



# KADERNOTA STRATEGISCH GRONDBELEID

*Hardinxveld-Giessendam // 2023 – 2026*





Uitgevoerd door: Elles Vos / Ronald van der Ven

Bestuurlijk opdrachtgever: College van burgemeester en wethouders

Ambtelijk opdrachtgever: Sjako Janse

Projectwethouder: Trudy Baggerman

Product: Grondbeleid 2023-2026

Versie: 2022.v25

Datum: 06-12-2022

Collegeversie  
6-12-2022

Geachte lezer,



Voor u ligt de nieuwe Nota grondbeleid. In deze nota leggen we het grondbeleid voor de gemeente Hardinxveld-Giessendam voor de komende vier jaar vast. Het grondbeleid is een middel om maatschappelijke doelen te bereiken. Een van de belangrijkste doelen is het bouwen van betaalbare woningen. De toevoeging van nieuwe woningen is landelijk een urgent thema. Door de stijgende bouwkosten wordt het steeds lastiger om woningen betaalbaar te houden. De gemeente kan hier haar rol pakken en bouwen voor specifieke doelgroepen zoals starters. Om dit extra kracht bij te zetten is gekozen voor situationeel grondbeleid. Hierbij wordt uitgegaan van de markt en pakt de gemeente een faciliterende en zeker ook stimulerende rol. Op het moment dat het maatschappelijk belang groot is, kan de gemeente kiezen voor actief grondbeleid om haar doel te bereiken. In deze nota wordt aangegeven hoe we situationeel grondbeleid vormgeven en welke kaders en uitgangspunten we daarbij hanteren.

Het grondbeleid is breder dan wonen en gaat ook over werken, natuur, sport, cultuur, recreatie en zorg. Naast planologische instrumenten speelt grondbeleid een belangrijke ondersteunende rol bij het realiseren van de ambities en de ontwikkeling van de gemeente. De planologische instrumenten zijn verankerd in de Wro en zullen worden opgenomen in de Omgevingswet. Het is op dit moment onduidelijk wanneer de Omgevingswet in werking zal treden. Om die reden is het grondbeleid gestoeld op de Wro, maar wordt geanticipeerd op de Omgevingswet. Na inwerkingtreding van de Omgevingswet is deze nota nog steeds actueel.

In de Omgevingswet worden ook de mogelijkheden voor bovenwijks kostenverhaal verruimd. Na vaststelling van de Nota grondbeleid zou bovenwijks beleid een volgende stap kunnen zijn. Hierbij zullen de verschillende ambities van de gemeente mogelijk met elkaar in conflict komen. Een financiële bijdrage van ontwikkelaars voor bijvoorbeeld meer groen, kan de financiële drempel voor woningbouw verhogen. Afwegingen rondom bovenwijks beleid moeten zorgvuldig en in samenspraak met gemeenteraad en betrokken partijen gemaakt worden. Een mooie uitdaging!

*Dat dit beleid ervoor zorgt dat we samen met de markt bouwen mogelijk blijven maken!*

Trudy Baggerman,  
Wethouder ruimtelijke ordening  
December 2022

# SAMENVATTING

## KADERS VOOR GRONDBELEID

Grondbeleid is geen doel op zich, maar een middel om ruimtelijke doelstellingen te verwezenlijken. Het grondbeleid vertaalt alle ruimtelijke ambities en uitgangspunten naar concrete plannen. Daarbij vinden afwegingen plaats over de mate waarin een gemeente (risicodragend) stimuleert en participeert

Het speelveld voor het grondbeleid wordt gevormd door juridische en beleidsmatige mogelijkheden en restricties. Momenteel is de Wet ruimtelijke ordening (Wro) van kracht. Relevante wetgeving zoals de Wro, Woningwet, en de Crisis & Herstelwet zullen vermoedelijk per 1-7-2023 opgaan in de nieuwe Omgevingswet (Ow). Een zeer ingrijpende operatie waarmee de regering beoogt de wetgeving voor de leefomgeving te bundelen en te moderniseren. In deze nieuwe wet komen meer instrumenten beschikbaar ter ondersteuning van organische gebiedsontwikkeling en uitnodigingsplanologie.

Naast wetgeving worden de ruimtelijke ambities vastgelegd in beleidsstukken. De gemeente moet rekening houden met provinciaal (Provinciale omgevingsvisie) en regionaal (samenwerking met Drechtssteden) beleid. Het gemeentelijk beleid valt uiteen in kortlopend beleid en langjarig, periodiek vernieuwd beleid. Het kortlopende beleid is het collegeprogramma dat in het voorjaar 2022 is opgesteld en gaat over de betreffende periode van het college van B&W. Langlopend beleid bestaat uit verschillende beleidsnota's die op 1-7-2023 integraal worden opgenomen in de gemeentelijke Omgevingsvisie.

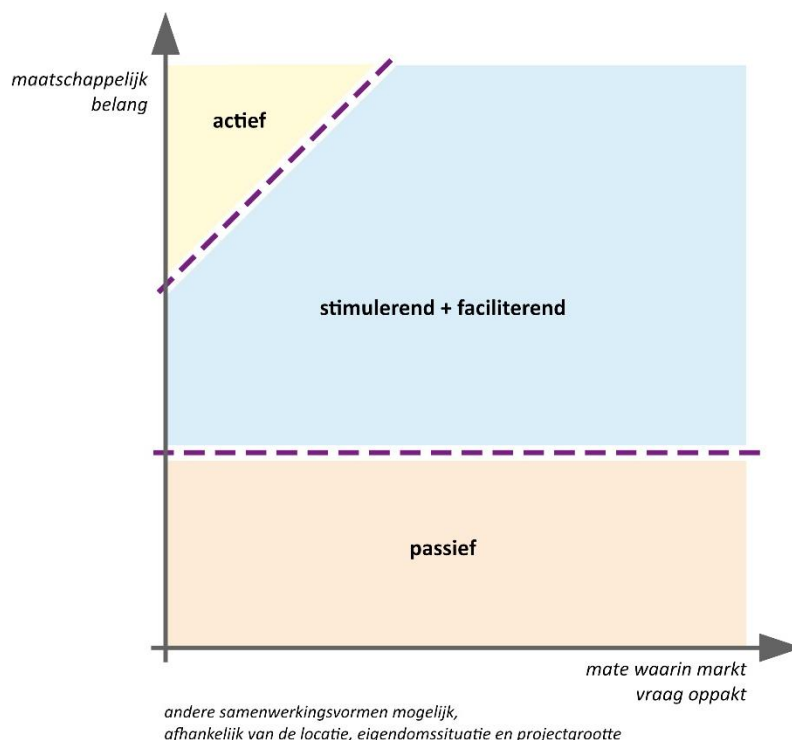
De uitvoering van het grondbeleid en de daarmee samenhangende projecten valt onder het Team Ruimtelijke Projecten. De capaciteit daarin beweegt mee met de omvang van de te realiseren projecten.

## KOERS VAN HET GRONDBELEID

Grondbeleid gaat enerzijds over de afweging tussen de sturings-/ productierol en de mate waarin een gemeente (risicodragend) participeert bij gebiedsontwikkelingen en anderzijds over de inzet van de beschikbare instrumenten. De gemeente heeft daarbij de keuze

tussen passief- (faciliterend) en actief grondbeleid. Tot nu toe heeft de gemeente sterk gefocust op de productierol in combinatie met risicobeheersing. Voor dit grondbeleid is het voorstel om die koers niet te verlaten maar wel sterker te richten op de **stimuleringsrol** en op de mogelijkheden van **situationeel grondbeleid**. Met situationeel grondbeleid wordt bedoeld in welke mate de gemeente dezelfde rol blijft aannemen op de grondmarkt of in hoeverre de gemeente per situatie beoordeelt welke strategie wordt gehanteerd (zie onderstaand figuur). Bij de stimuleringsrol krijgen de projectleiders een meer verbindende rol en grondzaken is aan zet om met creatieve oplossingen te komen tot een financieel haalbaar project. Mocht een en ander niet slagen en het maatschappelijk belang groot zijn, kan de gemeente kiezen voor actief grondbeleid. Als de markt een activiteit zelfstandig realiseert, dan faciliteert de gemeente dat.

Bij facilitaire activiteiten kan de gemeente gebruik maken van verschillende instrumenten. Onder de Wro wordt kostenverhaal toegepast. IN de Wro staat welke kosten de gemeente verhaalt op de initiatiefnemer middels een anterieure overeenkomst. Als het kostenverhaal niet verzekerd is, kan de gemeente een exploitatieplan opstellen. Onder de Ow wordt het exploitatieplan een omgevingsplanwijziging met kostenverhaalsregels. Daarnaast kan de gemeente onder de Wro een Nota bovenwijks beleid opstellen. Hierin



Figuur: koers grondbeleid

staat welke activiteiten (ruimtelijke projecten) een bijdrage op basis van de ptp (profijt, proportionaliteit, toerekenbaarheid) moeten doen aan ontwikkelingen (bovenwijkse investeringen). Binnen de Ow verandert de wijze waarop bovenwijken kostenverhaal wordt toegepast. Er is dan sprake van een (afdwingbare) financiële bijdrage die in de Omgevingsvisie, het Omgevingsplan en eventueel aparte Omgevingsprogramma's moet worden uitgewerkt.

## **BOVENWIJKS KOSTENVERHAAL**

In het grondbeleid uit 2015 heeft de gemeente expliciet afgezien van het verhalen van bovenwijkse kosten. Er was op dat moment minder noodzaak, en het zou een economische drempel op kunnen werpen voor investeerders. Inmiddels wordt die noodzaak heroverwogen. Een bestuurlijke heroverweging is noodzakelijk om eventueel een ander standpunt in te nemen over het verhalen van bovenwijken kostenverhaal. Het is echter nog niet nodig om dat standpunt te formaliseren onder de Wro. Met een waarschijnlijke ingangsdatum van 1-7-2023 voor de Ow, zal een uitwerking onder de Ow het meest reëel zijn, daar er ook implementatie in de Omgevingsvisie/Omgevingsplan nodig is.

## **INITIËREN, ORGANISEREN, VERANTWOORDEN, BEHEERSEN**

Zoals is aangegeven is het Team Ruimtelijke ontwikkeling verantwoordelijk voor de uitvoering van het grondbeleid. Om aan te sluiten bij de gemeentelijke werkwijze (projectmatig werken) zijn vier pijlers opgesteld:

- Initiëren
- Organiseren
- Verantwoorden (financieel en procesmatig)
- Beheersen

### **Initiëren**

Een principeverzoek (activiteit of ontwikkeling) wordt in een integrale regiegroep behandeld. De regiegroep maakt een maatschappelijke afweging, verkent of de capaciteit en kennis toereikend is, doet een kredietaanvraag en informeert de raad en college. Ook wordt de strategie voor grondbeleid bepaald.

### **Organiseren**

Nadat een principeverzoek is behandeld wordt het een ruimtelijk project (activiteit of ontwikkeling). De regierol van de gemeente wordt bepaald. Om een project te stimuleren kan de gemeente subsidies, fondsen of communicatie gebruiken. De economische uitvoerbaarheid wordt onderzocht en vastgelegd in contracten, indien van toepassing inclusief kosten-

verhaal en financiële bijdrages. Participatie volgens het participatiebeleid vindt plaats en overige zaken binnen de gemaakte afspraken van projectmatig werken worden opgepakt.

### **Verantwoording**

Voor ieder ruimtelijk project gelden de volgende verplichtingen tot verslaglegging in de jaarrekening onder de paragraaf grondbeleid:

1. Een visie op het grondbeleid in relatie tot de realisatie van de doelstellingen van de programma's die zijn opgenomen in de begroting;
2. Een aanduiding van de wijze waarop de gemeente het grondbeleid uitvoert;
3. Een actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie;
4. Een onderbouwing van de geraamde winstneming;
5. De beleidsuitgangspunten omtrent de reserves voor grondzaken in relatie tot de risico's van de grondzaken.

Daarnaast worden in het meerjarenprogramma grondzaken (MPG) en het tussentijds meerjarenprogramma grondzaken (t-MPG) alle ruimtelijke projecten halfjaarlijks programmatisch en financieel toegelicht.

### **Beheersen**

Naast de programmatische en financiële toelichting wordt in het MPG ook gerapporteerd over alle risico's. In het geval van ruimtelijke ordeningsprojecten gaat het over risico's zoals kostenoverschrijdingen, extra kosten, gedeerde inkomsten, voorfinanciering of vertraging. De dekking van de risico's wordt gedeeltelijk in de grondexploitatie opgenomen, ook wordt met de winstneming rekening gehouden met de nog resterende risico's. In het geval van een tekort op een grondexploitatie of bij facilitaire projecten komt de dekking uit de algemene reserve.

## **SNIPPERGROEN**

Afsluitend wordt in het grondbeleid ook snippergroen meegenomen. Het voorgaande snippergroenbeleid komt uit 2015 en is vanwege aangepaste regelgeving toe aan vernieuwing, door het in het grondbeleid mee te nemen komt er geen separaat snippergroenbeleid meer.

Bij de gemeente Hardinxveld-Giessendam komen frequent aanvragen binnen om koop of huur van groenstroken of restpercelen, gemeentegrond nabij particulier eigendom. Indien de groenstroken en restpercelen geen onderdeel uitmaken van de hoofdstructuur of groene wijkstructuur kan de gemeente de grond verkopen of verhuren aan aangrenzende particuliere percelen conform prijzen zoals opgenomen in de meest recente grondprijzenbrief.

De gemeente prefereert verkoop over verhuur. De gemeente verhuurt uitsluitend als de grond slechts tijdelijk in gebruik kan worden genomen. De overeenkomsten voor de uitgifte van snippergroen zijn gestandaardiseerd en gemandateerd aan het college van burgemeester en wethouders.

De overeenkomsten zijn privaatrechtelijk en daardoor niet vatbaar voor bezwaar en beroep in de zin van de Algemene Wet Bestuursrecht.

# INHOUDSOPGAVE

<b>VOORWOORD</b> .....	<b>3</b>
<b>SAMENVATTING</b> .....	<b>4</b>
<b>INHOUDSOPGAVE</b> .....	<b>7</b>
<b>1 – INLEIDING</b> .....	<b>9</b>
<b>2 – KADERS VOOR GRONDBELEID</b> .....	<b>11</b>
<b>3 – KOERS GRONDBELEID HARDINXVELD-GIESENDAM</b> .....	<b>17</b>
<b>4 – TOEREKENING AAN BOVENWIJKSE ONTWIKKELINGEN</b> .....	<b>22</b>
<b>5 – INITIEREN, ORGANISEREN, VERANTWOORDEN, BEHEERSEN</b> .....	<b>25</b>
<b>6 - HERZIENING SNIPPERGROENBELEID EN RESTSTROKEN</b> .....	<b>31</b>





# 1 – INLEIDING

## 1.1 WAT IS GRONDBELEID

Grondbeleid is geen doel op zich, maar een middel. Grondbeleid is een middel om ruimtelijke doelstellingen op het gebied van de volkshuisvesting, lokale economie, natuur en groen, infrastructuur en maatschappelijke voorzieningen te verwezenlijken. Grondbeleid is dus niet leidend maar volgend op deze ruimtelijke doelstellingen.

Onder de huidige Wro leggen we ons ruimtelijke beleid vast in structuurvisies, beleidsnota's en bestemmingsplannen, na de inwerkingtreding van de omgevingswet zal dit worden gebundeld in één omgevingsvisie, omgevingsprogramma's en één omgevingsplan. Welke verdere verstedelijking staan we in de komende jaren voor? Welke voorzieningen moeten daartoe worden aangelegd? Welke ruimte krijgt de natuur, de bedrijvigheid en welke impact hebben zaken als het inpassen van een boezemkanaal met een boezemgemaal en de verbreding van de A15?

Het grondbeleid vertaalt alle ambities en uitgangspunten die de gemeente heeft naar concrete plannen. Daarbij vinden afwegingen plaats over de mate waarin een gemeente (risicodragend) stimuleert en participeert.

## 1.2 DE ONTWIKKELING VAN ONZE KERNEN

De afgelopen 20 jaar heeft een grote verschuiving plaatsgevonden in de wijze waarop de gemeente grondbeleid toepast. Rond de eeuwwisseling was de gemeente vooral zelf de initiator van nieuwe gebiedsontwikkelingen. De gemeente had grond, maakte die grond bouwrijp en ontwikkelaars bouwden vervolgens woningen op de bouwrijpe velden. Zo zijn de wijken West 1 en West 2 in Hardinxveld-Giessendam gebouwd.

