

Nota Grondbeleid 2024

De raad van de gemeente Hoeksche Waard,

gelezen het voorstel van het college d.d. 23 april 2024;

overwegende dat

mede gezien de wens in motie M2021 06-07 013 van het CDA op 6 juli 2021: actief grondbeleid te onderzoeken als mogelijkheid voor het stimuleren van woningbouw voor het starters- en middensegment; voor het behalen van de belangrijkste gemeentelijke ambities op de gebieden van volkshuisvesting, mobiliteit en duurzaamheid;

het huidige grondbeleid daartoe onvoldoende mogelijkheden biedt;

besluit:

1. Het huidige grondbeleid te actualiseren door vaststelling van de Nota Grondbeleid 2024.
2. Het College te mandateren om per begrotingsjaar maximaal €2,5 miljoen euro te besteden aan strategische verwervingen (zie onder kop "Financiën" in het raadsvoorstel), en bij de eerstvolgende actualisatie van de Financiële Verordening dit mandaat toe te voegen.

1. INLEIDING

1.1 Waarom een Nota Grondbeleid ?

De Hoeksche Waard is volop in ontwikkeling. Voor de gemeente Hoeksche Waard ligt er een flinke opgave in ons gebied. Deze opgave heeft betrekking op de thema's als volkshuisvesting, mobiliteit, duurzaamheid, vitale economie, bereikbaarheid, stroomvoorzieningen en (recreatieve) voorzieningen. Maar ook de relatie met de sociale opgave is groot: denk aan huisartsposten, wijkgebouwen, leefbaarheid van kernen, etc. Om alle opgaven en ambities te kunnen realiseren is een goed grondbeleid van belang. Het geeft uniformiteit voor de markt, bestuur en ambtelijke organisatie om gebiedsontwikkelingen op te pakken. Deze Nota Grondbeleid geeft invulling aan de motie van de gemeenteraad voor een actiever grondbeleid.

1.2 Korte terugblik

In de periode voor het ontstaan van de gemeente Hoeksche Waard in 2019 werd door de vijf (herindelings)gemeenten met name situationeel grondbeleid gevoerd. Er was een terughoudend en passief beleid (nee, tenzij...) en er werd ook nauwelijks actief grondbeleid gevoerd. De gebiedsontwikkelingen werden vooral overgelaten aan de markt. Dit was toen de landelijke trend.

1.3 Doelstellingen van Grondbeleid

De doelstellingen van het grondbeleid zijn:

- Het actief faciliteren en sturen van bestuurlijk en maatschappelijk gewenste ruimtelijke ontwikkelingen;
- Het op een rechtvaardige wijze verdelen van kosten en opbrengsten tussen gemeente en grondeigenaren bij ruimtelijke ontwikkelingen;
- Het transparant maken en beheersen van risico's van ruimtelijke ontwikkelingsprojecten.

1.4 Relevante kaders

De belangrijkste relevante (beleids)documenten zijn onder andere:

- Omgevingsvisie Hoeksche Waard ([klik hier](#));
- Programmaplan Duurzaamheid, inclusief bijbehorende uitvoeringsprogramma's ([klik hier](#));
- Regionale Woonvisie Hoeksche Waard ([klik hier](#));
- Het (vigerende) coalitieakkoord ([klik hier](#));
- Programmaplan Mobiliteit.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt aan de hand van de gemeentelijke opgaven zoals volkshuisvesting en duurzaamheid de koers van het grondbeleid vormgegeven.

Het volgende hoofdstuk beschrijft de publieke en private instrumenten over de uitvoering van actief, faciliterend en passief faciliterend grondbeleid. Hoofdstuk 4 beschrijft de uitvoering en het beheer. Het laatste hoofdstuk is gewijd aan de governance en het risicomanagement.

In het groen zijn de specifieke beleidskaders opgenomen, voorzien van nummering.

2. OPGAVEN EN KOERS GRONDBELEID

2.1 De belangrijkste opgaven als vertrekpunt

De gemeente Hoeksche Waard staat voor een groot aantal uitdagende opgaven, die met elkaar concurreren om de schaarse ruimte. Deze opgaven vragen om herijking en verduidelijking van het gemeentelijk grondbeleid, om actief te kunnen handelen als gemeente.

Volkshuisvesting

De ambities voor de huisvesting van onze inwoners is hoog. Afzonderlijke aandacht verdient de sociale woningbouw en het segment middeldure huur. De gemeente hecht er aan dat voldoende betaalbare huur- en koopwoningen worden gerealiseerd en dat deze duurzaam voor de doelgroep behouden blijven. Samen met het Rijk en de provincie wordt gestreefd naar een eerlijke verdeling van de woningen over de groepen. Daarbij hanteren we het Rijksbeleid voor betaalbare woningen (= sociale huur en middeldure huur/koop) en dure huur-/koopwoningen.

De gemeente heeft diverse instrumenten om hierop te sturen. Als marktpartijen sociale huurwoningen ontwikkelen is de gemeentelijke inzet er op gericht dat de marktpartij de (kavels voor de) sociale huurwoningen overdraagt aan de woningcorporatie óf dat de marktpartij zich in een anterieure overeenkomst verplicht de woningen gedurende een door de gemeente vast te stellen periode voor de doelgroep te behouden.

Als de marktpartij daartoe niet bereid is, dan heeft de gemeente onder meer de mogelijkheid:

- Om geen (planologische) medewerking te verlenen aan de ontwikkeling, als het plan niet past bij de doelstellingen van de gemeente (bv. bouwen naar behoefte);
- In het omgevingsplan het percentage te realiseren sociale huurwoningen op te nemen;
- Om in de omgevingsvergunning (buitenplanse omgevingsplanactiviteit) concreet het aantal en de situering van de woningen op kavelniveau vast te leggen.

In het omgevingsplan worden regels opgenomen, die zien op het publiekrechtelijk grip houden op de beoogde woonproducten. In deze regels wordt aangegeven aan welke huishoudens woningen worden toegewezen en wat de minimale instandhoudingstermijn is. Uiteraard kan de gemeente op het programma sturen door het bouwvlak, de bouwhoogtes en uitbreidingsmogelijkheden, zodat enkel een sociale (koop)woning mogelijk is.

Duurzaamheid

De gemeente Hoeksche Waard heeft ambities op het gebied van duurzaamheid. Er is een programmaplan Duurzaamheid door de gemeenteraad vastgesteld, inclusief verschillende uitvoeringsprogramma's (zoals 'Hoeksche Waard richting energieneutraal'). De hoofddoelen zijn een energieneutrale Hoeksche Waard in 2040 en een klimaatneutrale Hoeksche Waard in 2050.

In het programmaplan is gekozen voor duurzame woonwijken en bedrijventerreinen, waarbij per project met partners wordt nagegaan hoe duurzaam kan worden gebouwd. De gemeente zet het grondbeleidsinstrumentarium in om haar duurzaamheidsdoelstellingen te ondersteunen:

- Op gebiedsniveau bij:
 - o het bouw- en woonrijp maken en bij de inrichting van de openbare ruimte (bijv. waterhuishouding, oplaadpunten elektrisch vervoer, nutsvoorzieningen, biodiversiteit), en;
 - o de eisen die zij stelt aan de inrichting van de kavel (bijv. limiet verharding, ondergrondse waterbergingsfaciliteit), een en ander bij voorkeur vast te leggen in het bestemmings-/omgevingsplan en/of een anterieure overeenkomst.
- Op gebouwniveau is het Bouwbesluit¹ bepalend, op vrijwillige basis door:
 - o een duurzaamheidsprestatie overeen te komen in een contractpositie;
 - o duurzaamheid als beoordelingscriterium mee te nemen in een tender of aanbesteding;
 - o een duurzaamheidsprestatie te stimuleren, bijvoorbeeld door een beroep te doen op partijen, door (kennis-)partijen te verbinden en duurzaamheidsadviseurs in te zetten;
 - o de beschikbaarstelling van gemeentelijke Duurzaamheidslening en de Stimuleringslening Duurzaamheid (SVn) aan particulieren.

