

# Nota grondbeleid

Gemeente Pijnacker-Nootdorp, 2024-2028

## Inhoud

<b>Inhoud</b> .....	<b>2</b>
<b>Voorwoord Nota grondbeleid 2024-2028</b> .....	<b>3</b>
<b>1. Inleiding</b> .....	<b>4</b>
1.1 Aanleiding .....	4
1.2 Doelstellingen gemeentelijk grondbeleid.....	4
1.3 Rolverdeling en bevoegdheden college en gemeenteraad .....	5
<b>2. Wet- en regelgeving, relevante beleidskaders grondbeleid</b> .....	<b>6</b>
2.1 Europese wet- en regelgeving.....	6
2.2 Nationale wet – en regelgeving en gemeentelijk beleid .....	6
<i>Omgevingswet</i> .....	6
<i>Structuurvisie voor Infrastructuur en ruimte in 2040 (SVIR) en de Nationale Omgevingsvisie (NOVI)</i> .....	7
<i>Provinciaal beleid: Omgevingsvisie Provincie Zuid-Holland</i> .....	7
<i>Gemeentelijk beleid</i> .....	8
<i>Omgevingsvisie Pijnacker – Nootdorp 2050</i> .....	8
<b>3. Situationeel grondbeleid, gemeente Pijnacker-Nootdorp</b> .....	<b>9</b>
3.1 Actief grondbeleid.....	10
<i>Voor- en nadelen van actief grondbeleid</i> .....	10
3.2 Faciliterend grondbeleid .....	10
<i>Voor – en nadelen van faciliterend grondbeleid</i> .....	11
3.3 Publiek – private samenwerking.....	11
<i>Bouwclaimmodel</i> .....	13
<i>Joint-venturemodel</i> .....	13
<i>Concessiemodel</i> .....	13
<i>Gemeentelijke grondexploitatie</i> .....	13
<i>Zelfrealisatiemodel</i> .....	13
3.4 Afwegingskader keuze grondbeleid en samenwerkingsvormen .....	14
<b>4. Grondbeleidsinstrumentarium</b> .....	<b>16</b>
4.1 Verwerving gronden .....	16
4.2 Wvg en onteigening, Omgevingswet .....	17
4.3 Vastgoedbeheer.....	17
4.4 Gronduitgifte, vestiging zakelijk rechten en verlenen van gebruiksrechten	17
<b>5. Financiële aspecten grondbeleid</b> .....	<b>19</b>
5.1 Soorten gronden .....	19
Bouwgrond in exploitatie (BIE).....	19
Overige gronden.....	19
Faciliterend grondbeleid .....	20
5.2 Reserve, weerstandvermogen, risico's en resultaatbepaling.....	20
Reserve en weerstandsvermogen .....	20
Risicomanagement .....	20
<i>Resultaatbepaling, winst- en verliesneming</i> .....	20
5.3 Informeren en verantwoorden.....	20
<b>Slot, citeertitel</b> .....	<b>21</b>

## Voorwoord Nota grondbeleid 2024-2028

De ruimte om ons heen is schaarser aan het worden. De bevolking neemt in aantal toe en de woningbouwopgave voor de komende decennia is enorm. Maar ook de energietransitie, verduurzaming en vergroening zullen de komende jaren voor uitdagingen blijven zorgen. Er moet op deze opgaven en thema's nog veel gebeuren.

Om te komen tot een goede verhouding tussen wonen, werken, recreëren en verduurzaming is sturing nodig. Onder andere via het gemeentelijk grondbeleid kan de gemeente ruimtelijke doelen realiseren om zodoende een evenwichtige invulling te geven aan de fysieke leefomgeving. Het grondbeleid is dan ook geen doel op zich, maar staat ten dienste van de gemeentelijke doelstellingen op het gebied van de fysieke leefomgeving.

Het grondbeleid is gemeentelijk beleid dat is gericht op de markt waar de grond wordt gekocht, geëxploiteerd, ontwikkeld en wordt verkocht. Het omvat zaken als verwerving van grond, het vestigen en uitoefenen van een voorkeursrecht, onteigening van gronden, grondexploitatie, bouw- en woonrijp maken, aanleg van nutsvoorzieningen, inrichting van de openbare ruimte, grondprijnsbeleid en het gemeentelijk kostenverhaal. Maar ook samenwerking tussen overheid en marktpartijen (in de vorm van publiek private samenwerking) maakt onderdeel uit van het instrumentarium van het grondbeleid.

De wijze waarop de gemeente invloed uitoefent op de ontwikkeling en realisatie van ruimtelijke plannen en ontwikkelingen die een belangrijke invloed hebben op de fysieke leefomgeving is de essentie van gemeentelijk grondbeleid. Een goed uitgevoerd grondbeleid is dan ook een voorwaarde voor het slagen van sectoraal beleid (woonbeleid, mobiliteit en verduurzaming bijvoorbeeld) met betrekking tot de fysieke leefomgeving. Grondbeleid biedt instrumenten om de regie te voeren over de realisatie van de noodzakelijke ruimtelijke ontwikkelingen die invloed hebben op de fysieke leefomgeving. Daarnaast kunnen opbrengsten worden gerealiseerd om de kosten die gepaard gaan met de concrete uitwerking van sectoraal, ruimtelijk, beleid te kunnen dekken.

Op 1 januari 2024 is de Omgevingswet in werking getreden. De Omgevingswet vormt een belangrijke aanleiding om verschillende beleidsnota's te herzien en te vernieuwen. Daarnaast is de vigerende nota grondbeleid inmiddels inhoudelijk gedateerd. De raad heeft op 25 november 2021 de omgevingsvisie 'Pijnacker-Nootdorp 2050, verbonden met elkaar', vastgesteld. Om aan de doelstellingen van de omgevingsvisie te kunnen voldoen, zal het grondbeleid dus moeten worden geactualiseerd en in overeenstemming moeten zijn met nieuwe wet- en regelgeving. Deze nota grondbeleid voorziet hierin. Met de vaststelling van deze nota grondbeleid komt de nota grondbeleid, gemeente Pijnacker-Nootdorp, 2015-2019 (verlengd in 2023), te vervallen.

Met deze nota grondbeleid hanteert de gemeente Pijnacker-Nootdorp als uitgangspunt dat in principe alle vormen van grondbeleid voorkomen in de vorm van situationeel grondbeleid. Er kan zowel sprake zijn van een actief als van een faciliterend grondbeleid. De vormen van grondbeleid worden in deze nota nader toegelicht.

# 1. Inleiding

In deze nota grondbeleid, gemeente Pijnacker – Nootdorp, 2024-2028, wordt voorzien in een uiteenzetting van beleidskaders en uitgangspunten voor het gemeentelijk grondbeleid voor de komende vier jaar. Het gemeentelijk grondbeleid omvat drie pijlers:

- **Nota Grondbeleid, gemeente Pijnacker-Nootdorp, 2024-2028**
- Nota kostenverhaal en bijdragen aan grensoverschrijdende werken, maatregelen en voorzieningen
- Nota grondprijzen.



Voor alle drie geldt dat de raad de beleidsnota's vaststelt. Waar nodig kan voorzien worden in een tussentijdse actualisatie. De drie nota's maken gezamenlijk onderdeel uit van het grondbeleid van de gemeente Pijnacker-Nootdorp.

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

Verder informeert het college de raad over het gevoerde grondbeleid door middel van de halfjaarlijkse rapportage. Over majeure wijzigingen in grondexploitatie, deelnemingen of samenwerkingsverbanden informeert het college de raad vooraf.

<sup>1</sup> Omgevingsvisie Pijnacker-Nootdorp 2050, *verbonden met elkaar*, vastgesteld door de raad op 25 november 2021.

De informatievoorziening over het gevoerde grondbeleid moet in zo'n vorm dat de raad de controlerende functie naar behoren kan uitvoeren.

## 1.1 Aanleiding

De nota grondbeleid gemeente Pijnacker – Nootdorp 2015- 2019 is inmiddels gedateerd en op veel punten niet meer actueel. Om adequaat in te spelen op marktontwikkelingen en de doelstellingen van de omgevingsvisie verdient het aanbeveling om het grondbeleid te actualiseren. Daarnaast vormt de inwerkingtreding van de Omgevingswet per 1 januari 2024 eveneens een belangrijke aanleiding. De Omgevingswet is van invloed op de uitwerking van het gemeentelijk grondbeleid en het grondbeleidsinstrumentarium.

Het wettelijk kader voor het opstellen van gemeentelijk grondbeleid wordt gevormd door het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV).

De Financiële verordening Pijnacker-Nootdorp 2021 schrijft voor dat het college ten minste eenmaal in de vier jaar een nota grondbeleid ter behandeling en vaststelling aan de raad voorlegt.

## 1.2 Doelstellingen gemeentelijk grondbeleid

Grondbeleid is geen doel op zich. Grondbeleid is een belangrijk instrument om gemeentelijke doelstellingen te kunnen realiseren en ondersteunen. Dat kan bijvoorbeeld bij de uitvoering van het ruimtelijk beleid zoals geformuleerd in de Omgevingsvisie van de gemeente Pijnacker-Nootdorp<sup>1</sup>, maar ook op sociaal en economische terrein. In de Omgevingsvisie heeft de gemeente het beleid voor de fysieke leefomgeving voor de periode tot en met 2050 vastgelegd. Het gemeentelijk grondbeleid draagt voor een groot deel bij aan het realiseren van de ruimtelijke, economische, sociaal maatschappelijke en duurzaamheid doelstellingen van de gemeente. Het grondbeleid is daarom te kwalificeren als 'ondersteunend' beleid.

Om dat kunnen doen worden verschillende instrumenten ingezet. Het grondbeleidsinstrumentarium wordt in deze nota grondbeleid beschreven.