Maar met de Wet Ruimtelijke Ordening (Wro) in 2008 en de volledige impact van de financiële crisis vanaf 2010 kwam het besef dat veel gemeentes financieel te grote risico's namen op de grondmarkt. Ook onze gemeente kreeg te maken met vertragingen en tegenvallers die financiële en ruimtelijke consequenties hadden. Tijd voor een nieuwe koers dus in 2014! De Wro bood destijds de mogelijkheid om de markt veel meer te laten doen, namelijk zelfrealisatie, waarbij de gemeente kaderstellend is.

Zelfrealisatie bleek een succes bij relatief kleine, overzichtelijke gebiedsontwikkelingen. Maar voor grote, complexe ontwikkelingen zoals De Blauwe Zoom of Morgenslag bleef een belangrijke actieve rol voor de gemeente weggelegd.

Daarnaast is gebiedsontwikkeling de afgelopen jaren een complexer vakgebied geworden. Enerzijds zijn de eisen aan nieuw vastgoed de afgelopen jaren flink gestegen, bijvoorbeeld op het gebied van duurzaamheid en veiligheid. Dit resulteert in een beter maar ook aanzienlijk duurder product dan enkele jaren geleden. Anderzijds zijn de eisen voor de openbare ruimte ook toegenomen. Hittestress, bodemdaling, leefbaarheid, parkeerdruk en alternatieve verkeersmodaliteiten, watermanagement en niet in de laatste plaats de aangescherpte wet natuurbescherming (beschermde diersoorten en stikstof) zorgen voor een complexe ruimtelijke opgave.

Ontwikkelaars reageren verdeeld op de toegenomen complexiteit. Complexe plannen mijden ze of voeren ze in samenwerking met de gemeente uit. Hierdoor is de afgelopen jaren het besef gegroeid dat een volledig teruggetrokken overheid niet leidt tot betere ruimtelijke ordening. Tegelijkertijd is het te risicovol om als gemeente weer de grote initiator te worden. Een nieuw evenwicht tussen publiek en privaat moet worden gevonden.

## 1.3 IMPACT VAN DE OMGEVINGSWET

Per 1-7-2023 zal de Omgevingswet (Ow) vermoedelijk in werking treden. Relevante wetgeving zoals de Wro, Woningwet, Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en Crisis en Herstelwet zullen in de nieuwe Ow opgaan. Een zeer ingrijpende operatie waarmee de regering beoogt de wetgeving voor de leefomgeving te bundelen en te moderniseren.

Specifiek onderdeel van de Ow voor grondbeleid en ruimtelijke beleid is de Aanvullingswet grondeigendom. Deze Aanvullingswet regelt veranderingen in zaken zoals eigendomsrecht, voorkeursrecht, onteigening, stedelijke- en landelijke herverkaveling en kostenverhaal. Het heeft nog steeds de voorkeur dat de overheid en grondeigenaren vrijwillig afspraken maken over koop of ruil van grond, dan wel bijdragen aan overheidsinvesteringen.

Er komen meer instrumenten beschikbaar ter ondersteuning van organische gebiedsontwikkeling en uitnodigingsplanolo-

gie. Ook instrumenten voor bijdragen aan grootschalige investeringen in groen, infra, natuur etc. krijgen een gewijzigde invulling. Het betekent eens te meer, dat de gemeente Hardinxveld-Giessendam gebruik kan maken van de geleerde lessen van de afgelopen jaren en dat kan combineren met nieuwe instrumenten in de Ow om het nieuwe normaal te bepalen.

Omdat de Ow steeds wordt uitgesteld, maar tegelijkertijd onze Nota grondbeleid aan vernieuwing toe is, is gekozen het grondbeleid toch te herzien. Hierbij is de huidige Wro van toepassing, maar wordt wel al geanticipeerd op de Ow. Na inwerkingtreding van de Ow, wordt het grondbeleid nader uitgewerkt in een uitwerkingsprogramma, en zal implementatie in de Omgevingsvisie/Omgevingsplan plaatsvinden.

## **1.4 LEESWIJZER**

Naast de Omgevingswet is er nog meer wetgeving en beleid die impact hebben op het grondbeleid. In hoofdstuk 2 wordt beknopt uitgelegd binnen welk speelveld grondbeleid nu en in de toekomst dient te opereren. In hoofdstuk 3 wordt vervolgens de koers aangeven die we in Hardinxveld-Giessendam willen volgen om ons beleid zo succesvol mogelijk tot uitvoering te brengen binnen de grenzen van dat speelveld. In hoofdstuk 4 wordt vervolgens het bovenwijkse beleid, een vrij specifiek onderdeel van die koers, nader toegelicht. Hoofdstuk 5 geeft vervolgens een overzicht hoe de uitvoering van het grondbeleid wordt georganiseerd binnen de gemeente. Tot slot wordt in hoofdstuk 6 de uitzondering voor snippergroen verder toegelicht.

De bijbehorende wetgeving en invulling van de instrumenten is terug te vinden in de bijlagen:

A – juridisch kader Wet ruimtelijke ordening (Wro)

B – juridisch kader Omgevingswet (Ow)

## 2 – KADERS VOOR GRONDBELEID

### 2.1 WETGEVING EN AMBITIE

In het vorige hoofdstuk is de Omgevingswet (Ow) aan de orde gekomen. Bij invoering zal vanaf 1-7-2023 de Ow voor een groot gedeelte de mogelijkheden voor grondbeleid bepalen. Tot dat moment zijn er verschillende wettelijke kaders waar we ons aan dienen te houden. Ook zal de gemeente rekening moeten houden met de ambitie van hogere overheden (Rijk, Provincie), samenwerkingsverbanden (regio) en uitvoeringsorganisaties (b.v. Waterschap).

Tegelijkertijd heeft de gemeente haar eigen ambities op gebied van wonen, duurzaamheid, economie etc. In voorliggend hoofdstuk worden de belangrijkste kaders beknopt genoemd die invloed hebben op de koers van het grondbeleid.

### 2.2 NATIONALE WETGEVING

#### Wro en Bro

Momenteel zijn de Wet ruimtelijke ordening (Wro) en het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) van kracht. Per 1-7-2023 zal de Omgevingswet (Ow) vermoedelijk de Wro vervangen. Het onderliggende beleid zal anticiperen op de Ow, maar nog steeds verankerd zijn in de Wro. In bijlage A zijn alle van toepassing zijnde artikelen uit de Wro en Bro weergegeven en voorzien van een verklarend kader. Als samenvatting kan worden gesteld dat de Wro (afdeling 6.4) kadert op welke wijze kostenverhaal binnen gebiedsontwikkelingen kan worden geregeld. Hierbij heeft de gemeente diverse instrumenten beschikbaar zoals de anterieure overeenkomst, de posterieure overeenkomst, het exploitatieplan en opties voor bovenwijks kostenverhaal. Meer over kostenverhaal in hoofdstuk 4 en 5.

#### Ow

Ondanks dat markt en overheid mankementen kent, was de algemene conclusie dat de basis voor gebiedsontwikkeling naar behoren was verankerd in de Wro. Tijdens de financiële crisis van 2008 tot 2014 en daarna is wel geëxperimenteerd met de Crisis- en Herstelwet (Chw) om bepaalde onderdelen van de Wro flexibeler te maken. Dit heeft ertoe geleid dat in de Ow, onder de Aanvullingswet Grondeigendom grote delen van de Wro zijn overgenomen, maar dat er ook (onder meer van de uit de Chw) bepaalde zaken zijn toegevoegd. Meest in het oog springend is de verruimde werkwijze bij kostenverhaal en de mogelijkheid om financiële bijdrages te vragen. De gemeente is verplicht kosten voor een gebiedsontwikkeling te verhalen en kan nu naast de traditionele

blauwdruk (vooraf bepaald plan) ook voor organisch ontwikkelen kostenverhaal toepassen. Aanvullend heeft de gemeente de bevoegdheid om een (afdwingbare) financiële bijdrage te vragen. De financiële bijdrage wordt in hoofdstuk 4 verder toegelicht. Voor een overzicht van de inhoud van de omgevingswet wordt in bijlage B het juridisch kader geschetst.

#### BBV

Naast de Wro is voor grondbeleid het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) een belangrijk kaderstellend document. Het nieuwe BBV is per 1-1-2016 van kracht geworden en stelt duidelijke eisen aan de financiële verslaglegging van alle ruimtelijke projecten. Daarnaast is per juli 2019 door de commissie BBV een nieuwe notitie geschreven om nadere duiding te geven aan verschillende onderwerpen. Voor begrotingsjaar 2019 is de notitie van het BBV per juli 2019 vigerend geworden en is daarmee integraal onderdeel van het grondbeleid. Meer technische uitwerking van de BBV zit in hoofdstuk 5. Op dit moment voldoet de gemeente Hardinxveld-Giessendam al aan de eisen uit het BBV door de financiële rapportage in het MPG en t-MPG. In het onderliggende grondbeleid zullen de eisen nog duidelijker verankerd worden.

#### Overig

Ten slotte is er nog andere wetgeving waardoor het grondbeleid wordt ingekaderd:

- Huisvestingswet: sturingsmiddel voor woonruimteverdeling.
- Wet markt en overheid: gedragsregels om concurrentievervalsing tegen te gaan.
- Wet voorkeursrecht gemeente: biedt de gemeente mogelijkheden om voorkeursrecht te vestigen op eigendom van derden. Deze wet gaat geheel op in de Aanvullingswet grondeigendom. In hoofdstuk 3 zal het voorkeursrecht nader worden behandeld.
- Onteigeningswet: biedt de gemeente mogelijkheden om gronden via onteigening te verwerven. Deze wet gaat geheel op in de Aanvullingswet grondeigendom. In hoofdstuk 3 zal onteigenen verder worden toegelicht.
- Gemeentewet: regelt de rollen en verantwoordelijk van college en raad. Ook zit de mogelijkheid tot heffen van baatbelasting in de gemeentewet. De gemeente Hardinxveld-Giessendam past geen baatbelasting toe.

## 2.3 PROVINCIAAL EN REGIONAAL BELEID

### Provincie

Veel omgevingsbeleid is gemeentelijk en regionaal beleid. De Provincie stuurt vanuit haar in januari 2019 opgestelde Omgevingsvisie, waarin de ruimtelijke hoofdstructuur is vastgelegd voor onder meer de infrastructuur, industrie, stedelijk weefsel, groen en water, ondergrond, omgevingskwaliteit en energie. Het bijbehorende Ontwerp Omgevingsbeleid 2020 is vastgesteld. Het regionale en gemeentelijke beleid is geënt op de Provinciale visie (alsmede op de Provinciale bedrijventerreinenstrategie) en werkt deze verder uit.

### Drechtsteden

Hoewel de Drechttraad in 2022 is beëindigd en daarmee de bestuurlijke samenwerking wijzigt, wijzigt de ambtelijke samenwerking binnen de Drechtsteden in beginsel niet. In 2018 is Hardinxveld-Giessendam aangesloten bij de Drechtsteden en binnen het samenwerkingsverband worden diverse zaken regionaal opgepakt. De betreffende beleidsstukken waar momenteel rekening mee gehouden wordt zijn:

- Regionale Woonvisie Drechtsteden: de uitwerking hiervan wordt weergegeven in de lokale paragraaf.
- Groeiagenda: De opgave Werken en Economie is een onderdeel van de regionale Groeiagenda 2030. Het doel van deze opgave is het toevoegen van 30.000 banen aan de Drechtsteden. De rol van de overheid binnen deze opgave is vooral om bedrijven te faciliteren, te stimuleren en te ondersteunen bij uitbreiding of vestiging in de regio. Daarbij is het ontwikkelen van nieuwe werklocaties of grootschalige herontwikkeling van verouderde werklocaties noodzakelijk. De ontwikkeling van 't Oog binnen Hardinxveld-Giessendam is een van de nieuwe werklocaties binnen de regio. Daarnaast zijn bereikbaarheid en mobiliteit en energietransitie belangrijke thema's van de groeiagenda.
- Bedrijventerreinstrategie: Deze is vastgesteld in 2013: en behandelt de volgende thema's: (1) vitale bedrijventerreinen, (2) optimaal ruimtegebruik, (3) ruimte voor groei en ontwikkeling, (4) spelregels voor onttrekking en transformatie. Daarbij is het aan de ene kant van belang om bestaande bedrijventerreinen te herstructureren, waardoor groei van activiteiten plaats kan vinden. Dit biedt tevens ook kansen om in te spelen op trends en ontwikkelingen, zoals de energietransitie en klimaatadaptatie. Anderzijds is er ruimte nodig voor ontwikkeling van nieuwe werklocaties. Om te voorkomen dat het beperkte aanbod van bestaande werklocaties niet zomaar getransformeerd wordt naar woningbouwlocaties, zijn er verschillende regionale spelregels opgesteld.
- Regionale energiestrategie (RES): Centraal in de RES staat de omschakeling naar duurzame energie met de focus op de opwek van energie middels zonnepanelen

en windmolens. Zonnepanelen kunnen op drie manieren een plek krijgen:

- Allereerst is er de mogelijkheid van het plaatsen op daken. De impact hiervan is vooral op de benodigde infrastructuur om deze energie te transporteren (zie netimpact).
- Er is de mogelijkheid ook zonnepanelen te leggen in restruimte. Deze restruimte kan enerzijds bestaan uit gronden die geen belangrijke functie vervullen (bermen, oevers, langs infrastructuur, etc.) anderzijds door dubbele functies ontstaan (bijvoorbeeld door het overdekken van parkeerplaatsen met zonnepanelen, etc.).
- Tot slot is er de mogelijkheid voor grootschalige opwek door de aanleg van zonneparken. Bijvoorbeeld door agrarisch- of natuurgebied voor een vooraf bepaalde tijd (bijvoorbeeld 15 jaar) te bestemmen voor deze grootschalige opwek.

Tot slot is er de mogelijkheid voor het opwekken van energie via windmolens. Ook voor windenergie wordt geïnventariseerd wat de potentie hiervoor is op grondgebied van de gemeente Hardinxveld-Giessendam. Voor alle grootschalige opwek (zon en wind) geldt dat de opbrengsten van het participatief onderzoek dat plaats heeft gevonden.

- Transitie Visie Warmte (TVW): In 2050 dient het gebruik van aardgas geheel uit de samenleving verdwenen te zijn waar het koken en verwarmen betreft. Met name verwarmen vraagt een visie van de wijze waarop het gebruik van aardgas vervangen wordt door alternatieve warmtebronnen.

Voor het transporteren en in de toekomst ook mogelijk opslaan van energie is ruimte nodig. Deels in de ondergrond (kabels), deels ook in de openbare ruimte (onderstations, transformatorhuizen, etc.). Wat RES en TVW vragen van het elektriciteitsnet (netimpact) wordt als onderdeel van de RES meegenomen. Ook omdat met name uitbreidingen of aanpassingen van het netwerk veel tijd kunnen vragen (5-10 jaar) is het van belang benodigde aanpassingen tijdig in beeld te hebben.

- Klimaatadaptatie: De opgaven waarvoor Hardinxveld-Giessendam aan te lat staat zijn nog niet precies duidelijk. Maar zeker is dat ook klimaatadaptatie een beroep doet op de inrichting van de ondergrond. De grote thema's binnen klimaatadaptatie zijn:
  - Waterrobuust ontwikkelen: hier gaat het om enerzijds het afvoeren en anderzijds (tijdelijk) bergen van water tijdens piekbuien of andere weersextremen. Het gaat hierbij niet alleen om het zo inrichten van de gebouwde omgeving dat geen wateroverlast ontstaat maar ook vluchtwegen vrij blijven (regionale afstemming).

- Overstromingen: In een waterrijk gebied zoals Hardinxveld-Giessendam is het ook van belang adequate maatregelen te nemen tegen overstroming. Deze zijn onderdeel van het landschap. Het nieuw te realiseren boezemkanaal is een voorbeeld van te nemen maatregelen in het kader van waterrobuust inrichten van het grondgebied.
- Hittestress: Met name in de gebouwde omgeving kan hittestress veel impact hebben. Warmte wordt te lang en te veel vastgehouden. Dit vraagt om het anders inrichten van deze omgeving, al dan niet door vergroenen (planten, bomen) of verblauwen (water). Dit kan overigens ook op/met daken.
- Droogte: Een tekort aan water heeft ook een grote impact. Dit vraagt om adequaat waterbeheer maar ook het vasthouden van water voor momenten dat dit nodig is. Daarnaast heeft droogte ook een negatief effect op de snelheid van bodemdaling.
- Bodemdaling: bodemdaling bedreigt de gebouwde omgeving en infrastructuur als deze mee zakt met de bodem en daardoor meer last heeft van wateroverlast. Deze problematiek speelt in meer of mindere mate in de gemeente Hardinxveld-Giessendam en vraagt om aanpassen of mogelijk het herontwikkelen van delen van het dorp.
- Biodiversiteit: Biodiversiteit is van levensbelang voor alles wat groeit en bloeit. En daarmee voor de samenleving van Hardinxveld-Giessendam. Daarnaast is er een toenemende vraag naar een groene omgeving. Meer ruimte dus voor natuur met aandacht voor biodiversiteit.
- RAL (Regionale Aanpak Laadinfrastructuur): regionaal beleid voor het opladen van elektrische voertuigen. Concreet zijn er extra laadplekken nodig.