Per ontwikkeling gaat de gemeente na op welke wijze zij de duurzaamheidsambities het beste kan waarmaken. Dat kan publiekrechtelijk via het omgevingsplan en het beeldkwaliteitsplan, inclusief kostenverhaalregeling. Of privaatrechtelijk in een koop- of anterieure overeenkomst. Duurzaamheidseisen

1) De gemeente mag op grond van artikel 122 van de Woningwet in beginsel niet contracteren over zaken die in het Bouwbesluit zijn geregeld en dus geen aanvullende duurzaamheidseisen stellen. Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat dit iets genuanceerder ligt en dat het wel mogelijk is om op basis van gelijkwaardigheid duurzaamheidsafspraken (Handboek duurzaam (nieuw)bouwen) te maken.

hebben effect op de stichtingskosten van een bedrijfspand of woning en bepalen daarmee de financiële haalbaarheid van de ontwikkeling.

Mobiliteit

De gemeente Hoeksche Waard heeft een opgave op het gebied van mobiliteit. Dit is een opgave die enerzijds ontstaat door met name ruimtelijke ontwikkelingen (bijv. woningbouw, uitbreiding bedrijven-terreinen) en de daarmee samenhangende vervoersvraag. En anderzijds door onze ambities op het gebied van bijvoorbeeld duurzaamheid, leefbaarheid en landschap.

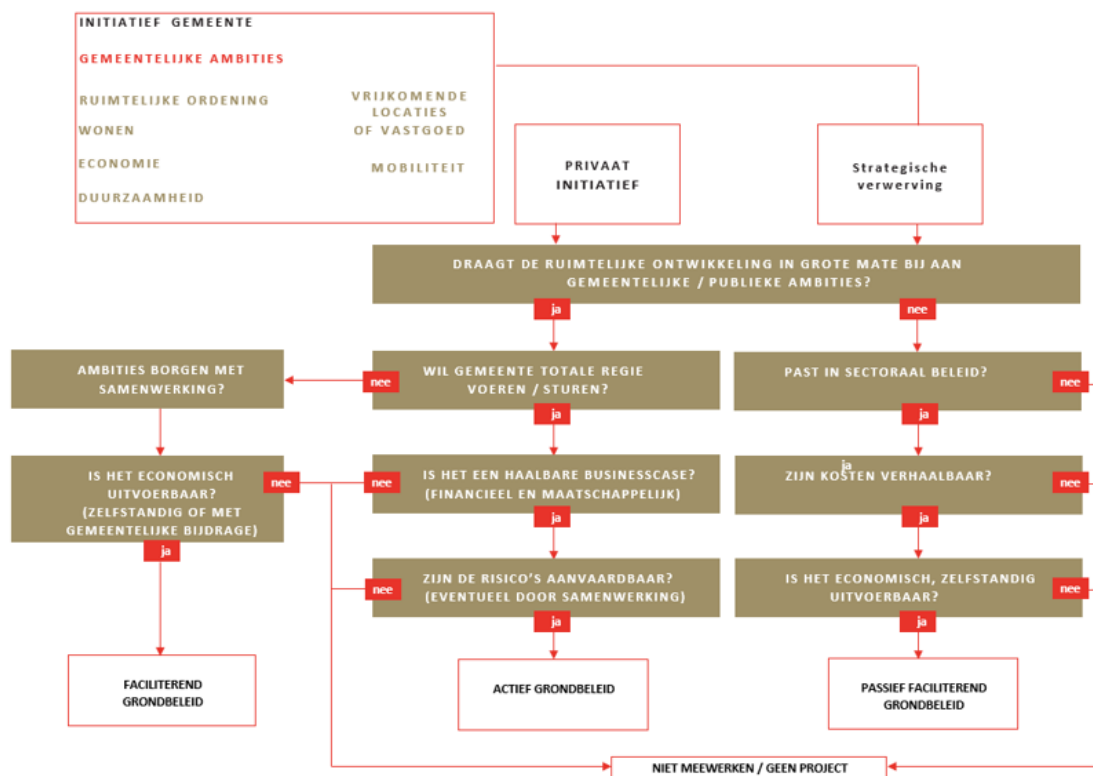
In het Programmaplan Mobiliteit (en diens opvolger) staan de ambities op het gebied van mobiliteit. Het gaat dan om;

- Het verbeteren van de leefbaarheid van de dorpen. Het blijven fijne plekken om te wonen en te verblijven. Daarbij kijken wij kritisch naar de functionaliteiten in de dorpen, de vervoersstroom die dat met zich mee brengt en de meest optimale inrichting die daarbij hoort.
- Het verbeteren van de interne bereikbaarheid. De afstanden tussen onze dorpen en buurtschappen zijn via verschillende modaliteiten te overbruggen. Onze inwoners en bezoekers moeten overal verkeersveilig en via het gewenste vervoerstype kunnen komen. De verbindingen moeten door zowel autoverkeer, fietsverkeer als openbaar vervoer op een verkeersveilige wijze te gebruiken zijn.
- Het verbeteren van de externe bereikbaarheid. Gezien de grote dagelijkse pendel naar gebieden om ons heen (met name de regio Rotterdam) is het verkeersveilig en aantrekkelijk houden van de externe bereikbaarheid van groot belang. Dat betekent dat ook het interne wegennet zodanig moet functioneren dat de gebieden om ons heen gemakkelijk te bereiken zijn, via de verschillende modaliteiten. Met andere woorden, ons hoofdwegennet moet voldoende capaciteit hebben om het gemotoriseerd en fietsverkeer snel naar onze vaste oeververbindingen te krijgen.

Iedere ruimtelijke ontwikkeling, of dit nu grootschalig of kleinschalig is, heeft invloed op de mobiliteit. Het gaat dan om verkeersstromen die een plek moeten krijgen in het netwerk, maar ook om bijvoorbeeld het inrichten van de openbare ruimte waarbij parkeren en openbaar vervoer een rol vervullen. Per ontwikkeling gaat de gemeente na op welke wijze een optimale invulling van het onderdeel mobiliteit, een bijdrage kan leveren aan onze ambities op het gebied van mobiliteit én ondersteunend kan zijn aan onze ambities uit andere beleidsvelden.

2.2 Grondbeleid passend bij de ambities

Gebiedsontwikkeling doe je samen met de markt. Als gemeente bepaal je mede de ruimtelijke invulling, of zit je zelf aan het stuur om de ontwikkelingen van de grond te krijgen. Uiteindelijk gaat het er om, hoe je regie wilt voeren als gemeente op de ruimtelijke ontwikkelingen. Dat is de essentie van het grondbeleid. Als regisseur neem je verschillende gedaanten aan, naar gelang het optimale resultaat waar je voor wilt gaan. Onderstaand overzicht geeft inzicht hoe we de gebiedsontwikkelingen vorm willen geven.



2.3 Koers

Voor Hoeksche Waard is **dynamisch grondbeleid** de koers. Actief wordt per ruimtelijke ontwikkeling maatwerk toegepast en wordt bekeken welke rol de gemeente speelt. Zijn er proactief kansen en/of draagt de ontwikkeling bij aan de publieke/gemeentelijke ambities? Afhankelijk van de gewenste regie over de ontwikkeling en het beheersen van de risico's, wordt de strategie bepaald. Als actief grondbeleid niet tot de mogelijkheden behoort vanwege het ontbreken van voldoende grondposities, is faciliterend grondbeleid een goed alternatief. Dit draagt direct bij aan de gemeentelijke/publieke ambities. Als de ontwikkeling niet bijdraagt aan de gemeentelijke/publieke ambities spreken we van passief faciliterend grondbeleid.

Als een initiatief niet gewenst of niet haalbaar is, verleent de gemeente geen medewerking.

Beleidskader Koers van het grondbeleid [1]

De gemeente kiest voor een dynamisch grondbeleid. Actief worden kansen benut. Per ontwikkeling wordt bekeken of deze wel/niet bijdraagt aan de gemeentelijke ambities. Op basis van regie en risico-profiel wordt de strategie bepaald voor de gewenste ruimtelijke ontwikkeling. Daarbij is de keuze: actief-, faciliterend- of passief faciliterend grondbeleid.

