

Nota Grondbeleid 2026-2029

Decosnummer: Z/25/102360
Datum: 13 november 2025



1. Inleiding	5
1.1 Doel van de Nota Grondbeleid	5
1.2 Aanleiding voor het actualiseren Nota Grondbeleid	5
1.3 Leeswijzer	6
1.4 Aansprakelijkheid	6
2. Relevante (beleids)kaders Grondbeleid	7
2.1 Europese regelgeving	7
2.2 Landelijk beleid en wetgeving	8
2.3 Provinciaal en Regionaal beleid	9
2.4 Gemeentelijk beleid en uitvoering	10
3. Grondbeleid in de praktijk	11
3.1 Algemeen	11
3.2 Actief grondbeleid	11
3.3 Faciliterend (passief) grondbeleid	11
3.4 Afweging actief of faciliterend grondbeleid	12
3.5 Ontwikkelstrategie	12
3.6 Samenwerkingsmodellen	14
3.7 Selectiemethoden	14
4. Grondbeleidsaspecten	17
4.1 Gebruik van de instrumenten voor grondbeleid	17
4.2 Verwervingsbeleid	17
4.3 Grondprijs- en gronduitgiftebeleid	19
4.3.1 Uitgifte van grond in eigendom (Koop)	19
4.3.2 Methoden van grondprijsbepaling	20
4.3.3 Andere uitgifte vormen	21
4.3.4 Kwaliteitseisen	24
4.4 Kostenverhaal	24
4.4.1 Kostenverhaal; privaatrechtelijk of publiekrechtelijk	24
4.4.2 Aan grondexploitatie toerekenbare kosten	25
4.4.3 Niet-financiële afspraken	26
4.5 Vastgoedbeheer	28
4.6 Accommodaties	29
4.7 Snippergroen	29
5. (Financiële) Organisatie	31
5.1 Verantwoordelijkheden en bevoegdheden van raad en college	31
5.2 Informatievoorziening aan de raad	31
5.3 Projectmatig werken	33
5.4 Financieel kader	33
5.4.1 Grondexploitatie(opzet)	34
5.4.2 Weerstandsvermogen en risicobeheersing	34
6. Samenvatting van de beleidskeuzes	35

1. Inleiding

1.1 Doel van de Nota

De gemeente Voorschoten heeft ambities op het gebied van economie, wonen, milieu, recreatie en toerisme, duurzaamheid, verkeer, cultureel erfgoed en groen. Dit vertaalt zich naar concrete ruimtelijke projecten en activiteiten. Grondbeleid is hierbij geen doel op zich, maar een middel om deze ambities op een bestuurlijke en financieel verantwoordelijke manier te realiseren.

Deze Nota is geschreven voor iedereen die betrokken is bij ruimtelijke ontwikkeling in Voorschoten – van gemeentelijke medewerkers en bestuurders tot inwoners, projectontwikkelaars en andere partners. Ze heeft tot doel vast te leggen hoe de gemeente omgaat met grondbeleid en welke aandachtspunten hierbij belangrijk zijn.

Daarnaast biedt de Nota een 'toolbox' met instrumenten waarmee de gemeente regie kan voeren over ruimtelijke ontwikkelingen en projecten.

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 omgevingsvisie, -programma en -plannen.

Informereren:

- ❖ 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 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.
- Wijzigingen wet- en regelgeving. Voor het grondbeleid is directe relevante wet- en regelgeving gewijzigd. Per 1 januari 2024 is bijvoorbeeld de Omgevingswet in werking getreden en hebben de Didam-arresten van 26 november 2021 en 15 november 2024 gevolgen voor het grond(uitgifte)beleid (hoofdstuk 2.2). Ook is het BBV (Besluit Begroting en Verantwoording) per 1 januari 2025 gewijzigd betreffende renteberekening.

- Daarnaast zijn er voldoende redenen, gerelateerd aan de continue veranderende lokale en nationale situaties, 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 ook het afwegingskader voor samenwerking, ontwikkelstrategie en de selectiemethoden wordt 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 van 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.

1.4 Aansprakelijkheid

Aan de inhoud van deze nota is door de gemeente uiterste zorg besteed. De gemeente aanvaardt echter geen enkele aansprakelijkheid voor type-, druk- en zetfouten. Voor nadere informatie over de inhoud van de Nota Grondprijnsbeleid en grondprijzen voor bepaalde ontwikkelingen dient u zich te wenden tot de gemeente Voorschoten.

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

Het gemeentelijk grondbeleid staat niet op zichzelf, maar functioneert binnen een breder juridisch kader, waaronder verschillende Europese richtlijnen en verordeningen. Deze Europese regelgeving is niet altijd expliciet zichtbaar in het dagelijks beleid, maar bepaalt wél de randvoorwaarden waarbinnen gemeenten moeten opereren bij gebiedsontwikkeling, gronduitgifte en samenwerking met derden.

Met name de Europese regelgeving inzake Kaderrichtlijn Water, Richtlijn Milieueffectbeoordeling, Dienstenrichtlijn, aanbesteding-, mededingings-, staatssteunregelgeving en de Europese Green Deal stelt grenzen aan de wijze waarop de overheid het grondbeleid kan uitvoeren.

Kaderrichtlijn Water

- Bij gebiedsontwikkeling zijn gemeenten verplicht om rekening te houden met waterbeheer, door o.a. ruimte te reserveren voor infiltratie, buffers, waterberging, en niet bouwen in overstromingsgevoelige gebieden.

Richtlijn Milieueffectbeoordeling

- Voor grotere gebiedsontwikkelingen en herstructureringsprojecten moet de gemeente toetsen of een MER (milieueffectrapportage) verplicht is.
- Dit is vaak het geval bij grondexploitaties >100 ha, snelwegaanleg, grootschalige woningbouw of bedrijventerreinen. (beschreven in bijlage V van het Omgevingsbesluit)

Dienstenrichtlijn

- Bij het verlenen van exploitatierechten op gronden of vastgoed (bv. horecaexploitatie in gemeentelijk vastgoed) kan de Dienstenrichtlijn een rol spelen m.b.t. niet-discriminatie en gelijke toegang.
- Relevantie vooral bij tijdelijke verhuur, erfpacht of exclusieve gebruiksrechten.

Aanbestedingsregelgeving

- Voor gebiedsontwikkelingen zijn de Europese en nationale aanbestedingsregels van belang. Voordat de gemeente Voorschoten contracten sluit voor de uitvoering van (bouw)werken, leveringen of diensten, moet worden beoordeeld of de opdracht aanbestedingsplichtig is volgens de geldende regels (Aanbestedingswet 2012, gebaseerd op EU-richtlijnen).

Mededingingsregels

- Europese mededingingsregels verplichten gemeenten om concurrentievervalsing te voorkomen bij samenwerking met marktpartijen.
- Dit betekent o.a. transparantie over selectieprocedures en gelijke kansen voor potentiële ontwikkelaars of exploitanten.

Staatssteun

- Volgens de Europese staatssteunregels (artikelen 107-109 VWEU) mogen overheden geen selectieve economische voordelen bieden aan ondernemingen, tenzij een uitzondering van toepassing is.
- Bij grondtransacties en gebiedsontwikkeling speelt staatssteun een rol als bijvoorbeeld gronden onder de marktprijs worden uitgegeven, of wanneer bijdragen worden geleverd aan ontwikkelende partijen.
- De gemeente toetst in voorkomende gevallen of sprake is van staatssteun en handelt conform de kaders en richtsnoeren van de Europese Commissie. Indien nodig wordt juridisch advies ingewonnen en kan voorafgaande goedkeuring bij de Europese Commissie worden gevraagd.

Europese Green Deal en Klimaatwetgeving

- De Europese Green Deal en daaraan gekoppelde wetgeving (o.a. Fit for 55, Energieprestatie van Gebouwenrichtlijn) leggen nadruk op duurzaam ruimtegebruik en energieneutrale ontwikkeling.
- Voor gemeentelijk grondbeleid betekent dit extra aandacht voor klimaatadaptatie, circulariteit en CO₂-reductie bij gebiedsontwikkeling.

