

Nota Strategische Aankopen

Beleidskader voor strategisch verwerven van vastgoed
ten behoeve van ruimtelijke ontwikkelingen

Versie 10-10-2024

Inhoud

1. Inleiding	3
1.1. Aanleiding	3
1.2. Doel van de Nota strategische aankopen	3
1.3. Leeswijzer	4
2. Context: omgevingsbeleid en grondbeleid	5
2.1. Omgevingsbeleid	5
2.2. Grondbeleid	5
2.3. Rolverdeling Raad en College	6
3. Aankopen ten behoeve van het omgevingsbeleid	8
3.1. Strategische aankopen	8
3.2. Project- of planmatige aankopen	9
4. Werkwijze strategische aankopen	11
5. Financieel kader	15
5.1. Budget strategische aankopen	15
5.2. Risico's	16
5.3. Exploitatielasten	17
5.4. Informatie en rapportage	17
 Bijlage 1. Praatplaat Nota grondbeleid Zoetermeer 2021	 18

1. Inleiding

1.1. Aanleiding

Grondbeleid is geen doel op zich, maar een middel om ruimtelijke doelstellingen op het gebied van onder meer volkshuisvesting, lokale economie, natuur en groen, infrastructuur en maatschappelijke voorzieningen te (doen) realiseren. Grondbeleid is daarom niet leidend, maar volgend op het omgevingsbeleid van de gemeente.

In 2021 heeft de gemeenteraad de [Nota grondbeleid Zoetermeer 2021](#) (hierna Nota grondbeleid) vastgesteld. Hierin geeft de gemeente aan hoe invulling wordt gegeven aan het grondbeleid. De gemeente onderscheidt drie typen grondbeleid:

- actief: gemeente heeft of verwerft het grondeigendom en voert voor eigen rekening en risico de volledige grondexploitatie van de locatie- of gebiedsontwikkeling;
- faciliterend: een private partij heeft de grond in eigendom en is in staat en bereid de locatie te ontwikkelen. De gemeente bepaalt de ruimtelijke randvoorwaarden en verhaalt verplicht de kosten die de gemeente maakt voor deze particuliere locatie- of gebiedsontwikkeling;
- samenwerkend: samenwerking tussen overheid en ontwikkelaar/particulier, waarbij opbrengsten, kosten en risico's worden gedeeld.

Het Zoetermeers grondbeleid wordt bepaald door drie leidende principes: ambitie gestuurd, waarde creërend en adaptief. Op basis hiervan heeft de gemeente gekozen voor situationeel grondbeleid. Dit betekent dat de gemeente per situatie afweegt welke type grondbeleid passend is bij de belangen van de gemeente, marktpartijen en de samenleving. Daarbij maakt de gemeente telkens een afweging aan de hand van urgentie, waarde (geld en maatschappelijk waarde) en regie.

In [het raadsbesluit](#) over de Nota grondbeleid is over strategische aankopen van vastgoed (grond en gebouwen) de volgende beleidsregel opgenomen:

De gemeente doet strategische aankopen als dit op termijn bijdraagt aan de opgaven en doelstellingen van het desbetreffende programma. De werkwijze rondom strategische aankopen wordt vastgelegd in een door de gemeenteraad vast stellen nota Strategische Aankopen.

1.2. Doel van de Nota strategische aankopen

De Nota Strategische Aankopen (hierna de nota) biedt een werkwijze voor het doen van strategische aankopen van vastgoed ten behoeve van ruimtelijke ontwikkelingen. In de nota wordt uitgelegd wat wordt verstaan onder strategische aankopen en daarbij wordt de relatie gelegd met het omgevingsbeleid en de instrumenten van de Omgevingswet.

In de nota wordt gesproken over aankopen, maar daarmee worden binnen dit kader alle verwervingen bedoeld. Onder verwervingen vallen namelijk naast aankopen, ook huur- en pachtbeëindigingen, beëindiging van zakelijke rechten zoals recht van opstal, erfpacht etc. Verwervingen zijn bedoeld om de vrije beschikking over het vastgoed te verkrijgen ten behoeve van ruimtelijke ontwikkelingen.

De nota beschrijft bovendien het financieel kader dat recht doet aan het budgetrecht van de gemeenteraad. Binnen vastgestelde inhoudelijke kaders en dit financiële kader kan het college volgens de werkwijze handelen wanneer de mogelijkheid tot aankoop van vastgoed zich voordoet.

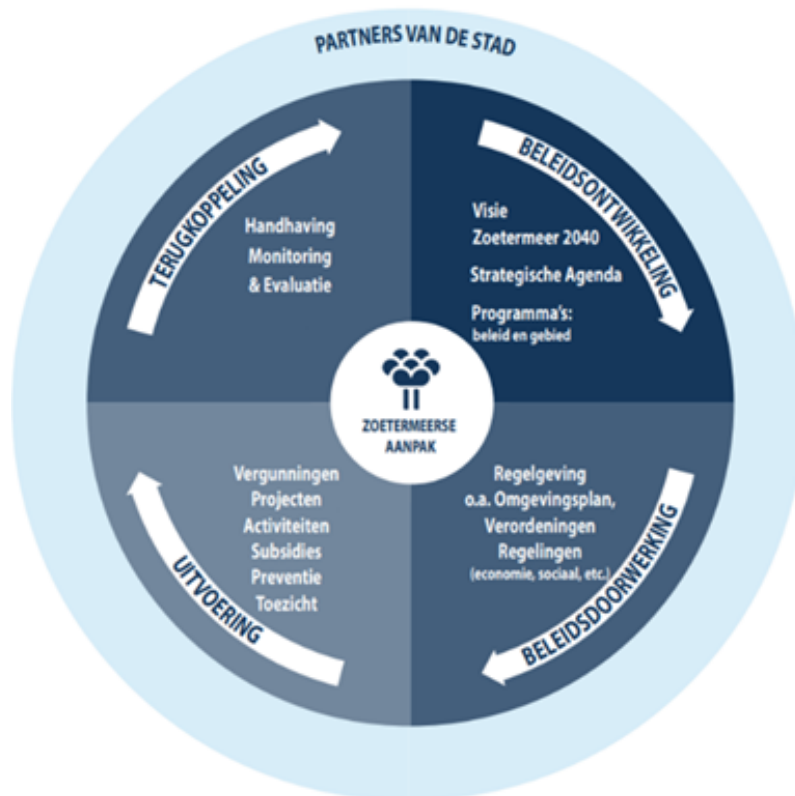
1.3. Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt als context de relatie beschreven tussen het omgevingsbeleid en het gemeentelijk Grondbeleid. Hiermee wordt meer duiding gegeven aan het Grondbeleid als middel om doelstellingen en opgaven uit het omgevingsbeleid tot realisatie te brengen. Daarbij wordt ook ingegaan op de rolverdeling tussen raad en college. Vervolgens gaat hoofdstuk 3 dieper in op het onderwerp aankopen ten behoeve van het omgevingsbeleid, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen strategische aankopen en project- of planmatige aankopen. De werkwijze voor strategische aankopen wordt uiteengezet in hoofdstuk 4. Een afwegingskader maakt daarvan onderdeel uit en het gebruik daarvan wordt aan de hand van twee fictieve voorbeelden nader toegelicht. De nota eindigt met een toelichting op het financieel kader voor strategische aankopen.