Voor de gemeente geldt daarvoor een aantal specifieke doelstellingen, te weten:

- Het faciliteren en zoveel mogelijk sturing geven aan bestuurlijk en maatschappelijk gedragen en gewenste ruimtelijke ontwikkelingen (uitvoering ontwikkellijnen omgevingsvisie);
- Het – waar mogelijk en noodzakelijk – op bestuurlijk verantwoorde en strategische wijze inzetten van het grondbeleidsinstrumentarium;
- Het streven naar een eerlijke verdeling van kosten en opbrengsten voor gemeente en grondeigenaren via het kostenverhaal (nota kostenverhaal) en het wettelijk instrumentarium (Omgevingswet);
- Het beheersbaar en inzichtelijk maken van de risico's van ruimtelijke ontwikkelingen, gebiedsontwikkelingen en separate (bouw)projecten.

Het grondbeleid heeft als doel een belangrijke bijdrage te leveren aan de uitwerking van de gemeentelijke ambities en visie op de fysieke leefomgeving. In die zin is de inzet van het grondbeleidsinstrumentarium een middel om invloed te hebben op de uitwerking van de doelstellingen, ambities en ontwikkelingslijnen, zoals omschreven in de omgevingsvisie.

De gemeente Pijnacker-Nootdorp hanteert als uitgangspunt dat in principe alle vormen van grondbeleid voorkomen (zie hierna de toelichting op 'situationeel' grondbeleid). Er kan zowel sprake zijn van actief grondbeleid als van faciliterend grondbeleid. Beide vormen worden verderop in deze nota uitgewerkt.

Het bepalen van de gemeentelijke positie is uiteraard afhankelijk van het grondeigendom. Als de gemeente in een bepaald project – of ontwikkelgebied geen grondeigendom heeft en ook niet wenst, dan neemt de gemeente een faciliterende rol in. Als de gemeente wel grondposities heeft of deze wenst te verwerven, dan voert de gemeente een actief grondbeleid. Daarnaast zijn nog verschillende vormen van publiek- private samenwerking mogelijk die van invloed zijn op het te voeren grondbeleid en de uitvoering van het sectorale beleid voor de fysieke leefomgeving.

### 1.3 Rolverdeling en bevoegdheden college en gemeenteraad

De vaststelling van de kaders van het gemeentelijk grondbeleid is een taak van de raad. De uitvoering van het grondbeleid is een taak van het college. De raad controleert het college op de uitvoerende taak. In de jaarlijkse gemeentebegroting wordt verantwoording afgelegd over het gevoerde grondbeleid. De rolverdeling en bevoegdheden voor het grondbeleid worden schematisch als volgt weergegeven:

	raad	college
<b>Grondbeleid</b>	Vaststellen nota grondbeleid en ruimtelijke kaders en doelstellingen (omgevingsvisie en overig beleid), waarvoor grondbeleid kan worden ingezet	Uitvoering grondbeleid Vaststellen omgevingsprogramma's
<b>Grondprijzen</b>	Vaststellen nota grondprijzen en methodiek vaststelling grondprijzen	Uitvoering grondprijzen beleid bij de aan- en verkoop gronden
<b>Kostenverhaal</b>	Vaststellen nota kostenverhaal	Uitvoering nota kostenverhaal en sluiten anterieure overeenkomsten
<b>Verwerving gronden</b>	Beschikbaar stellen van krediet ingeval van actief/situationeel grondbeleid voor (strategische) verwerving	Verwerving (aankoop) gronden. Aangaan koopovereenkomst en verlenen volmacht voor leveringsakte
<b>Uitgifte gronden</b>	Vaststellen kaders voor verkoop op grond van nota grondbeleid (bouwrijp gemaakte gronden /bouwgrond)	Verkoop via koopovereenkomst en verlenen volmacht voor leveringsakte/initiëren openbare selectieprocedure
<b>Grondexploitaties</b>	Openen grondexploitaties en actualisatie	Vaststellen uitgangspunten voor de grondexploitaties
<b>Wvg recht en onteigening</b>	Besluit tot vestiging Wvg en besluitvorming onteigening	Uitvoeren Wvg recht en onteigeningsbesluit; uitvoeren acties voor aankoop en levering
<b>Informereren /verantwoorden</b>	Jaarlijks begroten en verantwoorden via paragraaf grondbeleid	Tussentijds raad informeren stand van zaken projecten

## 2. Wet- en regelgeving, relevante beleidskaders grondbeleid

Het gemeentelijk grondbeleid wordt niet alleen bepaald door (ruimtelijke) ontwikkelingen van de gemeente zelf, maar ook door ontwikkelingen op Europees-, Rijks- en provinciaal niveau en (regionale) samenwerkingsverbanden waarvan de gemeente deel uitmaakt. Voor het gemeentelijk grondbeleid geldt een aantal belangrijke beleidskaders op genoemde niveaus waarmee bij de uitvoering van het gemeentelijk grondbeleid rekening gehouden moet worden. Hieronder worden de belangrijkste beleidskaders van een nadere toelichting voorzien.

### 2.1 Europese wet- en regelgeving

Bij de uitvoering van het gemeentelijk grondbeleid moet rekening worden gehouden met regelgeving op Europees niveau. Specifiek moet rekening worden gehouden met Europese regelgeving op het gebied van staatssteun en aanbesteding. Marktconformiteit en transparantie bij verwerving van gronden en bij gronduitgifte door de gemeente zijn daarbij belangrijke eisen.

### 2.2 Nationale wet – en regelgeving en gemeentelijk beleid

#### Omgevingswet

De Omgevingswet is per 1 januari 2024 in werking getreden. De Omgevingswet brengt regelgeving over ruimte, wonen, infrastructuur, natuur en water samen in één wettelijk stelsel. De wet vormt daarmee de basis voor een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving.

Voor het gemeentelijk grondbeleid en het kostenverhaal verandert niet zoveel. Het gemeentelijk kostenverhaal blijft een wettelijke taak. Ook onder de Omgevingswet blijft het grondbeleid ondersteunend aan de uitvoering van diverse beleidsterreinen, waaronder het ruimtelijk beleid, waaronder de uitvoering van de gemeentelijke Omgevingsvisie (zie hierna).

De Omgevingswet vereenvoudigt de wet- en regelgeving over de fysieke leefomgeving. Er zijn vier uitgangspunten voor de vernieuwing van het omgevingsrecht<sup>2</sup>.

Te weten:

- Door de bundeling van wetgeving zijn minder regels nodig. Het omgevingsrecht wordt duidelijk, voorspelbaar en gemakkelijk in het gebruik.
- De fysieke leefomgeving staat centraal in beleid, besluitvorming en regelgeving. De fysieke leefomgeving gaat over de samenhang tussen bouwwerken, infrastructuur, milieu en erfgoed.
- De Omgevingswet biedt overheden meer keuzeruimte om doelen voor de leefomgeving te bereiken. De positie van decentrale overheden wordt versterkt volgens het principe 'decentraal, tenzij...'. Dit houdt in dat gemeenten bevoegd zijn om regels op te stellen, tenzij er een overkoepelend belang is.
- Snellere besluitvorming. Besluitvorming over projecten in de leefomgeving gaat onder de Omgevingswet sneller en beter. Voor de afhandeling van veel vergunningaanvragen bijvoorbeeld gaat de reguliere procedure gelden met een beslistermijn van 8 weken. Initiatiefnemers (aanvragers) weten daardoor sneller waar ze aan toe zijn.

Bij de uitvoering van het grondbeleid wordt aangesloten bij deze uitgangspunten en de structuur van de Omgevingswet. Bij projecten waar de gemeente geen grondpositie heeft, maar wel zal meewerken, zullen tijdig de te verhalen kosten in beeld worden gebracht. Als de gemeente zelf eigenaar is, zullen de kosten in principe verdisconteerd worden in de uitgifteprijs van de grond voor de beoogde bebouwing.

Uitgangspunt is dat de gemeente bij voorkeur een anterieure overeenkomst zal sluiten voorafgaande aan de besluitvorming op de aanvraag voor een omgevingsvergunning. Hierop is de nota kostenverhaal van toepassing. Voor het kostenverhaal en de bijdragen aan gebied overstijgende werken en maatregelen wordt daarnaar verwezen.

<sup>2</sup> Bron: Informatiepunt Leefomgeving (IPLO, 2023).

### Structuurvisie voor Infrastructuur en ruimte in 2040 (SVIR) en de Nationale Omgevingsvisie (NOVI)

Voorheen gold de Structuurvisie Ruimte en Infrastructuur (SVIR). Inmiddels is de Nationale Omgevingsvisie van kracht. De SVIR is daarin geheel opgenomen. De NOVI is op grond van de systematiek van de Omgevingswet opgesteld. De NOVI moet gezien worden als één Rijkvisie op de leefomgeving. Met de NOVI wordt richting gegeven aan de grote opgaven en veranderingen waar Nederland mee te maken heeft in de komende 30 jaar<sup>3</sup>.

De NOVI beschrijft een toekomstperspectief met ambities (wat willen we bereiken?). Vervolgens worden de nationale belangen in de fysieke leefomgeving met de daarbij behorende opgaven beschreven. De NOVI beschrijft vier prioriteiten bij de geïntegreerde benadering van de opgaven. Deze zijn de volgende:

- Ruimte voor klimaatadaptatie en energietransitie
- Duurzaam economisch groeipotentieel
- Sterke en gezonde steden in de regio's
- Toekomstbestendige ontwikkeling van het landelijk gebied.