2.2 Landelijk beleid en wetgeving

Omgevingswet

Per 1 januari 2024 is de Omgevingswet in werking getreden. Doel van de wet is het bereiken van een goede balans tussen het benutten en beschermen van de leefomgeving. Een belangrijk onderdeel daarvan is de Aanvullingswet grondeigendom, waarin de instrumenten voorkeursrecht, onteigening en kostenverhaal geïntegreerd. De Omgevingswet biedt gemeenten meer afwegingsruimte, maar stelt ook nieuwe eisen, zoals participatie, het hanteren van het omgevingsplan, en juridisch afdwingbaar kostenverhaal (via overeenkomst of het omgevingsplan).

Burgerlijk Wetboek (BW)

Boek 5 en 6 van het Burgerlijk Wetboek bevatten de civielrechtelijke grondslagen voor eigendom, erfpacht, opstal, verkoop en overeenkomsten. Bij gemeentelijke gronduitgifte en verwerving worden deze regels gevolgd.

Didam-arrest (HR 26 november 2021, ECLI:NL:HR:2021:1778)

Op basis van het Didam-arrest geldt dat gemeenten het gelijkheidsbeginsel moeten toepassen bij verkoop van gronden. Dit betekent dat het aan de gemeente is om te motiveren op basis van welke objectieve, toetsbare en redelijke criteria tot de conclusie is gekomen dat gegadigde als enige serieuze gegadigde gekwalificeerd kan worden. De gemeente Voorschoten handelt conform deze lijn.

Didam- arrest II (HR 15 november 2024, ECLI:NL:HR:2024:1661)

De Hoge Raad heeft in het Didam-arrest II verduidelijkt wat de gevolgen zijn van een in strijd met het Didam-arrest gesloten overeenkomst. De overeenkomst is in beginsel geldig. Wel bestaat er voor benadeelde de mogelijkheid om aanspraak te maken op schadevergoeding en/of een procedure te starten om de verkoop en/of levering tegen te houden.

Wet markt en Overheid (Wet M&O)

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 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.

Ladder voor duurzame verstedelijking

De ladder is een toetsingsinstrument voor nieuwe stedelijke ontwikkelingen en vereist dat gemeenten eerst nagaan of ruimte binnen bestaand stedelijk gebied benut kan worden. Deze verplichting is opgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) en vormt een belangrijk toetsingskader bij ruimtelijke en grondbeleidsbesluiten.

2.3 Provinciaal en regionaal beleid

Omgevingsbeleid Zuid-Holland (vanaf 2020, geactualiseerd 2024)

De gemeente Voorschoten stemt het grondbeleid af op het provinciale en regionale ruimtelijk beleid. De Provincie Zuid-Holland zal/heeft in haar Omgevingsvisie en Omgevingsverordening uitgangspunten opnemen/opgenomen voor binnenstedelijke verdichting, bescherming van open landschap, duurzame ontwikkeling en klimaatadaptatie. Deze zijn rechtstreeks van invloed op de ontwikkelruimte binnen Voorschoten.

Regionale samenwerking: Woondeal en Verstedelijkingsalliantie

Gemeente Voorschoten werkt samen met buurgemeenten binnen de regio Holland Rijnland en is betrokken bij de Woondeal Zuidelijke Randstad. Hierin zijn afspraken gemaakt over woningbouw, versnellingslocaties en regionale prioriteiten. Het grondbeleid ondersteunt deze doelen door gericht ruimte vrij te maken voor maatschappelijke opgaven, met behoud van ruimtelijke kwaliteit en landschappelijke structuren.

2.4 Gemeentelijk beleid en uitvoering

Omgevingsvisie Voorschoten 2040

De Omgevingsvisie vormt het referentiekader voor ruimtelijke keuzes, locatieontwikkeling en de verdeling van functies binnen het grondgebied. Hetzelfde geldt voor de daaruit voortvloeiende omgevingsprogramma's en omgevingsplannen.

Op basis van de Omgevingsvisie draait de koers van Voorschoten om drie ambities: een hechte gemeenschap met ruimte voor diversiteit, een zelfstandige en economisch robuuste gemeente, en het behoud en versterken van het groene, historische karakter. Het grondbeleid kan deze visie ondersteunen door woningbouw en voorzieningen vooral binnen bestaand stedelijk gebied te concentreren, zorgvuldig om te gaan met schaarse ruimte en actief bij te dragen aan klimaatbestendige en duurzame gebiedsontwikkeling. Daarmee wordt zowel de leefkwaliteit als de brede welvaart in Voorschoten versterkt.

Coalitieakkoord

Voorschoten wil een aantrekkelijk, groen en leefbaar dorp blijven, met voldoende en betaalbare woningen, een sterk voorzieningenniveau en een duurzame inrichting van de leefomgeving. Het gemeentelijk beleid richt zich op het combineren van ruimtelijke kwaliteit, maatschappelijke voorzieningen en klimaatbestendigheid, in samenwerking met bewoners en marktpartijen.

Grondbeleid ondersteunt deze koers doordat het de gemeente instrumenten biedt om regie te voeren op ruimtelijke ontwikkelingen. Via onder meer kostenverhaal, anterieure overeenkomsten en duidelijke randvoorwaarden in het omgevingsplan kan de gemeente sturen op woningbouw, leefbaarheid, duurzaamheid en voorzieningen. Daarmee is grondbeleid vooral een sturingsinstrument om huidige én toekomstige ambities op een verantwoorde manier te realiseren.

3. Grondbeleid in de praktijk

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. Naast een keuze tussen actief en faciliterend beleid, kan in de praktijk ook sprake zijn van mengvormen, zoals publiek-private samenwerking (PPS), concessiemodellen of samenwerking via een projectvennootschap. Deze hybride vormen maken het mogelijk om gemeentelijke doelen te realiseren met inzet van marktpartijen, terwijl publieke belangen juridisch en financieel worden geborgd.

3.2 Actief grondbeleid

Bij actieve gebiedsontwikkeling voert de gemeente de meeste werkzaamheden zelf uit. De gemeente maakt een plan, bezit of verworft 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 omgevingsplan 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 initiatiefnemers, op basis van een overeenkomst of via publiekrechtelijke regels in het omgevingsplan. 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.

Binnen faciliterend grondbeleid beschikt de gemeente over instrumenten om haar doelen toch juridisch en financieel te borgen. Hiertoe behoren:

- het sluiten van **anterieure overeenkomsten** (kostenverhaal, duurzaamheid, sociale woningbouw),
- het vaststellen van **kostenverhaalsregels in het omgevingsplan** (indien geen overeenkomst tot stand komt),
- en het opstellen van **beleidsregels** voor plankosten, parkeernormen en het toezicht houden op wettelijke eisen zoals energieprestaties.

Op deze manier behoudt de gemeente ook in een faciliterende rol voldoende sturingsmogelijkheden.

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 += 'gunstig', 0='neutraal' en -= 'ongunstig'.

	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 capaciteit aanwezig is om grondexploitaties te voeren. Ook dient de gemeente zich bewust te zijn van de financiële risico's die hiermee gepaard gaan: meevallers én tegenvallers zijn voor rekening van de gemeente.

