Europese regelgeving
9.	Gronduitgifte	Verkoop of verhuur van grond
10.	Planschade	Het verhalen van planschade op de initiatiefnemer

### 1. Algemeen te voeren grondbeleid

#### Vormen van grondbeleid.

De mate van gemeentelijke interventie (tussenkoms) inzake grondtransacties en grondontwikkeling wordt vaak geformuleerd in termen van actief en faciliterend (ook wel passief) grondbeleid.

#### Beleid

Op basis van het beperken van risico's en gemeentelijke investeringen, faciliterend waar kan en actief waar nodig.

### 2. Regie per ontwikkeling/vormen van samenwerking.

De gemeente Voorschoten zal per ontwikkeling bepalen in welke mate zij de regie in handen wil hebben. Gewenste initiatieven vanuit de markt worden gestimuleerd. Wanneer de markt geen initiatieven ontplooit om te komen tot een door de gemeente gewenste ontwikkeling dan zal de gemeente deze taak op zich nemen.

#### Beleid

In lijn van de voorkeur voor faciliterend grondbeleid dient samenwerking te worden gezocht met private partijen en/of eindgebruikers teneinde ontwikkelingen van de grond te krijgen. De mate van samenwerking is mede afhankelijk van de aard en omvang van de ontwikkeling.





### 3. Grondexploitaties

Wat gebeurt er met het saldo van de grondexploitatie?

#### Beleid

Het saldo vloeit terug naar de algemene reserve (via het jaarresultaat). Uitgangspunt is steeds dat het saldo van een project/(grond)exploitatie minimaal nul moet zijn, maar het streven is een positief saldo. Exploitaties worden in principe niet aan elkaar gekoppeld.

### 4. Strategische aan- en verkopen

In lijn met de vorige beleidskeuze worden strategische aan- en verkopen gedaan ten laste respectievelijk ten gunste van de algemene reserve.

#### Beleid

Strategische grondaan- en verkopen worden per situatie en per ontwikkeling bekeken en ten laste respectievelijk ten gunste van de algemene reserve gebracht.

### 5. Anterieure of posterieure overkomsten

Bij een anterieure overeenkomst hebben partijen veel onderhandelingsruimte en zijn ze niet gebonden aan de publiekrechtelijke kaders in de Wro. In een anterieure overeenkomst mogen ook afspraken worden gemaakt over financiële bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen buiten de locatie, dus in een groter gebied. In een posterieure overeenkomst kunnen slechts afspraken worden vastgelegd binnen het kader van het exploitatieplan.

#### Beleid

De gemeente Voorschoten heeft de voorkeur voor het opstellen van een anterieure overeenkomst.

### 6. Grondprijsbeleid

Bij de bepaling van de grondprijs wordt, afhankelijk van de functie waarvoor een stuk grond door de afnemer zal worden gebruikt, een grondprijsmethodiek (Kostprijs, comparatief of residuele grondprijsmethode, dan wel door taxatie) gehanteerd. 'Vanaf'prijzen per functie worden transparant gemaakt door middel van de jaarlijkse grondprijsbrief. Bij een dwingende maatschappelijke noodzaak kan gemotiveerd worden afgeweken van de grondprijs. Hierover wordt helder gecommuniceerd.

#### Beleid

Uitgangspunt bij het bepalen van de uitgifteprijsen voor gronden in Voorschoten is in principe een marktconforme en transparante benadering waarbij er geen directe subsidiëring van bepaalde functies plaatsvindt via de grondprijs. Een uitzondering kan worden gemaakt voor sociale woningbouw.



## 7. Huurprijsbeleid

Het systeem voor bepaling van huurprijzen is geprofessionaliseerd en gestandaardiseerd. Dit om prijzen op een uniforme en transparante wijze te kunnen vaststellen. Eventuele huursubsidie wordt inzichtelijk en transparant weergegeven.

### Beleid

Het systeem voor bepaling van huurprijzen is gestandaardiseerd. Dit om prijzen op een uniforme en transparante wijze te kunnen vaststellen. Uitgangspunt is dat huurprijzen voor maatschappelijke organisaties minimaal kostendekkend zijn en dat marktconforme huurprijzen worden gerekend voor meer commerciële organisaties.

## 8. Bouwplicht

De gemeente probeert in de contractvorming een (tijdige) realisatie van een bouwplan af te dwingen. (d.m.v. termijn en/of boeteclausule). Het onderwerp bouwplicht is tegenwoordig belangrijk gezien de relatie met aanbestedingsplicht en staatssteun. Bouwplicht is namelijk één van de 3 toetsingscriteria van een aanbestedingsplichtige overheidsopdracht.

### Beleid

Vanaf de initiatieffase van een ruimtelijke ontwikkeling dient rekening te worden gehouden met Europese regelgeving voor aanbesteding en staatssteun. Bij het aangaan van iedere overeenkomst wordt ervoor gewaakt dat niet een overheidsopdracht of concessie wordt gegeven die aanbestedingsplichtig is.

## 9. Gronduitgifte

De gemeente Voorschoten kiest voor het verkopen of verhuren van grond.

### Beleid

De gemeente Voorschoten kiest voor het verkopen van grond of de verhuur van grond, tenzij bijzondere voorwaarden vastgelegd moeten worden voor het gebruik van de grond en wat daarop wordt gebouwd. In dat geval kiest de gemeente Voorschoten voor erfpacht.

## 10. Planschade

Een planschadeverhaalsovereenkomst is een voorwaarde voor het verlenen van een omgevingsvergunning.

### Beleid

De gemeente Voorschoten verhaalt planschade op de initiatiefnemer van de nieuwe ontwikkeling.