Traditioneel was er de keuze voor actief- of faciliterend grondbeleid. Hieronder worden deze kort toegelicht.

Actief grondbeleid

Actief Grondbeleid houdt in dat de gemeente zelf grond verwerft. Deze kunnen worden aangewend voor woningbouw en bedrijventerreinen, maar ook voor functies als infrastructuur, mobiliteit en natuur. In geval van woningbouw maakt de gemeente voor eigen rekening en risico de gronden bouwrijp en verkoopt deze aan een ontwikkelaar voor de bouw van woningen of andere vastgoedontwikkelingen. Na oplevering van de woningen/opstallen maakt de gemeente de openbare ruimte woonrijp.

Actief Grondbeleid biedt de gemeente een aantal voordelen:

- Eigen grond maakt het mogelijk het beste uit de markt te halen door eigen regie;
- De gemeente heeft een lange termijn perspectief en oog voor kwaliteit;
- Positieve resultaten komen ten goede aan de gemeenschap;

- Maakt het beter mogelijk bedrijfsgrond uit te geven aan lokale ondernemers;
- In slechtere economische omstandigheden kan dit voor meer continuïteit zorgen;
- Meer sturing op uitgiftesnelheid, c.q. het gedoseerd op de markt brengen (kwantiteit) van nieuwe woningen, aard van het woonproduct (kwaliteit), of andere urgente doelstellingen.

Actief grondbeleid heeft een hoger risicoprofiel, door kostprijsstijgingen, rente- en afzetrisico's.

Faciliterend Grondbeleid

Bij faciliterend grondbeleid laat de gemeente de gebiedsontwikkeling over aan marktpartijen. De gemeente stuurt op basis van haar beleidskaders (o.a. duurzaamheid, wonen, mobiliteit, economie etc.). De gemeente toetst of de gebiedsontwikkeling past binnen 'een goede ruimtelijke ordening' en verhaalt via een anterieure overeenkomst de gemeentelijke kosten. Indien de ontwikkeling niet bijdraagt aan de gemeentelijke ambities is sprake van passief faciliterend grondbeleid. Met name als het gaat om de inzet van de ambtelijke capaciteit is dit wel een belangrijk onderscheid waarmee rekening gehouden moet worden.

Toelichting

- De risico's liggen (grotendeels) bij de marktpartijen;
- Geringere belasting van gemeentelijke capaciteit zowel qua personeel als kapitaal;
- Sturen is alsnog mogelijk door inzet van publiek- en privaatrechtelijke instrumenten (omgevingsplan, intentie overeenkomst, anterieure overeenkomst).

3. UITVOERING EN INSTRUMENTEN

Om uitvoering te geven aan het dynamisch grondbeleid heeft de gemeente verschillende publiek- en privaatrechtelijke instrumenten tot haar beschikking. Onderstaand schematisch een overzicht van de verschillende instrumenten:

		ACTIEF GRONDBELEID	FACILITEREND GRONDBELEID	PASSIEF FACILITEREND GRONDBELEID
INSTRUMENTEN Welke instrumenten zet je in voor de gekozen rol?	Publiek	Sturing via bestemming, exploitatieplan, beleidskaders en omgevingsvergunning Wvg en onteigening	Sturing via bestemming, exploitatieplan, beleidskaders en omgevingsvergunning Wvg en onteigening	Sturing via bestemming, beleidskaders en omgevingsvergunning
	Privaat	(Strategische) Grondverwerving, voor-, samenwerkings-, koop- en ontwikkelovereenkomst, posterieure overeenkomst, zakelijke rechten	Voor-, anterieure en posterieure overeenkomst.	Voor- en anterieure overeenkomst
FINANCIEEL KADER Welke financiële stromen spelen er bij de gekozen rol?	Publiek	Grondexploitatie, Leges (principeverzoek, omgevingsvergunning)	Leges (principeverzoek, omgevingsvergunning) Kostenverhaal (plankosten, planschade, openbare werken, bovenwijkse voorzieningen)	Leges (principeverzoek, omgevingsvergunning) Kostenverhaal (plankosten, planschade, openbare werken, bovenwijkse voorzieningen)
	Privaat	Sturen op de financiële stromen en risico's van de grondexploitatie portefeuille Marktconforme uitgifteprijsen	Beheersen plan- en apparaatkosten Verankeren in voor- en anterieure overeenkomst met waarborg zekerheden, budgetsturing	Beheersen plan- en apparaatkosten Verankeren in voor- en anterieure overeenkomst met waarborg zekerheden, budgetsturing
VERANTWOORDING Hoe verantwoordt het college?	Uitvoering grondbeleid	Paragraaf grondbeleid en MPG	Paragraaf grondbeleid en MPG	Paragraaf grondbeleid en MPG
CAPACITEIT Welke capaciteit zet je in voor de gekozen rol?	Inzet Project-manager	Integraal projectverantwoordelijk en projectaansturing Projectmanagement, onderhandelingen marktpartijen ondersteund door planeconoom, grondzakenjurist en verwerfer	Integraal projectverantwoordelijk en projectaansturing Verbinder, netwerker en bewaken haalbaarheid	Coördinatie
	Ruimtelijke ordening / planologie	Kaders en voorwaarden stellen, planologische procedure	Kaders en voorwaarden stellen, planologische procedure	Kaders en voorwaarden stellen, planologische procedure
	Stedenbouwkundige	Kaders voor ruimtelijke kwaliteit en plan hierop toetsen	Kaders voor ruimtelijke kwaliteit en initiatief hierop toetsen	Kaders voor ruimtelijke kwaliteit en initiatief hierop toetsen
	Plan-econoom	Grondexploitatie, risicomanagement, gronduitgifte en marktconforme grondprijzen	Toetsen economische haalbaarheid, berekenen kostenverhaal, (voorbereidingen op) opstellen exploitatieplan	Toetsen economische haalbaarheid en berekenen kosten-verhaal
	Overige adviseurs; grond, civiel, milieu, verkeer, groen	Bijdragen aan voorbereiding en uitvoering van projecten	Bijdragen aan voorbereiding en uitvoering van projecten	Bijdragen aan voorbereiding en uitvoering van projecten
	Grondzaken-jurist	Verwervingsstrategie, grondverwerving, voor-, samenwerkings-, koop- en ontwikkelovereenkomst, zakelijke rechten	Voor-, anterieure en posterieure overeenkomst.	Voor- en anterieure overeenkomst

3.1 Actief grondbeleid Grondverwerving

In het geval dat de gemeente een grondpositie wil innemen, beschikt zij primair over het instrument grondverwerving. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen strategische grondaankopen en planmatige verwervingen.

Strategische verwerving

Met een strategische verwerving wordt bedoeld een aankoop van grond door de gemeente voor het verwerven van een grondpositie, al dan niet bebouwd. Dit proactief in een vroege (plan)fase, zonder dat er al een financieel- of ruimtelijk kader is vastgesteld.

Redenen voor een strategische grondaankoop zijn:

- In een vroeg stadium een grondpositie verwerven om initiator te zijn voor toekomstige planontwikkelingen;
- Grondposities (en eventuele opstallen) aankopen die binnen de huidige functie
- geen toekomst meer hebben en waardoor nieuwe ontwikkelingen mogelijk worden;
- Gronden aankopen als ruilgrond of compensatiegrond met als doel deze strategisch te kunnen inzetten voor mogelijke verplaatsingsgevallen uit andere projecten, waaronder bedrijfsverplaatsingen etc.;
- Gronden verwerven om ongewenste effecten op toekomstige planontwikkelingen te voorkomen.

Voorafgaand aan een strategische verwerving moet vaststaan dat:

- de verwerving (in potentie) bijdraagt aan de realisatie van de gemeentelijke opgaven en doelstellingen (zoals, bijvoorbeeld, bij de uitvoering van de energietransitie);
- de financiële kengetallen gezond blijven én
- dat de risico's gedekt kunnen worden binnen het beschikbare weerstandsvermogen.