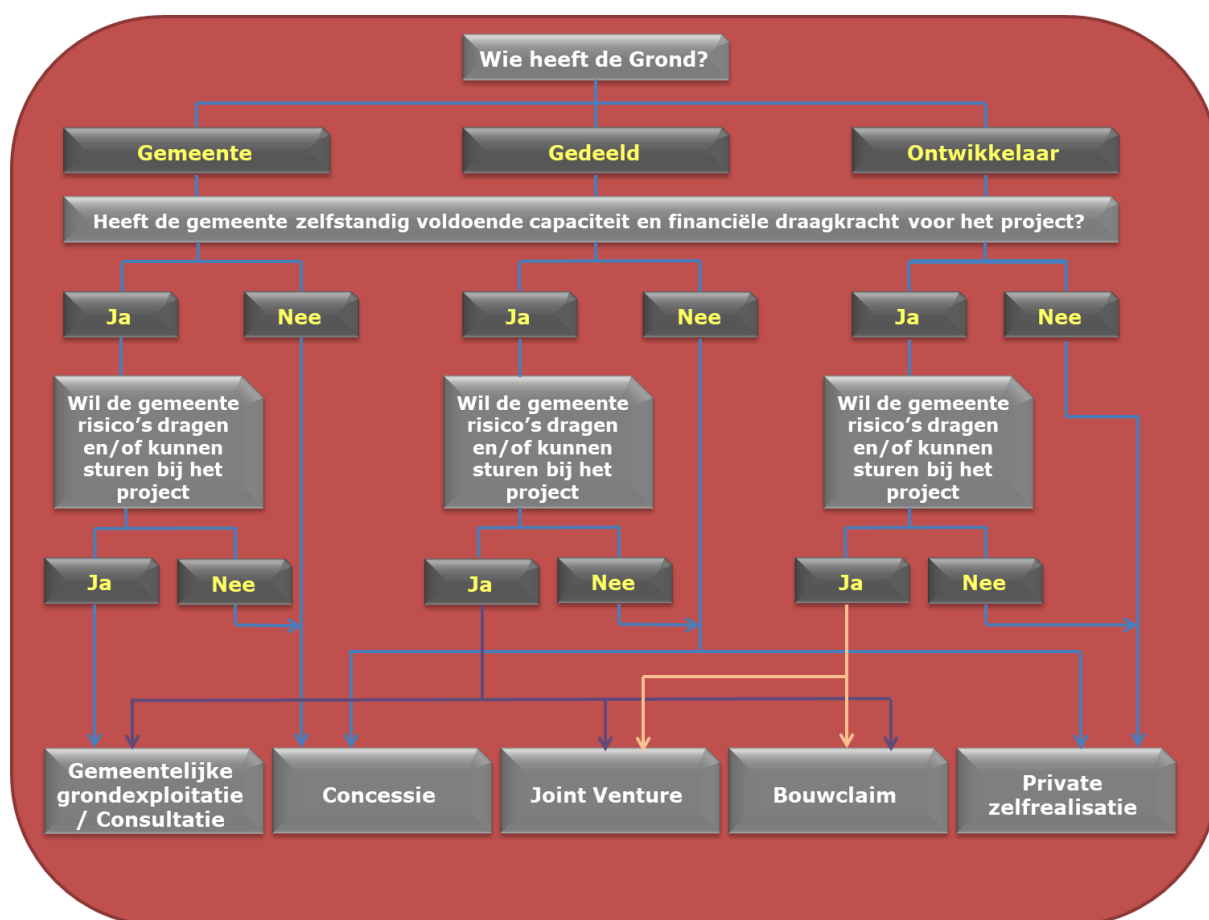
Bij faciliterend grondbeleid kiest de gemeente een meer beperkte regierol. Zij realiseert haar doelstellingen zonder eigendom van de grond te hebben, maar stelt ruimtelijke randvoorwaarden via het omgevingsplan en stelt kostenverhaal vast via anterieure overeenkomsten. Wanneer er geen overeenkomst wordt gesloten, gelden de publiekrechtelijke kostenverhaalsregels uit het omgevingsplan. Ook bij faciliterend beleid is juridische, financiële en organisatorische inzet nodig.

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

Naast projectmatige risico's spelen ook beleidsmatige en juridische randvoorwaarden een rol bij de keuze van een ontwikkelstrategie. Maatschappelijke ambities - versnelling woningbouw, borging van duurzaamheid, realisatie van publieke voorzieningen of versterking van centrumfuncties - moeten altijd juridisch worden vertaald in het grondbeleid. Zo kan de ambitie om duurzame bouw te stimuleren bijvoorbeeld worden vastgelegd via regels in het omgevingsplan of door duurzaamheidseisen in anterieure overeenkomsten op te nemen. Deze juridische vertaling bepaalt mede de afweging tussen een actieve, faciliterende of hybride rol van de gemeente.

3.6 Samenwerkingsmodellen

Het onderstaande schema (tabel 2) geeft een overzicht van de verschillende categorieën ontwikkelstrategieën, geordend van actief naar faciliterend grondbeleid, en wordt per model de strategische overweging weergegeven. In de praktijk is samenwerking met marktpartijen zelden zwart-wit. Gemeenten kunnen kiezen voor tussenmodellen.

Type grondexploitatie	Samenwerkingsmodel	Strategische overwegingen
Gemeentelijke GREX	Actieve Grondexploitatie (traditioneel model)	Gemeentelijke sturing is maximaal, evenals de financiële consequenties en risico's. Werkt goed wanneer de gemeente grondeigenaar is. Indien dit niet het geval is, moet een goede afweging plaatsvinden tussen mate van sturing tegenover de risico's. In dit model is het uitgangspunt dat de gemeente de gronden bezit of zich actief inspant.
	Bouwclaimmodel (via anterieure overeenkomst)	Risico's deels beperkt; grond wordt contractueel door de private partij overgedragen in ruil voor kavels. Gemeente blijft langdurig gebonden aan afspraken.
	Consultatiemodel	Gemeente blijft financieel verantwoordelijk; private partijen worden nauw betrokken bij de planvorming (consultatie).
Gezamenlijke GREX	Joint-Venture	De gemeente en de private partij werken nauw samen. Samenwerking wordt vastgelegd in gebiedsgerichte afspraken; exploitatieplan is optioneel. Voordeel ten opzichte van het traditionele model is dat de sturing en risico's worden gedeeld.
Private GREX	Concessiemodel	Voordeel is dat gemeente met weinig risico's een ontwikkeling kan laten realiseren op haar voorwaarden. Selectie van een private partner vindt plaats via gunnings- en aanbestedingsprocedure. Elementair is dat van tevoren bepaald moet worden welke eisen en wensen de gemeente heeft. Dit model is doelmatig bij betrekkelijk eenvoudige projecten.
	Faciliterend Grondbeleid	Hier loopt de gemeente weinig risico. Sturing vindt plaats via publiekrechtelijke instrumenten (Omgevingsplan en/of overeenkomsten). Voordeel van het werken met anterieure overeenkomsten is het de financiële risico's beperkt; ze kan immers de door haar te maken kosten verhalen.

Tabel 2: Strategische overwegingen bij ontwikkelstrategieën

3.7 Selectiemethoden

Voor de selectie van marktpartijen bij gronduitgifte zal, indien één of meer marktpartijen al grondposities hebben ingenomen, de gemeente met die partijen in onderhandeling treden over de voorwaarden waaronder zij kunnen ontwikkelen. Hebben marktpartijen geen grondeigendom of andere rechten, dan worden zij uitgenodigd om - binnen gestelde randvoorwaarden - een bod te doen voor de locatie.

Afhankelijk van de aard en omvang van het project en het te realiseren programma, gebeurt dit via een **onderhandse, meervoudig onderhandse, openbare of Europese** procedure. Het uitgangspunt is dat marktpartijen zoveel mogelijk in **concurrentie** worden geselecteerd, tenzij objectief gemotiveerd van deze lijn wordt afgeweken.

Conform het **Didam-arrest** van de Hoge Raad (2021 en 2024) is het aan de gemeente om te motiveren op basis van welke objectieve, toetsbare en redelijke criteria tot de conclusie is gekomen dat gegadigde als enige serieuze gegadigde gekwalificeerd kan worden. In andere gevallen moet de uitgifte via een transparante en non-discriminatoire procedure plaatsvinden. Dit is in lijn met het gelijkheidsbeginsel en wordt toegepast op alle gevallen van gronduitgifte.

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

Selectiemethoden	Vertrekpunt	Afwegingskader Locatie / inzet gemeente/ontwikkelaars
1. Openbare inschrijving	- Minimum bod/prijs (en evt. opbod ten behoeve van maximaliseren van kooppprijs) - Variërend van enkele stedenbouwkundige randvoorwaarden tot een vastgelegd stedenbouwkundig plan en beeldkwaliteit	- Eenvoudige project en/of één of meerdere zelfbouwkavels.
2. Selectie door offerteaanvraag bij meerdere ontwikkelaars	- Minimale prijs/EMVI (Economische Meest Voordelige Inschrijving) - Variërend van enkele stedenbouwkundige randvoorwaarden tot een vastgelegd stedenbouwkundig plan en beeldkwaliteit	- Overzichtelijk project en maatschappelijk/bestuurlijke risico's beperkt - Uitstekende locatie: weinig marktrisico's - In voorbereidingsfase capaciteit nodig - Projectontwikkende bouwer en/of architect
3. Selectie via een ontwikkel/ontwerpcontract	- Minimale prijs (eventueel ook bekend bij marktpartij) of EMVI - Bestuurlijke & beleidsmatige eisen (PvE) (minimaal aanwezig)	- Overzichtelijk maar meervoudig project - Ontwerpcreativiteit van marktpartij wordt benut - Beperkte capaciteit gemeente - Optimalisatie in keuze tussen kwaliteit en financiën is mogelijk - Projectontwikkende bouwer & architect of een projectontwikkelaar
4. Selectie van een PPS*-partner voor de haalbaarheidsfase	- Op basis van (integraal) PvE - Gedeelde regie/zeggenschap	- Complex project - Creativiteit van de markt en ambtenaren nodig - Projectontwikkelaar - Ambtelijke capaciteit aanwezig gedurende planvorming - Delen van kennis (samen deskundigheid)
*Publiek Private Samenwerking		
4.a Selectie van een PPS-partner voor de realisatiefase*	- Op basis van een ontwikkelvisie en haalbaarheidsstudie	- (Hogere) uitvoeringsrisico's - Delen van de winsten, c.q. verliezen - Samen optimaliseren - Ambtelijke capaciteit aanwezig - Projectontwikkende bouwer of combinatie van ontwikkelaars (afhankelijk van project) - Open eind regeling in financiële zin
*Fase volgt vaak op methode 4.		