Naast het ruimtelijk beleid wordt ook door Drechtsteden het Inkoop- en aanbestedingsbeleid geformuleerd. Het Regionaal Inkoop- en aanbestedingsbeleid 2019 biedt een kader voor alle inkoopactiviteiten. De focus ligt op maatwerk per aanbesteding rekening houdend met de in het nieuwe aanbestedingsbeleid benoemde doelen:

1. Versterken lokale economie
2. Bevorderen sociaal klimaat
3. Bijdragen aan duurzaamheidsambities
4. Verbeteren bereikbaarheid en verminderen overlast
5. Zekerstellen continuïteit van bedrijfsvoering

Bovenstaand sluit dit goed aan bij de wetgeving, het BBV en de Wet Markt en overheid. Het Inkoop- en aanbestedingsbeleid landt logischerwijs ook niet in de Omgevingsvisie van de gemeente maar is desalniettemin kaderstellend voor het grondbeleid.

## 2.4 GEMEENTELIJK BELEID

### Collegeprogramma

Het gemeentelijk beleid valt uiteen in kortlopend beleid en langjarig, periodiek vernieuwd beleid. Tot het kortlopende beleid kan het collegeprogramma dat in het voorjaar 2022 is opgesteld worden gerekend. Het collegeprogramma heeft een looptijd van vier jaar, ongeveer even lang als de periodieke vernieuwing van het grondbeleid. In het collegeprogramma zijn de woonvisie, het energiebeleid en de doorontwikkeling van integrale gebiedsontwikkelingen ruimtelijke speerpunten.

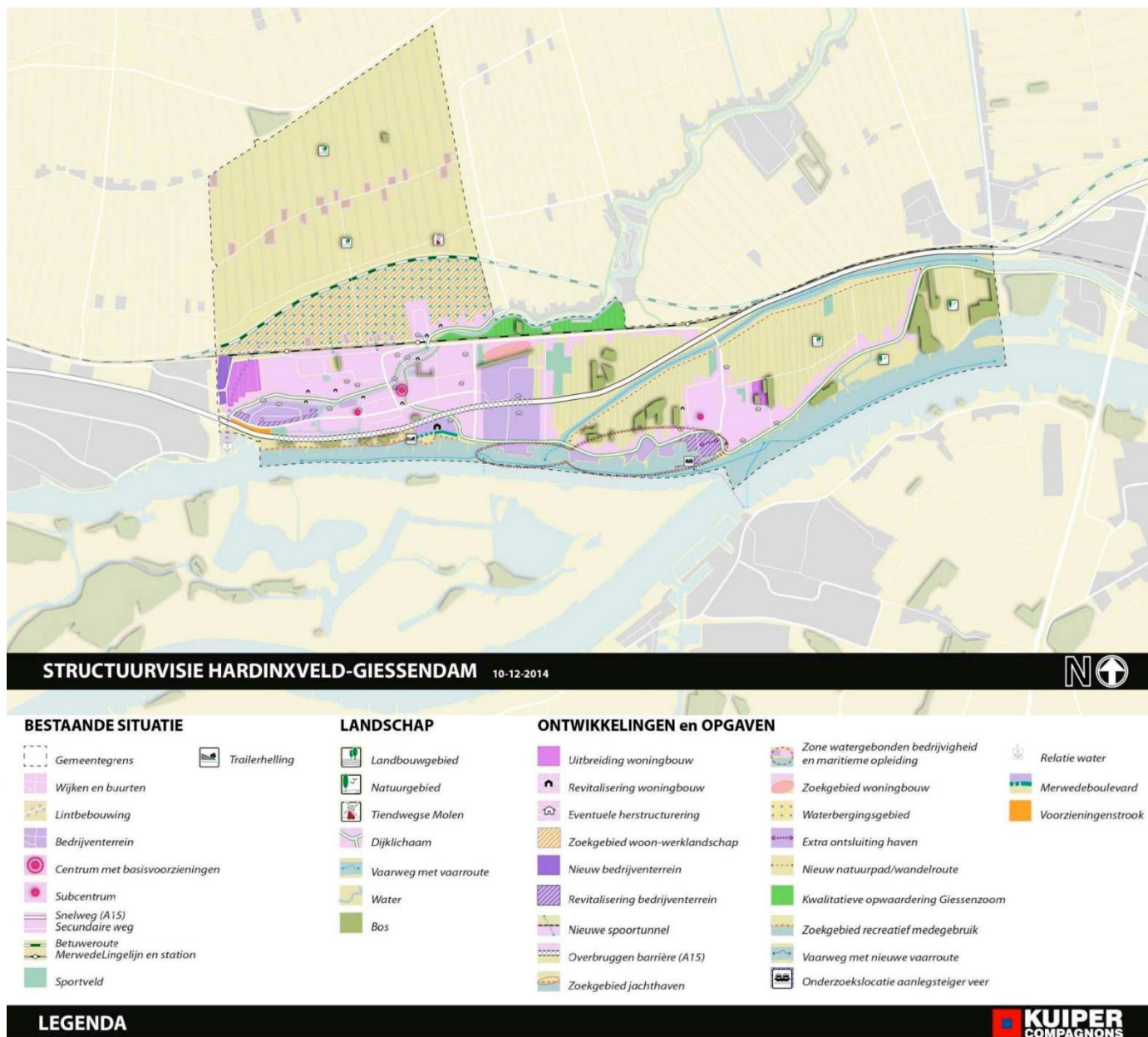
### Langjarig gemeentelijk beleid

De gemeentelijke structuurvisie stamt uit 2015. Deze structuurvisie wordt in 2023 vervangen door de Omgevingsvisie. De omgevingsvisie heeft op het moment van dit schrijven nog geen uitgewerkte ruimtelijke component. Om die reden blijft de structuurvisie 2015 voornamelijk de basis voor ruimtelijke uitwerkingen zoals weergegeven in figuur 1. Ook is nog steeds de visie 2030 van kracht voor de regio Alblasserwaard-Vijfheerenlanden uit 2012. De visie 2030 is qua uitwerking verwerkt in de structuurvisie.

Overig ruimtelijk beleid dat in de omgevingsvisie zal worden opgenomen omvat:

- Economische visie: De Economische visie voor de periode 2020-2024 heeft als hoofddoel: “het behoud van kwaliteit en ruimte voor ondernemers”. Belangrijk daarbij is om bedrijven de ruimte te geven voor vestiging, uitbreiding of verplaatsing binnen de gemeente. Het ontwikkelen van bedrijventerrein ‘t Oog draagt daaraan bij. Binnen de Economische visie wordt daarnaast ingegaan op andere aspecten die met het hoofddoel samenhangen: goede bereikbaarheid, het verduurzamen van bedrijventerreinen, maar ook een goed aanbod van woningen en bijbehorende (recreatieve) voorzieningen.
- Verkeer (GVVP): Het gemeentelijk beleid op het gebied van verkeer en vervoer is vastgelegd in het Gemeentelijk Verkeers- en Vervoersbeleid (GVVP).
- Lokale woonvisie: De Groeiagenda Drechtsteden en de Regionale Woonvisie zijn voor de gemeente Hardinxveld-Giessendam het vertrekpunt, ze vormen de leidraad voor de Lokale paragraaf Wonen van de gemeente Hardinxveld-Giessendam. Dit houdt in dat de gemeente een bijdrage willen leveren aan de aan de sociaaleconomische kwalitatieve versterking van de regio. Vanuit de ruimtelijke kwaliteiten en woonmilieus die in Hardinxveld-Giessendam aanwezig zijn, kunnen we hier een impuls aan geven. Gelet op de ambities van de regio en Hardinxveld-Giessendam vraagt dit een stevige inzet op woonmilieus in het hogere segment. De komende 10 tot





Figuur 1: Structuurvisie 2014/15

20 jaar liggen er kansen voor nieuwbouw, die we hier voor willen benutten. We doen dit middels vier overkoepelende thema's:

- o Voldoende woningen bouwen: onze inzet is minimaal voldoende bouwen voor de lokale behoefte, maar het liefst meer om bij te dragen aan de kwalitatieve regionale ambitie. De groei moet aansluiten bij de schaal en het karakter van Hardinxveld-Giessendam.
- o Kwalitatief goede woningen toevoegen: we willen meer doen voor midden- en hoger opgeleiden door het aanbod van kwalitatief hoogwaardige woonmilieus en duurdere koopwoningen. Primair zetten we daar mee in op doorstroming van verschillende doelgroepen. Zo krijgen ook jongeren kansen, maar doorstroming is soms moeilijk te sturen. Ook is een deel van de huishoudens aangewezen op sociale

huur, voor hen moet er voldoende en passend aanbod zijn.

- o Langer thuis: voor mensen met een zorgvraag faciliteren we dat zij lang thuis kunnen wonen. Voor veel mensen is dit in Hardinxveld-Giessendam goed mogelijk vanuit traditioneel sterke cohesie en buurthulp. Echter dat geldt niet voor iedereen en voor elke situatie. Sommige mensen missen een netwerk en/of soms kan het netwerk dit niet aan. Dan is extra ondersteuning en passend woonzorgaanbod noodzakelijk.
- o Energie- en klimaatbestendig: we leveren onze bijdrage aan minder energieverbruik in de woningvoorraad, door bij nieuwbouw het maximale te doen en in de bestaande voorraad noodzakelijk stappen voorwaarts te zetten. In 2035 zijn we aardgasvrij en in 2050 energieneutraal.

- Participatiebeleid (inclusief inclusieagenda): Met de komst van de Ow gaat de gemeente burgerparticipatie verder uitwerken en verankeren in beleid. Bij het schrijven van het grondbeleid is hier nog geen duidelijk beeld van. Wel is duidelijk dat de mate van participatie een gevolg heeft voor de kosten van de ruimtelijke projecten. Bij de eerste herziening van het grondbeleid is meer bekend over burgerparticipatie. Er zal op dat moment een toets gedaan worden in hoeverre burgerparticipatie verwerkt wordt in het grondbeleid.
- Groenbeleidsplan: Het Groenbeleidsplan gaat veelal over het beheer van bestaand groen, maar gaat ook in op het ontwikkelen van nieuw groen en water waarbij thema's als klimaatadaptatie en biodiversiteit en beeldkwaliteit een belangrijke rol spelen. Voor gebiedsontwikkelingen zijn met name de genoemde normering voor groen, water en bosschage van belang.
- Snippergroenbeleid: Het snippergroen beleid was de afgelopen jaren een op zichzelf staand beleid wat zich richt op overdracht van gronden die in eigendom van de gemeente zijn aan aanwonende particulieren. Het snippergoenbeleid heeft geen betrekking op ruimtelijke projecten of toevoeging van woningen of bedrijven. Het snippergroenbeleid dateert van 2015 en is aan herziening toe. Het snippergroenbeleid zal worden ingetrokken en in het grondbeleid worden de kaders voor verkoop en verhuur opgenomen.
- Vastgoedbeleid: Het vastgoedbeleid is recent opgesteld en heeft betrekking op de panden van de gemeente en de vestiging van stichtingen en verenigingen. De meeste panden zijn middels een recht van opstal in eigendom van de verenigingen. De gemeente heeft een beperkt aantal panden in eigen beheer. In het vastgoedbeleid wordt gezien hoe in de toekomst met deze panden omgegaan wordt. Mocht de gemeente geen bestemming hebben voor een pand, dan wordt gekeken of het vastgoed afgestoten wordt of in een ruimtelijke ontwikkeling betrokken kan worden. Pas als dat laatste het geval is, dan valt een pand onder de scope van het grondbeleid. Of een herontwikkelingsplan financieel haalbaar is, wordt via het MPG teruggekoppeld aan college en gemeenteraad.
- Overig beleid: Tot slot zijn er nog enkele beleidsstukken die op termijn onderdeel uit gaan maken van de Omgevingsvisie maar voor nu als separaat beleid vigerend zijn:
  - het archeologiebeleid
  - het horecabeleid
  - het monumentenbeleid
  - het speelplaatsenbeleid
  - het handboek openbare ruimte

Aanvullend aan het ruimtelijk beleid dat gaat landen in de omgevingsvisie heeft de gemeente ook beleid voor projectmatig werken: In 2013 heeft de gemeente projectmatig werken ingevoerd. Binnen alle projecten die vallen onder het grondbeleid wordt projectmatig werken toegepast inclusief fase-documenten en verslagleggingsprotocollen.

## 2.5 DIDAM ARREST

Eind 2021 heeft de Hoge Raad uitspraak gedaan over grondverkoop door de gemeente. Samengevat is de strekking van de uitspraak dat een overheidslichaam (in ons geval de gemeente) bij verkoop van grond gelegenheid moet bieden aan potentieel gegadigden om mee te dingen. Dat wil dus zeggen dat een-op-een gunningen niet meer mogelijk zijn, iedereen moet gelijke kansen hebben om grond te kopen. Het arrest heeft terugwerkende kracht, dus dat wil zeggen dat het arrest ook geldt voor de lopende projecten. Dit arrest heeft daarom verstrekkende gevolgen voor alle gemeentes in Nederland. Voor de meeste lopende projecten vallen de gevolgen erg mee, wel moeten bij sommige projecten uitgebreidere procedures gevolgd worden alvorens tot verkoop wordt overgegaan. Voor toekomstige projecten moet de gemeente door het Didam-arrest bij elke grondverkoop, huur en erfpacht nagaan of er meerdere potentieel gegadigden zijn. Uitzondering hierop is het snippergroen. Door het ver-eiste dat snippergroen aan het eigen perceel moet grenzen en dat de grond een geheel moet vormen met de tuin, zal hier bijna altijd sprake zijn van maar 1 gegadigde. Bij nieuwe projecten zal voorlopig per project worden gekeken wat de situatie is. Doordat het Didam-arrest recente jurisprudentie is, is het voor alle overheden nog zoeken hoe hiermee wordt omgegaan.

## 2.6 MANDAATBESLUIT

In 2021 is de gemeentelijke mandaatregeling aangepast. Deze is van toepassing op de werkzaamheden binnen het grondbeleid. De meeste mandaten zijn belegd bij de resultaatverantwoordelijke ambtenaar. Toestemming voor het betalen van facturen ligt bij de budgethouder van de grondexploitaties. Om dit aan elkaar te verbinden en een extra controlemechanisme in te bouwen, zal de gemeente gaan werken met een verplichtingenadministratie.

## 2.6 AMBTELIJKE BELEGGING GRONDBELEID

Sectie Grondzaken van het Team Ruimtelijke Ontwikkeling is verantwoordelijk voor (uitvoering van) het grondbeleid. Grondzaken is onder meer belast met de financiële en contractuele uitvoering en beheersing van de ruimtelijke projecten. Via het jaarlijks terugkerend Meerjarenprogramma

Grondzaken (MPG) en het tussentijds Meerjaren Programma Grondzaken (t-MPG) legt Grondzaken verantwoording af over de financiële en contractuele stand van zaken en de toekomstverwachting voor alle ruimtelijke projecten. Dit geldt zowel voor projecten waarbij de gemeente zelf grondbezit heeft, als voor facilitaire projecten.

Voor uitvoering van het grondbeleid en de daarmee samenhangende projecten bestaat Team Ruimtelijke Projecten uit de volgende rollen:

- Medewerker(s) grondzaken
- Juridisch medewerker(s) grondzaken
- Coördinator
- Planecono(o)m(en)
- Projectmanager(s)
- Projectsecretaris(sen)

De capaciteit van medewerkers beweegt mee op de omvang van de te realiseren projecten. Samen vormen zij een hecht

team dat met passie, aandacht, vertrouwen en lef werkt aan de realisatie van projecten en de uitvoering van het grondbeleid. De visie van dit team is:

*“Binnen ons dorp realiseren wij de omgeving van morgen.*

*Dit doen wij met elkaar, met de samenleving en met ons netwerk van collega’s en marktpartijen.*

*Wij werken projectmatig en vanuit de organisatiewaarden.”*

## 3 – KOERS GRONDBELEID HARDINXVELD-GIESSENDAM

### 3.1 BEPALING KOERS

In het vorige hoofdstuk zijn alle kaders voor grondbeleid geschetst inclusief welke doelstellingen de gemeente heeft op korte en middellange termijn. Grondbeleid is ondersteunend aan de beoogde doelstellingen, maar bepaalt wel de handelswijze bij concrete plannen en projecten om de doelstellingen te behalen.