Op basis van deze toets kan het college besluiten de onderhandelingen tot aankoop te starten.

Om het college proactief en slagvaardig te laten handelen bij een strategische verwerving is het van belang dat het besluitvormingsproces niet te lang duurt en in beslotenheid kan plaatsvinden. Om die reden wordt de raad gevraagd om het college te mandateren voor het doen van grondaankopen, tot een bedrag van maximaal € 2.500.000. Voor grotere bedragen kan het college pas besluiten nadat de raad heeft afgezien van het uitbrengen van wensen en bedenkingen. Jaarlijks wordt de gemeenteraad geïnformeerd over strategische grondverwervingen (-verkoop) bij de planning & control cyclus. Communicatie over relevante individuele strategische verwervingen gebeuren via een raadsinformatiebrief (actieve informatievoorziening).

Planmatige verwerving

Planmatige verwerving vindt plaats in het kader van een voorgenomen ruimtelijke ontwikkeling (realisatie van een wijziging van het omgevingsplan), waarbij uitgangspunt is dit via de minnelijke weg te doen. Voor grote projecten wordt een verwervingsplan opgesteld met daarin het doel, risico's, benodigde middelen, de wijze van organisatie, planning etc.. De gemeente treedt op eigen initiatief in onderhandeling met de grondeigenaar om de grond en/of de opstallen aan te kopen. Beide partijen zijn gelijkwaardig aan elkaar en wilsovereenstemming is vereist. Om staatssteun of onterechte bevoordeling te voorkomen moet de grondtransactie plaatsvinden op basis van een onafhankelijke taxatie van de marktwaarde.

Voorafgaand aan een planmatige verwerving moet zijn vastgesteld dat:

- de verwerving (in potentie) bijdraagt aan de realisatie van de gemeentelijke opgaven en doelstellingen;
- blijkens een globale exploitatieopzet sprake kan zijn van een rendabele ontwikkeling;
- de financiële kengetallen gezond blijven; én
- dat de risico's gedekt kunnen worden binnen het beschikbare weerstandsvermogen.

Beleidskader verwerving [2]

- Het college wordt gemandateerd tot maximaal € 2.500.000 door de gemeenteraad voor het doen van strategische grondverwervingen. Het college legt hierover bij de planning & control cyclus verantwoording af.
- Om staatssteun of onterechte bevoordeling te voorkomen moeten grondtransacties plaatsvinden op basis van een taxatie door een onafhankelijke deskundige.

Hieronder volgen een aantal ondersteunende instrumenten. Deze kunnen bij zowel actief- als faciliterend grondbeleid worden toegepast:

Wet voorkeursrecht gemeenten

Een hulpmiddel om de gemeente een betere grip te krijgen op de gebiedsontwikkeling is het vestigen van een voorkeursrecht². Dit kan bij zowel actieve als passieve grondpolitiek. Het voorkeursrecht is bij uitstek een instrument om proactief te kunnen handelen. Formele vereisten zijn dat het moet gaan om een gebied waaraan een niet-agrarische functie is toegedeeld en waarvan het gebruik afwijkt van die functie.

Als op een perceel een gemeentelijk voorkeursrecht van toepassing is moet de eigenaar bij voorgenomen verkoop het perceel eerst aan de gemeente aanbieden. Op deze wijze wordt speculatie en prijsopdrijving tegengegaan en kan de druk van marktpartijen op de grondmarkt worden verminderd. Daarnaast kan het voorkeursrecht ook worden ingezet als faciliterend instrument voor een ontwikkelende marktpartij waarmee de gemeente een samenwerkingsovereenkomst heeft gesloten of gaat sluiten.

In een vroegtijdig stadium weegt het college af of het zinvol is een gemeentelijk voorkeursrecht te vestigen (hetgeen alsdan kan leiden tot een raadsvoorstel tot bestendiging van het voorlopig voorkeursrecht). Criteria daarbij zijn onder meer de beschikbaarheid van voldoende budget, een inschatting van de kans dat derden een ongewenste grondpositie in zullen nemen en de vraag of de gemeente er in slaagt tijdig een eventuele volgende planologische stap te nemen.

2) Vestiging voorkeursrecht onder de Omgevingswet

Op de vestiging van een gemeentelijk voorkeursrecht is de Uniforme Openbare Voorbereidingsprocedure van toepassing. Deze is vergelijkbaar met die voor een planologisch besluit. De voorkeursrechtbeschikking staat open voor bezwaar, het raadsvoorstel voor zienswijzen. Vervolgens staat het opvolgende raadsbesluit open voor bezwaar en beroep (bij de Raad van State), waarbij de tegen de voorkeursrechtbeschikking van het college ingediende bezwaren geacht worden te zijn gericht tegen de voorkeursrechtbeschikking van de raad.

Beleidskader Wet voorkeursrecht gemeenten [3]

Bij de ontwikkeling van (nieuwe) ruimtelijke plannen zal in een zo vroeg mogelijk stadium worden nagegaan of het vestigen van een voorkeursrecht wenselijk én noodzakelijk is.

Onteigening

Wanneer het niet lukt de gronden op minnelijke wijze te verwerven kan de gemeente op basis van de onteigeningsregeling uit de Omgevingswet de eigendomsovergang aan de gemeente afdwingen. Onteigening is een ingrijpend middel voor de grondeigenaar en is daarom met veel (rechts)waarborgen omkleed. Tegelijkertijd kan niet op voorhand worden uitgesloten dat het individueel belang van een grondeigenaar incidenteel moet wijken voor het algemeen belang. Als de gemeente er niet in slaagt met alle grondeigenaren in een plangebied minnelijk overeenstemming te bereiken over aankoop van de benodigde gronden (of over het sluiten van een anterieure overeenkomst) waar het omgevingsplan is vastgesteld (of de omgevingsvergunning voor buitenplanse omgevingsplanactiviteit is verleend), dan kan de realisatie van de gemeentelijke doelstellingen in gevaar komen als de gemeente in het uiterste geval niet bereid is tot onteigening over te gaan. De gemeenteraad besluit alleen tot onteigening als het niet anders kan om de gemeentelijke doelstellingen (tijdig) te verwezenlijken.

Van het starten van de onteigeningsprocedure kan een stimulans uitgaan om alsnog aan minnelijke verwerving medewerking te verlenen, zeker als deze wordt gebaseerd op een volledige schadeloosstelling. Het voeren van een 'tweesporenbeleid' verdient daarbij de voorkeur, dat wil zeggen dat naast het voeren van minnelijke onderhandelingen ter voorkoming van onteigening tevens de onteigeningsprocedure wordt opgestart.

Beleidskader Onteigening [4]

Onteigening is een uiterst middel. Minnelijke verwerving geniet de voorkeur. In het kader van tijdigheid en het stimuleren van het minnelijk proces, wordt een tweesporenbeleid gevoerd.

Verkoop

Het resultaat van de verwerving van een grondpositie door de gemeente is de verkoop van bouwrijpe grond aan ontwikkelaars, particulieren en ondernemers. De gemeente ontwikkelt over het algemeen niet zelf het vastgoed. De gemeente streeft naar een gestandaardiseerde verkoopovereenkomst, zodat sprake is van gelijke voorwaarden in gelijke situaties. Dit geldt ook voor algemene verkoopvoorwaarden, deze leiden tot meer eenduidigheid en risicoreductie.

Wijze van verkoop

Bouwkavels voor woningen worden in de regel aan een ontwikkelaar of aannemer verkocht middels een prijsvraag of een aanbesteding. Vrije bouwkavels kunnen aan een particulier worden verkocht. Aangezien het stellen van bindingseisen in strijd is met het recht van vrije vestiging kan de gemeente beperkt sturen door bijvoorbeeld alleen lokaal te adverteren. Als er veel belangstelling wordt verwacht kan toewijzing plaatsvinden door middel van loting, of kunnen de kavels bij inschrijving worden verkocht.