4. Grondbeleidsaspecten

4.1 Gebruik van de instrumenten voor grondbeleid

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

- ❖ Verwervingsbeleid;
- ❖ Grondprijs- 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 of strategische verwerving;
- ❖ Voorkeursrecht (Omgevingswet);
- ❖ Onteigening (Aanvullingswet grondeigendom).

Per project wordt door het college de verwervingsstrategie afgewogen (zie ook figuur 2, blz.18).

Hierna worden deze grondbeleidsinstrumenten beschreven.

Minnelijke of strategische verwerving

De gemeente koopt grond (minnelijk) in goed overleg met de eigenaar. Bij strategische verwerving doet de gemeente dit vooruitlopend op toekomstige ontwikkelingen of om belangrijke gemeentelijke en maatschappelijke functies te realiseren die de markt niet oppakt en/of niet op de beschikbare locaties kunnen worden ontwikkeld.

Met het oog op optimale projectplanning en financiële beheersing worden parallel aan minnelijke onderhandelingen mogelijk ook de hierna beschreven formele grondbeleidsinstrumenten ingezet.

Voorkeursrecht

Vestiging van een voorkeursrecht brengt mee dat bij voorgenomen verkoop de grond eerst aan de gemeente te koop moet worden aangeboden. Dit instrument, dat het vroegere Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) vervangt en nu is geïntegreerd in de Omgevingswet, kan de gemeente helpen regie te houden op strategische grondposities. Het voorkeursrecht kan alleen worden ingezet als dit aansluit bij de Omgevingsvisie en vastgestelde beleidsdoelen. Het wordt uitsluitend toegepast op strategische locaties waar gemeentelijke regie noodzakelijk is en altijd via een raadsbesluit. Omdat het een passief en juridisch complex instrument is, afhankelijk van de verkoopbereidheid van eigenaren, brengt het aanzienlijke financiële risico's en administratieve lasten met zich mee.

Onteigening

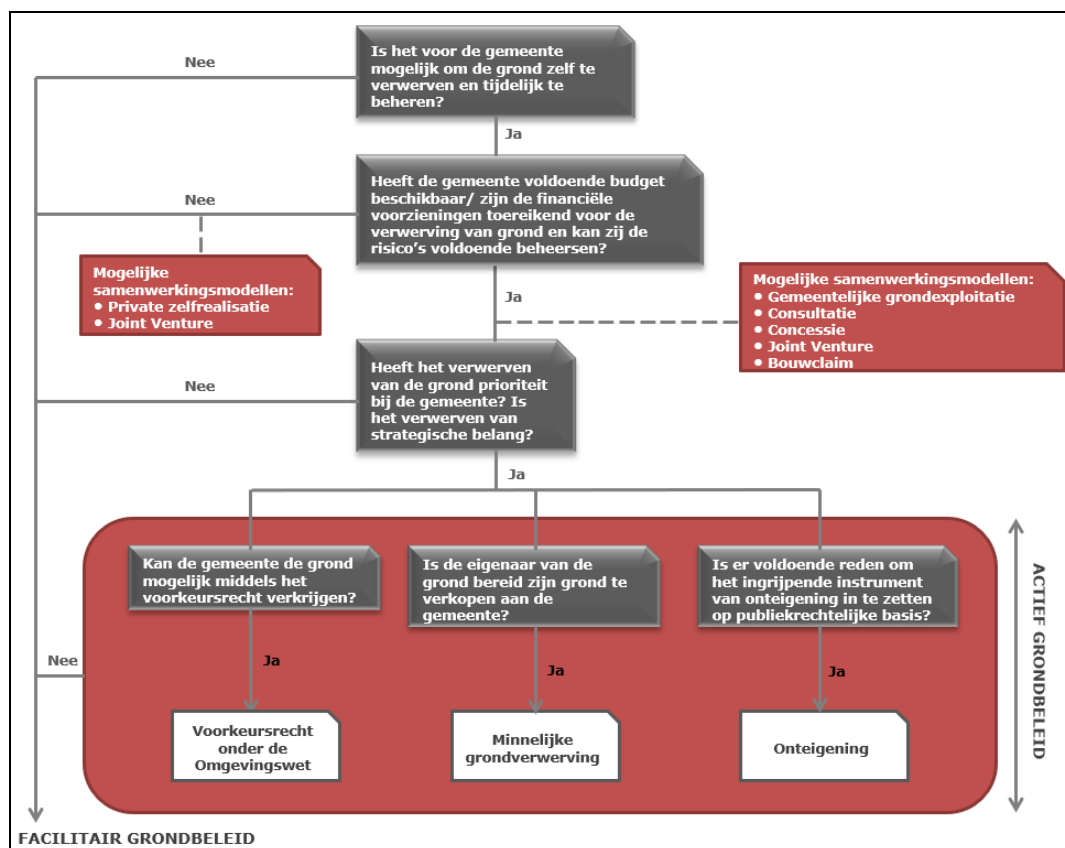
Onteigening is een uiterste middel dat de gemeente kan inzetten wanneer het verwerven van gronden via minnelijke weg niet mogelijk blijkt. Het doel van onteigening is om grond of gebouwen te verkrijgen die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van een publiek belang, zoals woningbouw, infrastructuur of groenvoorzieningen.

De onteigeningsbevoegdheid is sinds de inwerkingtreding van de Omgevingswet ondergebracht in de Aanvullingswet grondeigendom. De wet schrijft voor dat de gemeente altijd eerst moet aantonen dat zij serieus heeft geprobeerd de grond minnelijk te verwerven.

Parallel aan de minnelijke grondverwerving en de planologische procedure kan, indien gewenst in het kader van het 'tweesporenbeleid', meteen onteigening worden voorbereid. Belangrijkste uitgangspunten zijn:

- **Publiek belang:** er moet sprake zijn van een duidelijke maatschappelijke noodzaak (bijv. woningbouwopgave, aanleg weg of park);
- **Minnelijke onderhandeling:** aantoonbaar zorgvuldig gevoerde onderhandelingen;
- **Schadevergoeding:** eigenaren hebben recht op volledige schadeloosstelling (marktwaarde + bijkomende schade);
- **Procedurele zorgvuldigheid:** de procedure is juridisch complex en kent formele stappen, waaronder inspraak en rechterlijke toetsing.

Onteigening zal terughoudend moeten worden ingezet omdat het ingrijpt op het bezit van mensen en is voor het laatst toegepast in de Duivenvoordecorridor.



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 grondaan- en verkoop 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 Uitgifte in eigendom (Koop)

Bij de bepaling van de grondprijs (marktwaarde) hanteert de gemeente een grondprijsmethodiek die aansluit bij de functie waarvoor de grond wordt gebruikt. De waarde van een perceel is immers in sterke mate afhankelijk van de uiteindelijke bestemming.