De NOVI is erop gericht om voor deze vier prioriteiten de nationale beleidskeuzes zo scherp mogelijk te formuleren. Waar keuzes op nationaal niveau in de NOVI zelf niet of nog niet scherp gemaakt kunnen worden of waar dit verstandig is, wordt richting gegeven aan decentrale keuzes via voorkeursvolgordes of strategieën en/of aangegeven welk (regionaal) proces geëindigd is om dat wel te doen. Om de beleidskeuzes weloverwogen te maken, hanteert de NOVI drie afwegingsprincipes, die helpen bij het afwegen en prioriteren van verschillende belangen en opgaven. Deze zijn de volgende:

- Combinaties van functies gaan voor enkelvoudige functies
- Kenmerken en identiteit van een gebied staan centraal
- Afwentelen wordt voorkomen.

De uitvoering van de NOVI vraagt om nieuwe manieren van samenwerken met blijvende brede maatschappelijke betrokkenheid en inzet van overheden.

---

<sup>3</sup> De NOVI wordt t.z.t. nog aangepast en zal naar verwachting dan 'Nota Ruimte' gaan heten.

Hierbij hanteert de NOVI vier uitgangspunten:

- Werken als één overheid, samen met de samenleving
- De opgaven staan centraal
- Gebiedsgericht werken
- Er wordt permanent en adaptief gewerkt aan de opgaven.

De gemeente Pijnacker – Nootdorp houdt bij het opstellen en de uitvoering van het ruimtelijk beleid en het grondbeleid zoveel mogelijk rekening met deze uitgangspunten.

### Provinciaal beleid: Omgevingsvisie Provincie Zuid-Holland

De Omgevingsvisie van Zuid-Holland biedt een strategische blik op de lange termijn voor de gehele fysieke leefomgeving en bevat de hoofdzaken van het in te voeren integrale beleid van de provincie Zuid-Holland. De Omgevingsvisie vormt samen met de Omgevingsverordening en het Omgevingsprogramma het provinciale Omgevingsbeleid van de provincie Zuid-Holland. Het Omgevingsbeleid beschrijft hoe de provincie werkt aan een goede leefomgeving, welke plannen daarvoor zijn, welke regels daarbij gelden en welke inspanningen de provincie daarvoor levert. Dit document is een provinciale Omgevingsvisie die functioneert in het huidige en toekomstige (juridische) stelsel voor de fysieke leefomgeving. De Omgevingsvisie is een instrument dat uiteindelijk moet gaan functioneren zoals bedoeld in de Omgevingswet.

Toekomstige beleidsvernieuwing biedt kansen voor verbeteringen in Zuid-Holland. De provincie heeft hiervoor 7 vernieuwingsambities geformuleerd. Deze ambities dienen als stip op de horizon:

1. Samen werken aan Zuid-Holland: Inwoners, organisaties en bedrijven in een vroeg stadium betrekken bij besluiten.
2. Bereikbaar Zuid-Holland: Efficiënt, veilig en duurzaam over de weg, water en spoor.
3. Schone energie voor iedereen: Op zoek naar schone energie, haalbaar en betaalbaar voor iedereen.

4. Concurrerend Zuid-Holland: Diversiteit, de economische kracht van Zuid-Holland.
5. Versterken natuur in Zuid-Holland: Een aantrekkelijk landelijk gebied draagt bij aan de kwaliteit van de leefomgeving.
6. Sterke steden en dorpen in Zuid-Holland: Versnellen van de woningbouw met behoud van ruimtelijke en sociale kwaliteit.
7. Gezond en veilig Zuid-Holland: Beschermen en bevorderen van een gezonde, veilige leefomgeving.

Door in te zetten deze zeven ambities draagt de provincie Zuid-Holland bij aan een betere leefomgeving in de provincie. Op hoofdlijnen geeft de gemeente ook invulling aan deze uitgangspunten en ambities. De omgevingsvisie gemeente Pijnacker-Nootdorp (2050) draagt hieraan op diverse thema's aan bij (zie de ontwikkelingslijnen uit de omgevingsvisie).

#### **Gemeentelijk beleid**

Voor verschillende thema's hebben wij beleid vastgesteld. Zoals in het voorgaande opgemerkt is het gemeentelijk grondbeleid niet een doel op zich, maar is het ondersteunend aan diverse beleidsterreinen. Het accent ligt daarbij hoofdzakelijk op het ruimtelijk beleid van de gemeente (Omgevingsvisie, omgevingsplannen en buitenplanse omgevingsplan activiteiten).

Hieronder is het voornaamste gemeentelijke beleid samengevat, waarvoor het grondbeleid kan worden ingezet.

#### **Omgevingsvisie Pijnacker – Nootdorp 2050**

Op 21 november 2021 is de Omgevingsvisie Pijnacker – Nootdorp 2050, 'verbonden met elkaar' vastgesteld (hierna: omgevingsvisie). De omgevingsvisie is op grond van de Omgevingswet een nieuw instrument waarin de gemeente een integrale visie op de fysieke leefomgeving voor de lange termijn presenteert. De omgevingsvisie is dan ook uitgebreider en breder dan de structuurvisie van de voormalige Wet ruimtelijke ordening (Wro). Het gaat niet alleen om thema's als wonen, ruimtelijke ordening, mobiliteit, economie en groen, maar ook om onderwerpen als gezondheid, omgevingsfactoren, duurzaamheid en veiligheid.

In de omgevingsvisie zijn vier ontwikkelingslijnen benoemd die gezamenlijk richting geven aan de toekomst van de fysieke leefomgeving van Pijnacker-Nootdorp:

- Ontwikkelingslijn 1: Onderscheidend groen
- Ontwikkelingslijn 2: Karakteristieke woon- en leefomgeving
- Ontwikkelingslijn 3: Aantrekkelijke economische vestigingsklimaat voor inwoners en ondernemers
- Ontwikkelingslijn 4: Een veerkrachtige leefomgeving voor mensen, planten en dieren.

Deze ontwikkelingslijnen zijn geen keuzemogelijkheden, maar ze zijn allen even belangrijk en versterken elkaar. Samen geven ze een integraal beeld en richting voor de toekomst voor de gehele gemeente.

Het gemeentelijk grondbeleid wordt ingezet om uitvoering te kunnen geven aan de doelstellingen van de omgevingsvisie. Daarbij kan per thema, per ontwikkelingslijn en per locatie worden afgewogen op welke wijze het grondbeleidsinstrumentarium zal worden ingezet. Ook vormen van samenwerking met marktpartijen en grondeigenaren kunnen daarbij worden overwogen.

Het grondbeleidsinstrumentarium en de diverse samenwerkingsvormen kunnen worden ingezet om de ontwikkelingslijnen uit te voeren en te regisseren. In het volgende hoofdstuk wordt dit toegelicht en wordt voorzien in een afwegingskader voor de keuze van het grondbeleid en de wijze waarop in voorkomende gevallen kan worden samengewerkt met de daarbij betrokken partijen.



### 3. Situationeel grondbeleid, gemeente Pijnacker-Nootdorp

De gemeente heeft ter uitvoering van het grondbeleid de keuze uit verschillende vormen van grondbeleid. Deze hebben verschillende kenmerken en een verschillend instrumentarium met daarbij behorende voor- en nadelen.

Over het algemeen wordt onderscheid gemaakt tussen actief en faciliterend grondbeleid. De keuze voor actief of faciliterend grondbeleid hangt onder meer af van de vraag wie de gronden in het plangebied in eigendom heeft. Ook de mate waarin de gemeente sturing wenst te geven aan de ontwikkeling binnen het plangebied is van belang. Als de gemeente meer sturing wenst, dan zal een actiever beleid gevoerd moeten worden.

De gemeente kan leidend zijn, waarbij sprake is van een (meer) actieve vorm van grondbeleid. Daarvoor kan de gemeente kiezen om bepaalde instrumenten van grondbeleid in te zetten om zodoende meer zeggenschap en regie te voeren. De gemeente kan actief inzetten op verwerving van grondposities om maximale regie te kunnen voeren over het te ontwikkelen gebied. Wanneer de gebieds- of locatieontwikkeling voornamelijk wordt overgelaten aan (private) marktpartijen dan vervult de gemeente meer een faciliterende rol. In hoofdstuk 4 worden verschillende vormen van verwerving en het actieve grondbeleidsinstrumentarium toegelicht.

Tussen de twee uitersten van grondbeleid (faciliterend en actief) bevinden zich diverse mengvormen van samenwerkingsverbanden. Deze mengvormen worden publiek- private samenwerking genoemd (hierna: pps). De vorm waarin deze samenwerking gegoten wordt is afhankelijk van de mate van risicoverdeling tussen alle bij de ontwikkeling betrokken partijen.

Het uitgangspunt van de gemeente Pijnacker-Nootdorp is een zogenoemd **'situationeel' grondbeleid**. Dat was ook in de vorige nota's grondbeleid al het uitgangspunt en dat vormt ook het uitgangspunt voor deze nota grondbeleid.

Een situationeel grondbeleid speelt beter in op de behoefte en dynamiek in de huidige marktomstandigheden.

Een wat meer terughoudende rol hield voorheen direct verband met de economische crisis. Nu zijn de omstandigheden heel anders en er is meer ruimte voor dynamiek. Ook het grondbeleid van de gemeente moet hierop kunnen inspelen. Een situationeel grondbeleid is dus te beschouwen als een keuze die gemaakt wordt tussen de verschillende vormen, afhankelijk van de (markt)omstandigheden en de afwegingen die gemaakt moeten worden voor de rol die de gemeente wenst in te nemen.