Projectmatige bouw

De verkoop van kavels voor projectmatige bouw heeft de afgelopen jaren in concurrentie, door middel van een prijsvraag of aanbesteding plaatsgevonden. Daarmee zijn goede ervaringen opgedaan. Hiermee beoogt de gemeente een optimum te bereiken tussen het financiële resultaat en de realisatie van de overige gemeentelijke ambities (zoals duurzaamheid). Per project maakt het college een gemotiveerde keuze tussen een prijsvraag of aanbesteding.

Sociale huur- en koopwoningen

De kavels voor sociale huurwoningen worden overgedragen aan een woningcorporatie. Hiermee is langdurig behoud van deze woningen voor de doelgroep gegarandeerd. Ook bij de uitgifte van kavels voor sociale koopwoningen geldt dat het langdurig beschikbaar blijven voor de doelgroep uitgangspunt is. De instandhouding hiervan wordt opgenomen in de verkoopvoorwaarden. Voor zover de gemeente zelf gronden ontwikkelt wordt per geval nagegaan of er behoefte is om kavels in de middenhuur en vrije sector huurwoningen over te dragen aan de woningcorporatie.

Bedrijventerrein

Verkoop van bedrijfskavels vindt voornamelijk rechtstreeks aan de eindgebruiker plaats. Daarbij vindt toetsing aan de uitkomsten van het Didam-arrest en aanvullende jurisprudentie plaats (zie onderstaande toelichting). In een handelingskader kunnen objectieve criteria worden opgenomen als bijvoorbeeld maatschappelijke en/of economische binding met de gemeente Hoeksche Waard. Incidenteel kan een perceel bedrijventerrein aan een ontwikkelaar worden verkocht als blijkt dat er voldoende vraag is naar bedrijfsunits en de eindgebruikers niet zelf bereid of in staat zijn hun huisvesting te ontwikkelen en te realiseren.

Toelichting: De praktijk van gronduitgifte na het Didam-arrest

Tot een paar jaar terug was de aanname dat gemeenten vrij waren om gronden één-op-één te verkopen, te verhuren en uit te geven aan een partij naar keuze. In het Didam-arrest van 26 november 2021 heeft de Hoge Raad geoordeeld dat gemeenten op grond van het gelijkheidsbeginsel in principe mededingingsruimte moeten bieden aan potentiële gegadigden bij privaatrechtelijke rechtshandelingen zoals gronduitgifte.

Op basis van de uitspraak kunnen overheden niet langer onroerende zaken exclusief aan één partij aanbieden zonder dit vooraf kenbaar te maken en andere geïnteresseerde partijen de mogelijkheid te bieden mee te dingen. Deze hoofdregel houdt in dat overheden de koper moeten selecteren aan de hand van objectieve, toetsbare en redelijke criteria. Zo worden op basis van het gelijkheidsbeginsel gelijke kansen geboden. Het gelijkheidsbeginsel brengt ook met zich mee dat de overheid een passende mate van openbaarheid moet geven met de betrekking tot:

- De beschikbaarheid van de onroerende zaak;
- De selectieprocedure;
- Het tijdschema;
- De toe te passen selectiecriteria.

De gemeente moet hierover tijdig, voorafgaand aan de selectieprocedure, informatie verschaffen op een zodanige wijze dat potentiële gegadigden daarvan kennis kunnen nemen.

Gelet op de algemene formulering van het arrest moet er rekening mee worden gehouden dat dit ook van belang is voor andere vormen van gronduitgifte, zoals erfpacht- en opstalrechten, huur, ruil, pacht en andere vastgoed gerelateerde overeenkomsten zoals publiek-private samenwerkingsovereenkomsten waarin dergelijke rechten worden vergeven. De gemeente zal zich bij iedere voorgenomen uitgifte van gemeentegrond moeten afvragen of er meerdere gegadigden zijn en voldoende transparantie betrachten.

Grondprijzen

Om marktconformiteit te waarborgen wordt voorafgaand aan de start verkoop in een project de marktwaarde van de uit te geven kavels gewaardeerd door een externe deskundige taxateur. Als kavels bij inschrijving worden verkocht of als projectmatige woningen in concurrentie worden verkocht kan de getaxeerde marktwaarde fungeren als minimale verkoopprijs. Daarmee wordt ongeoorloofde staatssteun voorkomen. De gemeente stelt jaarlijks een grondprijzenbrief vast. [Klik hier](#) om de vigerende Grondprijzenbrief te bekijken.

Rekenmethode

Er bestaan meerdere rekenmethoden om te komen tot een marktconforme grondprijs, zoals de residuële grondwaardeberekening, de comparatieve methode en de huurwaardekapitalisatiemethode. De marktconforme (grond)prijs is afgestemd op de bestemming en het toekomstig gebruik met het verdienmodel dat daarbij hoort.

Zakelijke rechten

Naast verkoop van gronden kan indien nodig gebruik worden gemaakt van het vestigen van zakelijke rechten, zoals een opstal- of erfpachtrecht. Een opstalrecht kan bijvoorbeeld worden gebruikt om gemeenteeigendom veilig te stellen op of in grond van een derde (zoals bij drukriolering). De gemeente kan door middel van een opstal- of erfpachtrecht ook meer gedetailleerde gebruiksbepalingen opleggen en afdwingen. Bij erfpacht is sprake van een canon, bij opstalrecht spreek je over een retributie.

Daarnaast kan de gemeente erfpacht inzetten als financieringsinstrument bij de uitgifte van bedrijventerrein. Voordeel is dat een ondernemer dan in eerste instantie alleen in zijn pand hoeft te investeren en daarnaast uitsluitend een jaarlijkse rente/canon hoeft te betalen over de grondwaarde. Op een later moment kan hij dan de volledige eigendom van de grond verwerven. Reguliere verkoop is het uitgangspunt, maar uitgifte in erfpacht kan een zinvolle toevoeging zijn om de uitgifte van bedrijventerrein en de economie van de Hoeksche Waard een impuls te geven in tijden van laagconjunctuur.

Erfpacht als instrument kan ook worden ingezet om bijzondere woonvormen mogelijk te maken en hier ook mee te kunnen experimenteren. Zodat de eigendom van de gronden voor de gemeente beschikbaar blijft. Denk hierbij aan het mogelijk maken van tiny houses of woningen voor jongeren.

Beleidskader uitgifte in erfpacht [5]

Erfpacht kan in uitzonderingsgevallen worden toegepast voor bedrijventerreinen of bijzondere woonvormen. De uitzonderingssituatie zal door het college gemotiveerd moeten worden.

3.2 Faciliterend grondbeleid

Welke rol de gemeente wil innemen en welke vorm van samenwerking wordt bepaald door de doelstellingen en ambities per locatie en de mogelijkheden voor voldoende grondpositie. Kortheidshalve wordt verwezen naar het schema vooraan in dit hoofdstuk. Daar waar de potentie en de prioriteit van de gebiedsontwikkeling niet uitnodigt voor actief grondbeleid, kan de gemeente faciliterend optreden. Hiervoor zijn de onderstaande instrumenten beschikbaar.

Omgevingsplan

Wanneer de gemeente geen grondpositie in wil óf kan nemen staan de publiekrechtelijke instrumenten tot de beschikking van de gemeente. De gemeente stuurt dan door vaststelling van een omgevingsplanwijziging en het sluiten van samenwerkingsovereenkomsten. Daarbij geldt dat de gemeente zowel kwalitatieve- (bijvoorbeeld met betrekking tot duurzaamheid en sociale woningbouw) als financiële voorwaarden (kostenverhaal) stelt. Slechts als de beoogde ontwikkeling past binnen de doelstellingen van de gemeente en is vastgesteld dat het plan financieel haalbaar is (economische uitvoerbaarheid), wordt medewerking verleend.

Tevens geldt bij de nadere uitwerking een afweging van de omgevingsaspecten om invulling te geven aan 'het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit'. Dit geldt voor zowel eigen ontwikkelingen als die van derden.