Het hanteren van een transparante en consistente methodiek is van belang om invulling te geven aan de verplichtingen uit de Omgevingswet en de Aanvullingswet grondeigendom, en om te voorkomen dat sprake is 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	Grondprijsmethode	Aandachtspunt
A1 Woningbouw Sociaal (huur)	Residuele en/of comparatieve grondprijs	Gedifferentieerd één- en meergezinswoningen. Afspraken met corporaties
A2 Middenhuur	Residuele grondprijs	Huurplafond en instandhoudingstermijn en/of zelfbewoningsplicht; vastleggen in overeenkomst
A3 Goedkope/betaalbare koop	Residuele grondprijs	Prijsgrenzen woonvisie/regio; borging betaalbaarheid
A4 Vrije sector koop/huur	Taxatie, residuele grondprijs/marktconform	O.b.v. locatie, typologie en programma
A5 Vrije kavels (PO)	Taxatie, residuele grondprijs/marktconform	O.b.v. ligging, bouwmogelijkheden. Per kavel.
A6 Bijzondere woon-doelgroepen	Residueel en/of kostprijsbenadering	Spreiding conform woonambitie; ouderen, statushouders, etc.
A7 Tijdelijke/flexwoningen	Residueel en/of kostprijsbenadering	Tijdelijke uitgifte of erfpachtcanon
B Bedrijven(terreinen)	Taxatie, residuele grondprijs/marktconform	Afhankelijk van milieucategorie en kavelgrootte
C Kantoren	Taxatie, residuele grondprijs/marktconform	herontwikkeling/transformatie in overweging
D Detailhandel, horeca, hotel en overige bedrijvigheid	Taxatie, residuele grondprijs/marktconform	Afhankelijk van locatieprofiel en passantenstromen
E1 Maatschappelijke voorzieningen - niet commercieel	Taxatie, kostprijsbenadering en/of comparatieve grondprijs	Uitgangspunt is kostendekkend
E2 Maatschappelijke voorzieningen - commercieel	Taxatie, residuele grondprijs/marktconform	Afhankelijk van exploitatie/businesscase
F1 Snippergroen	Taxatie, residuele en/of comparatieve grondprijs en/of biedprijs	Minimale grondprijs per transactie + admin.kosten en minimaal kostprijs en/of marktconform
F2 Parkeren	Taxatie, kostprijsbenadering of residuele grondprijs/marktconform	Openbaar of commercieel
G Duurzame energie / nutsvoorziening / infrastructuur	Marktconforme vergoeding en/of comparatieve grondprijs	O.b.v. capaciteit of kostprijs
H Landbouw / tijdelijk agrarisch gebruik	Marktconforme vergoeding conform kaders	Geen duurzaam gebruiksrecht

Tabel 4: Functie-Grondprijsmethodiek

Het college van burgemeester en wethouders stelt in principe ieder jaar een grondprijsbrief vast waarin, voor zover mogelijk, de concrete grondprijzen worden benoemd. Bij niet-noemenswaardige wijzigingen of beperkte aanpassingen blijft de bestaande grondprijsbrief van kracht, aangezien het in dat geval niet noodzakelijk is een nieuwe vast te stellen. De hierboven genoemde grondprijsmethodieken zullen als uitgangspunt gelden voor de concreet te benoemen grondprijzen¹. 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 transactieprijzen 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 gedaan door een onafhankelijk en gediplomeerd taxateur. Vaak een combinatie tussen methode A. en B.

D. Kostprijsmethode

De kostprijsbenadering bepaalt de grondprijs op basis van alle kosten die de gemeente maakt om de grond uit te geven. Dit omvat in principe de verwervingskosten; de kosten voor bouw- en woonrijp maken van de grond, de plan- en apparaatskosten, de kosten voor bovenwijkse voorzieningen en verevening evenals de rente- en financieringskosten en eventuele sloop- of saneringskosten. De optelsom van deze kosten vormt de minimale uitgifteprijs bij de kostprijsbenadering.

¹ (Indien waarde van de gekozen grondprijsmethodiek lager uitvalt dan de vermelde minimumprijs in de grondprijsbrief, wordt gekozen voor de minimumprijs)

E. Grondprijs op basis van biedprocedure

Deze methodiek gaat uit van het aanbieden van grond in de vrije markt, waarbij de grond wordt verkocht aan de bieder die het beste voldoet aan de door de gemeente gestelde voorwaarden, waarbij zowel prijs als kwaliteit een rol spelen. Belangrijk hierbij is het zorgvuldig bepalen van de strategie en de spelregels van de biedprocedure. De gemeente kan daarbij een minimumprijs hanteren, die vaak gelijk is aan de kostprijs van de grond. Op die manier wordt gegarandeerd dat de gemaakte kosten van verwerving, bouw- en woonrijp maken, plan- en apparaatskosten, bovenwijkse voorzieningen, rente en eventuele sloop- of saneringskosten worden terugverdiend, terwijl de biedprocedure toch de voordelen van een marktgerichte verkoop behoudt.

F. Vaste grondprijs

Bij deze methode wordt een grondprijs gehanteerd die wordt aangeduid als prijs per object of per m² grond. Vaak toegepast bij standaardsituaties zoals sociale huurwoningen. 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 Andere uitgiftevormen

Naast gronduitgifte in eigendom bestaat in een beperkt aantal gevallen ook (erf)pacht, recht van opstal, bruikleen en verhuur van gronden. Contractbeheer ziet er op toe dat afspraken worden nageleefd. In onder meer de pacht-, erfpacht en/of huurovereenkomst worden afspraken gemaakt over de indexering van de overeengekomen pacht- of huurprijzen. Als basis voor de indexering wordt de Consumentenindex prijzen alle huishoudens gehanteerd. De te onderscheiden vormen:

Pacht

Pacht heeft alleen betrekking op agrarische grond. Voor pachtovereenkomsten ingegaan op of na 1 september 2007 geldt de maximale pachtprijs per pachtregio als maximaal te betalen pachtprijs, de zogenaamde regionorm. Voor pachtovereenkomsten ingegaan vóór 1 september 2007 wordt de pachtprijs van rechtswege gewijzigd met een regionaal veranderpercentage.

In de gevallen dat de pachter en verpachter vrij zijn om de pachtprijs te bepalen (zoals bij pacht van geringe oppervlakten, teeltpacht en geliberaliseerde pacht voor los land voor 6 jaar of korter) wordt voor de vergoeding aangesloten bij de regionorm zoals die jaarlijks wordt bepaald door de Rijksoverheid. Voor Voorschoten geldt het pachtprijsgebied Westelijk Holland.

Indien er specifieke object gebonden omstandigheden zijn die een lagere pachtprijs rechtvaardigen, zal met die omstandigheden bij prijsbepaling rekening worden gehouden, rekening houdend met de bedoeling van de wet.

Recht van opstal

Het recht van opstal (ook wel opstalrecht genoemd) is een (zakelijk) recht om in, op of boven een onroerende zaak van een andere persoon gebouwen, werken of beplantingen (de zogenaamde opstallen) in eigendom te hebben of te verkrijgen.

Door het vestigen van een recht van opstal ontstaat als het ware een (juridische) scheiding tussen de ondergrond en datgene dat daarop is gebouwd of geplaatst.

- Degene die het recht van opstal heeft, heet **opstalhouder**.
- De eigenaar van de grond waarop een opstalrecht is gevestigd, wordt blote eigenaar of **opstalgever** genoemd.
- **Retributie** is de benaming van de vergoeding die voor het recht van opstal wordt betaald. De jaarlijkse retributie komt tot stand door de reële marktwaarde van de grond (waarde in het economisch verkeer) te vermenigvuldigen met een percentage.

Het is mogelijk om in de akte van vestiging van het recht van opstal een verplichting op te leggen aan de opstalhouder voor de op de al dan niet terugkerende tijdstippen een retributie te betalen. Tevens kan het college bepalen of het eventuele afkopen van de retributie wenselijk is.

Indien een recht van opstal wordt gevestigd ten behoeve van nutsvoorzieningen of ten behoeve van commerciële doeleinden, zal de verplichting tot het betalen van retributie aan de opstalhouder worden opgelegd. De hoogte van deze retributie wordt vastgesteld aan de hand van de vigerende verordening precariobelasting Voorschoten.

Afhankelijk / onafhankelijk opstalrecht

Naar aanleiding van het grondbeleid en het gekozen doel dat de gebruiker heeft met de grond kan er gekozen worden voor een afhankelijk of onafhankelijk opstalrecht. Een afhankelijk opstalrecht wordt gekoppeld aan een andere overeenkomst over de grond, bijvoorbeeld een huurovereenkomst. Door een huurafhankelijk opstalrecht te vestigen, vervalt het opstalrecht automatisch als de huurovereenkomst eindigt.

Daarnaast bestaat het onafhankelijke of zelfstandige opstalrecht. Dit opstalrecht bestaat onder zijn eigen voorwaarden en zal in de akte een duur aangeven. Het voordeel van deze vorm van opstalrechten is dat het bezwaard kan worden met hypotheek en daardoor investeringen in opstallen kan ondersteunen.