In voorliggend hoofdstuk wordt beknopt beschreven welke instrumenten voor grondbeleid de gemeente tot haar beschikking heeft en vervolgens op welke wijze de gemeente die wil toepassen. Bij de inwerkingtreding van de omgevingswet dient deze koers te landen in de omgevingsvisie met een uitwerking in omgevingsprogramma's.

### 3.2 VORMEN GRONDBELEID

#### Type grondbeleid

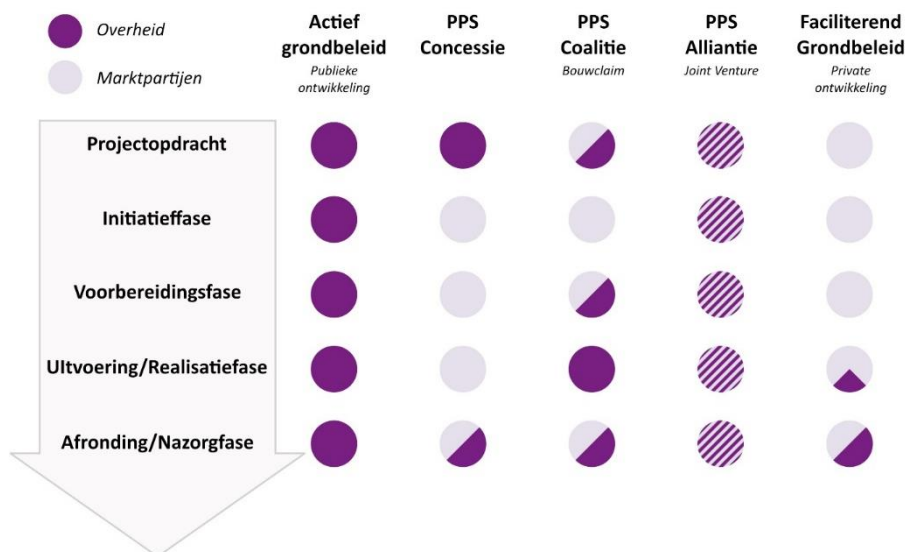
In hoofdlijn wordt onderscheid gemaakt tussen actief en faciliterend grondbeleid (zie figuur 2). De laatste vorm wordt ook wel passief grondbeleid genoemd, hoewel dat impliceert dat er geheel geen initiatief wordt genomen, en dat is niet altijd waar. Het primaire onderscheid tussen actief en faciliterend grondbeleid is de economisch risicodragende rol die samengaat met actief grondbeleid. Tussen deze twee uitersten bevinden zich diverse mengvormen van publiek-private samenwerking (PPS):

- PPS Concessie: de gemeente stelt kaders voor een eigen stuk grond en draagt via een concessiecontract de uitvoering over aan een inschrijvende partij. De gemeente neemt vervolgens de rol van toetser op zich. De gemeente heeft momenteel geen lopende concessiecontracten.
- PPS Coalitie: De gemeente en marktpartij(en) verdelen in goed overleg de werkzaamheden, verantwoordelijkheden, risico's en zeggenschap. Hierbij voert de gemeente de grondexploitatie om vervolgens bouwrijpe grond terug te verkopen aan marktpartijen op basis van vooraf verkregen ontwikkelrechten. Hiertoe wordt veelal een bouwclaimovereenkomst gesloten. De gemeente heeft momenteel geen lopende bouwclaims meer, maar in het verleden wel gehad.
- PPS Alliantie: Indien overheid en bedrijfsleven samen een gebied ontwikkelen en daarvoor een gezamenlijke organisatie vormen wordt dat een Alliantie genoemd. De zwakke variant werkt zonder een aparte juridische entiteit, maar alleen op basis van een overeenkomst. De sterke variant werkt met een juridische entiteit, vaak een CV/BV-constructie. De Blauwe Zoom is binnen de gemeente een voorbeeld van een CV/BV-constructie.

#### Situationeel grondbeleid

Zoals eerder aangegeven is er de afgelopen jaren veel gebeurd waardoor diverse (naburige) gemeentes hebben besloten over te gaan tot faciliterend grondbeleid. Ook onze gemeente heeft in 2015 de stap naar (primair) faciliterend grondbeleid gemaakt. Vooral ingegeven door de financiële risico's die bij actieve projecten gelopen zijn tijdens de kredietcrisis. Maar ook door de aanvullende mogelijkheden die de Wro bood om regie en kostenverhaal bij faciliterende projecten te voeren.

Wat de afgelopen jaren is gebleken is dat de slagingskansen van faciliterende projecten erg divers zijn. Kleine, doelgerichte projecten met 1 type te realiseren vastgoed lukken vaak goed. Maar met name de sturing op het tempo van ontwikkelingen is beperkter mogelijk. Daarnaast is ook gebleken dat volledig kostenverhaal bij complexe projecten niet altijd realiseerbaar bleek. En als er minder rendabele functies zoals maatschappelijke voorzieningen



Figuur 1: Vormen van grondbeleid



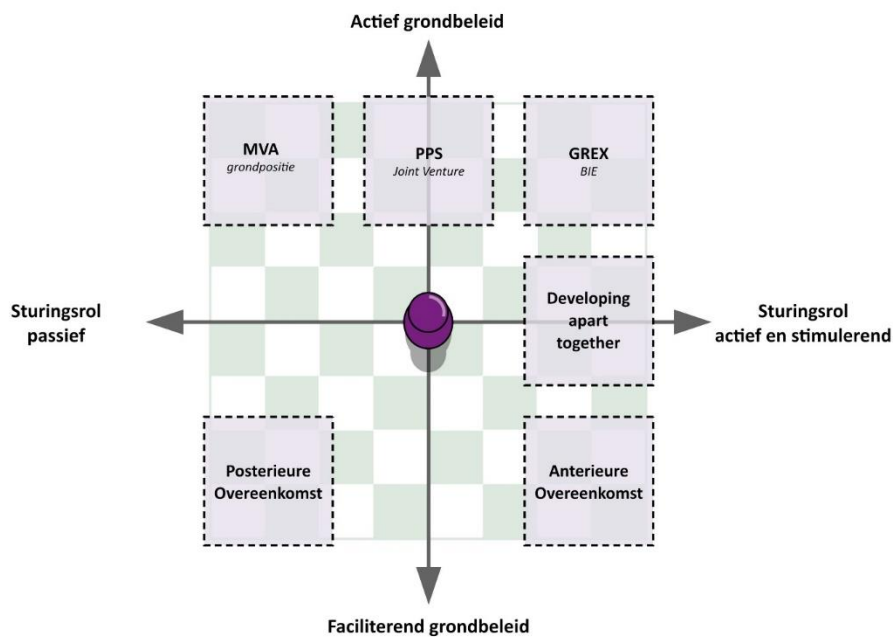
moeten worden gebouwd, is het lastig ontwikkelaars te vinden die dat opnemen in hun business case. Veel andere gemeentes kampen met dezelfde issues. Om die reden zijn veel gemeentes een situationeel grondbeleid gaan voeren.

Situationeel grondbeleid geeft aan in welke mate de gemeente dezelfde rol blijft aannemen op de grondmarkt of in hoeverre de gemeente per situatie beoordeelt welke strategie wordt gehanteerd. Volledig situationeel grondbeleid leidt ertoe dat bij elk project wordt gezien welke rol de gemeente inneemt. Dit kan voor de markt echter tot onduidelijkheid leiden. Partijen moeten telkens afwachten wat een gemeente met een bepaalde locatie gaat doen en onduidelijk is welk afwegingskader daaraan ten grondslag ligt.

### Productierol en sturingsrol

Maar eigenlijk gaat grondbeleid (inclusief situationeel grondbeleid) ook over twee dimensies (zie figuur 3):

- Productierol (actief of faciliterend): de productierol bepaalt, zoals in voorgaande alinea's al benoemd, op klassieke wijze de rol van gemeente als grondeigenaar en grondontwikkelaar. Bij grondbezit kan de gemeente actief sturen op het gewenste programma, het tempo van de ontwikkeling en de eventuele winst versus de ermee samenhangende risico's. Voorbeelden hiervan zijn PPS en de grondexploitatie (GREX). Er tegenover staat de faciliterende rol waarbij de gemeente geen grondbezit heeft en een ontwikkelaar zelf de gehele ontwikkeling ter hand neemt. De gemeente voert regie door het sluiten van een anterieure of posterieure overeenkomst. In de Ow komt de posterieure overeenkomst te vervallen maar blijft de voorkeur uitgaan naar een anterieure overeenkomst.
- Sturingsrol: Bij het klassieke verschil tussen actief en faciliterend grondbeleid wordt echter aangenomen dat de sturing die de gemeente kan geven aan een faciliterend project beperkt is. Dat hoeft echter helemaal niet zo te zijn. Bij het niet innemen van eigen grondposities kan wel bewust worden gestuurd op het bij elkaar brengen van partijen, het stellen van kaders, proactief meewerken aan planologische invulling van het gebied en betrokken zijn in het organiseren van draagvlak en executiekracht voor marktpartijen. Wellicht door zelf een deel van de grondpositie in te nemen en samen afzonderlijk te ontwikkelen (developing apart together). Door vooraf



Figuur 2: grondbeleid (onder de Wro): productierol en sturingsrol

duidelijkheid te creëren kan vertrouwen bij de ontwikkelaar(s) ontstaan om de ontwikkeling binnen de kaders uit te voeren. Maar hierbij geldt wel het adagium: 'je kunt een paard naar het water leiden, maar je kunt het niet dwingen om te drinken.'

### Welke koersen mogelijk?

De gemeente zal diverse keuzes moeten maken. Welke type grondbeleid krijgt de voorkeur? In welke mate zijn afwijkingen mogelijk, zonder als overheid onbetrouwbaar over te komen? En op basis van welke ruimtelijke doelstellingen pakt de gemeente een productierol of sturingsrol om richting te geven aan de ontwikkelingen?

## 3.3 INSTRUMENTEN GRONDBELEID

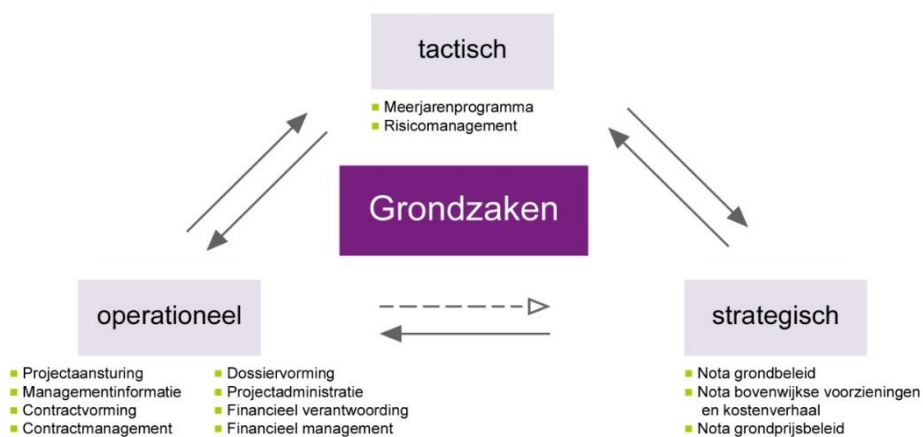
Bij de keuze voor een koers voor het grondbeleid zijn diverse instrumenten beschikbaar. Deze instrumenten hebben een verschillend abstractieniveau zoals in figuur 4 valt te zien (bij de inwerkingtreding van de Ow veranderd een deel van de instrumenten. Dit wordt per instrument afzonderlijk toegelicht).

### Strategisch

- Grondbeleid: door deze nota grondbeleid iedere vier jaar te vernieuwen, sluit de nota goed aan bij de bestuurlijke termijnen en kan tijdig worden bijgestuurd bij nieuwe ontwikkelingen in het ruimtelijk domein. Bij de inwerkingtreding van de Ow wordt het grondbeleid tevens integraal onderdeel van de Omgevingsvisie.
- Nota kostenverhaal: Als onderdeel van het grondbeleid kan een aparte nota kostenverhaal worden vastgesteld, waarin alle zaken met betrekking tot verhaal van kosten



bij een anterieure overeenkomst, posterieure overeenkomst of exploitatieplan is geregeld. Omdat dit een groot deel wetgeving betreft is dit terug te vinden in bijlage A en B. Voor Hardinxveld-Giessendam komt er geen aparte nota kostenverhaal. De betreffende regels komen in dit grondbeleid terug. Aanvullend is de vrijheid om kosten te verhalen bij de Ow ingetrokken. De gemeente is verplicht kosten te verhalen. Hierdoor wordt het wetgeving en geen beleid meer.



Figuur 3: Grondbeleid in onderdelen

- Nota bovenwijks kostenverhaal: Met bovenwijks kostenverhaal kunnen projectoverstijgende kosten zoals stadsparken, ontsluitingswegen en infrastructurele kunstwerken gedeeltelijk worden gedekt uit ruimtelijke activiteiten. De gemeente heeft in 2015 afgezien van bovenwijks kostenverhaal. Het beleid moet immers uitgewerkt worden en worden gekoppeld aan de bestaande structuurvisie en er waren op dat moment geen groot-schalige investeringen die het beleid verantwoorden. Gezien de recente (projectoverstijgende) ambities in 't Oog lijkt het nu wel voor de hand liggend om bovenwijks kostenverhaal toe te passen. Binnen de Ow verandert echter de wijze waarop bovenwijks kostenverhaal wordt toegepast. Er is dan sprake van een (afdwingbare) financiële bijdrage die in de Omgevingsvisie, het Omgevingsplan en eventueel aparte Omgevingsprogramma's moet worden uitgewerkt. In hoofdstuk 4 zijn de financiële bijdrages nader uitgewerkt.
- Grondprijzenbrief: Om een gelijk speelveld te creëren voor alle afnemers van grond, verdient het aanbeveling om een brief op te stellen met de gestelde grondprijzen per sector voor de uitgifte van grond. De gemeente heeft in 2017 een grondprijzenbrief opgesteld. In het kader van het vernieuwen van het grondbeleid wordt deze grondprijzenbrief ook vernieuwd. De grondprijzenbrief wordt eenmalig door de gemeenteraad vastgesteld en daarna om de 2 jaar door het college herzien, bij het ingaan van de Ow zal deze grondprijzenbrief tevens geïntegreerd worden in de Omgevingsvisie als een onderdeel in de uitvoeringsparagraaf, of uitgewerkt worden voor specifieke ontwikkelingen/thema's in een omgevingsprogramma.

### Tactisch

- Meerjarenprogramma grondzaken (MPG): De gemeente heeft sinds 2014 een jaarlijks MPG en een tussentijds MPG (t-MPG), waarin alle ruimtelijke projecten

programmatisch en financieel worden toegelicht. College en raad worden op deze wijze 2x per jaar geïnformeerd over de stand van de projecten. Het MPG zal worden gecontinueerd, de verslagleggingsregels zijn opgenomen in hoofdstuk 5 van dit grondbeleid.

- Risicomanagement: Risicomanagement is integraal onderdeel van het MPG. Hierbij wordt op basis van de RISMAN-methode in kaart gebracht welke risico's spelen, welke omvang (in euro's) en trefkans (%) de risico's hebben en welke beheersmaatregelen getroffen kunnen worden. Op basis van het vernieuwen van het grondbeleid zal de verslaglegging van risico's in de jaarrekening en het MPG nog beter op elkaar aansluiten. In hoofdstuk 5 is de risicomethode verder toegelicht.