2. Context: omgevingsbeleid en grondbeleid

2.1. Omgevingsbeleid

In haar omgevingsbeleid maakt de gemeente op basis van maatschappelijke opgaven en (beleids)doelstellingen keuzes tussen, vaak onderling concurrerende, aanspraken op de fysieke ruimte. Dit gebeurt door het toekennen of wijzigen van functies in een gebied. In het kader van het benutten en beschermen van de fysieke leefomgeving, wordt een goede balans tussen de diverse doelen nagestreefd. Vanwege de omvangrijke opgaven op het gebied van onder meer woningbouw, economie, energie en klimaatadaptatie moeten daarin keuzes worden gemaakt. Dit doet de gemeente in haar Omgevingsbeleid.



Figuur 1. De Zoetermeerse Aanpak, bron: Visie Zoetermeer 2040

De gemeente geeft richting aan deze keuzes in de omgevingsvisie, werkt ze uit in gebieds- of thematische omgevingsprogramma's, legt decentrale regels vast in het omgevingsplan en verleent omgevingsvergunningen (zie *figuur 1. De Zoetermeerse Aanpak*). De inzet c.q. het vaststellen van deze kerninstrumenten van de Omgevingswet moeten de realisatie van de toegekende of gewijzigde functies in een gebied (hierna genoemd: ruimtelijke ontwikkelingen) mogelijk maken.

2.2. Grondbeleid

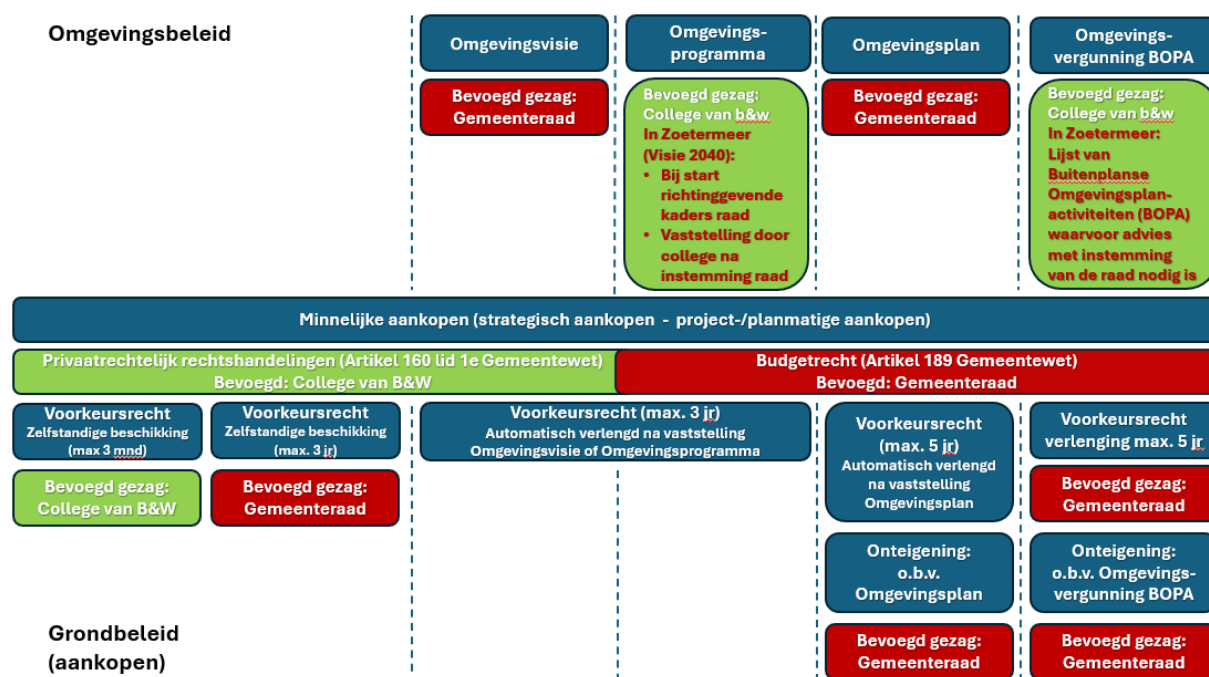
Grondbeleid is bedoeld om gronden, bebouwd en onbebouwd, op tijd beschikbaar te krijgen voor de realisatie van ruimtelijke ontwikkelingen. Grondbeleid biedt de gemeente instrumenten om deze ruimtelijke ontwikkelingen te (doen) realiseren. Bovendien gaat het bij grondbeleid om het verdelen van kosten en baten over betrokken partijen. Omgevingsbeleid kan namelijk leiden tot een stijging van de waarde van de grond, agrarisch gebied wordt bijvoorbeeld wonen, en zorgt soms voor

waardeverlies, bijvoorbeeld als een woning moet wijken voor een weg. Instrumenten van het grondbeleid, zoals kostenverhaal, onteigening en Voorkeursrecht vinden hun wettelijke grondslag in de Omgevingswet.

Binnen het grondbeleid en het instrumentarium opereert de gemeente veelal in eerste instantie vanuit een privaatrechtelijke rol. Zo is de voorkeur om kosten te verhalen via een privaatrechtelijke overeenkomst specifiek in de Omgevingswet opgenomen. Onteigening is pas mogelijk nadat de gemeente serieuze pogingen heeft gedaan om op basis van vrijwilligheid tot een koopovereenkomst te komen. De mogelijkheid om grondbeleidsinstrumenten in te zetten via het publiekrechtelijke spoor is afhankelijk van de vaststelling van de kerninstrumenten omgevingsvisie, omgevingsprogramma, omgevingsplan en/of omgevingsvergunning buitenplanse omgevingsplanactiviteit (zie kaders voorkeursrecht en onteigening in hoofdstuk 3).