Per situatie wordt een afweging gemaakt welke vorm van grondbeleid het meest geschikt en noodzakelijk is om de gemeentelijke doelstellingen voor die situatie te bereiken. Dat kan dus ook een combinatie zijn van actief, faciliterend en een vorm van pps. De keuze voor de meest geschikte vorm hangt af van de urgentie om tot actie te willen en kunnen overgaan en de (markt)omstandigheden op dat moment. Met een situationeel grondbeleid ontstaat er meer ruimte voor een actievere rol van de gemeente als het bestuurlijk, ruimtelijk en maatschappelijk belang daarom vraagt. Zo kan efficiënt en doelgericht ingespeeld worden op kansen die zich voordoen op de grondmarkt en bijvoorbeeld overgegaan kan worden tot een strategische verwerving van gronden, die vooraf niet gepland was.

Het uitgangspunt van de gemeente Pijnacker-Nootdorp is een situationeel grondbeleid. Per situatie wordt een afweging gemaakt welke vorm van grondbeleid het meest geschikt en noodzakelijk is. Met een situationeel grondbeleid ontstaat meer ruimte voor een actievere rol van de gemeente als het bestuurlijk, ruimtelijk en maatschappelijk belang daarom vraagt.

Met het vaststellen van de omgevingsvisie kan ingezet worden op strategisch verwervingsbeleid (zie hoofdstuk 4). Daarbij is de mate van aanvaarding en verdeling van de risico's belangrijk en moet vooraf inzichtelijk worden gemaakt. Of een vorm van samenwerking daarbij – via een pps constructie – nodig en wenselijk is maakt onderdeel uit van de afwegingen die de gemeente maakt bij het te voeren grondbeleid en de keuzes die daarbij gemaakt moeten worden. Dat is afhankelijk van onder andere de voorgenomen (ruimtelijke) opgave en de doorlooptijd en plannings.

In de volgende paragrafen worden de specifieke vormen van grondbeleid en de voor- en nadelen daarvan nader toegelicht.

### 3.1 Actief grondbeleid

De gemeente neemt een actieve rol in als met de ruimtelijke ontwikkeling één of meer gemeentelijke ambities en doelstellingen kan/kunnen worden gerealiseerd.

Van een actief grondbeleid is sprake als de gemeente bij de uitvoering van een ontwikkeling ervoor kiest om de locatie zelf bedrijfsmatig te exploiteren door (ruwe) gronden en opstallen, voorzover nog niet in bezit, te verwerven. De gemeente maakt de gronden bouwrijp en kan deze gronden uitgeven aan marktpartijen voor de ontwikkeling en realisatie van de bouwopgaven. Ook kan de gemeente ervoor kiezen zelf de gronden woonrijp te maken en de openbare ruimte in te richten. Daarover kunnen bij de gronduitgifte nadere afspraken worden gemaakt met marktpartijen. De kosten van bouwrijp maken en overige productiekosten worden doorberekend in de uitgifteprijs van bouwrijp gemaakte grond.

Grondeigendom bepaalt voor een groot deel de uitgangsposities bij de uitwerking en uitvoering van het ruimtelijk beleid, ruimtelijke plannen en projecten en de eventuele keuze om voor een samenwerkingsvorm te kiezen (pps constructie).

Een actief grondbeleid kan alleen uitgevoerd worden als de gemeente voldoende budget beschikbaar stelt. Met name geldt dat voor de investeringen en rentelasten voor de gedane grondverwerving, voor de sloop van opstallen, de sanering van gronden, het bouw- en woonrijp maken en het afdekken van de financiële risico's. Daarnaast dient de gemeente organisatorisch over voldoende capaciteit en deskundigheid te beschikken om deze actieve rol te kunnen vervullen.

#### Voor- en nadelen van actief grondbeleid

Voor de inzet van een actief grondbeleid beschikt de gemeente over een grondbeleidsinstrumentarium dat kan worden ingezet om de (ruimtelijke) doelstellingen en ambities te bereiken. De voornaamste voor- en nadelen worden hieronder samengevat weergegeven.

#### Voordelen van de inzet van een actief grondbeleid:

- Voldoende kunnen sturen op gemeentelijke (ruimtelijke) doelstellingen;
- Maximaal kunnen sturen op kwaliteit en fasering bij de planontwikkeling;
- Grondprijsbepaling en de voorwaarden voor uitgifte;
- Voorkoming van speculatie op de grondmarkt;
- Vereveningsmogelijkheden ingeval van voordelige exploitatiesaldi.

#### Nadelen van de inzet van een actief grondbeleid:

- Financiële risico's ingeval van fluctuerende marktomstandigheden c.q. economische omstandigheden (een crisis leidt tot veranderde marktomstandigheden, het financiële en juridische risico van grondeigendom ligt dan volledig bij de gemeente);
- Er is voldoende financiële ruimte nodig voorafgaande aan een verwervingstraject; afzonderlijk krediet is dan nodig om tot actief grondbeleid (bijvoorbeeld strategische verwerving) te kunnen overgaan en om rentelasten te kunnen dragen (zie par. 3.4);
- Er kan (tijdelijke) druk op de ambtelijke organisatie en beschikbare capaciteit ontstaan; waardoor externe inhuur van deskundigen noodzakelijk is. Dat brengt extra kosten met zich mee.

### 3.2 Faciliterend grondbeleid

Bij faciliterend grondbeleid is de rol van de gemeente beperkt tot haar publiekrechtelijke taak. De gemeente stelt de ambities/kaders, de gebiedsvisie en het Omgevingsplan op, maar de realisatie wordt overgelaten aan de marktpartijen. De gemeente draagt in principe geen risico en verhaalt de kosten op de grondeigenaar (initiatiefnemer/marktpartij). Uitgangspunt hierbij is dat kostenverhaal en eventuele bijdragen aan bovenwijkse /bovenplanse voorzieningen worden verzekerd via een anterieure overeenkomst. Dit uitgangspunt geldt ook bij initiatieven waarvoor een aanvraag voor ene buitenplanse omgevingsplan activiteit wordt ingediend (Bopa). Het gemeentelijk beleid op het gebied van kostenverhaal is vastgelegd in de nota kostenverhaal.

De gemeente kan in plaats van een meer ondernemende, actieve en risicodragende rol dus ook kiezen voor een faciliterende, minder risicodragende rol bij gebiedsontwikkeling.

De gemeente heeft bij de inzet van een faciliterend grondbeleid een kaderstellende functie. In het bijzonder gebeurt dat op het niveau van de Omgevingsvisie en via het vaststellen van omgevingsplannen voor ruimtelijke ontwikkelingen of ten behoeve van concrete bouwinitiatieven op aanvraag van een marktpartij (Bopa). De grondexploitatie en de vastgoedontwikkeling komt in de regel voor rekening en risico van de marktpartijen.

#### **Voor – en nadelen van faciliterend grondbeleid**

Aan de inzet van een faciliterend grondbeleid zijn voor- en nadelen verbonden. De voornaamste voor- en nadelen worden hieronder samengevat weergegeven.

##### Voordelen van de inzet van een faciliterend grondbeleid:

- Er is sprake van beperkte (financiële en juridische) risico's voor de gemeente; de grondexploitatie is voor rekening en risico van de initiatiefnemer;
- Minder druk op de gemeentelijke organisatie: ambtenarenapparaat stelt zich in beginsel kaderstellend op en biedt de ruimtelijke kaders via een omgevingsplan.

##### Nadelen van de inzet van een faciliterend grondbeleid:

- De gemeente kan alleen sturen via het omgevingsplan en deels via een anterieure overeenkomst. Deze wordt gesloten zodra overeenstemming bereikt is over het voorgenomen project van een initiatiefnemer;
- Kostenverhaal verloopt niet via uitgifteprijs, maar via anterieure overeenkomst. Dat kan invloed hebben op de doorlooptijd en planning;
- Geen winstmogelijkheden. Gemeente is genoodzaakt om zich te beperken tot de kaderstellende rol en dus kan de gemeente alleen tot (maximaal) kostenverhaal overgaan en waar (juridisch) mogelijk tot een bijdrage aan grensoverschrijdende maatregelen of werken (via anterieure overeenkomst). Hierop is de nota kostenverhaal gemeente Pijnacker-Nootdorp van toepassing).

#### **3.3 Publiek – private samenwerking**

Ten behoeve van de uitwerking en realisatie van (grootschalige) gebieds- en locatieontwikkelingen kan tussen de gemeente en marktpartijen op diverse manieren worden samengewerkt. Het initiatief daartoe kan zowel bij de gemeente als bij marktpartijen liggen. De samenwerking tussen gemeente en marktpartijen wordt publiek-private-samenwerking genoemd (pps).

Er zijn vele (gemengde) vormen van pps mogelijk. Bij de samenwerking wordt door gemeente en marktpartijen, ieder vanuit de eigen doelstellingen, gezamenlijk een project opgepakt waarbij afspraken worden gemaakt over taakverdeling, risico's, zeggenschap, kosten en opbrengsten.

Indien de gemeente over grondposities beschikt, kan de samenwerking worden ingezet met het oog op verlegging van risico's. Als de gemeente niet of in beperkte mate over grondposities beschikt, kan de samenwerking erop gericht zijn om alsnog invloed en een bepaalde mate van regie en zeggenschap op de ontwikkeling te verkrijgen. De mate waarin de gemeente beschikt over grondposities in het plangebied, alsmede de gewenste mate van zeggenschap en regie bepalen de vorm van samenwerking die door de gemeente het meest geëigend is. Het uitgangspunt daarbij is dat voorafgaande aan de keuze voor de vorm van samenwerking alle financiële en juridische risico's door concrete plan economische berekeningen in kaart worden gebracht.

De voordelen van pps voor de gemeente zijn:

- verdeling van de risico's;
- mogelijkheden tot sturing, zeggenschap en regie;
- profijt van expertise, inzet en deskundigheid van marktpartijen.