### Operationeel

Het team Ruimtelijke Projecten voert verschillende operationele zaken uit:

- Projectaansturing: De projectuitvoering volgt het vastgestelde beleid voor projectmatig werken.
- Managementinformatie: Verloopt via MPG en t-MPG.
- Contractvorming: Voor een actieve ontwikkeling is een private gronduitgifteovereenkomst mogelijk. Voor een faciliterende ontwikkeling wordt een private samenwerkingsovereenkomst gesloten die ook wel een anterieure overeenkomst wordt genoemd waarin minimaal de kosten die de gemeente voor het project maakt worden verhaald. Voor facilitaire projecten blijft de anterieure overeenkomst te verkiezen boven publiekrechtelijke afspraken.
- Bestemmingsplan (Omgevingsplan): Pas als er goed zicht is op een ontwikkeling, zal de gemeente via de ruimtelijke procedure de bestemmingswijziging realiseren.
- Exploitatieplan (kostenverhaalsregels): Als bij het bestemmingsplan nog geen anterieure overeenkomst is gesloten om kostenverhaal te verzekeren moet een exploitatieplan worden opgesteld. Voor Blauwe Zoom is

een exploitatieplan opgesteld. Het exploitatieplan is een publiekrechtelijk instrument om kostenverhaal toe te passen bij ontwikkelaars waarmee geen overeenkomst is gesloten. Mocht de ontwikkelaar toch een overeenkomst willen sluiten na het vaststellen van een exploitatieplan, dan moet dat via een posterieure overeenkomst. In de posterieure overeenkomst kunnen geen zaken worden opgenomen die in strijd zijn met het exploitatieplan. Na het ingaan van de omgevingswet krijgt de gemeente meer mogelijkheden voor het verhalen van kosten. Dit wordt gedaan middels kostenverhaalsregels in het omgevingsplan. De gemeente kan daarbij kiezen voor integrale- of organische kostenverhaalregels. De fasering is daarin bepalend, bij een integraal kostenverhaal is de fasering en het eindbeeld bekend. Bij organisch kostenverhaal is dat niet zo. Indien een ontwikkelaar na de omgevingsplanwijziging met kostenverhaalsregels toch een anterieure overeenkomst wil sluiten dan moet die voldoen aan dezelfde regels als in het omgevingsplan. De posterieure overeenkomst komt te vervallen.

- Verwerving: bij projecten waar de gemeente actief is, zouden nog verwervingen gedaan kunnen worden. In beginsel verwerft de gemeente altijd minnelijk. Als daar geen mogelijkheden toe bestaan kan de gemeente gebruik maken van onteigening volgens de grondbeginselen van de onteigeningswet. Maar in principe wil de gemeente geen gebruik maken van onteigening, zoals ook in vorig grondbeleid is opgenomen.
- Wet voorkeursrecht gemeentes (voorkeursrechtbeschikking): Een ander middel wat de gemeente kan gebruiken bij verwerven is de wet voorkeursrecht gemeentes. Met het voorkeursrecht moeten grondeigenaren van een bepaald gebied de grond eerst aan de gemeente te koop aanbieden. Ook met het voorkeursrecht wil de gemeente behoudend omgaan. Alleen als er een groot maatschappelijk belang bij gebaat is, zal het voorkeursrecht of na 1-7-2023 de voorkeursrechtbeschikking worden overwogen.
- Erfpacht: Naast het actief uitgeven van gronden heeft de gemeente ook de mogelijkheid om gronden in erfpacht uit te geven waarbij de pachter jaarlijks een canon betaalt. De gemeente heeft enkele erfpachtcontracten lopen met verenigingen en regionale partners. Op het gebied van woningbouw heeft de gemeente geen erfpachtgronden wegens de administratieve lasten en de problemen bij handhaving bij wanbetaling. Aangezien er ook andere manieren zijn om de grondkosten in een project te beperken, wordt voorgesteld om in woningbouwprojecten in beginsel geen erfpacht te gebruiken. Uitzondering hierop vormt de woningen die met een

KoopStart-regeling worden. Hierbij prevaleert de betaalbaarheid van de woning boven de administratieve lasten die erfpacht met zich meebrengt.

### 3.4 MARKT RUIMTELIJK DOMEIN

In 2.4 is het lokale woningbeleid toegelicht. De behoefte in het uitvoeringsprogramma van de lokale woonvisie geeft aan dat er minimaal 81 nieuwe woningen per jaar nodig zijn. Het uitvoeringsprogramma wordt tweejaarlijks gemonitord en geactualiseerd. In 2023 volgt een nieuwe actualisatie, maar verwachting is dat de behoefte gelijk blijft. Mede ingegeven door recent RIGO-onderzoek naar de woningbouwbehoefte. In het onderzoek wordt duidelijk dat er – afhankelijk van het toekomstscenario – in verschillende geleidingen dringend behoefte is aan nieuwe woningbouw.

Via het lokale woningbeleid wordt nader verkend op welke wijze de bouw van nieuwe woningen gestimuleerd kan worden. Hierbij valt te denken aan diverse bestaande constructies zoals KoopStart-regeling, KoopGarant-regeling etc. Maar nieuwe tijden vragen wellicht om een nieuwe aanpak en binnen nieuwe en lopende projecten staat de gemeente open voor vernieuwende oplossingen die met name de vraag uit de markt tegemoet komen. Op dit moment bestaat die vraag vooral uit duurdere koopwoningen (gericht op doorstroming), betaalbare woningen, levensloopbestendige woningen en seniorenwoningen. Het participatiebeleid kan als middel worden gebruikt om de markt te verkennen en tot vernieuwende oplossingen te komen om de woningen betaalbaar te houden voor diverse doelgroepen.

### 3.5 WENSELIJKE STURINGSROL/SITUATIONEEL GRONDBELEID

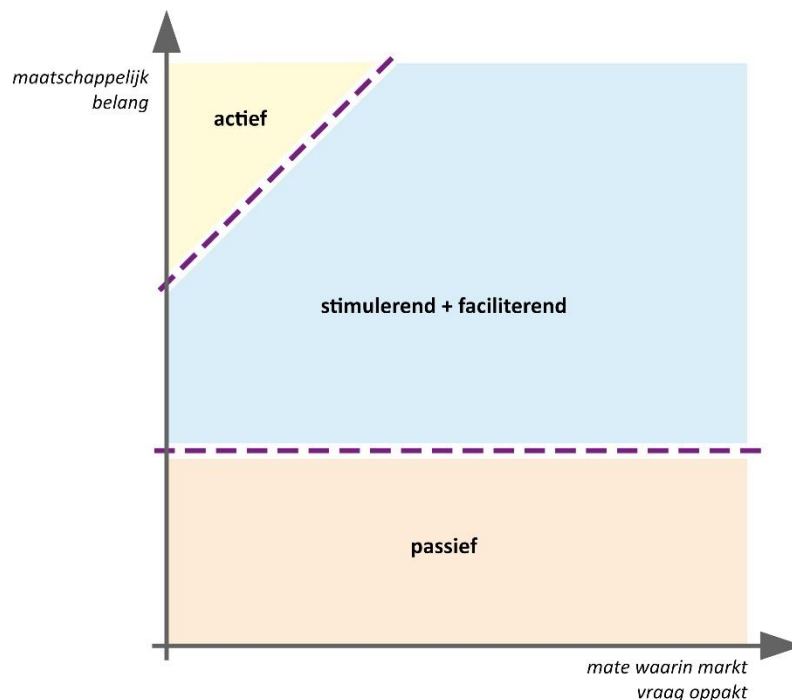
Al het voorgaande overwegende kunnen de eerste contouren worden geschetst. De gemeente heeft de afgelopen 5 jaar bij vrijwel alle nieuwe projecten faciliterend grondbeleid toegepast. Met wisselend succes. De gemeente heeft een productieopgave vanuit de markt en de regio van 80 woningen per jaar op basis van de lokale woonvisie die aansluit op de woningbehoefteraming (WBR) van de Provincie Zuid-Holland. Die aantallen zijn de afgelopen jaren gemiddeld niet gehaald met facilitair grondbeleid. Slechts weinig facilitaire

projecten hebben genoeg omvang. En de projecten die genoeg omvang hebben zijn complex (b.v. IJzergieterij) en hebben daardoor een langere aanloop- en uitvoeringsperiode. Bovendien loopt de gemeente door de complexiteit financieel risico dat niet alle plankosten gedekt worden uit het project.

Met name in de projecten waar de gemeente actief ontwikkelde zoals Morgenslag, of waar het in een samenwerkingsverband werkte (zoals in GEM De Blauwe Zoom) zijn de woningbouwaan-tallen benaderd. En in het geval van Morgenslag is er ook winst gemaakt. Al is dat geen doel op zich.

Maar met actieve gebiedsontwikkeling liep de gemeente ook financiële risico's. Het vorige grondbeleid (in 2015) was juist opgesteld om de risico's die de gemeente liep tijdens de krediet-crisis te beheersen. Het is dus erg opportunistisch om ineens weer actieve gebiedsontwikkeling op te pakken, zeker omdat de gemeente weinig historisch grondbezit meer heeft. En diverse projecten zijn met faciliterend grondbeleid met succes gerealiseerd (b.v. Forte), hoewel ook deze aanpak niet zonder financieel risico is. In 3.2 is echter uitgebreid gesproken over de productierol en de stimuleringsrol van de gemeente. Tot nu toe heeft de gemeente sterk gefocust op de productierol in combinatie met risicobeheersing. Voor dit grondbeleid is het voorstel om die koers niet verlaten maar wel sterker te richten op de stimuleringsrol en op de mogelijkheden van situationeel grondbeleid.

De basis voor bestaande en nieuwe gebiedsontwikkeling moet vooral de vraag vanuit de markt op korte, middellange en langere termijn zijn. Die vraag bestaat uit duurdere koopwoningen (gericht op doorstroming), betaalbare woningen, levensloopbestendige woningen, seniorenwoningen, goede voorzieningen, bereikbaarheid en ook ruimte voor nieuwe bedrijvigheid. Als met een nieuwe opgave de vraag groot is, kan de gemeente door haar stimuleringsrol te pakken, in een vroeg stadium proberen partijen bij elkaar te brengen, actief kaders te stellen en snel meewerken aan de benodigde procedures. Als blijkt dat, ondanks de stimulans, de markt de vraag onvoldoende kan oppakken, zal de gemeente afwijken van faciliterend grondbeleid en een actieve rol pakken. Het maatschappelijk belang plus de inschatting van het vermogen van private partijen om de casus daadkrachtig op te pakken is voor de gemeente het afwegingskader om te bezien of de gemeente faciliterend of actief optreedt (zie figuur



*andere samenwerkingsvormen mogelijk, afhankelijk van de locatie, eigendomssituatie en projectgrootte*

**Figuur 5: koers grondbeleid**

5). Hiermee ondervangt de gemeente mogelijke willekeur in het situationele grondbeleid.

Bovenstaande vergt wel een inspanning vanuit de gemeente. Een goed uitgevoerde stimuleringsrol vergt inzet en kwaliteit van het ambtelijk apparaat. Daarnaast vergt het een goede wisselwerking met het college van B en W, gebaseerd op vertrouwen en het vermogen snel te kunnen schakelen. Vanuit team Ruimtelijke Projecten zal dan ook kritisch in de gaten moeten worden gehouden of de gemeente in staat is in voorkomende gevallen de beoogde rol te pakken en zo niet, welke alternatieven er dan voor handen zijn. In hoofdstuk 5 wordt het afwegingskader verder uitgewerkt en voorzien van een set voorwaarden

### 3.6 KOERS GRONDBELEID

De gemeente pakt in eerste instantie haar stimuleringsrol proactief op. Dat wil zeggen dat de gemeente in een vroeg stadium inventariseert aan welke woningtypes of ander vastgoed de markt behoefte heeft. De projectleiders krijgen een meer verbindende rol en grondzaken is aan zet om met creatieve oplossingen te komen om een project financieel haalbaar te maken. Mocht een en ander niet slagen en het maatschappelijk belang groot zijn, kan de gemeente kiezen voor actief grondbeleid (zie figuur 5).

## 4 – TOEREKENING AAN BOVENWIJKSE ONTWIKKELINGEN

### 4.1 AANLEIDING

De gemeente kent verschillende ruimtelijke ambities die leiden tot aanpassing van de bestaande en de aanleg van nieuwe groen-, water- en infrastructuren. Deze aanpassingen heten onder de Ow ontwikkelingen. Bijbehorende kosten worden naar rato verhaald op activiteiten (ruimtelijke projecten). In welke mate hangt af van de proportionaliteit waarmee de kosten toerekenbaar zijn aan activiteiten. Onderhavig hoofdstuk gaat dieper in op de werkwijze van het verhalen van kosten van bovenwijkse ontwikkelingen en welke financiële bijdrage toekomstige activiteiten moeten leveren aan de bestemmingsreserve bovenwijkse ontwikkelingen.

Directe aanleiding voor de bestemmingsreserve bovenwijkse ontwikkelingen zijn de activiteiten in 't Oog. Van de overige lopende en recent gestarte gebiedsontwikkelingen in Hardinxveld-Giessendam zijn er veel reeds in uitvoering of er zijn private afspraken gemaakt over bijdrages aan bovenwijkse ontwikkelingen. Voor 't Oog is eind 2019 een structuurkaart vastgesteld waarmee toekomstige activiteiten vanuit het gemeentelijke ruimtelijke beleid mogelijk worden gemaakt. De structuurvisie vormt de basis voor verder bovenwijks kostenverhaal, middels een financiële bijdrage.

Bij de inwerkingtreding en implementatie van de Ow zal de nota grondbeleid opnieuw worden vastgesteld en in de Omgevingsvisie worden geïntegreerd. Voor bovenwijkse ontwikkelingen zullen daarvoor omgevingsprogramma's worden vastgesteld. Voor 't Oog zal na inwerkingtreding van de Ow een gebiedsgericht omgevingsprogramma worden opgesteld waarbij onderzoek plaatsvindt in hoeverre sprake is van kostenverhaal of van een financiële bijdrage. Tevens zal worden gezien of een gemeentebrede scope nuttig en noodzakelijk is. Indien dat zo is kan de gemeente één of meer omgevingsprogramma's opstellen.

### 4.2 WETTELIJK KADER TOEREKENING AAN BOVENWIJKSE ONTWIKKELINGEN

Afdeling 6.4 Wro is gericht op het verhalen van kosten bij particuliere gebiedsontwikkelingen. Ook het bovenwijkse kostenverhaal wordt geregeld via Afdeling 6.4 Bij de invoering van de Wro was er echter nog veel onduidelijk over de reikwijdte van de wetgeving. Inmiddels is er veel jurisprudentie omtrent bovenwijkse kostenverhaal. In bijlage A is

een uitgebreide toelichting op kostenverhaal in het algemeen en bovenwijks kostenverhaal in het bijzonder opgenomen.

Bij de Ow is in afdeling 13.6 en met name 13.7 (en in bijlage B) omschreven hoe bovenwijkse ontwikkelingen kunnen of in sommige gevallen verhaald moeten worden op activiteiten. Een bovenwijkse bijdrage kan op twee manieren worden verhaald. Middels kostenverhaalsregels of via een financiële bijdrage. Kostenverhaal is een verplichting en heeft voorrang over een financiële bijdrage, waarbij er een bevoegdheid van overheden is. De ptp (profijt, toerekenbaarheid, proportionaliteit) benadering is bepaald of er sprake is van kostenverhaal of een financiële bijdrage.

#### Ptp

In de Wro en het Bro is inhoudelijk onderscheid gemaakt tussen verschillende kostensoorten. Voor projectoverstijgende kosten zijn concreet drie criteria te onderscheiden waaraan de betreffende kosten moeten worden getoetst: profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid, kortweg 'ptp'.

- Profijt: de locatie moet nut ondervinden van de voorzieningen.
- Toerekenbaarheid: de kosten zouden zonder de ontwikkeling van de locatie niet gemaakt worden of de kosten worden mede ten behoeve van de locatie gemaakt.
- Proportionaliteit: als meer ontwikkelingen profijt hebben van de voorziening, dienen de kosten op basis van evenredigheid te worden verdeeld over de betrokken ontwikkelingen.

Kosten kunnen niet worden toegerekend als zij worden gedekt door gebruikerstarieven. En van groot belang is dat de betreffende ontwikkeling de kosten kan dragen.

Onder de Ow verandert dit in principe niet. Kosten die via ptp worden toegerekend aan een activiteit kunnen via regulier kostenverhaal worden verhaald indien ze op de kostensoortenlijst staan. Deze is terug te vinden in bijlage A (voor de Wro) en bijlage B (voor de Ow) van deze nota.