2.3. Rolverdeling Raad en College

In onderstaand figuur 2 is de rolverdeling tussen gemeenteraad en college van burgemeester en wethouders weergegeven met betrekking tot de instrumenten van het omgevingsbeleid en het gemeentelijk Grondbeleid. Voor wat betreft het Grondbeleid beperkt het zich in dit kader tot de verwervingsinstrumenten: minnelijke aankopen, Voorkeursrecht en onteigening.



Figuur 2. Schematisch overzicht rolverdeling raad en college instrumenten Omgevingsbeleid en Grondbeleid

In de blauwe kaders is het instrumentarium ingevuld voor zowel het omgevingsbeleid als het Grondbeleid. Direct in het kader onder het instrument is aangegeven wie het bevoegd gezag is, rood betreft de gemeenteraad en groen is voor het college van burgemeester en wethouders.

De kaderstellende rol van de gemeenteraad komt tot uiting bij de omgevingsvisie en het omgevingsplan. Bovendien gelden er in Zoetermeer ten aanzien van het omgevingsprogramma en de omgevingsvergunning Buitenplanse Omgevingsplanactiviteit specifieke afspraken over het betrekken van de gemeenteraad. Die staan in het desbetreffende kader verwoord. Met uitzondering van het eerste besluit door het college (voorlopige aanwijzing) besluit de gemeenteraad over vestiging van

voorkeursrechten. Tot slot betreft een eventueel onteigeningsbesluit ook een besluit van de gemeenteraad.

Naast het publiekrechtelijk instrumentarium van de Omgevingswet geldt dat het college volgens de Gemeentewet bevoegd is tot het verrichten privaatrechtelijke handelingen. Het aangaan van een koopovereenkomst, huur- of pachtbeëindigingsovereenkomst, etc. valt daaronder. Het budgetrecht ligt bij de gemeenteraad. De raad besluit over het beschikbaar stellen van budget in de begroting om de financiële gevolgen van deze overeenkomsten te dekken. In de daarbij horende planning en control cyclus komen eveneens de kaderstellende en toetsende rol van de gemeenteraad en de uitvoerende rol van het college tot uiting.

3. Aankopen ten behoeve van het omgevingsbeleid

In deze nota gaat het om aankopen van vastgoed in de context van het gemeentelijk grondbeleid en als onderdeel van het daarbij behorende instrumentarium, zoals beschreven in de Nota grondbeleid (voor een overzicht zie ook bijlage 1. Praatplaat Nota grondbeleid Zoetermeer 2021). In de Nota grondbeleid wordt onderscheid gemaakt tussen strategische aankopen, hierna uitgewerkt onder paragraaf 3.1 en project- of planmatige aankopen, uitgewerkt in paragraaf 3.2.

3.1. Strategische aankopen

Met strategische aankopen wordt het aankopen van vastgoed bedoeld ten behoeve van voorgenomen ruimtelijke ontwikkelingen, waarbij voor die aankopen op voorhand geen specifiek budget in de begroting is opgenomen op grond van een grondexploitatie of op basis van een projectbegroting. Aangezien het een voornemen betreft, gaat dit per definitie gepaard met veel onzekerheden. De maatschappelijke, juridische en/of financiële haalbaarheid van deze ontwikkeling zullen veelal nog niet zijn onderzocht. Daarmee onderscheiden strategische aankopen zich van project- of planmatige aankopen. Daarbij heeft participatie over de ruimtelijke ontwikkeling plaatsgevonden, is de haalbaarheid van de ontwikkeling vastgesteld, de rolneming van de gemeente bepaald en is budget beschikbaar gesteld.

Strategische aankopen en de financiële verantwoording daarvan vinden plaats binnen het kader van het gemeentelijke grondbeleid en de (beleids)regels die daarvoor gelden¹. Deze nota en het daarin beschreven financieel kader heeft daarom geen betrekking op eventuele aankopen van vastgoed door de gemeente met het oog op het structureel of tijdelijk exploiteren ten behoeve van een specifieke gemeentelijke taak, bijvoorbeeld voor huisvesting van een maatschappelijke voorziening of opvang van vluchtelingen. Dergelijke aankopen zijn wel mogelijk, maar worden niet verantwoord onder het gemeentelijk grondbeleid en vallen buiten het kader van deze nota.

In lijn met het doel van het grondbeleid moet een strategische aankoop altijd kunnen worden gemotiveerd door een voorgenomen ruimtelijke ontwikkeling. Dit betekent dat er aan de desbetreffende locatie nieuwe of gewijzigde functies zijn toegekend op grond van:

- de omgevingsvisie: gevormd door de Visie Zoetermeer 2040 en de nog vast te stellen Ruimtelijk Strategie Zoetermeer 2040;
- een omgevingsprogramma: thematisch, zoals het Volkshuisvestingsprogramma of gebiedsgericht, zoals de (in voorbereiding zijnde) Omgevingsprogramma's Gebied Entree, Gebied Van Tuylpark en Noordelijk bedrijventerreinen en Gebied Vernèdepark en Paltelaan;
- het omgevingsplan: de gewijzigde functie is opgenomen in het omgevingsplan en het huidige gebruikt wijkt daarvan af;
- een omgevingsvergunning buitenplanse omgevingsplanactiviteit: de gewijzigde functie is toegestaan via deze procedure.

Met het doorlopen van de beleidscyclus van de Omgevingswet, in Zoetermeer vertaald in de Zoetermeerse Aanpak (zie *figuur 1. De Zoetermeerse Aanpak*), maakt de gemeente duidelijk op welke

¹ Nota grondbeleid gemeente Zoetermeer 2021 en [Notitie grondbeleid in begroting en jaarstukken 2023 · Commissie BBV \(Besluit Begroting en Verantwoording\)](#).

wijze de gemeente invulling geeft aan de (beleids)opgaven en doelstellingen in de fysieke leefomgeving. Met de inzet van de kerninstrumenten van de Omgevingswet geeft de gemeente steeds concreter aan en stelt de gemeente uiteindelijk vast in welk gebied de gemeente ruimtelijke ontwikkelingen nodig vindt om tot een evenwichtige toedeling van functies te komen en welke voorwaarden zij daaraan stelt. Door het opstellen van regels in het omgevingsplan maakt de gemeente nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk.