De nadelen van pps voor de gemeente zijn:

- positieve grondexploitatie resultaten zullen doorgaans gedeeld moeten worden met de private partners;
- gemeente neemt meer (financiële) risico's (afhankelijk van de eigendom situatie van grondposities);
- samenwerking betekent ook veel onderhandelen en compromissen aangaan, waardoor mogelijk niet alle doelstellingen gehaald worden.

Binnen de pps-constructies zijn als genoemd vele varianten mogelijk. Een aantal hoofdvormen worden hierna toegelicht

Drie hoofdvormen worden onderscheiden, te weten:

- bouwclaimmodel (ook wel coalitiemodel);
- joint-venturemodel (ook wel alliantiemodel);
- concessiemodel.

De twee uitersten van gebiedsontwikkeling worden gevormd door:

- gemeentelijke grondexploitatie;
- zelfrealisatie.

### **Bouwclaimmodel**

In het bouwclaimmodel voert de gemeente de regie over de grondexploitatie. Echter, de private partijen die gronden in eigendom hadden, krijgen in ruil voor het overdragen van hun gronden aan de gemeente te zijner tijd een bepaald aantal bouwrijpe kavels toebedeeld. Voor private partijen ontstaat hierbij als gevolg van hun grondpositie, een zekerheid dat zij zogenaamde 'productierechten' verwerven. Het voordeel van dit model is dat de gemeente, op grond van haar regierol, nog steeds een grote invloed kan uitoefenen op het bouwprogramma. Wel worden hierover in de bouwclaimovereenkomst vaak al afspraken gemaakt met de private partijen. Immers, het bouwprogramma is van directe invloed op de waarde van het vastgoed dat de private partijen in de toekomst willen gaan realiseren. Daarnaast wordt vaak een afnamegarantie van de gronden overeengekomen, waardoor het uitgifterisico van de gemeente beperkt wordt.

### **Joint-venturemodel**

Van een joint-venture model is sprake als de gemeente en private partijen samen een vennootschap oprichten voor de realisatie van een project. Veelal wordt hiertoe een grondexploitatie maatschappij (GEM) opgericht en wordt de samenwerking beperkt tot het gezamenlijk voeren van de grondexploitatie. Het grondexploitatie risico wordt hierbij gedragen door de GEM en uiteindelijk verdeeld tussen gemeente en private partijen in de verhouding waarin deze partijen participeren in de GEM. Echter, het delen van het grondexploitatie risico brengt ook een deling van de zeggenschap met zich mee. In veel gevallen zijn de private partijen die in de GEM deelnemen ook de uiteindelijke afnemers van de gronden. Aandachtspunt voor de gemeente is dan ook de 'dubbele pet' die de private partijen hierbij op hebben. Als partner van de GEM hebben de partijen belang bij een hoge grondprijs, maar als afnemer juist belang bij een lage grondprijs.

### **Concessiemodel**

In het concessiemodel krijgen ontwikkelaars de beschikking over alle gronden op een locatie doordat de gemeente haar aandeel in de gronden aan hen verkoopt. Het grondexploitatie risico wordt hierbij overgedragen aan de betrokken private partijen. Deze private partijen zijn tevens verantwoordelijk voor de realisatie van de publieke voorzieningen (uiteraard binnen de door de gemeente gestelde randvoorwaarden). Voor de gemeente betekent het concessiemodel dat de sturing wordt beperkt tot de hoofdlijnen.

De uitwerking vindt plaats door de private partijen. Aangezien alle afspraken tussen de gemeente en een private partij gemaakt worden bij het sluiten van de concessieovereenkomst, wordt het concessiemodel in de praktijk vaak alleen gebruikt voor projecten met een beperkte uitvoeringstijd en een overzichtelijke omvang.

De uitersten tussen de samenwerkingsvormen wordt gevormd door gemeentelijke grondexploitatie en zelfrealisatiemodel, ofwel volledig private grondexploitatie. Beide vormen worden hierna toegelicht.

### **Gemeentelijke grondexploitatie**

In dit traditionele model is er sprake van een eenvoudige rolverdeling: de gemeente maakt een plan, verworft de benodigde gronden, maakt deze bouw- en woonrijp, verkoopt de bouwrijpe kavels aan een private partij en maakt hierbij verdere afspraken over de inhoud van het bouwprogramma. Het risico van de grondexploitatie ligt volledig bij de gemeente.

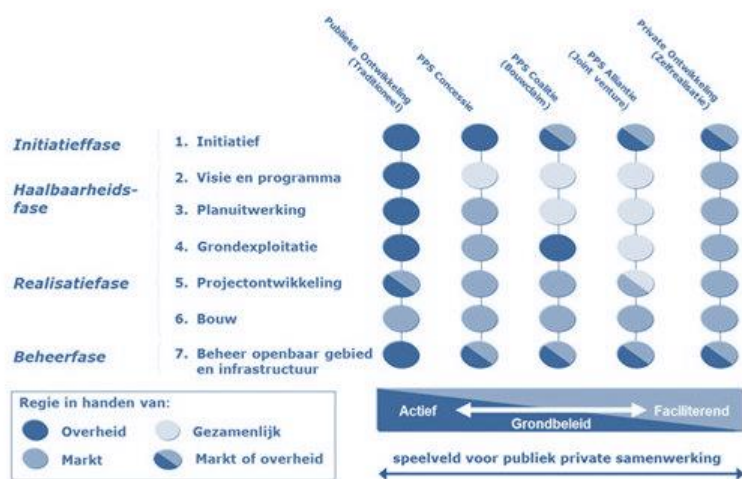
### **Zelfrealisatiemodel**

In dit model is sprake van een volledige private grondexploitatie. De private partij (initiatiefnemer/ontwikkelaar) heeft de gronden in eigendom en maakt deze bouw- en woonrijp. De gemeente neemt in dit model een volledige faciliterende rol op zich door (planologische) medewerking te verlenen ten behoeve van het voorgenomen projectinitiatief. Het risico ligt in dit model geheel bij de private partij. Over de werkzaamheden ten behoeve van het bouw- en woonrijp maken en de eventueel benodigde aanleg van infrastructuur (openbaar gebied en wegen bijvoorbeeld) worden nadere afspraken gemaakt in de anterieure overeenkomst.

Als de gemeente de (openbare) gronden bouw- en woonrijp maakt en zorgdraagt voor de uitvoering van lokale infrastructurele werkzaamheden, dan worden hiervoor concrete afspraken gemaakt over het verhaal van gemeentelijke kosten in de anterieure overeenkomst. Hierop is de nota kostenverhaal van toepassing.

Als de ontwikkelaar de gronden bouw- en woonrijp maakt en zorgdraagt voor de uitvoering van de infrastructurele werkzaamheden, dan vervult de gemeente alleen een faciliterende rol. Het kostenverhaal ziet dan alleen op verhaal van de te maken plankosten als voor de ontwikkeling een separaat omgevingsplan of ruimtelijk besluit wordt opgesteld. Het risico ligt volledig bij de ontwikkelaar (grondeigenaar/belegger).

Schematisch kunnen alle **vormen van samenwerking** als volgt worden weergegeven:



### 3.4 Afwegingskader keuze grondbeleid en samenwerkingsvormen

Zoals hiervoor opgemerkt is de keuze voor het te voeren grondbeleid sterk afhankelijk van de vraag wie de grond in eigendom heeft of wil nemen binnen het projectgebied. Voor de gemeente Pijnacker-Nootdorp geldt dat in principe alle vormen van grondbeleid en de eventuele samenwerkingsvormen kunnen voorkomen.

Bij veel projecten neemt de gemeente een faciliterende, niet risicodragende, rol op zich als sprake is van een projectinitiatief waarbij de gemeente geen grond in eigendom heeft en die ook niet wenst te verkrijgen. De gemeente acht het voorgenomen bouwplan echter wel ruimtelijk en maatschappelijk wenselijk en geeft daaraan dus medewerking. In de meeste gevallen zal de gemeente voor een dergelijk project een apart ruimtelijk besluit moeten voorbereiden (Bopa), omdat het voorgenomen plan zal afwijken van het Omgevingsplan (voorheen in strijd met het bestemmingsplan). Hierop is ook de nota Sturing Fysieke Leefomgeving van toepassing.

Om van het Omgevingsplan te kunnen afwijken zal de gemeente dus een apart besluit moeten nemen op aanvraag van de initiatiefnemer. Bij een faciliterend

grondbeleid heeft de gemeente dus het minste (financiële) risico. Het gemeentelijk kostenverhaal en de eventuele verschuldigde bijdrage aan bovenwijkse voorzieningen/gebiedsoverstijgende maatregelen (lees: aangewezen bouwactiviteiten) worden verhaald via een anterieure overeenkomst. De **nota kostenverhaal** is hierop van toepassing.