#### Financiële bijdrage onder de Ow

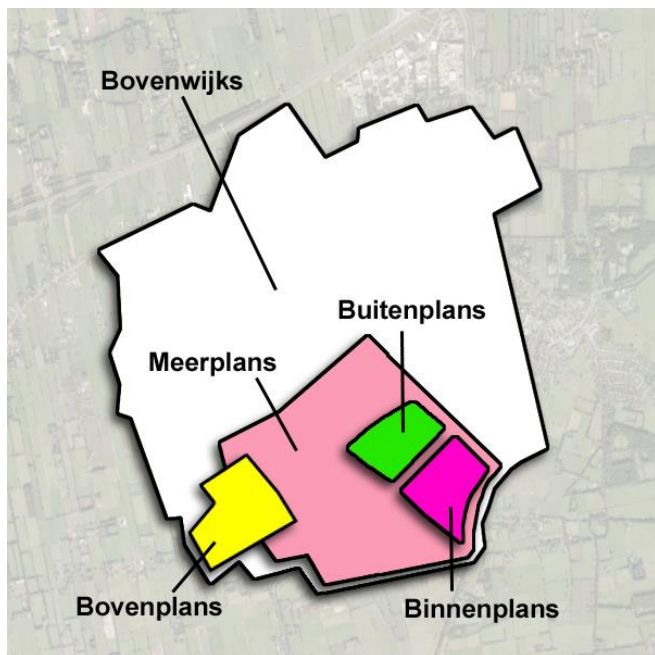
Als de bovenwijkse ontwikkeling wel een functionele samenhang heeft maar niet voldoet aan het criterium toerekenbaarheid dan kunnen de kosten via een financiële bijdrage worden verhaald. Er zijn twee soorten financiële bijdrage, een vrijwillige bijdrage met zijn grondslag in de omgevingsvisie of een omgevingsprogramma. Deze is vergelijkbaar met bovenwijks kostenverhaal onder de Wro. De tweede optie is



nieuw. Dit is de afdwingbare financiële bijdrage. Deze wordt vastgelegd in het omgevingsplan. Bij de implementatie van de omgevingswet zal de gemeente een keuze maken welke financiële bijdrage aan ontwikkelaars wordt gevraagd. De Nota grondbeleid zal hierop worden herzien.

### 4.3 TYPE PROJECTOVERSTIJGENDE KOSTEN

De te verhalen kostensoorten zijn grofweg te verdelen in de volgende groepen:



Figuur 6: Type projectoverstijgende kosten

Kosten gerelateerd aan het plan:

- Planeigen kosten: directe kosten binnen een ontwikkeling die nodig zijn voor het bouw- en woonrijpmaken.
- Plankosten: Alle bijkomende kosten met betrekking tot planvorming en procedures om het plan tot ontwikkeling te brengen.

Beide bovenstaande kostensoorten worden in het geval dat de gemeente geen grondpositie heeft verhaald via de anterieure overeenkomst, een exploitatieplan of na het ingaan van de Ow via kostenverhaalsregels in het omgevingsplan. Uiteraard met aftrek van zelfgemaakte kosten voor de ontwikkelende partij.

Kosten die het plan overstijgen:

- Meerplanse ontwikkelingen: Een meerplanse ontwikkeling is een voorziening van maatschappelijk nut, waarvan het belang en de baat uitstijgen boven het exploitatiegebied en waarvan de kosten, vanwege het nut voor meerdere gebieden, niet door één activiteit moeten worden gedragen waarbij ptp van toepassing is. Deze kosten kunnen onder de omgevingswet worden verhaald via kostenverhaalsregels.

- Bovenplanse kosten: In de Wro is een regeling opgenomen ten aanzien van bovenplanse kosten. Deze regeling voorziet dat de tekorten van de ene locatie worden gedekt door de positieve resultaten van een andere locatie (bovenplanse verevening). Bovenplanse verevening verdwijnt in de Aanvullingswet grondeigendom onder de Ow. In beginsel zal de gemeente dan ook geen gebruik maken van bovenplanse verevening.
- Bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen (vrijwillige financiële bijdrage): Een bijdrage die de gemeente en de initiatiefnemer op basis van vrijwilligheid afspreken. Het gaat hierbij niet om kostenposten die genoemd zijn in de kostensoortenlijst uit het Bro of in het omgevingsbesluit, maar om een bijdrage aan belangrijke, fysieke maatschappelijke functies als bijvoorbeeld natuur, waterberging, recreatie, infrastructuur en culturele en maatschappelijke voorzieningen. Anders dan bij het verhalen van kosten gelden de drie criteria profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid niet voor bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen. Om een bijdrage te mogen vragen voor ruimtelijke ontwikkelingen is slechts van belang dat er op een hoger schaalniveau sprake is van samenhang tussen de desbetreffende (opbrengst genererende) activiteiten en de ruimtelijke ontwikkeling waarvoor een bijdrage wordt gevraagd. De ruimtelijke ontwikkeling waarvoor een bijdrage wordt gevraagd dient te zijn vastgelegd in de vastgestelde structuurvisie of een omgevingsvisie / omgevingsprogramma. Te allen tijde kan de gemeente gebruikmaken van deze methode in het vorige grondbeleid is echter geen gebruik gemaakt van een bijdrage aan een ruimtelijke ontwikkeling. Na inwerkingtreding van de Ow zal bezien worden of/op welke manier de gemeente van de mogelijkheid gebruik wil gaan maken.
- Tot slot komt er bij de inwerkingtreding van de omgevingswet een extra optie bij. De (afdwingbare) financiële bijdrage. Onder de Wro was er geen publiekrechtelijke manier om de bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen te garanderen. In de Ow is deze mogelijkheid toegevoegd. Verschillen tussen de vrijwillige en afdwingbare financiële bijdrage zijn de categorieën, de grondslag en de periodieke verantwoording (zie bijlage B). De afdwingbare financiële bijdrage wordt opgenomen in het Omgevingsplan en moet jaarlijks in de jaarrekening van de gemeente worden verantwoord. Ook zijn de omschrijvingen van de categorieën scherper afgebakend. Jurisprudentie zal uitwijzen hoe groot de verschillen in afbakening zijn.



#### **4.4 TOEPASSING TOEREKENING AAN BOVENWIJKSE ONTWIKKELINGEN**

In het grondbeleid uit 2014 heeft de gemeente expliciet afgezien van het verhalen van bovenwijkse kosten. Er was op dat moment minder noodzaak, en het zou een economische drempel op kunnen werpen voor investeerders. Er was destijds minder jurisprudentie over en de toepassing was vormvrij. Inmiddels wordt die noodzaak heroverwogen. Er zijn diverse investeringen in sociaal, infra, groen en water nodig en de druk op de bestaande infra, groen en water wordt groter door de grote woningbouwopgave. Een bestuurlijke heroverweging is noodzakelijk om te herbezien voor bovenwijkse ontwikkelingen een ander standpunt ingenomen moet worden. Bovendien kent de Ow een brede toepassing van kostenverhaal die mee moet worden genomen in de afweging.

Het is nog niet nodig om dat standpunt te formaliseren onder de Wro. Met een waarschijnlijke ingangsdatum van 1-7-2023 voor de Ow, zal een uitwerking onder de Ow het meest reëel zijn, daar er ook implementatie in de Omgevingsvisie/Omgevingsplan nodig is. Aangezien het grondbeleid opnieuw wordt vastgesteld bij invoering van de Ow, kunnen dan ook de eventuele bovenwijkse programma's worden opgenomen. Kortom: momenteel worden nog geen verdere stappen ondernomen om bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen verder uit te werken. Wel zal er separate bestuurlijke besluitvorming plaatsvinden over het opstellen van financiële bijdrages/toerekening aan bovenwijkse ontwikkelingen onder de Ow.

### 5.1 UITVOERING

Het grondbeleid is integraal onderdeel van de planning en controlcyclus van financiën. Daarnaast worden alle via het grondbeleid geïnitieerde projecten uitgevoerd middels het in 2014 binnen de gemeente vastgestelde projectmatig werken. Om het grondbeleid, de planning-, en controlcyclus en projectmatig werken met elkaar te verbinden zijn vier pijlers voor de uitvoering van het grondbeleid opgesteld:

- Initiëren
- Organiseren
- Verantwoorden (financieel en procesmatig)
- Beheersen

Elk deelaspect wordt in de volgende paragrafen verder toegelicht.

### 5.2 INITIËREN

#### Principeverzoek

De gemeente heeft reeds enkele jaren een vastgestelde procedure voor de intake van nieuwe projecten. Team Samenleving heeft een procedure voor het verwerken van principeverzoeken die altijd wordt gevolgd. Elk principeverzoek wordt behandeld in de regiegroep. De regiegroep is een ambtelijke adviesgroep bestaande uit vertegenwoordigers van Team Ruimtelijke Projecten, Team Samenleving, Team Leefomgeving en team Omgevingszaken. Tezamen met het formulier principeverzoek wordt een ambtelijk advies vanuit de regiegroep aangeboden aan de bestuurlijk opdrachtgever. Indien de bestuurlijk opdrachtgever akkoord is en het principeverzoek een positief collegebesluit krijgt wordt een principeverzoek een project. Projecten worden opgepakt door Team Ruimtelijke Projecten.

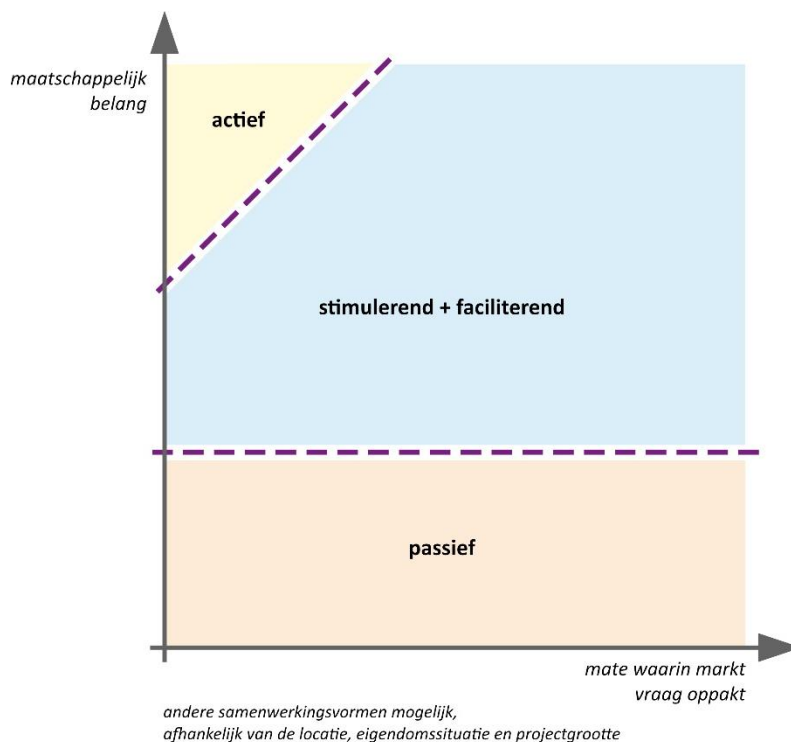
De gemeente kan uiteraard ook zelf nieuwe ontwikkelingen initiëren. Deze voorstellen volgen echter dezelfde lijn als een principeverzoek en worden eerst in de regiegroep door alle disciplines beoordeeld.

Onderdeel van de beoordeling is of het principeverzoek een bouwplan betreft zoals gedefinieerd in de Wro (zie bijlage A voor beschrijving). Als een principeverzoek een bouwplan betreft dat positief wordt beoordeeld door het college is er sprake van een project. Vanaf dat punt is projectmatig werken van toepassing.

#### Maatschappelijke afweging

Bij het collegebesluit wordt ook een maatschappelijke afweging gemaakt. Het maatschappelijk belang wordt ingeschat op basis van al het vigerende ruimtelijke beleid en daarnaast wordt ingeschat in hoeverre initiatiefnemers in staat zijn om het maatschappelijk belang te bewerkstelligen. Hierbij zijn de volgende keuzes – waarbij wordt aangesloten op de strategieën voor grondbeleid zoals gedefinieerd in hoofdstuk 3 – mogelijk:

- Indien het maatschappelijk belang groot is en de gemeente weinig vertrouwen heeft dat een marktpartij dit op adequate wijze oppakt, kan worden gekozen voor actief grondbeleid. De gemeente heeft gronden of verworft actief gronden en bereidt de ontwikkeling voor.
- Als het maatschappelijk belang groot is, maar de gemeente verwacht dat een marktpartij de ontwikkeling kan dragen, zal de gemeente haar stimuleringsrol pakken.
- Indien het maatschappelijk belang laag is, zal de gemeente het initiatief in beginsel laten bij de ontwikkelaar. De gemeente zal zich facilitair opstellen, vooropgesteld dat de ontwikkeling niet conflicteert met andere belangen.
- Bij bovenstaande keuzes zijn ook mengvormen mogelijk bijvoorbeeld als de gemeente ook grondbezit heeft of



Figuur 7: koers grondbeleid

verkrijgt in een gebied. Bij complexe gebiedsontwikkelingen zou een PPS constructie kunnen worden overwogen. Extern advies zal dan echter moeten uitwijzen dat daarmee significante voordelen te behalen zijn. Een andere, eenvoudiger optie is te kiezen voor ontwikkeling apart together, waarbij via een samenwerkingsovereenkomst aan gezamenlijke belangen in een gebied wordt gewerkt.

### **Capaciteit en kennis**

Naast het maatschappelijk belang en de professionaliteit van de initiatiefnemer, zal de gemeente ook de interne survey moeten doen of we de gevraagde ontwikkeling qua capaciteit en kunde aankunnen. Projectmatig werken schrijft het opstellen van een projectplan voor. In het projectplan zal deze inschatting terugkomen. En - indien blijkt dat de gemeente onvoldoende geëquipeerd is - welke maatregelen noodzakelijk zijn om het project alsnog van de grond te krijgen. In eerste instantie zal gekeken worden naar een samenwerking met Drechtsteden of een Drechtstedengemeente, Een extreme optie hierbij kan zijn dat de gemeente zowel capaciteit als de kennis ontbeert en die ook niet op korte termijn te verwerven is. In dat geval kan het verstandiger zijn om het project uit- dan wel af te stellen.

### **Kredietaanvraag**

Om de gemaakte voorbereidingskosten beter te registreren is in het MPG per 2020 vastgesteld dat per project groter dan 20 woningen voorbereidingskrediet aan wordt gevraagd. Ook als het een anterieure overeenkomst betreft is dit wenselijk. Dit met name om de grootschalige toekomstige ontwikkelingen zoals in 't Oog beter te beheersen, de plankosten beter te monitoren en de risico's adequaat in te schatten.

### **Verwerving**

Als de gemeente kiest voor (gedeeltelijk) actief grondbeleid maar de gronden nog niet in bezit zijn, zullen die verworven moeten worden.

Elke aankoop wordt besloten door B en W en de raad. Daarbij wordt gestuurd op minnelijke verwerving. Om staatsteun te voorkomen zal de gemeente onder de Wro altijd vooraf een taxatie van de werkelijke waarde van het aan te kopen perceel uitvoeren en binnen de grenzen van de taxatie proberen te komen tot een minnelijke verwerving. Na de inwerkingtreding van de Ow heeft de gemeente de keuze de keus tussen de werkelijke waarde of de WOZ-waarde. De gemeente prefereert de WOZ-waarde indien die voor handen is. Wanneer dat niet zo is wordt net als onder de Wro de getaxeerde werkelijke waarde gehanteerd. Een en ander is onder voorbehoud van toekomstige jurisprudentie.

Als de gemeente meerdere percelen in een gebied wil verwerven, dan bestaat de optie om Wvg (wet voorkeursrecht gemeente of onder de omgevingswet de voorkeursrechtbeschikking) op het gebied toe te passen. Wvg geeft de gemeente het wettelijke recht (geen plicht) van voorrang op verwerving van onroerende zaken. Het biedt de gemeente vooral bescherming gedurende het planvormingsproces tegen ongewenste verkopen aan derden. In het licht van het voorgestelde grondbeleid zal de gemeente echter zeer terughoudend zijn met het toepassen van Wvg. Ook bij Wvg geldt het adagium dat er een groot maatschappelijk belang mee gediend moet zijn en dat de verwachting is dat de gemeente weinig vertrouwen heeft dat de markt de vraag adequaat oppakt.

Als minnelijke verwerving niet lukt (al dan niet met vestigen van Wvg) en het perceel is onontbeerlijk in de planvorming kan de gemeente via B en W en de raad besluiten om over te gaan tot onteigenen. Verwerving vindt dan onder dwang plaats en de regels daaromtrent zijn omschreven in de Onteigeningswet (die overgaat in de Aanvullingswet Grondeigendom). De afgelopen decennia heeft de gemeente echter nooit hoeven te onteigenen. In beginsel zal de gemeente ook geen onteigening toepassen en zoeken naar andere oplossingen.

Op welke manier de verwerving ook plaatsvindt, er zal altijd krediet van de raad nodig zijn. De informatie omtrent aankopen wordt separaat in een besluit of verwerkt in een door de raad vast te stellen grondexploitatie met de raad gedeeld.