Door aansluiting te zoeken bij de Zoetermeerse Aanpak (zie *figuur 1.*) wordt het strategisch aangekochte vastgoed onderdeel van de afweging om de voorgenomen ruimtelijke ontwikkeling uiteindelijk mogelijk te maken. Op termijn wordt het strategisch aangekochte vastgoed daardoor onderdeel van de ruimtelijke ontwikkeling in de vorm van een concreet project. Wanneer de ruimtelijke ontwikkeling niet doorgaat of het vastgoed wordt geen onderdeel van de ontwikkeling of project, dan kan worden besloten het vastgoed weer te verkopen.

Om gedurende dit vaak langjarige proces speculatie met vastgoed te voorkomen en regie vanuit de gemeente uit te oefenen op de voorgenomen ontwikkeling, biedt de Omgevingswet de mogelijkheid om al in een vroeg stadium een voorkeursrecht te vestigen (zie kader *Voorkeursrecht*).

Voorkeursrecht

Wanneer de gemeente een voorkeursrecht vestigt is de eigenaar van het desbetreffende vastgoed verplicht dit vastgoed bij voorgenomen verkoop eerst aan de gemeente aan te bieden. De inzet van dit instrument is mede afhankelijk van de inzet van de kerninstrumenten van de Omgevingswet.

Het vestigen van een voorkeursrecht gebeurt op grond van een raadsbesluit, na een voorlopige aanwijzing door het college die maximaal drie maanden geldig is. Dit kan in eerste instantie een zelfstandige voorkeursrechtbeschikking zijn, waarbij in het besluit zelf op hoofdlijn de voorgenomen ruimtelijke ontwikkeling als motivering is opgenomen. Aan een voorkeursrecht zijn echter termijnen verbonden, die alleen verlengd kunnen worden als de voorgenomen ruimtelijke ontwikkeling wordt bevestigd in een door de raad vastgestelde omgevingsvisie, door het college vast te stellen omgevingsprogramma en/of door de raad vast te stellen omgevingsplan. Doet de gemeente dat niet of niet op tijd, dan vervalt het voorkeursrecht.

Zonder dat al precies duidelijk wat er gaat gebeuren voorkomt de gemeente met een voorkeursrecht dat er grondtransacties plaatsvinden die de voorgenomen ontwikkeling later kunnen frustreren. Een eventuele aankoop onder het voorkeursrecht zal in de meeste gevallen als strategische aankoop kunnen worden aangemerkt, tenzij er al sprake is van project- of planmatige aankopen.

3.2. Project- of planmatige aankopen

Strategische aankopen zullen vaak inhoudelijk worden gemotiveerd op grond van de omgevingsvisie of een omgevingsprogramma en lopen daarmee in veel gevallen vooruit op projecten zoals bedoeld in de Zoetermeerse Werkwijze Projectmatig Werken (hierna ZWPW). Ook wanneer een project al is gestart kunnen strategische aankopen overigens aan de orde zijn, zolang de gemeenteraad nog geen specifiek aankoopbudget beschikbaar heeft gesteld. Dit betekent dat aankopen worden gedaan gedurende de initiatief- en/of haalbaarheidsfase.

Wanneer de haalbaarheid van de ruimtelijke ontwikkeling is vastgesteld, stelt de gemeenteraad de inhoudelijke én financiële kaders voor de uitwerkings- en uitvoeringsfase van het project vast. Het beschikbaar stellen van budget voor aankopen gebeurt in het geval van actief grondbeleid via een grondexploitatie of in geval van een faciliterend project en investeringsproject (zoals de aanleg van een weg of park) op basis van een projectbegroting. Vanaf dat moment wordt niet meer gesproken van een strategische aankoop, maar van project- of planmatige verwerving. Het college van burgemeester en wethouder is in deze gevallen vervolgens bevoegd om aankopen te doen binnen de door gemeenteraad voor het desbetreffende project gestelde financiële kaders.

Als aankoop van eigendommen van derden noodzakelijk is om het project uit te kunnen voeren, is het aan te raden dat de gemeente zich op dat moment ook expliciet uitspreekt over de bereidheid om op termijn daadwerkelijk tot onteigening over te gaan. Aan onteigening moet verplicht altijd een serieuze poging tot minnelijk verwerving voorafgaan (zie kader *Onteigening*).

Onteigening

In alle gevallen is de gemeente verplicht om te proberen eerst minnelijk tot overeenstemming te komen over een aankoop. Dat wil zeggen dat de koop op basis van vrijwilligheid door partijen wordt gesloten. In het raadsbesluit over de Nota grondbeleid is de volgende beleidsregel opgenomen:

De gemeente streeft naar minnelijke (grond)verwerving, maar maakt indien nodig ook gebruik van de wettelijke mogelijkheden voor vestiging van Voorkeursrechten en onteigening.

Als de gemeente heeft uitgesproken bereid te zijn om op termijn daadwerkelijk tot onteigening over te gaan ten behoeve van de realisatie van de beoogde functies, wordt binnen het project een verwervingsplan opgesteld. Ook al lijkt onteigening op dat moment nog ver weg, de onderhandelingen over een minnelijke aankoop kunnen in dat geval 'ter voorkoming van onteigening' plaatsvinden op basis van een volledige schadeloosstelling op basis van Onteigeningsmethodiek. Het budget voor aankopen wordt dan ook gebaseerd op een raming of taxatie van de schadeloosstelling(en).

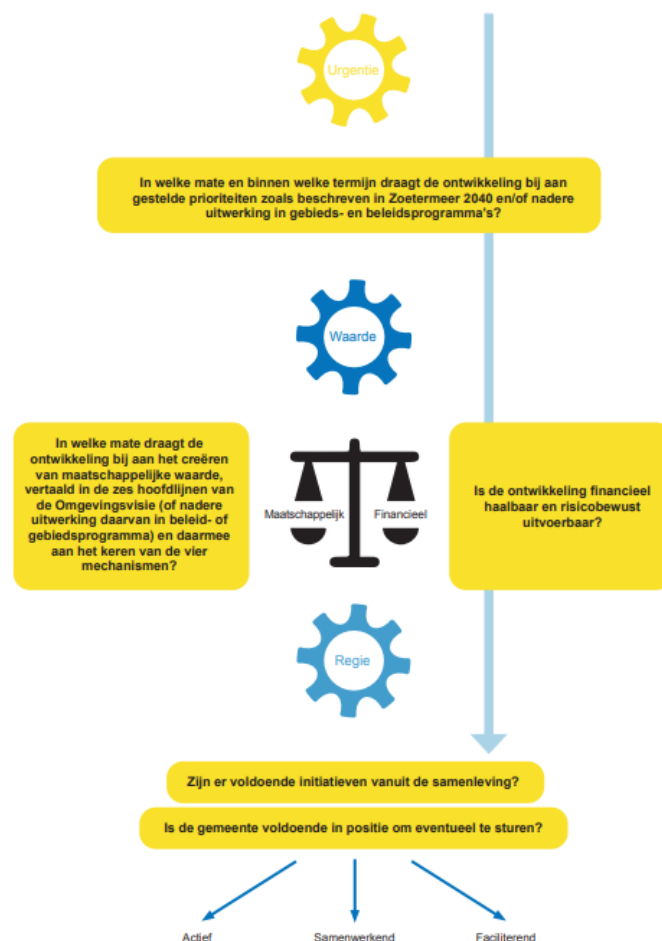
Indien de minnelijke pogingen niet tot aankoop leiden, wordt het uiteindelijke onteigeningsbesluit door de gemeenteraad genomen. Daarin moet het onteigeningsbelang worden onderbouwd op grond van de aan de locatie toegedeelde functies. Onteigening kan alleen worden geëffectueerd als deze functies zijn opgenomen in het vastgestelde omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit, waarbij bovendien sprake moet zijn van noodzaak en urgentie.