Bruikleen

Bij bruikleen van gemeentegrond wordt in dit geval exclusief gebruik verstaan: de grond mag alleen nog gebruikt worden door de gebruiker, tenzij hij hierover met de gemeente andere afspraken maakt. Gronden worden in bruikleen gegeven als verwacht wordt dat het gebruik van de gronden zeer tijdelijk is en de verantwoordelijkheid voor het beheer en onderhoud van de grond bij de gemeente blijft. Tegenover bruikleen staat geen gebruiksvergoeding; dan wordt het huur. De bruiklener is wel verplicht de grond en wat er op staat netjes te onderhouden. Het in gebruik geven van gronden wordt vastgelegd in een bruikleenovereenkomst.

Erfpacht

Een alternatief voor verkoop van bouwgrond is uitgifte in erfpacht. Uitgifte in erfpacht behoort echter in uitzonderlijke gevallen tot de mogelijkheden omdat het in eerste instantie via een bruikleenovereenkomst geregeld kan worden. Erfpacht is een zakelijk recht – al dan niet in combinatie met een opstalrecht - waarbij de grondeigenaar het gebruiksrecht over de grond afstaat aan de erfpachter. De erfpacht eindigt niet als de verpachter sterft (of de pacht opzegt). De erfpachthouder heeft in economische zin een positie die nagenoeg gelijk is aan de positie van de eigenaar. Mochten er vanuit de markt concrete vragen ontstaan naar erfpacht, dan is het college bereid één en ander nader te onderzoeken op haalbaarheid daarvan. Uiteraard moeten deze handelingen passen binnen de door de raad vastgestelde kaders.

Huur

De gemeente Voorschoten kent een aantal verhuursituaties van gronden. Dit kan zijn verhuur ten behoeve van commerciële doeleinden, zoals (horeca)terrassen, of niet commerciële doeleinden, zoals gebruik openbare ruimten, snippergroen en volkstuinen.

Terrassen: Terrassen ten behoeve van commerciële doeleinden zijn meestal aan horeca gerelateerd. Terrasverkoop geven met name in de zomer een significante omzetverhoging. Inmiddels zijn in de winter ook terrassen toegestaan. De gemeente Voorschoten heeft de heffing ervan geregeld in de precarioverordening.

Volkstuinen: De volkstuinen kunnen op verschillende manieren verhuurd worden. Het kan via een zelfstandige vereniging, die een totale huursom betaalt aan de gemeente onafhankelijk van het aantal verhuurde tuintjes. De individuele verhuur van de tuintjes is de verantwoordelijkheid van de volkstuinvereniging. De volkstuintjes worden individueel verhuurd en de huurder betaalt een huursom per jaar aan de gemeente. In Voorschoten zijn alle volkstuinen verhuurd via de Volkstuinvereniging Voorschoten.

Snippergroen: In geval van verhuur van grond wordt de huurprijs bepaald op 5% van de marktwaarde, vrij van huur en gebruik, dan wel de volgens deze Nota bepaalde waarde indien het perceel bouwgrond of een groen/reststrook betreft. Jaarlijks wordt de huur geïndexeerd met de geharmoniseerde prijsindex van consumentenprijzen (HICP), zoals dit wordt gepubliceerd door het CBS.

4.3.4 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, waarbij += 'gunstig', 0 = 'neutraal' en -= 'ongunstig'.

Micro (woningniveau)			
Hoofdditem	Deelitem	Invloed	Deelitem
Flexibiliteit	Aanpasbaar	+	Verhoogt marktwaarde en afzetmogelijkheden, kan extra bouwkosten veroorzaken
	Casco	0/+	Meer investeringsruimte voor koper, kan prijs beïnvloeden afhankelijk van vraag
	'Levensloopbestendig'	+	Breder afzetbereik, toekomstige vraagzekerheid. Soms extra ontwerpkosten
Architectuur		-/0/+	Uniek of aantrekkelijk ontwerp kan prijs verhogen. Werkt ook kostenverhogend
Duurzaamheid		0/+	Lagere exploitatiekosten zijn waardeverhogend. Soms hogere initiële kosten.
Materiaalgebruik		0/+	Afhankelijk van kwaliteit en uitstraling. Kan grondprijs drukken.
Parkeren	Onder de woning	-/0/+	Premium, ruimtebesparend. Maar is duur in aanleg.
	Garage op eigen erf	+	Meerwaarde voor koper
	Hoven	+	Groene ruimte verhoogt kwaliteit en prijs, maar kost grondoppervlak
Veiligheid		+	Over het algemeen een positieve invloed op koopbereidheid en prijs

Macro (omgevingniveau)			
Verkaveling		0/+	Afhankelijk van efficiëntie en markt
Variatie in verschijningsvormen	Architectuur	+	Afwisseling kan aantrekkelijkheid verhogen
	Stedenbouw	+	Bij goed ontwerp. Bij complexe plannen zijn de ontwikkelkosten hoger
Kwaliteit openbare ruimte	Groen	-/0/+	Verhoogt woonkwaliteit. Bij hoge onderhoudskosten ongunstig
	Verharding	0/+	Afhankelijk van materiaalkeuze en prijs
	Integraal waterbeheer	-/0/+	Klimaatadaptief en toekomstbestendig. Kan investeringskosten verhogen
	Afscheiding privé-openbaar	0	Afhankelijk van sociale voorkeuren
Duurzaamheid		+	Langetermijnwaarde en maatschappelijke voorkeur
Voorzieningenniveau	Winkels	+	Voorzieningen verhogen woonwaarde. Initiële kosten kunnen grondprijs drukken
	Scholen	+	Gezinnenbereik
	Openbaar vervoer	+	Toegankelijkheid
	Ontsluiting	0/+	Verkeer/bereikbaarheid. Extra infrastructuur kan kosten verhogen
	Sport en recreatie	+	Kwaliteit leefomgeving
	Fietsenstalling	+	Praktisch, vooral in stedelijke context
	Afvalinzameling	0	Basisvoorziening, noodzakelijk maar nauwelijks waardeverhogend

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). Conform de Omgevingswet is het kostenverhaal verplicht voor gemeenten bij bouwplannen waarvoor publieke kosten worden gemaakt én een omgevingsvergunning nodig is. Dit kostenverhaal kan worden geborgd via een anterieure overeenkomst of via regels in het omgevingsplan, waarmee het exploitatieplan (onder de oude Wro) is komen te vervallen.

Kostenverhaal is nu geregeld in:

- artikel 13.11 e.v. van de Omgevingswet;
- artikel 8.15 van het Omgevingsbesluit is de kostensoortenlijst opgenomen voor de verhaalbare kostensoorten;
- hoofdstuk 13 (art. 13.1. e.v.) van de Omgevingsregeling bepaalt de hoogte en begrenzing van deze kostensoorten.

Onderstaande tabel geeft de vormen van kostenverhaal onder de Omgevingswet weer.

Vorm van kostenverhaal	Toepassing	Kenmerken
Anterieure overeenkomst	Wanneer initiatiefnemer bereid is vooraf afspraken te maken	Flexibel, vrijwillig, ook voor bovenplanse bijdragen, privaatrechtelijk
Omgevingsplan (kostenverhaalsregels)	Indien geen overeenkomst tot stand komt	Verplicht, publiekrechtelijk, alleen verhaalbare kosten volgens Bkl
Bruikleenconstructie / uitgifteprijs	Bij gemeentelijke grondeigendom	Kosten verrekend in overeenkomst of verkoopprijs; kostenverhaal anderszins verzekerd
Geen kostenverhaal nodig	Als er geen kosten gemaakt worden, of al zijn verhaald	Geen baat, geen publieke kosten, of reeds verzekerd in eerdere afspraken

Tabel 6: vormen van kostenverhaal

4.4.1 Kostenverhaal; privaatrechtelijk of publiekrechtelijk

Indien de gemeente zelf eigenaar is van de ontwikkellocatie, worden de kosten voor de verwerving, bouw- en woonrijpmaakwerkzaamheden opgenomen in de uitgifteprijs of canon. Kostenverhaal vindt dan plaats via de grondtransactie en is dus anderszins verzekerd.

Wanneer een derde eigenaar is van de ontwikkellocatie, wordt het kostenverhaal bij voorkeur geregeld via een **anterieure overeenkomst**. In dat geval maakt de gemeente vóór het verlenen van de omgevingsvergunning of vaststelling omgevingsplan afspraken met de initiatiefnemer over de kosten die door de gemeente worden gemaakt. Deze privaatrechtelijke route biedt flexibiliteit en maatwerk. Als er géén overeenkomst tot stand komt, is de gemeente verplicht om via het **omgevingsplan** kostenverhaal publiekrechtelijk af te dwingen, conform artikel 13.11 e.v. van de Omgevingswet.