Beleidskader Omgevingsplan [6]

De gemeenteraad heeft met het wel of voorlopig nog niet vaststellen van een omgevingsplanwijziging een belangrijk publiekrechtelijk instrument in handen. De gemeente legt met een omgevingsplanwijziging en de bijbehorende plannen de vorm van planuitvoering vast, die haar in het publiek belang voor ogen staat.

Kostenverhaal en anterieure overeenkomst

Als een ontwikkeling ruimtelijk aanvaardbaar is en de toetsing op de financiële haalbaarheid voor de ontwikkelaar positief uitvalt, kunnen de gemeente en de ontwikkelaar een anterieure overeenkomst sluiten. Dit gebeurt op basis van het standaardmodel anterieure-/samenwerkingsovereenkomst. Daarin worden bepalingen opgenomen over onder meer duurzaamheid, (woning)typologieën, kwaliteitseisen en fasering. Ook maken partijen afspraken over het verhaal van de gemeentelijke kosten en zekerstellingen. De initiatiefnemer overlegt na het ondertekenen van de anterieure overeenkomst een bankgarantie zodat de gemeente verzekerd is van betaling. Het verhalen van de gemeentelijke kosten is bij wet verplicht. Uitgangspunt is dat de te verhalen kosten op een adequate wijze worden begroot en dat de exploitatiebijdrage vooraf wordt vastgesteld (op die wijze is er geen sprake van nacalculatie). Voordeel van de anterieure overeenkomst voor de ontwikkelaar is dat deze meer zekerheid biedt dan de publiekrechtelijke kostenverhaalsregels: zekerheid over het programma, de fasering, de hoogte van het gemeentelijk kostenverhaal en voortgang van het proces tot aan de vaststelling.

Als het initiatief betrekking heeft op een omvangrijk project kan de gemeente voorafgaand aan de anterieure overeenkomst een intentieovereenkomst aangaan met de ontwikkelaar. Ook vragen we in een intentieovereenkomst een voorschot voor de ambtelijke uren die gemaakt gaan worden. Als de inschatting is dat de ambtelijke kosten meer dan € 50.000 gaan bedragen, dan kan het zinvol zijn om zo'n intentieovereenkomst af te sluiten. Bij kleinere initiatieven wordt gewerkt met een vast voorschotbedrag. Als een initiatiefnemer verder wil met zijn plan, moet hij een voorschot betalen voor de ambtelijke uren die gemaakt gaan worden. Op deze manier wordt georganiseerd dat we ambtelijke capaciteit besteden aan kansrijke plannen, waarbij de initiatiefnemer ook daadwerkelijk voortgang wil maken.

Beleidskader Anterieure overeenkomsten [7]

Als een ontwikkeling ruimtelijk aanvaardbaar is en de toetsing op de financiële haalbaarheid voor de ontwikkelaar positief uitvalt kan, bij voorkeur voordat de wijziging omgevingsplan wordt vastgesteld of de omgevingsvergunning buitenplanse omgevingsplanactiviteit wordt verleend, een anterieure overeenkomst worden gesloten op basis van het standaardmodel. Hierbij wordt het kostenverhaal zeker

gesteld. Bij grote projecten wordt een intentieovereenkomst gesloten, waarbij de te maken organisatiekosten – naar verwachting meer dan €50.000 - worden zeker gesteld.

Exploitatieplan (Publiekrechtelijk kostenverhaal)

Het heeft de voorkeur van de gemeente om een anterieure overeenkomst te sluiten voordat het omgevingsplan wordt vastgesteld. Hierdoor kan het toepassen van de publiekrechtelijke regeling van kostenverhaal achterwege blijven. Daarbij is het van belang in een vroegtijdig stadium inzicht te hebben in de exploitatieopzet van een locatie. Als sprake is van een verlieslatende grondexploitatie kan de gemeente namelijk niet door middel van een exploitatieplan al haar kosten verhalen.

Als partijen er niet in slagen om goede afspraken te maken in een anterieure overeenkomst, is de gemeente wettelijk verplicht om het kostenverhaal publiekrechtelijk te regelen. Er zijn dan twee kostenverhaalmethoden: kostenverhaal voor integrale gebiedsontwikkeling (met tijdvak) en voor organische gebiedsontwikkeling (zonder tijdvak).

Kostenverhaal met tijdvak kan plaatsvinden via het omgevingsplan of via de omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Kostenverhaal zonder tijdvak kan alleen plaatsvinden via een omgevingsplan.

Bovenwijkse investeringen

Naast kosten die direct samenhangen met de ontwikkeling van een bepaalde locatie is het ook mogelijk om aan derden een financiële bijdrage te vragen voor bovenwijkse investeringen. Er zijn twee soorten bovenwijkse investeringen:

1. *Gebiedsoverstijgende kosten*
Dit zijn kosten voor een voorziening die noodzakelijk is voor de ontwikkeling van meerdere locaties, bijvoorbeeld een rondweg of een collectieve energievoorziening. Het verhalen van deze kosten is afdwingbaar.
2. *Bijdragen voor ontwikkelingen van een gebied*
De ontwikkeling van een gebied is minder strikt gedefinieerd, maar heeft betrekking op bijvoorbeeld natuurontwikkeling, recreatie of waterberging elders binnen de gemeente Hoeksche Waard. Voorwaarde is dat de betreffende ontwikkeling in de omgevingsvisie of in de vorm van een oplegnotitie, zoals een Nota Kostenverhaal, is vastgelegd. Deze bijdrage is daarmee voorzienbaar voor ontwikkelende partijen en kan vrijwillig worden overeengekomen.

In de Nota Kostenverhaal wordt dit nader uitgewerkt.

3.3 Samenwerken

De gemeente kan, als de ruimtelijke ontwikkeling in grote mate bijdraagt aan de bestuurlijke ambities besluiten om de ontwikkeling in samenwerking met private partijen te realiseren. De samenwerking kan op verschillende manieren vormgegeven worden. Dit hangt af van de rol die de gemeente voor zichzelf ziet in deze samenwerking. Denk hierbij aan de mate waarin de gemeente risicodragend én in samenwerking met private partijen overgaat tot het voeren van de grondexploitatie. De gemeente kan een vorm van Publieke Private Samenwerking (PPS) aangaan, als:

- zowel de private ontwikkelaar als de gemeente in het plangebied grondeigendom hebben;
- de (beschikbaarheid van) specifieke deskundigheid bij een van beide of beide partijen nodig is om de ruimtelijke ontwikkeling tot stand te brengen;
- partijen noodzaak zien om het risico te verdelen, waarbij afspraken worden gemaakt over de verdeling van risico's en het maximale risico dat partijen willen en kunnen dragen;
- de gemeente van het begin tot het eind van het project de regie over de kwaliteit van de ontwikkeling wenst te voeren;
- de ruimtelijke ontwikkeling groot van omvang is en een lange ontwikkeltijd kent.

4. UITVOERING EN BEHEER

Door gemeentelijke grondverwerving neemt het tijdelijk beheer van gemeentelijke eigendommen toe, waarbij met name twee aspecten van belang zijn:

- het tijdig beschikbaar krijgen van de onroerende zaak voor de voorgenomen ruimtelijke ontwikkeling en
- het realiseren van marktconforme opbrengsten.

Per geval wordt beoordeeld welke vorm van beheer het meest passend is. Afhankelijk van de aard van de onroerende zaak wordt gekozen voor pacht (agrarische grond), verhuur, verhuur op basis van de Leegstandswet (verhuur zonder huurbescherming) of bruikleen (geen opbrengst, maar wel nuttig gebruik van de onroerende zaak).

Beheersovereenkomsten worden zoveel mogelijk op beschikbare modellen gebaseerd. Voor verhuur is dat bijvoorbeeld het model van de Raad voor Onroerende Zaken (ROZ). Daardoor ontstaat een eenduidige werkwijze.

Het permanente beheer (dat betrekking heeft op het maatschappelijke vastgoed van de gemeente) blijft in deze Nota buiten beschouwing.