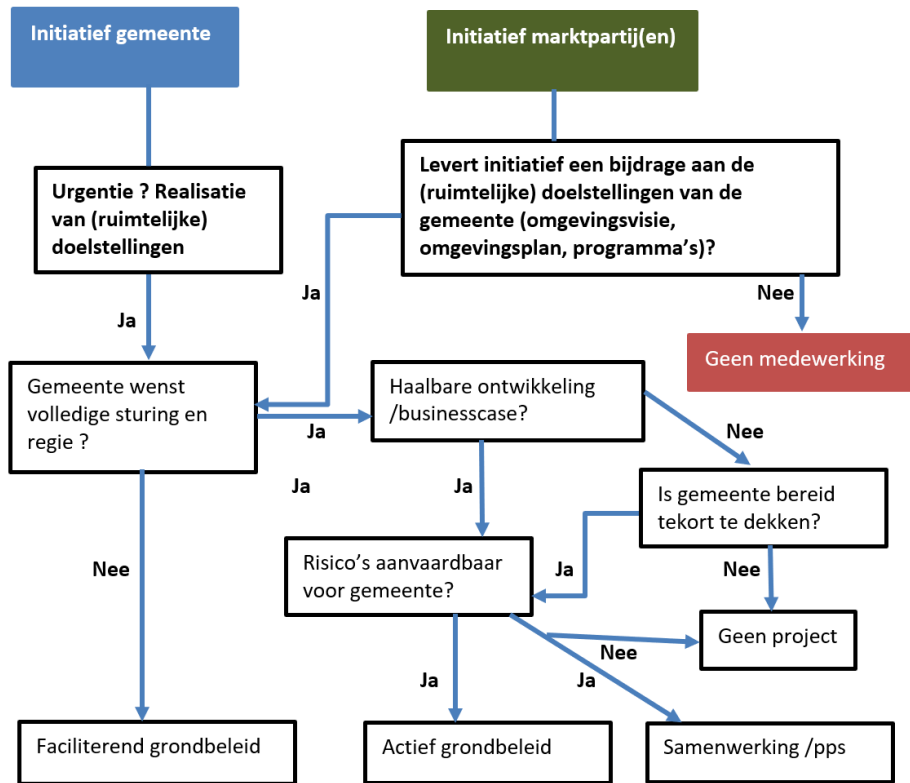
De keuze voor de vorm van grondbeleid of samenwerking is afhankelijk van de volgende afwegingen:

- Is er sprake van **urgentie** (maatschappelijk/politiek) om over te gaan tot handelen door de gemeente of medewerking te verlenen aan een initiatief vanuit de markt? (regie gemeente of marktinitiatief)
- Is het **noodzakelijk** en wil de gemeente zelf actief optreden om de regie te voeren en te sturen op de uitvoering van de omgevingsvisie anders dan alleen via planologie (omgevingsplan)?
- Is er sprake van een **haalbare** businesscase (plan economische risicoanalyse)? En zo niet,
- Is het dan mogelijk dat de gemeente een bepaalde mate van risico draagt en is dat in tijd in te schatten?

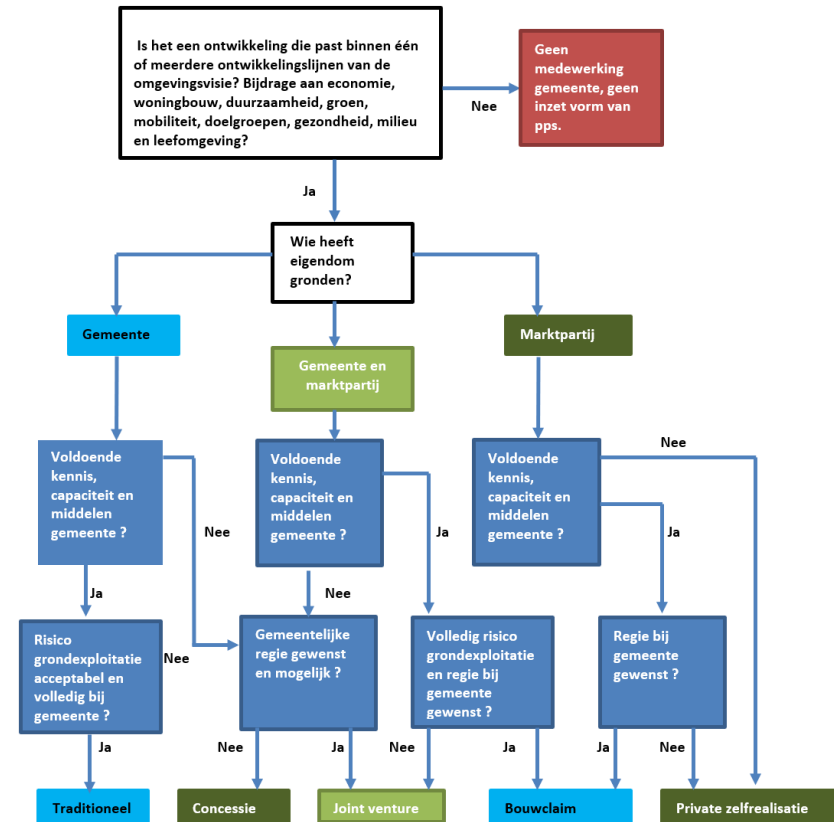
Als deze afwegingsvragen met 'Ja' beantwoord kunnen worden, dan zal de gemeente meer bereid zijn om een actieve vorm van grondbeleid te willen voeren. De basis voor deze afwegingen is de uitvoering van de omgevingsvisie. Het verwerven van gronden binnen een bepaald gebied, kan daarbij – strategisch – een belangrijk speerpunt zijn om maximale regie en invloed te kunnen uitoefenen. Dat is uiteraard wel afhankelijk van de risico's en de mate waarin de gemeente bereid is deze te dragen en de eventuele tekorten op te vangen (zie hierna).

De gemeente maakt voorafgaande aan de inzet van het actieve grondbeleidsinstrumentarium altijd een **risico- en haalbaarheidsanalyse**. Dat gebeurt op basis van plan economische berekeningen en analyses. De risico's worden vooraf inzichtelijk gemaakt. Als de risico's aanvaardbaar zijn, dan kan ingezet worden op een vorm van actief grondbeleid. Als de risico's vooraf niet aanvaardbaar zijn, dan kan ingezet worden op een vorm van samenwerking. Als er bijvoorbeeld wel sprake is van urgentie of bestuurlijke prioriteit, maar geen haalbare businesscase, dan moet de afweging gemaakt worden of de gemeente

bereid is het tekort te dekken. Zo niet, dan wordt het project niet uitgevoerd. Zo ja, dan is de mate van aanvaardbaarheid van de risico's een belangrijke factor in de afweging tussen de inzet van actief grondbeleid en een vorm van samenwerking. Deze **afwegingen** zien er schematisch als volgt uit:



Schematisch kan het **afwegingskader** voor de inzet van **pps\*** vormen als volgt worden weergegeven:



## 4. Grondbeleidsinstrumentarium

Om gemeentelijke ambities en doelstellingen te kunnen realiseren is een aantal instrumenten beschikbaar. Dat geldt zowel bij het voeren van een actief als een faciliterend grondbeleid. Bij een actief grondbeleid gaat het vooral om (strategische) verwerving van gronden en de verschillende manieren waarop dat kan worden gedaan. Bij een faciliterend grondbeleid gaat het met name om kostenverhaal en de eventuele bijdragen aan gebied overstijgende maatregelen en werken. Daarnaast kan in voorkomende gevallen worden ingezet op publiek private samenwerking (zie hiervoor par. 3.4).

### 4.1 Verwerving gronden

Actief grondbeleid begint met grondverwerving. De volgende drie vormen van grondverwerving kunnen worden ingezet:

- Strategische grondverwerving:  
Dit houdt in dat de gemeente vooruitlopend op de ruimtelijke planvorming voor een bepaald gebied of voor een locatie alvast gronden aankoopt. Hierdoor wordt de gemeentelijke grondpositie en onderhandelingspositie in dat gebied versterkt.

Het vroegtijdig verwerven van gronden betekent ook dat de gemeente zowel financiële als juridische risico's neemt. Dat moet van tevoren worden ingeschat en inzichtelijk worden gemaakt. De verworven gronden worden in de gemeentelijke balans opgenomen. Dit betekent dat het weerstandsvermogen van de gemeente voldoende moet zijn om dergelijke risico's te kunnen dekken. De raad moet hiervoor voldoende budget (verwervingskrediet) vrijmaken.

Verder zullen de verworven gronden binnen afzienbare tijd na de aankoop opgenomen moeten worden in een concreet ruimtelijk besluit (zoals omgevingsplan) en moet er in de tussentijd voorzien worden in beheersmaatregelen. Ook de wijze waarop hierin voorzien wordt moet inzichtelijk worden gemaakt. Dat geldt voor zowel de kosten als de duur van de te nemen maatregelen.

Een strategische aankoop kan ook worden gedaan om belemmeringen voor een voorgenomen ontwikkeling weg te nemen en om een versnelling van de voorgenomen ontwikkeling te bewerkstelligen.

- Reguliere verwerving:  
Hierbij gaat het om de verwerving van gronden in een duidelijk afgebakend en vastgesteld projectgebied (op grond van een omgevingsplan bijvoorbeeld). Deze gronden kunnen door de raad opgenomen worden in een grondexploitatie. De verwerving is noodzakelijk om het ruimtelijk plan te kunnen uitvoeren en de bouwopgaven te kunnen realiseren.
- Infrastructurele verwerving:  
In voorkomende gevallen kan het nodig zijn om tot grondaankoop over te gaan voor de uitvoering van een infrastructureel project of maatregel. Daarbij kan het bijvoorbeeld gaan om de aanleg van fietspaden of wegen. In die gevallen wordt vooraf budget beschikbaar gesteld.

Voor alle hiervoor genoemde vormen van grondverwerving geldt dat dat dit op basis van zogenoemde minnelijke verwerving gebeurt. Dat houdt in dat de gemeente overeenstemming bereikt met een grondeigenaar over – onder andere – de aankoopsom en de datum van eigendomsoverdracht. Hiervoor hoeft de gemeente dus geen andere (wettelijke) instrumenten in te zetten om tot verwerving over te gaan.

Het uitgangspunt is dat bij alle vormen van gemeentelijke grondverwerving altijd ingezet wordt op het bereiken van een minnelijk akkoord.

Voorafgaand aan actieve grondverwerving worden alle risico's (financiële, juridische, organisatorische en administratieve risico's) inzichtelijk gemaakt. Tevens moet vooraf inzicht verkregen te worden in de planning tussen aankoop en de daadwerkelijke start van de voorgenomen ontwikkelingen op basis van de planvorming (omgevingsplan). De (strategische) aankoop moet tijdig opgenomen worden in een omgevingsplan en daarvoor moeten concrete beheersmaatregelen worden bepaald. De kosten gedurende de planvorming moeten ook inzichtelijk worden gemaakt. Voor alle vormen van grondverwerving is minnelijke verwerving het uitgangspunt.