Anterieure overeenkomst

De anterieure overeenkomst is vormvrij en blijft de meest gebruikte vorm van kostenverhaal. Hierin kunnen afspraken worden opgenomen over:

- gemeentelijke plankosten; direct en indirect.
- bovenwijkse voorzieningen en/of bovenplanse verevening;
- financiële bijdragen aan (publieke) functies buiten het plangebied;
- planschade;
- en eventueel verevening of bijdragen aan gebiedsfondsen.

De gemeente Voorschoten hecht waarde aan rechtszekerheid en maatwerk, en streeft naar duidelijke afspraken vooraf. Daarbij houdt zij rekening met de Europese regelgeving op het gebied van aanbesteding en staatssteun. Onder omstandigheden kan een overeenkomst immers worden aangemerkt als een verkapte opdrachtrelatie. Dit is het geval indien:

1. de gemeente een **rechtstreeks economisch belang** heeft bij het bouwwerk;
2. er sprake is van een **juridisch afdwingbare bouwplicht**;
3. en de gemeente eisen stelt **buiten het publieke kader** (zoals esthetische of functionele eisen die niet planologisch onderbouwd zijn).

In dergelijke gevallen zal terughoudend worden omgegaan met nadere eisen in de overeenkomst.

Kostenverhaal via het omgevingsplan

Als er geen overeenkomst wordt gesloten dan verhaalt de gemeente de kosten op basis van de regels in een omgevingsplan, een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit of een projectbesluit. De gemeenteraad stelt dan regels vast waarin het verplichte kostenverhaal is opgenomen. Deze regels moeten aansluiten op de kostenverhaalplichtige activiteiten (Artikel 8.13 e.v. van het omgevingsbesluit en mogen alleen betrekking hebben op wettelijke verhaalbare kosten. Er moet dan een kostenverhaalbeschikking worden afgegeven en pas na betaling mag begonnen worden met bouwen.

De omgevingsvergunning kan in dat geval alleen worden verleend als is aangetoond dat het kostenverhaal overeenkomstig de regels is verzekerd. Het exploitatieplan als apart instrument is met de inwerkingtreding van de Omgevingswet vervallen.

4.4.2 Aan grondexploitatie toerekenbare kosten

De kosten die de gemeente in de exploitatieopzet van een plan mag opnemen, zijn limitatief vastgelegd in de kostensoortenlijst van het Omgevingsbesluit (bijlage IV). 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 plankosten; zowel direct als indirect;
 - de kosten en opbrengsten van tijdelijk beheer van de verworven gronden;
 - de kosten van niet terugvorderbare belastingen (BTW en andere belastingen);
 - rentekosten en –opbrengsten.
- ❖ De kosten van voorzieningen ten behoeve van de grondexploitatie;
- ❖ De kosten van tegemoetkoming van nadeelcompensatie (voorheen planschade).

Kosten van voorzieningen

De in het Omgevingsbesluit genoemde kostensoorten omvatten ook de kosten van aanleg van voorzieningen die tot de grondexploitatie gerekend kunnen worden. Andere voorzieningen dan die in de kostensoortenlijst genoemd mogen niet worden toegerekend aan de grondexploitatie, omdat ze niet direct toerekenbaar zijn aan de ontwikkeling van de grond en hun financiering plaatsvindt uit algemene middelen. Alleen kosten die rechtstreeks bijdragen aan de ontwikkeling en verkoopwaarde van de grond kunnen worden verhaald. Voor voorzieningen die buiten deze toerekenbaarheid vallen, kan bij actieve grondexploitaties een afzonderlijke besluitvorming over winstbestemming plaatsvinden, zodat deze kosten op een andere manier kunnen worden gedekt en risico's kunnen worden afgedekt.

Bovenwijkse voorzieningen en bovenplanse verevening

De Omgevingswet maakt onderscheid tussen kosten die rechtstreeks samenhangen met een bouwinitiatief (**regulier kostenverhaal**) en kosten die een **bovenplanse of bovenwijkse werking** hebben.

Bovenwijkse voorzieningen zijn investeringen waarvan het nut zich uitstrekt over meerdere locaties of wijken. Voorbeelden zijn hoofdontsluitingswegen, waterberging, bovenwijkse groenstructuren of maatschappelijke voorzieningen met een bovenwijkse functie. Deze kosten kunnen in beginsel naar rato in de exploitatie worden betrokken, mits voldaan wordt aan de criteria **profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit**.

Profijt: de ontwikkeling moet voordeel hebben van de voorziening.

Toerekenbaarheid: er moet een duidelijk verband zijn tussen de ontwikkeling en de voorziening.

Proportionaliteit: de bijdrage moet in verhouding staan tot het gebruik/voordeel dat de ontwikkeling heeft.

Bovenplanse verevening betreft kosten die niet rechtstreeks aan een concreet plan zijn toe te rekenen, maar wel samenhangen met bredere maatschappelijke doelstellingen. Dit kan bijvoorbeeld inhouden dat een winstgevende locatie bijdraagt aan een verliesgevende locatie, of dat bijdragen worden gevraagd voor maatschappelijk belangrijke functies zoals betaalbare woningbouw of duurzaamheid.

Om dergelijke kosten te kunnen verhalen, is beleidsmatige verankering noodzakelijk. Daarom onderzoekt de gemeente Voorschoten de mogelijkheid om in een afzonderlijk **programma kostenverhaal** vast te leggen voor welke bovenwijkse voorzieningen en maatschappelijke doelen een **fondsbijdrage** kan worden gevraagd en hoe de bestedingen plaatsvinden. Deze bijdragen zijn niet verplicht, maar kunnen worden afgesproken via het omgevingsplan of in anterieure overeenkomsten. De hoogte en toepassing van een fondsbijdrage worden bestuurlijk vastgesteld door de gemeenteraad.

Nadeelcompensatie (voorheen planschade)

Door rechtmatige besluiten of handelingen van de overheid, zoals het vaststellen van een omgevingsplan of het verlenen van een omgevingsvergunning, kunnen omwonenden of andere belanghebbenden schade lijden. Deze schade valt onder het regime van **nadeelcompensatie**, zoals geregeld in **artikel 15.1 van de Omgevingswet** en verder uitgewerkt in het **Besluit nadeelcompensatie Omgevingswet**. Dit is de opvolger van de planschaderegeling onder de Wet ruimtelijke ordening (Wro). Nadeelcompensatie is met name relevant bij (her)ontwikkelings- en inbreidingsprojecten.

De schade kan vooraf in beeld worden gebracht met behulp van een nadeelcompensatierisicoanalyse. Indien de gemeente een faciliterende rol heeft in het grondbeleid, ligt de verantwoordelijkheid voor het opstellen van deze analyse bij de ontwikkelende partij. Het beleid van de gemeente Voorschoten is dat de kosten van nadeelcompensatie op deze partij worden verhaald, indien en voor zover dit juridisch mogelijk is. Dit wordt vastgelegd in een anterieure overeenkomst.

4.4.3 Niet-financiële afspraken

De Nota Grondbeleid richt zich in de eerste plaats op de financiële aspecten van het kostenverhaal. De Omgevingswet (artikel 13.11 e.v.) biedt gemeenten echter ook de mogelijkheid om in anterieure overeenkomsten nadere afspraken te maken die niet direct financieel van aard zijn, maar wel essentieel zijn voor een goede ruimtelijke en maatschappelijke inpassing van projecten.

Voorbeelden van dergelijke niet-financiële afspraken zijn:

- **Ruimtelijke kwaliteit:** architectuur en beeldkwaliteit, duurzaamheidseisen, klimaatadaptieve maatregelen, materiaalgebruik, inrichting en gebruik van de openbare ruimte.
- **Sociaal-maatschappelijke doelen:** realisatie van betaalbare en/of sociale woningbouw, differentiatie in woningtypologieën, toevoeging van maatschappelijke voorzieningen (scholen, sport, zorg).
- **Procesafspraken:** fasering van de ontwikkeling, samenwerking en afstemming met de gemeente, communicatie met bewoners en belanghebbenden, wijze van participatie.
- **Beheer en onderhoud:** afspraken over eigendom, overdracht, beheer en instandhouding van openbare voorzieningen, zoals groen, wegen, water en speelvoorzieningen, en eventuele mandeligheid.