### **Strategische grondaankopen**

De gemeente kan ook gronden aankopen voorafgaand aan een planvormingsproces met het oog op een ontwikkeling op de middellange termijn. Dit worden strategische grondaankopen genoemd. In het verleden heeft de gemeente wel enkele van deze aankopen gedaan, met wisselend succes. En als de gemeente slagvaardig wil zijn bij dit type aankopen van grond zou via een kredietbesluit een budget kunnen worden toegekend waarmee B en W (strategische) aankopen kan doen.

In beginsel wordt het toekennen van een budget met de huidige koers niet noodzakelijk geacht. Verwervingen zullen vooral noodzakelijk zijn, in beginsel niet strategisch. Het betekent wel dat elke (strategische) aankoop door de raad moet worden besloten.

### **Vroegtijdig informeren raad en college**

Indien er sprake kan zijn van een (strategische) grondaankoop zullen het college en de raad (via een besloten ontmoeting) voorafgaand worden geïnformeerd. Hierbij zal altijd zowel het maatschappelijk belang als de opstelling van de markt worden toegelicht.

### 5.3 ORGANISEREN

In hoofdstuk 3 en paragraaf 5.2 is vermeld op welke wijze projecten starten. Hoewel bij een gebiedsontwikkeling projecten in alle soorten en maten voorkomen zijn er een aantal universele zaken die altijd georganiseerd moeten worden:

- Beleggen regiefunctie: binnen een gebiedsontwikkeling kan de gemeente binnen de Wro en de Ow een regiefunctie pakken. De gemeente kan de kaders schetsen waar binnen de ontwikkeling plaats moet vinden. Daarmee wordt de ontwikkeling overigens niet automatisch gestimuleerd. Om te stimuleren hebben we meerdere instrumenten voor handen:
  - Subsidies: de meest directe vorm van stimuleren is een subsidie of garantie direct of via een hoger overheidsorgaan ter beschikking te stellen. Aparte besluitvorming is hiervoor noodzakelijk, mede in het kader van staatsteun.
  - Revolving funds: een voorbeeld van een revolving fund is geld wat wordt verdiend met gebiedsontwikkeling terug te laten komen als een financiering voor woningbouw voor specifieke doelgroepen. Hierbij kan gedacht worden aan starterswoningen, maar bijvoorbeeld ook aan betaalbare gelijkvloerse woningen voor ouderen. Via het lokale woonbeleid zullen dergelijke concepten verder worden uitgewerkt als daar behoefte aan blijkt.
  - Communicatie: Een voorbeeld van een communicatief stimuleringsmiddel is het lokale overlegplatform Woningmakers. Met dit platform helpen de gemeente en ontwikkelaars elkaar om problemen binnen hun gebiedsontwikkelingen op te lossen en stemmen we zaken af zoals de bouwprogramma en de planning.
- Contractering en economische uitvoerbaarheid: bij passieve en/of facilitaire ontwikkelingen wordt altijd een anterieure overeenkomst met een ontwikkelaar gesloten. Deze kan andere namen hebben zoals een exploitatieovereenkomst of een samenwerkingsovereenkomst. Maar ze hebben 1 ding gemeen en dat is dat het gemeentelijk kostenverhaal wordt verzekerd. Voor actieve projecten opent de gemeente een grondexploitatie bij aanvang van de ruimtelijke procedure (zie 5.4) en worden in beginsel gronduitgifteovereenkomsten met ontwikkelaars gesloten.
- Sturing op bovenwijkse ontwikkelingen: Bovenwijkse ontwikkelingen zijn aparte projecten, zoals de aanleg van een nieuwe ontsluitingsweg, een rotonde of een wijkpark. Door middel van dit grondbeleid wordt de zogenoemde bovenwijkse bijdrage integraal onderdeel van het kostenverhaal of de grondexploitatie. Na inwerkingtreding van de omgevingswet wordt de afweging

gemaakt om met (afdwingbare) financiële bijdrages voor bovenwijkse ontwikkelingen te gaan werken.

- Organiseren participatie: Vanuit participatiebeleid.
- Alle overige zaken worden binnen de gemaakte afspraken van projectmatig werken opgepakt.

### 5.4 FINANCIËEL VERANTWOORDEN

Bij de verantwoording van de volledige portefeuille grondzaken worden de verslagleggingsregels van de BBV gebruikt. Het BBV is al per 1-1-2016 gewijzigd. De Notitie van juli 2019 die is opgesteld door de commissie van de BBV is vooral een samenvoeging van alle verschillende uitingen tot mei 2019 alsmede wordt dieper ingegaan op enkele specifieke onderwerpen zoals de vennootschapsbelasting (vpb).

In 2.3 is onderscheid gemaakt in de diverse type projecten, van actief tot facilitair. Voor al die projecten gelden de volgende verplichtingen tot verslaglegging in de jaarrekening onder de paragraaf grondbeleid:

1. Een visie op het grondbeleid in relatie tot de realisatie van de doelstellingen van de programma's die zijn opgenomen in de begroting;
2. Een aanduiding van de wijze waarop de gemeente het grondbeleid uitvoert;
3. Een actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie;
4. Een onderbouwing van de geraamde winstneming;
5. De beleidsuitgangspunten omtrent de reserves voor grondzaken in relatie tot de risico's van de grondzaken.

#### BIE

De BIE (Bouwgrond In Exploitatie) vormen hierbij een bijzondere categorie. Voor alle BIE moet een grondexploitatiecomplex worden opgezet. Dat grondexploitatiecomplex bestaat uit (a) een kaart van het grondexploitatiecomplex, (b) een beschrijving van de bouwkavels, de bestemming en toegestane bouwvolumes, de omschrijving van de werken en werkzaamheden voor het bouwrijp maken van het grondexploitatiecomplex, de aanleg van nutsvoorzieningen en het inrichten van de openbare ruimte in het grondexploitatiecomplex, en (c) een grondexploitatiebegroting waarbij kosten en opbrengsten zijn gefaseerd in tijd.

Alle BIE dienen bovendien (in beginsel) een maximale looptijd van 10 jaar te hebben. Gemotiveerd afwijken mag, maar dan gelden er beperkingen op de betreffende BIE. De gemeente Hardinxveld-Giessendam heeft echter geen BIE's meer die langer lopen dan 10 jaar.

Als een BIE wordt geopend dan stelt de raad de meerjarige budgetten ter beschikking aan het college ter dekking en financiering van het project die jaarlijks (middels dit MPG) wordt herzien en geactualiseerd. Wel schrijft het BBV voor

om afspraken te maken bij overschrijdingen in een financiële verordening. Via het MPG is reeds vastgesteld dat bij meer dan 15% afwijking in kosten/opbrengsten met een ondergrens van € 100.000, of als programma meer dan 20% in omvang of differentiatie wijzigt een herziening toe te passen. In andere gevallen volstaat een actualisatie.

### **Bepaling kostensoorten en rentevoeten**

Voor bepaling van de kostensoorten van de BIE die tot de vervaardigingskosten zoals gesteld in artikel 63 lid 3 BBV kunnen worden gerekend wordt aangesloten op de kostensoorten zoals opgenomen in de Wro (artikel 6.13) en het Bro (artikelen 6.23 t/m 6.2.5). Deze delen gaan op in de Omgevingswet (artikel 8.18) en het Omgevingsbesluit (artikel 13.15 en Tabel A en B uit bijlage IV). Zie verder bijlage A en B van het grondbeleid. Hierbij wordt ook rekening gehouden met het feit dat alleen rente mag worden gerekend over vreemd vermogen, waarbij het gewogen gemiddelde van de bestaande leningenportefeuille wordt gehanteerd. Om berekende en gefaseerde kostenposten contant te maken wordt gerekend met de disconteringsvoet zoals de BBV voorschrijft van 2%.

### **Materiële vaste activa (MVA)**

Als het gaat om voorbereidingskosten voor projecten MVA gelden de volgende eisen:

- De kosten moeten passen binnen de kostensoortenlijst Wro/Bro; en
- De kosten mogen maximaal 5 jaar geactiveerd blijven staan onder de immateriële vaste activa; na maximaal 5 jaar moeten de kosten hebben geleid tot een actieve grondexploitatie en kunnen dan worden overgeboekt naar de desbetreffende BIE, dan wel worden afgeboekt ten laste van het jaarresultaat; en
- Plannen tot ontwikkeling van de grond waarvoor de voorbereidingskosten worden gemaakt, moeten bestuurlijke instemming hebben, blijkend uit een raadsbesluit.

### **Opbrengsten/grondprijzenbrief**

De BBV schrijft voor om een grondprijzenbrief op te stellen. De gemeente Hardinxveld heeft in 2018 een grondprijzenbrief vastgesteld met vooral als doel om vaste grondprijzen voor interne en externe leveringen van maatschappelijk vastgoed en ten behoeve van sociale huurwoningen te hebben. In de grondprijzenbrief is voorts opgenomen dat marktprijzen vooral middels taxatie worden vastgesteld. De grondprijzenbrief wordt binnen een half jaar na vaststelling van de nieuwe Nota Grondbeleid herzien, zodat de prijzen marktconform blijven. Daarna zal het college de grondprijzenbrief elke 2 jaar herzien. Onder de omgevingswet zal deze grondprijzenbrief onderdeel zijn van de uitvoeringsparagraaf van de omgevingsvisie.

### **Winst- en verliesneming**

Het voorzichtigheidsbeginsel leidt ertoe dat realisatie van winst moet worden uitgesteld tot daarover voldoende zekerheid bestaat. Volgens het BBV betekent dit echter niet dat pas winst moet worden genomen bij het afsluiten van het grondexploitatiecomplex. Volgens het realisatiebeginsel van het BBV dient in de situatie dat voldoende zekerheid is over de winst, de winst te worden genomen. Hierbij volgt de gemeente de percentage of completion (POC) methode, zoals voorgeschreven door de BBV. Dat houdt in dat er winst kan worden genomen als:

- het resultaat op de grondexploitatie betrouwbaar kan worden ingeschat; én
- de grond (of het deelperceel) moet zijn verkocht; én
- de kosten zijn gerealiseerd (winst wordt naar rato van de realisatie genomen).

Indien een BIE op netto contante waarde verliesgevend blijkt, wordt direct een voorziening getroffen ter grootte van het verlies. Maximaal ter grootte van de boekwaarde onderhanden werk.

### **Faciliterend grondbeleid**

Conform de Wro wordt de kostensoortenlijst toegepast om kostenverhaal te verzekeren bij facilitaire projecten zoals opgenomen in de Wro (artikel 6.13) en het Bro (artikelen 6.23 t/m 6.2.5). Deze delen gaan op in de Omgevingswet (artikel 8.18) en het Omgevingsbesluit (artikel 13.15 en Tabel A en B uit bijlage IV). De gemeente streeft er bovendien naar om anterieure contracten te sluiten. Indien het niet mogelijk is een anterieure overeenkomst te sluiten kan de raad besluiten om een exploitatieplan, onder de omgevingswet worden dit de kostenverhaalsregels in het omgevingsplan op te laten stellen. Hierbij gelden alle publiekrechtelijke eisen zoals opgenomen in afdeling 6.4 van de Wro en afdelingen 13.6 en 13.7 onder de Ow. De facturering vindt echter plaats via een beschikking. Zie verder bijlage A en B van het grondbeleid.

Kosten die gemeenten hebben gemaakt en die in het kader van faciliterend grondbeleid op basis van een overeenkomst kunnen worden verhaald op derden, zijn een vordering die opgenomen wordt bij de balanspost overige nog te ontvangen bedragen (artikel 40a lid 1 onderdeel b BBV) en gespecificeerd als zijnde 'verhaalbare kosten'.

Als de gemeente reeds gemaakte kosten verhaalt op basis van een exploitatieplan of kostenverhaalsregels en inmiddels is een vergunning aangevraagd dan zijn deze te verhalen kosten te beschouwen als een vordering die moet worden opgenomen bij de balanspost overige 'nog te ontvangen bedragen' (artikel 40a lid 1 onderdeel b BBV) op de gemeentelijke balans.



Het kwalificeren van voorbereidingskosten voor faciliterende exploitatieplannen en kostenverhaalsregels of nog te sluiten anterieure overeenkomsten als 'nog te verrekenen kosten' onder de overige nog te ontvangen bedragen (artikel 40a, lid 1 onderdeel b BBV) wordt door de gemeente toegepast onder de volgende voorwaarden:

- de kosten moeten passen binnen de kostensoortenlijst Wro/Bro, en de Ow/Ob; en
- de kosten mogen maximaal 5 jaar als overige nog te ontvangen bedragen blijven staan; maximaal 5 jaar moet het kostenverhaal zijn gerealiseerd dan wel dienen de kosten te worden afgeboekt ten laste van het jaarresultaat, deze termijn komt te vervallen bij inwerkingtreding van de omgevingswet. De kosten worden dan voordat wordt gestart met de bouw op de betreffende locatie betaald; en
- er is een besluit door de raad of het college genomen tot het maken van voorbereidingskosten voor faciliterend grondbeleid in een aangewezen gebied voor het ontwikkelen van het exploitatieplan en kostenverhaalsregels of tot het sluiten van een anterieure overeenkomst.
- in de toelichting op de overige nog te ontvangen bedragen op de balans moeten deze nog te verrekenen kosten expliciet worden toegelicht en gespecificeerd als zijnde voorbereidingskosten van faciliterende grondexploitaties.

### **Vennootschapsbelasting**

Per januari 2016 is de Wet modernisering vennootschapsbelastingplicht overheidsondernemingen van kracht. Door deze wet krijgen o.a. gemeenten te maken met het feit dat ze voor een deel van hun activiteiten onder de vennootschapsbelasting (Vpb) kunnen gaan vallen. Eén van de activiteiten omvat het (gemeentelijk) grondbedrijf, waaronder ook grondzaken van de gemeente Hardinxveld-Giessendam. Net als alle andere overheden heeft de gemeente de plicht om aan te tonen of haar grondbedrijf vennootschapsbelastingplichtig is. Dit kan sinds de zomer van 2017 door middel van de Post QuickScan (PQS). Bij het MPG 2023 en elk MPG voorts zal er een PQS worden toegevoegd.

### **5.5 PROCESMATIG VERANTWOORDEN**

Alle financiële verantwoording zoals in 5.4 genoemd wordt opgenomen in het jaarverslag, sectie grondzaken in de jaarrekening. Deze wordt eens per jaar in het voorjaar of het begin van de zomer vastgesteld.

De onderbouwing voor het jaarverslag in de jaarrekening wordt geleverd door middel van het meerjarenprogramma grondzaken (MPG) en het tussentijds meerjarenprogramma grondzaken (t-MPG). In het MPG en t-MPG worden alle ruimtelijke projecten programmatisch en financieel toegelicht.

College en raad worden op deze wijze 2x per jaar geïnformeerd over de stand van de projecten. De volgende onderdelen komen in het (t-)MPG aan bod:

- Presentatie resultaat grondexploitaties en anterieure projecten.
- Herzien van grondexploitaties en kostenverhaal voor anterieure projecten
- Afsluiten van grondexploitaties en anterieure projecten
- PQS voor de vpb
- Omvang gerealiseerd (woningbouw)programma over boekjaar
- Planning van (woningbouw)programma voor het lopende jaar en de komende jaren
- Risico's per project
- Dekking risico's
- Bijhouden reserve bouwgrondexploitaties (Reserve BGE)
- Algemene beschouwing van de resultaten, de behoeftes vanuit de inwoners en de verwachting voor de toekomst.

Het MPG wordt door de raad vastgesteld. Het t-MPG wordt alleen kennisgenomen door de raad tenzij er sprake is van majeure wijzigingen en toegenomen risico's.

Daarnaast worden alle vastgestelde grondexploitaties en (anterieure) overeenkomsten opgenomen in de gemeentelijke begroting. Voorts zal de gemeente voor de grondexploitaties en voor de anterieure overeenkomsten gaan werken met een verplichtingenadministratie. In 2022 start hiervoor een pilotproject. Hiermee worden uitgaven beter beheersbaar en overschrijdingen eerder voorzien.

### **5.6 BEHEERSEN**

Elk project waarin bepaalde doelen zijn gesteld, kent risico's. In het geval van ruimtelijke ordeningsprojecten gaat het over risico's zoals kostenoverschrijdingen, extra kosten, gederfde inkomsten of vertraging. Het doel van de risicoanalyse is het identificeren, waarden en beheersen van projectrisico's zodat we inzicht krijgen in de waarschijnlijkheid van het berekende resultaat in de grondexploitatie. Deze analyse moet periodiek geactualiseerd worden en is vast onderdeel van de jaarlijkse actualisatie in het MPG.