#### 4.2 Wvg en onteigening, Omgevingswet

De gemeente heeft de mogelijkheid om tot vestiging van het voorkeursrecht over te gaan. Zowel de regels van de Wet voorkeursrecht gemeente (Wvg) als het onteigeningsrecht maken nu onderdeel uit van de Omgevingswet.

Het voorkeursrecht kan alleen worden ingezet als daar voldoende publiekrechtelijke redenen voor zijn. Zo moet er sprake zijn van een onderliggend ruimtelijk plan waarvan de op grond van de Wvg aangewezen gronden onderdeel uitmaken. Dat kan een omgevingsplan zijn, maar ook een omgevingsvisie of omgevingsprogramma, die vervolgens nader uitgewerkt gaat worden in een omgevingsplan. Het vestigen van een voorkeursrecht kan bijvoorbeeld ook strategisch worden ingezet om een mogelijke minnelijke aankoop te bespoedigen. De inzet van het voorkeursrecht is afhankelijk van politiek bestuurlijke afwegingen voor de uitvoering van het gemeentelijk ruimtelijk beleid.

Als uiterste middel kunnen gronden worden onteigend. Hierop zijn strenge wettelijke regels van toepassing. Anders dan in voorgaande wetgeving is het bevoegd gezag op grond van de Omgevingswet bevoegd om een onteigeningsbesluit te nemen (voorheen Koninklijk besluit). De gemeente kan ter uitvoering van haar ruimtelijke plannen en doelstellingen overgaan tot onteigening, als minnelijke verwerving niet lukt.

Voor de toepassing van beide maatregelen geldt dat deze kunnen worden ingezet als er geen minnelijke overeenstemming bereikt wordt met de betreffende grondeigenaren. Ook als grondeigenaren niet overgaan tot zelfrealisatie vanuit een omgevingsplan of dat dit vanuit gemeentelijke optiek juist niet gewenst is, kan overgegaan worden tot de inzet van deze maatregelen. De gemeente verkrijgt met het verwerven van gronden maximale regie en sturing voor de toekomstige ruimtelijke invulling en kwaliteit van de fysieke leefomgeving.

Bij de uitvoering van het gemeentelijk grondbeleid en ruimtelijk beleid kunnen de instrumenten van het voorkeursrecht en onteigening worden ingezet om maximale regie en sturing te verkrijgen voor het betreffende ontwikkelgebied. De toepassing vindt alleen plaats als vooraf geen minnelijke overeenstemming kan worden bereikt met de grondeigenaren, de grondeigenaren niet overgaan tot zelfrealisatie of dat dit vanuit gemeentelijk optiek niet wenselijk is. De inzet is afhankelijk van politiek bestuurlijke en strategische afwegingen.

#### 4.3 Vastgoedbeheer

Vastgoedbeheer is aan de orde als sprake is van een locatie waarbij ook opstallen aanwezig zijn die de gemeente in eigendom heeft als gevolg van bijvoorbeeld een (strategische) verwerving. Dan worden passende beheermaatregelen getroffen in het kader van leegstandsbeheer.

Ook kan sprake zijn van voortgezet gebruik van (verworven) gronden. Dat is bijvoorbeeld aan de orde in de transformatiegebieden (glastuinbouw, grond en opstallen).

Voor het beheer en onderhoud van gemeentelijk vastgoed en accommodaties is separaat beleid van toepassing. Dat is ondergebracht en wordt uitgevoerd door de afdeling Wijkzaken.

#### 4.4 Gronduitgifte, vestiging zakelijk rechten en verlenen van gebruiksrechten

De gemeente kent verschillende vormen van gronduitgifte, de vestiging zakelijke rechten en verleent in voorkomende gevallen gebruiksrechten.

Op 26 november 2021 heeft de Hoge Raad het '[Didam-arrest](#)' (ECLI:NL:HR:2021:1778) gewezen.

Uit dit arrest volgt dat de gemeente bij uitgifte van onroerende zaken de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder het gelijkheidsbeginsel, in acht dient te nemen. Dit betekent dat de gemeente gelegenheid moet bieden aan (potentiële) gegadigden om mee te dingen naar de onroerende zaak. Dat kan gebouwd vastgoed zijn, maar geldt dus ook voor gemeentelijke gronduitgifte.

De gemeente zal te allen tijde handelen in lijn met de uitgangspunten van het Didam-arrest.

Uitgifte geschiedt in beginsel via een (openbare) selectieprocedure. Slechts in uitzonderingsgevallen contracteert de gemeente één-op-één. Dit wordt met objectieve, redelijke en toetsbare criteria onderbouwd. De gemeente is verplicht om het voornemen tot uitgifte via de officiële bekendmakingen te publiceren.

- **Uitgifte in eigendom**

Uitgifte in eigendom is de meest voorkomende vorm van uitgifte. Echter, de uitgifte van gronden op een zogenoemde één-op-één wijze is nu meer gebonden aan nadere regelgeving.

Mede als gevolg van het Didam – arrest kan de gemeente niet ‘zomaar’ overgaan tot het uitgeven van gemeentelijke grondposities ten behoeve van een voorgenomen ruimtelijke ontwikkeling. De gemeente geeft gronden in eigendom uit in lijn met geldende wet- en regelgeving en rechtspraak.

Voor gronduitgifte in eigendom geldt altijd het uitgangspunt van marktconformiteit op de grondprijzen. Hierop is de nota grondprijzen van toepassing.

- **Erfpacht, opstalrecht, verhuur en bruikleen**

Naast uitgifte van gronden in eigendom kent de gemeente ook andere vormen van uitgifte en het vestigen van zakelijke rechten en verlenen van gebruiksrechten. Zo geeft de gemeente gronden in erfpacht uit als het noodzakelijk en gewenst is dat het eigendomsrecht (bloot eigendom) bij de gemeente blijft om de regie over de betreffende grondposities te kunnen behouden. Daarop wil de gemeente kunnen sturen in verband met mogelijke toekomstige ontwikkelingen of juist zorgen dat de functie waarvoor de gronden in erfpacht zijn uitgegeven voor langere tijd behouden blijft.

Voorts hanteert de gemeente verschillende uitgiftedvormen per functie, waaronder ook de vestiging van een opstalrecht voor specifieke functies (clubhuizen en nutsvoorzieningen bijvoorbeeld) en verhuur van gronden, pacht en bruikleen. Hiernaast volgt een overzicht van de wijze van uitgifte per genoemde functie. Deze lijst is niet limitatief. In voorkomende gevallen kan maatwerk aan de orde zijn en wordt de meest passende vorm van uitgifte door de gemeente bepaald.

Zoals in paragraaf 2.2 vermeld zijn in de omgevingsvisie onder andere de ambities beschreven voor een aantrekkelijke groene leefomgeving. Het gemeentelijk groen wordt in Pijnacker-Nootdorp hoog gewaardeerd en daarom geeft de gemeente geen snippergroen uit. De gemeente behoudt daarmee zelf de regie over de gemeentelijke groenvoorzieningen.

<b>Maatschappelijk</b>	Uitgifte in erfpacht.
<b>Woningbouw/nieuwbouw</b>	Uitgifte in eigendom. Ook erfpacht kan worden ingezet. Dat is afhankelijk van nadere afwegingen. Maakt onderdeel uit van het woonbeleid en de ‘instrumentenkoffer’.
<b>Commercieel en commercieel maatschappelijk</b>	Uitgifte in eigendom.
<b>Bedrijventerreinen</b>	Nieuwe bedrijventerreinen uitgifte in erfpacht. Voor bestaande bedrijventerreinen en locaties (niet zijnde bedrijventerreinen) kan erfpacht worden ingezet voor de vestiging van een nieuw bedrijf of aanverwante functie op gemeentegrond.
<b>Tank- en laadstations</b>	Erfpacht of verhuur (bepaalde tijd).
<b>Sportaccommodaties, nutsvoorzieningen en overige voorzieningen van openbaar nut (zendmasten)</b>	Opstalrecht.
<b>Sportvelden of gebruik van gronden met commercieel oogmerk en/of winstoogmerk (bijvoorbeeld windparken/exploitatie zonneparken)</b>	Verhuur (bepaalde tijd).
<b>Agrarische functie.</b>	Pacht wordt aangegaan op basis van een pachtovereenkomst voor agrarische functies en exploitatie.
<b>Tijdelijk beheer en onderhoud gronden</b>	Bruikleen (of voortgezet gebruik) is van toepassing op gronden die tijdelijk worden beheerd en onderhouden door de bruiklener.
<b>Overig</b>	Maatwerk oplossingen. Per geval/functie wordt de meest passende vorm gekozen door de gemeente.

## 5. Financiële aspecten grondbeleid

De gemeentewet en de Provinciewet schrijven voor dat elke gemeente jaarlijks begrotings- en verantwoordingsstukken moet opstellen. Het Besluit begroting en verantwoording (BBV) bevat regelgeving daarvoor. In het BBV is opgenomen dat er een commissie voor het Besluit begroting en verantwoording (commissie BBV) is met als taak zorg te dragen voor een eenduidige uitvoering en toepassing van het BBV. Dit doet zij onder andere door het beantwoorden van praktijkvragen en het uitbrengen van richtinggevende notities. De Notitie van de Commissie BBV die voor het grondbeleid het meest van belang is betreft: 'Notitie grondbeleid in begroting en jaarstukken 2023'. In dit hoofdstuk wordt aangegeven hoe de gemeente hieraan invulling geeft.