Door deze afspraken naast de financiële afspraken over kostenverhaal expliciet in de Nota Grondbeleid te benoemen, wordt onderstreept dat de gemeente niet alleen stuurt op financiële haalbaarheid, maar ook op de **integrale kwaliteit en maatschappelijke waarde** van gebiedsontwikkelingen. Dit draagt bij aan het realiseren van duurzame, leefbare en toekomstbestendige woon- en werkomgevingen.

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/het perceel 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 agrarische gronden waarvan de ontwikkeling langer op zich laat wachten, 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 gemeente Voorschoten voert het project 'Snippergroen' uit om duidelijkheid te scheppen over het gebruik en eigendom van kleine stroken openbaar groen direct grenzend aan woningen of tuinen. Het doel is een eenduidige regeling te creëren waarbij alle inwoners hetzelfde bedrag per vierkante meter betalen bij aankoop of, in bepaalde gevallen, huur van deze grond. Zo wordt het gebruik van snippergroen transparant en gelijkwaardig voor iedereen.

In de loop der jaren is het gebruik van snippergroen soms gegroeid, bijvoorbeeld doordat grond ongemerkt bij tuinen werd getrokken of via eerdere gebruiksovereenkomsten. Nieuwe wetgeving en gemeentelijk beleid maken het noodzakelijk dat alle inwoners volgens dezelfde regels gebruikmaken van deze grond. Het project regelt daarom de voorwaarden voor aankoop, huur en gebruik, zodat toekomstige situaties duidelijk, transparant en eerlijk zijn.

Bij de beoordeling van een verzoek tot aankoop van snippergroen wordt, vanuit diverse disciplines integraal gekeken of verkoop mogelijk dan wel wenselijk is.

Bij de beoordeling van een stukje snippergroen kijkt de gemeente Voorschoten naar een aantal belangrijke punten:

1. **Toekomstige plannen** – Zijn er ontwikkelingen die het gebruik van de grond beïnvloeden?
2. **Verkeersveiligheid en bereikbaarheid** – Heeft het gebruik van de grond gevolgen voor de veiligheid of doorstroming van verkeer?
3. **Straatmeubilair** – de gemeente bepaalt of en hoe deze eventueel verplaatst kunnen worden.
4. **Brandweer** – Zijn er voorzieningen of toegangspaden die vrij moeten blijven voor brandweer en hulpdiensten?
5. **Ondergrondse en bovengrondse voorzieningen** – Zoals riolering, kabels, leidingen, nutsvoorzieningen en andere bouwwerken; de grond moet veilig gebruikt kunnen worden.
6. **Groenstructuur** – Het gebied moet passen binnen de bestaande groene zones van de wijk of hoofdgroenstructuur.
7. **Bodem en archeologie** – Er wordt gekeken of er bodemverontreiniging is of archeologische waarden aanwezig zijn die behouden moeten blijven.

Op basis van deze criteria bepaalt de gemeente of het stuk snippergroen geschikt is voor aankoop of tijdelijk gebruik door inwoners.

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 worden gepubliceerd in de Grondprijsbrief en zullen jaarlijks worden geïndexeerd.

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

5. (Financiële) Organisatie

5.1 Verantwoordelijkheden en bevoegdheden van raad en college

Op grond van de gemeentewet² 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 verplichtingen³.

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

² Hoofdstuk X, Artikel 160-169

³ Financiële verordening gemeente Voorschoten

	Gemeenteraad	College
• Grondbeleid	Stelt Nota Grondbeleid, omgevingsvisie, programma en plannen vast	Bereidt voor en voert uit
• 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)
	strategische en beleidsmatige beslissingen rondom grond en ruimtelijke ordening)	Voorbereiding en uitvoering van bijvoorbeeld voorkeursrecht of onteigeningsprocedure
• Uitgifte	Vaststellen kaders voor grondprijsbepaling	Vaststellen (methode voor bepaling van) grondprijzen: grondprijfsbrief
	Vaststellen algemene voorwaarden voor verkoop en uitgifte	Uitgeven van (bouwrijpe) grond
• Kostenverhaal	Vaststellen Omgevingsplan	Voorbereiding en aangaan van anterieure/exploitatie overeenkomsten binnen de beleidskaders
	Vaststellen programma kostenverhaal	
• Grondexploitatie	Openen voorlopige grondexploitatie o.b.v. globale haalbaarheidsberekening (start ontwerpfase)	
	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 (initiatieffase)

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 van gebiedsontwikkeling (figuur 3).



Figuur 3: De fasen van gebiedsontwikkeling

5.4 Financieel kader

Strategie en aanpak van planontwikkeling en -uitvoering 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 omgevingsplan(wijziging) of programma 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 weerstandvermogen 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 weerstandvermogen. 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 weerstandvermogen 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. Op grond van het BBV dienen verliesgevendende grondexploitaties (zoals bij de Voorschotense grex Duivenvoordecorridor) voorzieningen te getroffen ter grootte van het verwachte verlies gerekend op basis van de contante waarde.

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 door middel van de Paragraaf "Weerstandvermogen en Risicobeheersing" van de Programmabegroting en de Jaarstukken. De risicoanalyse dient ook ter onderbouwing van het weerstandvermogen.

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 beleidskeuzes

Omwillen 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 aan- en verkopen	Mate van regie i.c.m. grondpositie
5.	Overeenkomsten	Soorten van overeenkomsten
6.	Grondprijsbeleid	Uitgangspunt marktconforme grondprijzen
7.	Huurprijsbeleid	Uitgangspunt marktconforme huurprijzen
8.	Bouwplicht	Rekeninghoudend met Europese regelgeving
9.	Grondtransacties	Aan- en verkoop of (ver)huur van grond
10.	Nadeelcompensatie	Het verhalen van (plan)schade op de initiatiefnemer

1. Algemeen te voeren grondbeleid

Vormen van grondbeleid.

De mate van gemeentelijke interventie (tussenkost) 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. Overeenkomsten

Onder de Omgevingswet sluit de gemeente bij voorkeur een **anterieure overeenkomst** met initiatiefnemers, voorafgaand aan een omgevingsvergunning of planwijziging. Hierin worden afspraken gemaakt over **kostenverhaal**, zoals plankosten, infrastructuur, bijdragen aan voorzieningen buiten het plangebied alsmede niet financiële afspraken. Deze privaatrechtelijke route biedt flexibiliteit en voorkomt dat kostenverhaal via het omgevingsplan moet worden afgedwongen.

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 gehanteerd. 'Vanaf'-prijzen per functie worden transparant gemaakt door middel van de grondprijsbrief. Bij een dwingende maatschappelijke noodzaak kan gemotiveerd worden afgeweken van de grondprijs. Hierover wordt helder gecommuniceerd.

Beleid

Uitgangspunt bij het bepalen van de uitgifteprijzen 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. Kostendekkend betekent dat de opbrengsten (bijvoorbeeld huurinkomsten) voldoende zijn om alle directe en indirecte kosten van exploitatie en onderhoud volledig te dekken.

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 legt in overeenkomsten zo mogelijk een **bouwplicht** vast, bijvoorbeeld via termijnen en/of boetebedingen, om tijdige realisatie van plannen te borgen. Dit gebeurt met inachtneming van de Europese regels rond **aanbestedingsplicht** en **staatssteun**. Een bouwplicht kan bijdragen aan het kwalificeren van de overeenkomst als overheidsopdracht, en wordt daarom juridisch zorgvuldig toegepast.

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. **Grondtransacties**

Grondtransacties omvatten alle vormen van verwerving en terbeschikkingstelling van grond, inclusief aankoop, verkoop, huur en verhuur. Per situatie wordt het bekeken.

Beleid

De gemeente Voorschoten kiest voor het aan- of verkopen van grond of de (ver)huur van grond, tenzij bijzondere voorwaarden vastgelegd moeten worden voor het gebruik van de grond en wat daarop wordt gebouwd.

10. **Nadeelcompensatie**

Voor het verlenen van een omgevingsvergunning sluit de gemeente in principe een **planschadeverhaalsovereenkomst** met de initiatiefnemer. Daarmee worden mogelijke compensatiekosten voor de gemeente afgedekt. Deze afspraken maken onderdeel uit van de anterieure overeenkomst.

Beleid

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