Pacht

De gemeente heeft gronden in eigendom die in pacht zijn uitgegeven. Er is sprake van pacht bij een overeenkomst waarbij de ene partij (de verpachter) zich verbindt aan de andere partij (de pachter), een onroerende zaak of een gedeelte daarvan in gebruik te geven ter uitoefening van de landbouw en de pachter zich verbindt tot een tegenprestatie. Onder uitoefening van de landbouw wordt verstaan elke tak van bodemcultuur mits bedrijfsmatig uitgevoerd. Als er geen bedrijfsmatige activiteit is, is er sprake van een gewone huurovereenkomst van grond of een gebouw en geldt er daardoor ook een minder vergaande bescherming voor degene die huurt.

Geliberaliseerde pacht is een flexibele pachtvorm, waarbij in tegenstelling tot reguliere pacht, geen maximum geldt voor de pachtprijs indien een kortere pachtperiode dan zes jaar is afgesproken. Ook vindt er geen automatische verlenging plaats. Door te kiezen voor deze pachtvorm bestaat er géén risico om voor langere tijd aan dezelfde pachter vast te zitten en kan het rendement geoptimaliseerd worden doordat er geen sprake is van een maximale pachtprijs.

Pachtprijs

De pachtprijs van reguliere pacht wordt geregeld in het Pachtprijzenbesluit en/of de uitvoeringsregeling pachtprijzen. De basis voor de maximale pachtprijs is het opbrengend vermogen van de grond. In dit besluit en/of deze regeling zijn maximale pachtsommen per hectare opgenomen, verdeeld over een aantal regio's in Nederland. Voor pachtovereenkomsten geldt in principe de regionale pachtprijs als maximale pachtprijs. De pachtnormen worden jaarlijks vastgesteld door het ministerie en treden steeds in werking op 1 juli. Ten aanzien van geliberaliseerde pacht kunnen partijen de pachtprijs overeenkomen die zij willen.

Beleidskader Pacht voor agrarische gronden [8]

Wanneer gemeentelijke agrarische gronden binnen afzienbare periode tot ontwikkeling worden gebracht, kunnen deze uitgegeven worden middels een geliberaliseerde pachtovereenkomst. Wanneer ontwikkeling langer op zich laat wachten kan een nieuwe geliberaliseerde pachtovereenkomst worden aangegaan, om te voorkomen dat reguliere pacht wordt geclaimd.

Huur

Bij de verhuur van gemeentegrond is over het algemeen sprake van tijdelijk gebruik. Het kan bijvoorbeeld gaan om het tijdelijk verhuren van strategisch gelegen gronden of het tijdelijk stallen/plaatsen van objecten op gemeentelijke grond. De huurprijs wordt gerelateerd aan de grondwaarde die past bij het beoogde gebruik (taxatie).

Bruikleen

De gemeente Hoeksche Waard heeft naast huur en pacht ook de mogelijkheid haar grond 'om niet' in gebruik te geven. Of bij grondaankoop overeen te komen dat de verkoper haar gebruik om niet mag voortzetten tot de gemeente de grond nodig heeft. Indien men spreekt over het in gebruik geven van een object, zonder dat daar een vergoeding tegenover staat, spreekt men over 'bruikleen'. Deze beheervorm kan aan de orde komen wanneer de gemeente voor een locatieontwikkeling gronden verwerft die niet direct nodig zijn. Meestal krijgt de verkoper het voortgezet gebruik om niet, zolang de bestemming nog niet is gewijzigd. In koopovereenkomsten worden einddata voor het voortgezet gebruik genoemd, een aparte bruikleenovereenkomst kan dan achterwege blijven.

Beleidskader Bruikleen [9]

Om moverende redenen kan de gemeente gronden tijdelijk in bruikleen uitgeven. Het vaststellen van de rechten en plichten daarbij is relevant.

Snippergroen en illegaal grondgebruik

Op 24 december 2020 heeft de raad het Beleid snippergroen en overige gronden 2021 vastgesteld. Deze beleidsregel bevat ook beleid met betrekking tot illegaal grondgebruik. [Klik hier](#) om de vigerende beleidsregel Snippergroen en overige gronden te bekijken.

Volkstuinen

Binnen de gemeente Hoeksche Waard zijn verschillende volkstuinencomplexen aanwezig. Volkstuinen komen niet voor verkoop in aanmerking, maar worden verhuurd. Deze verhuur loopt deels via de gemeente en deels via de volkstuinverenigingen. Het streven is om alle volkstuingronden onder te brengen bij volkstuinverenigingen. Geïnteresseerden kunnen via [website van de gemeente](#) meer informatie vinden over de mogelijkheid om een volkstuin te huren.

5. GOVERNANCE EN RISICOMANAGEMENT

De gemeenteraad en het college hebben ieder hun eigen bevoegdheden. De gemeenteraad heeft een kaderstellende en controlerende rol. De gemeenteraad geeft richting aan het (ruimtelijk) beleid door het vaststellen van nota's, het omgevingsplan en grondexploitaties. Het college voert het grondbeleid uit binnen de door de raad gestelde kaders en legt daarover verantwoording af. Als de uitvoering ingrijpende gevolgen kan hebben voor de gemeente, is het college verplicht de gemeenteraad vooraf te informeren en de mogelijkheid om wensen en bedenkingen in te brengen. Ook als het college afwijkt van de door de raad gestelde (financiële) kaders vraagt het college vooraf instemming van de raad.

Het college legt verantwoording af als onderdeel van de jaarlijkse planning & control-cyclus. Het college informeert op twee momenten per jaar over de uitvoering van het grondbeleid. Namelijk met de paragraaf grondbeleid als onderdeel van de programmabegroting en van de programmarekening. Dit is conform de verslaggevingsregels die zijn opgenomen in het BBV (Besluit Begroting en Verantwoording voor provincies en gemeenten). In de paragraaf grondbeleid legt het college verantwoording af over de uitvoering van het grondbeleid.

Daarnaast worden, op basis van de laatste inzichten, de grondexploitaties in het voorjaar geactualiseerd in het Meerjaren Programma Grondexploitaties (MPG). Hierbij informeert het college de raad over alle lopende grondexploitaties de voortgang, de resultaten en risico's. Het MPG wordt door de raad vastgesteld.

Door de jaarlijkse planning & control cyclus van begroting, jaarrekening en het MPG kan de raad adequaat kaders stellen en controleren of het college binnen deze kaders handelt.

De rolverdeling tussen gemeenteraad en college voor het grondbeleid ligt (grotendeels) vast in wet- en regelgeving en financiële verordening (ex artikel 212 Gemeentewet) van de gemeente. Een en ander is in de afbeelding samengevat.

Onderdeel	Raad	College
Grondbeleid	Vaststellen Nota grondbeleid	Uitvoeren grondbeleid
	Controle uitvoering grondbeleid aan de hand van de paragraaf grondbeleid in de planning & control cyclus	Opstellen ontwikkelstrategie
	Vaststellen MPG oby geactualiseerde grondexploitaties	Verantwoorden van het gevoerde grondbeleid
		Vaststellen grondprijzen
Verwervingen	Goedkeuren aankopen boven € 2,5 mln.	Daadwerkelijk aankopen
Gemeentelijke voorkeursrecht	Voorkeursrecht vestigen	Voorbescherming vestigen
		Daadwerkelijk aankopen
Onteigening	Verzoekbesluit nemen	Uitvoeren procedure
		Daadwerkelijk aankopen
Beheer		Sluiten overeenkomsten (huur, pacht, etc)
Verkoop	Vaststellen grondexploitatie	Vaststellen grondprijzen
	Goedkeuren verkopen boven € 2,5 mln.	Bepalen verkoopstrategie
		Sluiten alle verkoopovereenkomsten
Kostenverhaal	Vaststellen exploitatieplan	Sluiten anterieure-, posterieure- en exploitatie-overeenkomsten
	Vaststellen kostenverhaalregeling in omgevingsplan	Kostenverhaal uitwerken in omgevingsvergunning
Financieel	Beschikbaarstellen van kredieten	Starten en voorbereiden van plannen en ontwikkelingen
	Vaststellen grondexploitatie	Risico's beheersen
	Winst en verlies nemen	Verantwoording afleggen
	Vormen reserves	

Risicomanagement

Grondverwerving door de gemeente en het voeren van gemeentelijke grondexploitaties brengen risico's met zich mee door hoge investeringen en lange looptijden. De risico's zijn door de veranderende verslaggevingsregelgeving (BBV) minder groot dan voorheen. Hierdoor zijn de jaarlijkse fluctuaties bij grondexploitaties afgenomen.