4. Werkwijze strategische aankopen

Strategische aankopen doen zich voor bij locaties, waarvan op dat moment wordt verwacht dat zij voordelen bieden voor toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen. Daarbij kan worden gedacht aan onder meer:

- Versnelling in de realisatie van de ruimtelijke ontwikkeling: de start van de realisatie is niet meer afhankelijk van derden of een nog uit te voeren verwervingsplan, inclusief eventuele onteigening;
- Het vergroten van mogelijkheden voor maatschappelijke en financiële waardecreatie: doordat de gemeente zelf de afweging maakt tussen het belang van de ruimtelijke ontwikkeling en (het accepteren van) de financiële consequenties daarvan;
- Meer regie van de gemeente als eigenaar van de locatie ten opzichte van een uitsluitend publiekrechtelijke rol.

Of deze voordelen zich daadwerkelijk voordoen, is afhankelijk van de verdere uitwerking van de ontwikkeling en de vele factoren die daarop van invloed zijn. In de beoordeling of vastgoed in aanmerking komt om strategisch aan te kopen wordt aansluiting gezocht bij het afwegingskader uit de Nota grondbeleid (zie figuur 2). Dit afwegingskader is bedoeld om afhankelijk van de specifieke situatie van het gebied of opgave tot een vorm van grondbeleid te komen: actief, faciliterend of samenwerkend grondbeleid.



Figuur 3. Afwegingskader grondbeleid (bron: [nota-grondbeleid-gemeente-zoetermeer-2021.pdf \(sim-cdn.nl\)](https://sim-cdn.nl/nota-grondbeleid-gemeente-zoetermeer-2021.pdf))

Bij de keuze om vastgoed strategisch aan te kopen is de eerste vraag die wordt gesteld:

Is de locatie gelegen in een gebied waar de gemeente een voornemen heeft voor een ruimtelijke ontwikkeling?

Dit voornemen moet blijken uit de Ruimtelijke Strategie Zoetermeer, een omgevingsprogramma, omgevingsplan of omgevingsvergunning buitenplanse omgevingsplanactiviteit.

Indien deze vraag bevestigend kan worden beantwoord moeten vervolgens voor de locatie naar analogie van het afwegingskader grondbeleid (figuur 2) de volgende vragen in samenhang worden beantwoord:

- **Urgentie:**
Draagt aankoop van het vastgoed door de gemeente bij aan de snelheid waarmee de voorgenomen ruimtelijke ontwikkeling (op termijn) kan worden gerealiseerd?
- **Waarde:**
 - Maatschappelijk: Draagt aankoop van het vastgoed bij aan de realisatie van de beoogde maatschappelijke doelen in de voorgenomen ruimtelijke ontwikkeling, bijvoorbeeld het verplaatsen, toevoegen of verbeteren van maatschappelijke voorzieningen, realisatie van doelstellingen op het gebied van natuur, klimaat etc.?
 - Financieel: draagt het aan te kopen vastgoed bij aan de financiële haalbaarheid van de voorgenomen ruimtelijke ontwikkeling en/of aan het verminderen van risico's?
- **Regie:**
 1. Gaat het om voorgenomen ruimtelijke ontwikkelingen waarvoor de gemeente sowieso aan de lat staat?
 2. Zijn er voldoende initiatieven vanuit de samenleving en is de gemeente daarbij voldoende in staat om met haar omgevingsbeleid en de kerninstrumenten van de Omgevingswet te sturen op de opgaven en (beleids)doelstellingen in de voorgenomen ruimtelijke ontwikkeling?

Deze bouwstenen sluiten aan bij het karakter van het Zoetermeerse grondbeleid met als leidende principes: ambitie gestuurd, waarde creërend en adaptief. Deze principes en de uitkomsten van bovenstaande vragen vormen de basis voor een integrale afweging om te komen tot een besluit om al dan niet tot aankoop over te gaan. Er zou bijvoorbeeld eerder tot een strategische aankoop worden overgegaan indien een beoogde ontwikkeling urgent is, verwacht wordt dat de maatschappelijke en financiële waardecreatie met elkaar in balans is én de gemeente maximale invloed wil uitoefenen op de voorgenomen ontwikkeling.

Hieronder wordt in twee fictieve voorbeelden op hoofdlijn het afwegingskader nader geduid (kader *Voorbeeld toepassing afwegingskader*).

Voorbeeld 1. toepassing afwegingskader:

In de omgevingsvisie is opgenomen dat de gemeente zich wil richten op het beter benutten van de bedrijventerreinen en dat functiemenging (werken/wonen/voorzieningen) daarvoor één van de mogelijkheden is. De gemeente heeft besloten om hieraan voor een specifiek gebied op één van de bedrijventerreinen invulling te geven en is een traject gestart voor het opstellen van een gebiedsgerichte uitwerking in een Omgevingsprogramma Gebied X. Gedurende dit proces komt een pand te koop op een locatie waar volgens het huidige Omgevingsplan een hoge milieucategorie is toegestaan.

Afweging:

De locatie blijkt te liggen in het specifieke gebied waarvoor de gemeente het Omgevingsprogramma Gebied X in voorbereiding heeft waarin de richting die in de omgevingsvisie is opgenomen nader wordt uitgewerkt.