### 5.1 Soorten gronden

De BBV maakt onderscheid in de volgende gronden:

- Bouwgrond in exploitatie (BIE): de lopende grondexploitaties;
- Overige gronden:
  - Strategische gronden
  - Warme gronden
  - Erfpachtgronden
- Faciliterend grondbeleid

#### Bouwgrond in exploitatie (BIE)

De BIE-gronden zijn gronden en (eventueel) aanwezige opstallen in eigendom van de gemeente die zich in het transformatieproces bevinden om omgevormd te worden naar bouwrijpe grond, met als doel om (opnieuw) te worden bebouwd. Hierbij wordt door de raad een grondexploitatie geopend.

Pas vanaf dat moment mogen de vervaardigingskosten worden toegerekend aan de grondexploitatie. Een grondexploitatie is een raming van kosten en opbrengsten over de tijd voor het leveren van bouw- en woonrijpe grond, afgezet tegen de toekomstige opbrengsten van de verkoop van grond. Een grondexploitatie wordt pas geopend als de gemeenteraad een besluit heeft genomen tot het openen van een grondexploitatiecomplex inclusief een grondexploitatiebegroting.

Het uitgangspunt hierbij is dat een grondexploitatie financieel sluitend moet zijn, tenzij vanwege maatschappelijke redenen expliciet door de raad besloten wordt hiervan af te wijken.

Een grondexploitatie mag een looptijd hebben van maximaal 10 jaar. Een langere looptijd is mogelijk bij besluit van de gemeenteraad voorzien van een motivatie en onderbouwing van de risicobeperkende maatregelen.

Alle kosten die zijn opgenomen in de kostensoortenlijst zoals opgenomen in Bijlage IV van het Omgevingsbesluit (Ob) kunnen in principe worden opgenomen in de grondexploitatie.

Investeringskosten in openbare en bovenwijkse voorzieningen kunnen alleen worden toegerekend op basis van proportionaliteit, profijt en causaliteit (PPT-principe).

De algemene kosten, die ten laste van een grondexploitatie kunnen worden gebracht, zijn bijvoorbeeld de kosten van het houden van de administratie, overhead en opslag intern product. In de jaarlijkse herziening zal aangegeven worden welke kosten worden verbijzonderd over de diverse grondexploitaties en hoe en op wat voor manier deze worden verdeeld.

Vorbereidingskosten, zoals bestemmingsplankosten, apparaatskosten en onderzoekskosten, die worden gemaakt in de periode voordat de grondexploitatie wordt vastgesteld worden verantwoord in een door de raad vastgesteld voorbereidingskrediet.

#### Overige gronden

Bij **strategische gronden** gaat het om gronden met een vaste bestemming die (nog) niet in een transformatieproces zitten. Of waarbij (nog) geen sprake is van een raadsbesluit voor het openen van een grondexploitatie. Deze gronden worden in de strategisch vastgoed portefeuille bewaard tot het moment waarop de potentiële ontwikkelgronden in exploitatie kunnen worden genomen. Deze gronden worden gewaardeerd tegen historische kostprijs met maximaal de waarde van de huidige bestemming. De strategische vastgoedvoorraad dient om de 3 jaar te worden getaxeerd zodat de waarde van de portefeuille ook actueel en marktconform blijft. Voor strategisch vastgoed wordt de inbrengwaarde vastgesteld op het moment dat voor deze gronden een ontwikkelplan ontstaat en de gronden overgaan naar een grondexploitatie.

**Warme gronden** zijn gronden die verworven zijn met het oog op concrete ontwikkelingen door de gemeente, maar waar nog geen grondexploitatie voor is vastgesteld. Als voor deze gronden voldaan wordt aan de voorwaarden zoals opgenomen in het BBV mogen deze gronden gewaardeerd worden tegen toekomstige bestemming i.p.v. huidige bestemming.

**Erfpachtgronden** zijn gronden die in erfpacht zijn uitgegeven.

### Faciliterend grondbeleid

Bij faciliterend grondbeleid heeft de gemeente de grond niet in eigendom en laat de actieve grondexploitatie over aan initiatiefnemers. Van gemeentelijk kostenverhaal is sprake wanneer een gemeente kosten maakt in verband met het verlenen van medewerking aan een specifiek bouwplan, functie- of bestemmingswijziging en bij de vaststelling van een omgevingsplan (ruimtelijk kader met één of meerdere grondeigenaren (initiatiefnemers)).

Het verhaal van gemeentelijke kosten voor ruimtelijke initiatieven is – zoals in deze nota meermaals is omschreven – verplicht op grond van de Omgevingswet. Daarnaast bestaat de mogelijkheid voor gemeente om financiële bijdragen te verlangen van grondeigenaren (of initiatiefnemers) aan werken, werkzaamheden en maatregelen die de gemeente uitvoert. Dat wordt aangeduid als bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen of bovenwijkse voorzieningen. De werkwijze van het gemeentelijke kostenverhaal is vastgelegd in de Nota Kostenverhaal.

## 5.2 Reserve, weerstandvermogen, risico's en resultaatbepaling

### Reserve en weerstandvermogen

De Gemeente Pijnacker-Nootdorp kent geen aparte reserve voor grondontwikkeling. Derhalve moet bij gewenste ontwikkelingen met een negatief resultaat altijd een beroep worden gedaan op de algemene reserve van de gemeente om het tekort af te dekken. De risico's van het grondbedrijf worden betrokken bij de bepaling van de hoogte van het noodzakelijke weerstandvermogen van de gemeente.

### Risicomanagement

De Gemeente Pijnacker-Nootdorp koopt gronden en gebouwen om bouwgrond voor velerlei beleidsdoeleinden te produceren. Hier zijn grote investeringen mee gemoeid, de looptijd van de projecten is lang en de gemeente loopt risico's. Deze risico's zijn bijvoorbeeld de fasering, gronduitgifteprijs, kostenstijging en rente. Deze risico's kunnen leiden tot financiële schade of schade doordat bepaalde doelstellingen van de gemeente niet worden gehaald.

Het inzichtelijk maken van de bedrijfsprocessen vergroot het inzicht op de daaraan verbonden risico's en is van groot belang voor de bestuurlijke sturing en besluitvorming over de grondexploitaties. Om een juist inzicht te krijgen in de mogelijke risico's wordt voor elk project jaarlijks een risicoanalyse uitgevoerd.

### Resultaatbepaling, winst- en verliesneming

Jaarlijks worden de grondexploitaties geactualiseerd. Het resultaat wordt weergegeven zowel op eindwaarde als Netto Contante Waarde.

Voor winstgevendende grondexploitaties moet er tussentijds winst genomen worden conform de BBV voorgeschreven Percentage of Completion (POC) methode. Bij het bepalen van de winst wordt wel rekening gehouden met project specifieke onzekerheden in zowel de kosten als de opbrengsten. De som van de toekomstige gewogen risico's wordt afgetrokken van het verwachte resultaat voordat de berekening van de winstuitname m.b.v. percentage of completion plaatsvindt.

Wanneer er sprake is van een negatief planresultaat zal het geraamde tekort moeten worden afgedekt door een storting in de voorziening nadelige complexen (verlies nemen als het zich voordoet). De voorziening moet gelijk zijn aan het totaal van alle negatieve grondexploitaties en zal bij tussentijdse negatieve ontwikkelingen moeten worden aangevuld.

## 5.3 Informeren en verantwoorden

Tweemaal per jaar ontvangt de raad een voortgangsrapportage projecten, waarin over de planning, doelen en risico's wordt gerapporteerd. Daarbij worden de grondexploitaties herzien en het Meerjarenperspectief Grondbedrijf (MPG) voorgelegd en vastgesteld. Via het MPG informeert het college de gemeenteraad over de financiële uitkomsten van het grondbeleid. De raad stelt het MPG vast en actualiseert de kredieten. De uitkomsten van het MPG worden vervolgens verwerkt in de P&C producten.

Voor het afleggen van verantwoording gelden de volgende uitgangspunten:

- Bijstellingen in grondexploitaties die het gevolg zijn van het wijzigen van het plan moeten inzichtelijk gemaakt worden.
- Omvangrijke wijzigingen binnen een grondexploitatie worden separaat aan de raad voorgelegd.
- In de rapportages zal inzicht worden verschaft over de ontwikkelingen t.o.v. de voorgaande rapportages.
- In de rapportages zal altijd inzicht worden gegeven in de financiële stand van zaken, de voortgang en de risico's van de grondexploitatie.

In de jaarrekening en begroting van de gemeente moet een paragraaf grondbeleid worden opgenomen, waarin verantwoording wordt afgelegd over het gevoerde of te voeren grondbeleid en de raad haar controlerende functie kan uitvoeren. In deze paragrafen zal ook inzicht worden verschaft over de voortgang van de diverse grondexploitaties.

Omdat de begroting, jaarstukken en nota's openbare stukken zijn, kan vermelding van bepaalde in de verordening geëiste informatie de belangen van de gemeente schaden. Gedacht kan worden aan het opnemen van de financiële onderhandelingsruimte in de begroting voor de aankoop van een stuk grond. Dergelijke informatie tast de onderhandelingspositie van de gemeente aan. De informatie in de paragraaf mag van een dusdanig niveau blijven dat geen bedrijfsgeheimen worden prijsgegeven.

## Slot, citeertitel

Deze nota grondbeleid vervangt de huidige nota grondbeleid, gemeente Pijnacker-Nootdorp, 2015-2019 en 2023 (verlenging). Met de vaststelling van de onderhavige nota grondbeleid gemeente Pijnacker-Nootdorp, 2024-2028 komt de voornoemde nota te vervallen.

De nota grondbeleid wordt aangehaald als:

**“Nota grondbeleid, gemeente Pijnacker-Nootdorp, 2024-2028”.**