Een goed risicomanagement op de grondexploitaties zorgt ervoor dat financiële tegenvallers niet ten koste gaan van andere ambities van de gemeente. Bij de jaarlijkse MPG worden de risico's in beeld gebracht. Deze risico's worden financieel meegenomen met de algehele risico-inventarisatie van de gemeente. In de paragraaf weerstandsvermogen, als onderdeel van planning & control cyclus, wordt zowel bij de begroting als de jaarrekening gekeken of het weerstandsvermogen van voldoende omvang is. De grondexploitaties maken hierbij een belangrijk onderdeel uit.

Toelichting risico's en beheersmaatregelen

Er kunnen zich verschillende risico's voordoen. Sommige risico's doen zich op projectniveau voor (bodemonverontreiniging, vertraging planologie), andere risico's zijn project overstijgend (rente- en kostenontwikkeling, economische situatie, stikstof, netgongestie, wijziging in wetgeving). Om deze risico's te beheersen voert de gemeente een actief risicomanagement. Risico's kunnen worden beheerst door bijvoorbeeld:

- in een vroegtijdig stadium te onderkennen en maatregelen treffen om risico's te voorkomen of te beperken;
- werkprocessen goed in te richten en te beschikken over voldoende deskundigheid;
- een risico (gedeeltelijk) over te dragen aan een andere partij (door samenwerking);
- deze af te dekken door een verzekering of voorziening;
- het beschikken over voldoende weerstandscapaciteit voor resterende risico's.

De financiële risico's bij gebiedsontwikkeling zónder gemeentelijke grondverwerving zijn over het algemeen beperkt. Een belangrijke beheersingsmaatregel is om tijdig in het proces afspraken te maken met de initiatiefnemer over de dekking van alle gemeentelijke kosten. De belangrijkste kosten hierbij zijn die voor het ambtelijk apparaat, kosten die zien op het inrichten van de openbare ruimte, planschade

en de bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen. Deze afspraken worden vastgelegd in een anterieure overeenkomst. Daarbij is het van belang goede afspraken te maken, zodat de kosten op de initiatiefnemer ook daadwerkelijk verhaald kunnen worden. Voor die situaties verlangt de gemeente zekerstellingen. Op het moment van wijziging van het omgevingsplan moet het kostenverhaal voor het plangebied zijn verzekerd. Dit kan doordat de verschuldigde exploitatiebijdragen op dat moment al zijn voldaan óf door het stellen van een bankgarantie of het vestigen van een eerste recht van hypotheek.

Beleidskader Risicomanagement [10]

Voor de risico's die samenhangen met het grondbeleid worden risicobeheersingsmaatregelen getroffen. Voor de bepaling van het gewenste weerstandsvermogen wordt aangesloten bij de organisatie brede risico-inventarisatie methode op basis van kans x impact.

Spelregels grondexploitaties & verslaggeving

De spelregels voor het openen, voeren en sluiten van grondexploitaties en hoe grondexploitaties in de planning & control cyclus moeten worden opgenomen zijn verankerd in de verslaggevingsregels van het BBV. Dit is een uitgebreide set van voorschriften, die vooral financieel van aard zijn.

Daarnaast geven de Omgevingswet en het Omgevingsbesluit, voorheen de Wro (Wet Ruimtelijke Ordening) en de Bro (Besluit Ruimtelijke Ordening) aan welke kostensoorten opgenomen mogen worden, de zogenaamde kostensoortenlijst. De toerekening van kosten aan de grondexploitaties moeten voldoen aan de criteria, Profijt, Toerekenbaarheid en Proportionaliteit.

Dit betreft eveneens een wettelijke kader en is om die reden niet uitgewerkt in deze nota.

Aldus vastgesteld in de openbare vergadering van de raad van de gemeente Hoeksche Waard gehouden op 9 juli 2024.

G. de Schipper-Tinga
Griffier

FD. van Heijningen
Voorzitter

Bijlage: Samenvatting beleidskaders grondbeleid

Koers van het grondbeleid [1]

De gemeente kiest voor een dynamisch grondbeleid. Actief worden kansen benut. Per ontwikkeling wordt bekeken of deze wel/niet bijdraagt aan de gemeentelijke ambities. Op basis van regie en risico-profiel wordt de strategie bepaald voor de gewenste ruimtelijke ontwikkeling. Daarbij is de keuze: actief, faciliterend- of passief faciliterend grondbeleid.

Verwerving [2]

- Het college wordt gemandateerd tot maximaal € 2.500.000 door de gemeenteraad voor het doen van strategische grondverwervingen. Het college legt hierover bij de planning & control cyclus verantwoording af.
- Om staatssteun of onterechte bevoordeling te voorkomen moeten grondtransacties plaatsvinden op basis van een taxatie door een onafhankelijke deskundige.

Wet voorkeursrecht gemeenten [3]

Bij de ontwikkeling van (nieuwe) ruimtelijke plannen zal in een zo vroeg mogelijk stadium worden nagegaan of het vestigen van een voorkeursrecht wenselijk én noodzakelijk is.

Onteigening [4]

Onteigening is een uiterst middel. Minnelijke verwerving geniet de voorkeur. In het kader van tijdigheid en het stimuleren van het minnelijk proces, wordt een tweesporenbeleid gevoerd.

Uitgifte in erfpacht [5]

Erfpacht kan in uitzonderingsgevallen worden toegepast voor bedrijventerreinen of bijzondere woonvormen. De uitzonderingssituatie zal door het college gemotiveerd moeten worden.

Omgevingsplan [6]

De gemeenteraad heeft met het wel of voorlopig nog niet vaststellen van een omgevingsplanwijziging een belangrijk publiekrechtelijk instrument in handen. De gemeente legt met een omgevingsplanwijziging en de bijbehorende plannen de vorm van planuitvoering vast, die haar in het publiek belang voor ogen staat.

Anterieure overeenkomsten [7]

Als een ontwikkeling ruimtelijk aanvaardbaar is en de toetsing op de financiële haalbaarheid voor de ontwikkelaar positief uitvalt kan, bij voorkeur voordat de wijziging omgevingsplan wordt vastgesteld of de omgevingsvergunning buitenplanse omgevingsplanactiviteit wordt verleend, een anterieure overeenkomst worden gesloten op basis van het standaardmodel. Hierbij wordt het kostenverhaal zeker gesteld. Bij grote projecten wordt een intentieovereenkomst gesloten, waarbij de te maken organisatiekosten – naar verwachting > €50.000 - worden zeker gesteld.

Pacht voor agrarische gronden [8]

Wanneer gemeentelijke agrarische gronden binnen afzienbare periode tot ontwikkeling worden gebracht, kunnen deze uitgegeven worden middels een geliberaliseerde pachtovereenkomst. Wanneer ontwikkeling langer op zich laat wachten kan een nieuwe geliberaliseerde pachtovereenkomst worden aangegaan, om te voorkomen dat reguliere pacht wordt geclaimd.

Bruikleen [9]

Om moverende redenen kan de gemeente gronden tijdelijk in bruikleen uitgeven. Het vaststellen van de rechten en plichten daarbij is relevant.

Risicomanagement [10]

Voor de risico's die samenhangen met het grondbeleid worden risicobeheersingsmaatregelen getroffen. Voor de bepaling van het gewenste weerstandsvermogen wordt aangesloten bij de organisatiebrede risico-inventarisatie methode op basis van kans x impact.