Urgentie:

Het is nog niet duidelijk of de te koop staande locatie wordt aangewezen voor herontwikkeling en welke functies daar dan mogen komen. Wel is duidelijk dat de hoge toegestane milieucategorie de toevoeging van andere functies in het gebied belemmert, zoals wonen. Als zich hier een nieuw bedrijf met hoge milieucategorie vestigt, kan dit de ruimtelijke ontwikkeling nog jaren belemmeren terwijl het toevoegen van woningen een urgente opgave is.

Waarde:

De gemeente heeft na aankoop zelf volledig regie op de invulling van de locatie en kan door het mogelijk maken van realisatie van wonen en voorzieningen op termijn een belangrijke impuls geven aan de ontwikkeling van het hele gebied.

Voor de aankoop is nu een forse investering nodig. Bij een herontwikkeling naar andere functie op termijn kan deze investering naar verwachting niet worden terugverdiend. Aankoop nu is wel goedkoper voor de gemeente dan wanneer zij op een later moment de locatie in het kader van actief grondbeleid (minnelijk) moet verwerven op basis van een schadeloosstelling.

Regie:

Gelet op de hoge investering, de fase waarin de planvorming zich bevindt en de daarmee gepaard gaande onzekerheden, is het niet de verwachting dat andere partijen de locatie zullen aankopen ten behoeve van een mogelijke herontwikkeling. De kans dat de locatie wordt gekocht een ander bedrijf is wel zeer reëel.

Conclusie:

Het college besluit om het pand te verwerven. De hoge milieucategorie die wordt toegestaan in het huidige omgevingsplan en de belemmeringen die dat op termijn oplevert voor de ontwikkelingen in het gebied geven daarbij de doorslag. Het risico op een eventueel negatief financieel resultaat bij herontwikkeling van de locatie vindt de gemeente op dit moment acceptabel gelet op de te verwachten maatschappelijke opbrengst van een modern bedrijventerrein met een mix van functies, waaronder wonen. Mocht de voorgenomen ontwikkelingen toch niet doorgaan, kan de locatie weer worden verkocht als bedrijfstvastgoed (eventueel nadat in het omgevingsplan de milieucategorie naar beneden is bijgesteld). Bij de start van de onderhandelingen is door de gemeente het voorbehoud gemaakt van besluitvorming door het college en de gemeenteraad over het beschikbaar stellen van geld voor de aankoop. Voor de verkoper was dit akkoord.

Nb. De regie kan in een eerder stadium al worden versterkt door het vestigen van een voorkeursrecht.

Voorbeeld 2. toepassing afwegingskader:

De gemeente heeft een Omgevingsprogramma Gebied Y vastgesteld. Daarin neemt de gemeente zich voor om een volkstuinencomplex te verplaatsen en het achterblijvende gebied te herontwikkelen tot een woonbuurt, met veel water en groen. In het gebied bevinden langs de randen enkele woningen. De eigenaar van één van de woningen heeft het allemaal eerst rustig aangekeken, vindt het mooie plannen, maar ziet dat er over zijn woning een belangrijke toegangsweg is bedacht. Hij neemt contact op met de gemeente en biedt de woning als eerste aan de gemeente te koop aan, onder de voorwaarde dat de verkoop binnen zes weken moet zijn afgerond. Dit heeft te maken met de aankoop van een andere woning in het oosten van het land.

Afweging:

De locatie ligt in het specifieke gebied waarvoor de gemeente het Omgevingsprogramma Gebied Y heeft vastgesteld, maar heeft de ontwikkeling van het gebied nog niet als project opgepakt.

Urgentie:

Hoewel de precieze locatie van de weg pas duidelijk wordt tijdens haalbaarheids- en uitwerkingsfase van het nog op te starten project is wel duidelijk dat de woning hoe dan ook in de weg ligt. Verwacht wordt dat het project nog in hetzelfde jaar wordt opgestart. Omdat marktpartijen ook enthousiast hebben gereageerd op de plannen is de kans dat deze grondposities willen innemen zeer groot.

Waarde:

De weg is noodzakelijk als ontsluiting en maakt mede de ontwikkeling van de woonbuurt mogelijk. Een andere locatie zou ten kosten kunnen gaan van het aantal te bouwen woningen en/of de hoeveelheid te realiseren water en groen.

De reeds opgestelde eerste globale grondexploitatie laat een positief resultaat zien.

Regie:

Met de aankoop krijgt de gemeente de beschikking over vastgoed die zij nodig heeft om een weg te kunnen aanleggen. Tegelijkertijd wordt voorkomen dat marktpartijen een grondpositie innemen, die bij de verdere ontwikkeling belemmerend kan zijn.

Conclusie:

Het college beschouwt de aanbidding als een kans en een belangrijke stap richting uitvoering van het Omgevingsprogramma Gebied Y. Gelet op de fase waarin de voorgenomen ontwikkeling verkeert en de beschikbare (financiële) informatie ligt een strategische aankoop zeer voor de hand. Na een korte en intensieve periode van onderhandeling wordt na vier weken overeenstemming over de voorwaarden waaronder de aankoop kan plaatsvinden. De voorwaarde van de verkoper dat de aankoop binnen zes weken afgehandeld moet zijn is in de onderhandeling overeind gebleven. Een voorbehoud van besluitvorming door de gemeenteraad over het beschikbaar stellen van geld was niet bespreekbaar. Het collegebesluit en de notariële afhandeling moeten binnen twee weken plaatsvinden.

Nb. De regie kan in een eerder stadium al worden versterkt door het vestigen van een voorkeursrecht.

5. Financieel kader

5.1. Budget strategische aankopen

De bevoegdheid om aankopen te doen ligt bij het college, de raad heeft het budgetrecht. Voor iedere strategische aankoop dient de raad budget beschikbaar te stellen. In de werkwijze worden in dit kader twee verschillende typen strategische aankopen onderscheiden:

- a. Strategische aankopen die kunnen plaatsvinden onder voorbehoud van het beschikbaar stellen van budget door de gemeenteraad en daarvoor de reguliere besluitvormingsprocedure volgen.
- b. Strategische aankopen die kunnen plaatsvinden binnen een vooraf door de gemeenteraad beschikbaar gesteld budget voor strategische aankopen. Dit geldt voor aankopen waarbij sprake is van één van de twee volgende omstandigheden:
 - snel en doortastend handelen is van doorslaggevend belang voor het succesvol kunnen aankopen van het vastgoed en er kan geen voorbehoud worden gesteld van een nog te nemen besluit van de raad over het budget;
 - op de aan te kopen locatie heeft de gemeente een voorkeursrecht gevestigd.

Ad a. Strategische aankopen volgens de reguliere besluitvormingsprocedure met budgetaanvraag.