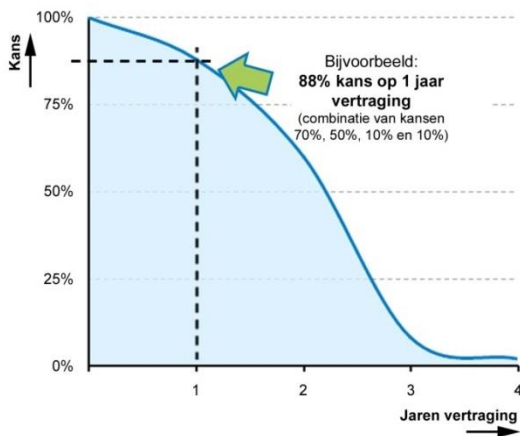
#### **Afstemming tussen projecten**

Veel ruimtelijke ordeningsprojecten kennen dezelfde soort risico's. In alle projecten spelen de afzetproblemen op de woningmarkt en de fluctuaties in de prijzen voor civieltechnische werken een rol. De laatste jaren zijn daar de PFOA-problematiek, stikstof en flora- en fauna bijgekomen. Om te voorkomen dat voor elk project het wiel opnieuw wordt uitgevonden worden de risico's gezamenlijk afgestemd.

## Incident, oorzaak, gevolg, trefkans, effect en beheersmaatregelen

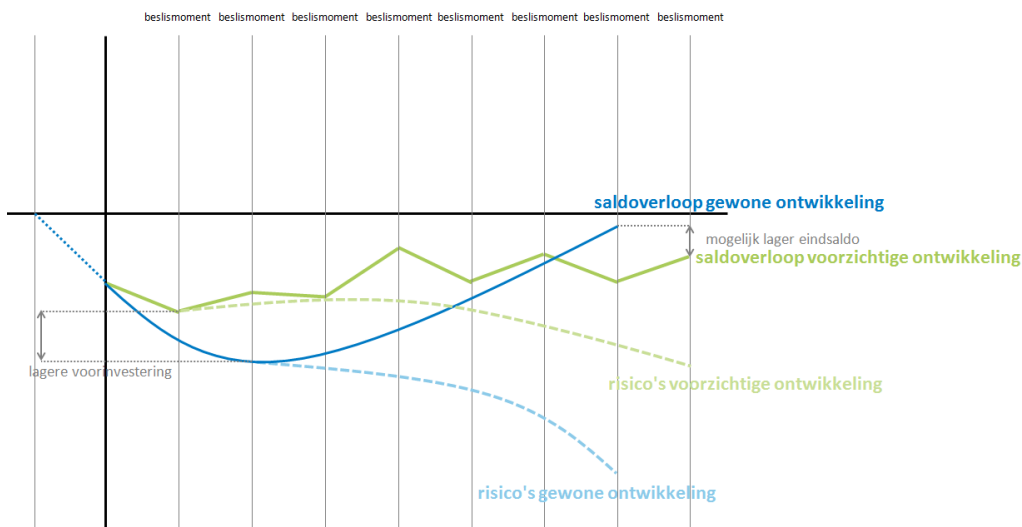
Elk risico en elke kans is opgedeeld naar incident, oorzaak en gevolg. Afhankelijk van de oorzaak kan eenzelfde incident zich meermaals voordoen. De afzet van woningen kan namelijk stagneren, omdat consumenten geen financiering kunnen krijgen, omliggende gemeentes een beter product aanbieden of ons aanbod niet goed op de markt aansluit. In alle gevallen is hierbij het gevolg dat de woningbouw vertraagt. In het gevolg is altijd heel expliciet beschreven welk financieel gevolg voor de gemeente optreedt.

Om te voorkomen dat risico's zich opstapelen werken we met een trefkans. De trefkans geeft de kans aan dat het risico optreedt. Maar ze werken ook samen zoals in bovenstaand schema duidelijk wordt gemaakt. De trefkans neemt drastisch af naarmate risico's zich opstapelen. Op deze manier worden doublures zorgvuldig weggestreept. Alle risico's zijn hierop gecontroleerd.



Naast de trefkans wordt ook het financiële effect in beeld gebracht. Het effect is de financiële vertaling van het gevolg. Als we vervolgens kans vermenigvuldigen met het effect krijgen we een globaal beeld van de omvang van een risico en het totaal aan risico's (de som van alle trefkansen maal effecten).

Ten slotte wordt aangegeven op welke manier de gemeente iets gaat doen om het risico te mitigeren (verminderen), te vermijden of (indien noodzakelijk) te accepteren. Dit worden



beheersmaatregelen genoemd. Beheersmaatregelen zijn het belangrijkste sturingselement dat de gemeente heeft om de risico's binnen een project te beheersen. Zo is marketing een belangrijke beheersmaatregel dat wordt ingezet om de afzet- en daaropvolgende vertragingrisico's van woningbouw zoveel mogelijk te voorkomen en te verminderen.

### Afdekken risico's

De gemeente heeft nader te detailleren kosten opgenomen in de grondexploitaties onder de posten ophogen, bouw- en woonrijpmaken en de plankosten als eerste risicoafdekking. Maar het totaal van gewogen kansen en risico's wordt afgedekt door het totaal aan positief saldo in alle grondexploitaties plus de harde dekking door de reserve BGE.

### Algemene financiële beheersing

Naast de dekking van risico's door de reserve BGE zal ook de lopende boekwaarde beheerst moeten worden. Elk actief project wat de gemeente aangaat zal een voorfinancieringsbehoefte hebben. Zelfs bij anterieure projecten komt het tegenwoordig voor dat niet altijd alle kosten verhaald kunnen worden. Dekking van tekorten op anterieure projecten vindt plaats via de algemene reserve.

Sturing op beheersing van die voorfinanciering (de totale boekwaarde van alle projecten) komt de solvabiliteit van de gemeente ten goede en daarmee ook de potentiële leencapaciteit voor toekomstige projecten. In diverse stadia (fases) van een project zal stil moeten worden gestaan bij de risico's en de financiële impact. Op die manier moeten (onnodige) investeringen worden voorkomen om zo de boekwaarde beheersbaar te houden. Genoemde werkwijze wordt via onderstaand figuur als de zogenoemde zaagtandmethode gevisualiseerd.

## 6 - HERZIENING SNIPPERGROENBELEID EN RESTSTROKEN

### 6.1 AANLEIDING

Bij de gemeente Hardinxveld-Giessendam komen frequent aanvragen binnen om koop of huur van groenstroken of restpercelen, gemeentegrond nabij particulier eigendom. Voor verhuur en verkoop van deze gronden wordt de beleidsnota Snippergroen en reststroken gebruikt. Dit beleid uit 2015 is vanwege aangepaste regelgeving toe aan herziening. Een separaat Snippergroenbeleid is niet langer noodzakelijk. De belangrijkste afwegingskaders worden in onderhavig hoofdstuk opgenomen. Bij de inwerkingtreding van de Ow wordt dit als onderdeel meegenomen in de Omgevingsvisie.

### 6.2 DEFINITIE SNIPPERGROEN

Onder snippergroen wordt verstaan: 'kleine' groenstroken in de woon- en werkomgeving die eigendom zijn van de gemeente en die qua doelstelling niet onder de groene hoofdstructuur of groene wijkstructuur vallen. Onder groene hoofdstructuur of groene wijkstructuur wordt verstaan die openbare groenstroken die een bijdrage leveren aan de ruimtelijke structuur van een gebied zoals aangegeven in het bestemmingsplan en het groenbeleidsplan. De grond wordt aangekocht met als doel de tuin van aanvrager te vergroten.

Verkoop heeft voorkeur boven verhuur. Verkoop van groen is de meest heldere uitgiftemogelijkheid. De koper heeft niet meer te maken met privaatrechtelijk beperkingen als de grond zijn eigendom is (met uitzondering van bijvoorbeeld een zakelijk recht bij kabels, leidingen et cetera.) en levert hem veelal een waardevermeerdering van de totale onroerende zaak op. Aan de andere kant hoeft de gemeente geen onderhoud meer te plegen, worden eenmalig extra inkomsten gegenereerd en is er een meeropbrengst voor de onroerendezaakbelasting. Tevens worden administratiekosten voor verhuur voorkomen en hoeft er geen inzet te worden gepleegd in het kader van de handhaving van oneigenlijk gebruik.

Indien verkoop niet mogelijk is omdat de grond slechts tijdelijk in gebruik kan worden gegeven, zal voor verhuur gekozen worden. In dat geval wordt een huurovereenkomst opgesteld, met uitzondering van die gevallen waarin – bijvoorbeeld ter uitvoering van een tijdelijk beheer van een onroerende zaak - een zaak weloverwogen feitelijk om niet in gebruik wordt gegeven. In dat geval is een ingebruikgeving van gronden mogelijk. Hiervoor gelden dezelfde afwegingskaders.

### 6.3 AFWEGINGSKADERS UITGIFTE SNIPPERGROEN

Het uitgangspunt van de gemeente is om mee te werken aan verzoeken tot koop of huur van haar gronden, maar heeft te allen tijde het recht om medewerking te weigeren. Uitgifte vindt in ieder geval niet plaats indien:

- De grond onmiskenbaar deel uitmaakt van de groene hoofdstructuur of groene wijkstructuur. Leidraad hierbij zijn het vigerende bestemmingsplan en het gemeentelijke Groenbeleidsplan. Met name uit deze documenten blijkt of er sprake is van een groenstructuur of zoning die beeldbepalend is in relatie tot de stedenbouwkundige opzet. Het snippergroen of restperceel deel mag geen deel uitmaken van afschermdende beplanting c.q. zone rondom speelplekken, parkeerplaatsen en wijk- of stadsranden. Ook de aanwezigheid van monumentale of beeldbepalende bomen kan aanleiding zijn om niet mee te werken aan gronduitgifte.
- De grond nodig is voor het ontwikkelen en verwezenlijken van de beleidsdoelstellingen op het gebied van wonen, werken, sport, verkeer en vervoer, recreatie, milieu en veiligheid. Dit betreffen de zogenaamde strategische gronden; Het kan wenselijk zijn om een perceel grond met het oog op korte en lange(re) termijnplannen op genoemde beleidsterreinen niet, of voorlopig niet, te verhuren of te verkopen. Dit om te voorkomen dat de gemeente bij de planvorming of uitvoering daarvan in een meer afhankelijke positie komt te verkeren.
- Op voorhand duidelijk is dat verhuur of verkoop leidt tot oprichting van bouwwerken die de woon- en leefomgeving aantasten, of leidt tot een gebruik dat in strijd is met het geldende bestemmingsplan; Als het mogelijk is om op grond van het bestemmingsplan of landelijke regelgeving (al dan niet vergunningsvrij) bouwwerken op te richten, die op de betreffende locatie vanwege de kwaliteit van de woonomgeving niet gewenst zijn, dient geen uitgifte plaats te vinden.
- Door verhuur of verkoop de versnippering toeneemt, waardoor restpercelen ontstaan die leiden tot een inefficiënt beheer en onderhoud. Een verhuur of verkoop mag niet leiden tot ingesloten eigendommen. Bij een insluiting kan het perceel niet meer worden onderhouden en bovendien wordt het ingeval van een eventuele verkoop onverkoopbaar. Per geval dient dit te worden bekeken door de afdeling Leefomgeving.

- Het snippergroen niet aansluit aan eigendom van de aspirant-koper of huurder; Uitgangspunt is dat de grond wordt aangeboden aan een belangstellende wiens privé/gebied of eigendom direct grenst aan de grond. Er wordt dus niet verkocht of verhuurd aan huurders van woningen. Dit om een onderlinge samenhang in de eigendomssituatie te waarborgen, hetgeen ook de meeste garantie biedt voor een zorgvuldig beheer en onderhoud van het perceel. Wanneer er meerdere particuliere eigendommen grenzen aan de betreffende groenstrook, dan gold het principe “wie het eerst komt, wie het eerst maalt”. Met de komst van het Didam-arrest is dat niet meer rechtmatig. Mochten er meerdere gegadigden zijn voor een perceel, dan moet geïnventariseerd worden hoeveel belangstellenden er zijn. Per groenstrook wordt bepaald hoe we hiermee omgaan.
- Verhuur of verkoop een verkeerstechnisch probleem oplevert; Beoordeeld dient te worden of er verkeerskundige bezwaren zijn tegen een verkoop. Dit hangt enerzijds af van de plannen en belangen van de gemeente zelf op het gebied van verkeer en vervoer. Echter, ook de plannen van de aanvrager kunnen van belang zijn. Het komt namelijk nogal eens voor dat een verzoek wordt ingediend om op het perceel te kunnen parkeren (auto, caravan et cetera). Hierbij kan sprake zijn van een uitmonding van een uitrit op de openbare weg. De vraag is dan of een dergelijke situatie uit het oogpunt van verkeersveiligheid wenselijk is. Een verzoek om aanleg van een uitrit wordt getoetst aan de beleidsnotitie uitwegen zoals vastgesteld door Burgemeester en Wethouders op 12 juli 2005.
- Indien zich op de grond zogeheten straatmeubilair (lichtmasten, verkeersborden, straatnaamborden, brandkranen, enzovoorts) bevindt. Bij de afdeling Leefomgeving moet informatie worden ingewonnen of, en zo ja welk, straatmeubilair op het perceel aanwezig is. Bevindt zich op het perceel een brandkraan dan is verhuur en verkoop van het perceel uit veiligheidsoogpunt niet aan de orde. Voor de andere categorie voorzieningen (lichtmasten en borden) kan verhuur wel aan de orde zijn, zij het dat in de huurovereenkomst voorwaarden kunnen worden opgenomen om de instandhouding van het straatmeubilair te waarborgen. Verkoop is in principe mogelijk indien aspirant-koper bereid is de kosten van verplaatsing van deze voorzieningen of de kosten van een eventueel zakelijk recht voor zijn rekening te nemen. Goedkeuring van de leidingbeheerder vormt daarbij een essentiële voorwaarde, vandaar dat in overleg met de leidingbeheerder(s) per concrete situatie zal worden beoordeeld of verkoop en tegen welke specifieke voorwaarden, alsnog mogelijk is.
- Indien in de over te dragen grond kabels, leidingen en rioolbuizen, niet zijnde huisaansluitingen ten behoeve

van de aanvrager, bevinden, of deze zich op zodanig korte afstand van het perceel liggen dat een verlegging van de voorzieningen of een vestiging van een zakelijk recht noodzakelijk is, wordt de grond niet verkocht of verhuurd. Indien aspirant-koper bereid is de kosten voor omlegging van de leiding(en) of de kosten van een zakelijk recht voor zijn rekening te nemen, zal in overleg met de leidingbeheerder(s) per concrete situatie worden beoordeeld of verkoop, en zo ja tegen welke specifieke voorwaarden, alsnog mogelijk is. Goedkeuring van de leidingbeheerder vormt daarbij een essentiële voorwaarde.

#### **6.4 AFWIJKING UITGIFTEVOORWAARDEN**

De gemeente kan in uitzonderlijke gevallen afwijken van haar uitgiftevoorwaarden. Deze bevoegdheid ligt bij het college van Burgemeester en wethouders.

#### **6.5 GRONDPRIJS VERKOOP EN VERHUUR SNIPPERGROEN**

De gehanteerde grondprijzen zijn opgenomen in de grondprijzenbrief. Hiervan wordt niet afgeweken.

#### **6.6 OVEREENKOMSTEN EN MANDATERING**

De overeenkomsten voor de uitgifte van snippergroen zijn gestandaardiseerd. De gemeente zal de koper of huurder een overeenkomst aanbieden. Na invoering van de wet dualisering gemeentebestuur, is ingevolge artikel 160 van de Gemeentewet het college van burgemeester en wethouders bevoegd tot privaatrechtelijke rechtshandelingen van de gemeente te besluiten en deze te verrichten. Hiermee gaat het college dus een overeenkomst aan. Zij is echter niet bevoegd een dergelijke overeenkomst te tekenen. Deze bevoegdheid rust bij de burgemeester. Op het beslissen op verzoeken om aankoop en huur van snippergroen/ restpercelen is het gemeentelijke mandaatbesluit van toepassing. Korthedshalve wordt naar de omvang en instructies van het mandaat daarnaar verwezen. De beslissing over het toe- of afwijzen van een verzoek tot verkoop van snippergroen is vanwege de privaatrechtelijke aard niet vatbaar voor bezwaar of beroep in de zin van de Algemene Wet Bestuursrecht.