Deze aankopen volgen de reguliere procedure waarbij het college kan besluiten tot aankoop over te gaan onder voorbehoud dat de gemeenteraad instemt met het beschikbaar stellen van het budget daarvoor.

Ad b. Strategische aankopen door het college met verantwoording achteraf.

Handelingsnelheid vanuit de gemeente kan bij strategische aankopen van groot belang zijn. Bijvoorbeeld omdat de gelegenheid zich voordoet ('het staat te koop') in combinatie met het grote belang dat de gemeente hecht aan de aankoop en/of omdat er mogelijk andere partijen zijn die belang zien in het desbetreffende vastgoed. Ook een verkoper kan redenen hebben om snel tot afwikkeling van de verkoop te komen en dit als voorwaarde bij de verkoop stellen. Zie ook het geschetste voorbeeld 2 in het vorige hoofdstuk.

Voor locaties waarop de gemeente een voorkeursrecht heeft gevestigd geldt dat de gemeenteraad zich met het vestigingsbesluit al heeft uitgesproken in beginsel bereid te zijn het desbetreffende vastgoed aan te kopen. Een eventuele aankoop van een dergelijke locatie wordt in dat geval gezien als uitvoering daarvan.

Indien sprake is van één van deze twee gevallen is het wenselijk om in de gemeentebegroting budget beschikbaar te hebben, zodat het college voor die aankopen niet eerst naar de gemeenteraad hoeft. Het beschikbaar stellen van een meerjarig investeringsbudget door de raad aan het college voor het verrichten van strategische aankopen is dan een doeltreffende manier voor de uitvoering van collegetaken binnen een beleidsmatige en financiële kaderstelling van de raad.

Ervan uitgaande dat een beoogde aankoop past binnen een door de raad vastgesteld inhoudelijk en financieel kader, kan na het bereiken van overeenstemming met de eigenaar worden volstaan met een collegebesluit. Dat betekent in vergelijking met een raadsbesluit een kortlopende procedure.

Ook voor de verkoper biedt de aanwezigheid van een meerjarig aankoopbudget binnen de gemeente voordelen. De verkoper verkeert minder lang in onzekerheid over de uitkomst van besluitvorming binnen de gemeente en is niet afhankelijk van een (politieke) discussie en/of het opnieuw agenderen van nut en noodzaak van de voorgenomen ruimtelijke ontwikkeling op het moment van aankoop. Bovendien wordt specifieke (financiële) informatie over de verkoop niet of pas in een later stadium openbaar. Een raadsbesluit met een begrotingswijziging is namelijk altijd openbaar, waarmee ook de inhoud van de financiële afspraken, waaronder in elk geval de koopsom, van de aankoop openbaar zijn.

Steeds zal voor vier jaar een aankoopbudget beschikbaar worden gesteld. De hoogte van het bedrag wordt bepaald aan de hand van verrichte aankopen en beoordeling van de voorgenomen ruimtelijke ontwikkelingen waar mogelijk strategische aankopen aan de orde zullen zijn. Het strategisch aankopen van vastgoed is voor de begroting onder voorwaarden budgettair neutraal. In de meeste gevallen verandert de vermogenspositie van de gemeente niet als gevolg van een aankoop, omdat tegenover de te activeren aankoopkosten, een (getaxeerde) marktwaarde van het vastgoed staat. De administratieve verantwoording van strategisch aangekocht vastgoed ten behoeve van toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen is aan regels van het Besluit Begroting en Verantwoording gemeenten en provincies (hierna BBV) gebonden.

5.2. Risico's

Strategisch aankopen brengt risico's met zich mee. Aangekocht vastgoed leidt tot een toename grondpositie op de balans. Het risico is aanwezig dat aangekocht vastgoed op termijn alsnog niet kan worden ingezet voor een ruimtelijke ontwikkeling. Afhankelijk van onder meer marktontwikkelingen kan de waarde van het vastgoed in de loop van de tijd dalen, waardoor bij een eventuele verkoop niet de volledige boekwaarde kan worden afgewaardeerd. Volgens de afspraken en in overeenstemming met de omvang van het verlies wordt de raad er in dat geval op de juiste wijze bij betrokken (denk aan Handvest informatievoorziening en Nota grondbeleid). Regelgeving op basis van het BBV zorgt ervoor dat dit risico beheersbaar blijft. Deze zegt namelijk dat voor toekomstige herontwikkeling aangekocht vastgoed elke twee jaar opnieuw moet worden getaxeerd. Als de marktwaarde lager is dan de boekwaarde, moet het verschil worden afgewaardeerd.

Overigens kan op het moment van verkoop ook blijken dat de waarde van het vastgoed is gestegen, waardoor er ten opzichte van de boekwaarde een positief resultaat kan optreden. Waardestijgingen mogen overigens tussentijds niet worden bijgeschreven en komen dus alleen tot uitdrukking als het object daadwerkelijk verkocht wordt.

Voor het risico van (toekomstige) noodzakelijke afwaarderingen is in de reserve Fonds Zoetermeer 2040 budget beschikbaar. Dit bedrag wordt gelijkmatig over vier jaar gefaseerd in de begroting opgenomen. Vooraf kan niet worden bepaald wat de omvang en fasering is van (toekomstige) noodzakelijke afwaarderingen. Als een aankoop leidt tot een noodzakelijke afwaardering die hoger is dan het in een betreffende jaar opgenomen budget dan wel van het totale budget afwijkt, wordt hiervan melding gedaan in het Tussenbericht.

5.3. Exploitatielasten

Als er strategische aankopen worden verricht dan zullen daar ook exploitatielasten zoals rentelasten, belastingen (OZB, waterschap etc.), onderhoud en eventueel noodzakelijke kosten voor de instandhouding uit voortvloeien. Afhankelijk van het object zullen hier ook baten uit kunnen voortvloeien, zoals opbrengsten uit tijdelijke verhuur.

De baten en lasten mogen als gevolg van de BBV niet bijgeschreven worden op de boekwaarde maar moeten verantwoord worden in de exploitatie. Het saldo van kosten en opbrengsten gedurende de periode van tijdelijk beheer komt daarom ten laste of ten gunste van de reserves FiPo (Versterking Financiële positie (grondbedrijf)) en Fonds Zoetermeer 2040. Het betreft tijdelijke baten en lasten omdat het object uiteindelijk wordt ingebracht in een grondexploitatie of gebruikt wordt ten behoeve van een investering.

5.4. Informatie en rapportage

De gemeenteraad wordt via het apart te nemen raadsbesluit over het voor de specifieke aankoop benodigde budget betrokken bij alle strategische aankopen waarvoor geen spoedeisend belang geldt of geen sprake is van een voorkeursrecht.

Bij iedere strategisch aankoop waar snel en doortastend handelen wel van doorslaggevend belang is en een raadsbesluit niet kan worden afgewacht en aankopen waarbij sprake is van een voorkeursrecht, wordt de raad direct na het collegebesluit tot aankoop geïnformeerd met een raadsmemo. In het raadsmemo wordt aangegeven wat is aangekocht, tegen welke prijs en wordt de gekozen procedure gemotiveerd. Bovendien wordt ingegaan op de redenen van aankoop waarbij in de motivering altijd een relatie wordt gelegd met het inhoudelijk kader: de Ruimtelijke Strategie, een omgevingsprogramma, het omgevingsplan en/of een omgevingsvergunning buitenplanse omgevingsplanactiviteit.

Afhankelijk van de omstandigheden en in lijn met de Wet open overheid kan dit een geheim raadsmemo zijn, bijvoorbeeld wanneer openbaarmaking de onderhandelingspositie van de gemeente kan schaden.

Verantwoording vindt bovendien altijd plaats via de reguliere planning & control cyclus, in het bijzonder de paragraaf Grondbeleid in de jaarstukken.

GRONDBELEID ZOETERMEER

AFWEGINGSKADER GRONDBELEID

De gemeente Zoetermeer hanteert een eenduidig afwegingskader om te komen tot een grondbelevingsvorm voor ruimtelijke ontwikkelingen in Zoetermeer. Welke grondbelevingsvorm voor een specifieke locatie voor de gemeente van toepassing is, zal de uitkomst zijn van een zorgvuldig afwegingsproces. Het afwegingskader van Zoetermeer bestaat uit de volgende drie bouwstenen: urgentie, waarde en regio.

Het Zoete meerse afwegingskader moet zorgen voor meer eindigheid bij de gemeentelijke werkwijze. Het vormt een hulpmiddel om te komen tot een gemeentelijke keuze voor een begroep om ontwikkeling in Zoete meer.

stullen per casus verschillen. De keuze voor een **grondbedragsvorm** is een afkomst van een integrale afweging. De drie bouwstenen beïnvloeden elkaar en zijn daarbij als het ware tandwielen die in elkaar grijpen. Het afwegingskader vormt de basis voor de motivatie en onderbouwing van een **grondbedragskeuze** in het college- en raadsvoorstel waarmee keuzes, ook voor derden, transparant tot stand komen.

MAATSCHAPPELIJKE OPGAVEN GRONDBELEID

Omgevingsvisie

Grondbeleid is geen dood op zich, maar een middel om ruimtelijke en maatschappelijke opgaven te realiseren. Deze zijn vastgelegd in de Omgevingsvisie Zoetermeer 2040 en worden verder uitgewerkt in gebieds- en beleidsprogramma's. De opgave van Zoetermeer 2040 bestaat uit de volgende centrale elementen:

- Vier mechanismen
- Zes hoofdlijnen
- Twee pijlers

Zoetermeerse aanpak

Als nadere uitwerking van de Omgevingsvisie wordt in de verschillende beleids- en gebiedsprogramma de 'hoe-vraag' beantwoord. Het gemeentelijk grondbeleid houdt nadrukkelijk rekening met de Zoetermeerse beleidscyclus en vindt voor het eerst plaats op programmaniveau.



Karakter grondbeleid



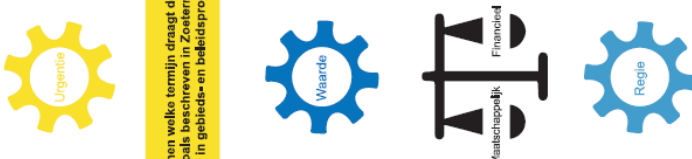
**Situationeel
grondbeleid**



Verschillende vormen grondbeleid



**AFWEGINGSKADER
GRONDBELEID**



In welke mate en binnen welke termijn draagt de ontwikkeling bij aan gestelde prioriteiten zoals beschreven in Zoetermeer 2040 en/of nadere uitwerking in gebieds- en beleidsprogramma's?

In welke mate draagt de ontwikkeling bij aan het creëren van maatschappelijke waarde, vertaald in de zes hoofdlijnen van de Omgevingsvisie (of nadere uitwerking daarvan in beleid- of gebiedsprogramma) en daarmee aan het keren van de vier mechanismen?

Is de ontwikkeling financieel haalbaar en risicobewust uitvoerbaar?

Zijn er voldoende initiatieven vanuit de samenleving?

Is de gemeente voldoende in positie om eventueel te sturen?

Actief

Samenwerkend

Escalierend

INZET GRONDBELEIDSINSTRUMENTEN

Actief grondbeleid

artijen komen op vrijwillige basis tot grondtransactie.

uitwisselen van gronden tussen partijen.

bedwongen overdracht van het eigendomsrecht van
articuleren aan de overheid.

het bouwen van de woningen, eventueel gecombineerd met ander vastgoed, om maximaal te kunnen sluiten op programma.

een vroeg stadium (grond)aankopen om een strategische positie te verwerven voor toekomstige commerciële ontwikkelingen.

de Wet voorkeursrecht gemeenten (Vvrg).

onbegrijpenden verpanden bij verkoop de grond en het
van de gemeente aan te bieden.

voor het vaststellen van de uilgisprijzen en voorwaarden de gronduitgave kan de gemeente regie voeren.

...sief' zoeken naar samenwerkingverbanden met ontwikkelende partijen die van meerwaarde zijn voor een specifieke (niet-)keuze opzeggende opgave.

Faciliterend grondbeleid

manier voor het verhalen van kosten bij integrale gebiedsontwikkeling waarbij het eindbeeld is vastgesteld.

manier voor het verhalen van kosten bij organische
tabletsontwikkeling waarbij het eindbeeld niet is
aangegeven.

toet op grote schaal **n**ullen van grond tussen
genaren. Dit heeft als doel de verbetering van
gratische, sociale en economische omstandigheden
een **landelijke** gebied.

igenaren van ontroend goed in het stedelijk gebied committeren zich op vrijwillige basis aan het ruilen van bebouwen of gronden of aan de aanpassing van de bezetting van grondbezit.

en financiële vergoeding, te betalen door een particuliere initiatiefnemer aan de gemeente, voor initiatieven ontworpen op Functionele samenhang moet worden geborgd in Omgevingsvisie- of programma.

Samenwerkend grondbeleid

Samenwerkend grondbeleid