

Kadernota grondbeleid

Gemeente Heusden

oktober 2010

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	4
1.1	Kaderstelling	4
1.2	Regelgeving	4
1.2.1	Besluit begroting en verantwoording	4
1.2.2	Wet ruimtelijke ordening (incl. Grondexploitatiewet)	5
1.2.3	Wet voorkeursrecht gemeenten	5
1.2.4	Onteigeningswet	5
1.2.5	Staatssteun	5
1.3	Financieel beleid en voorjaarsnota	6
1.4	Doelgroep	6
1.5	Leeswijzer	6
2.	Aanleiding tot wijziging grondbeleid	7
2.1	Veranderende maatschappij	7
2.2	Financiële mogelijkheden beter benutten	7
2.3	Gewijzigde wetgeving	7
2.4	Dualisme	8
2.5	Gewijzigde ambities	8
3.	Gemeentelijke grondpositie	9
3.1	Exploitatiegebieden	9
3.2	Cultuurgronden	9
3.3	Groenstroken en overtollige panden	10
3.4	Gronden voor maatschappelijke doeleinden, gezondheidszorg, onderwijs en sport	10
3.5	Publiek domein	11
4.	Grondbeleid	12
4.1	Exploitatiegebieden	12
4.1.1	Actief grondbeleid	12
4.1.2	Publiek-private samenwerking	14
4.1.3	Exploitatieplan	15
4.1.4	Tijdelijk beheer	16
4.1.5	Uitgiftebeleid	16

4.1.6	Grondprijnsbeleid	17
4.2	Cultuurgronden	19
4.2.1	Beheer	19
4.2.2	Verkoop	21
4.3	Groenstroken en overtollige panden	22
4.4	Overgangsregeling	23

Bijlagen

Bijlage 1:	Overzicht van relevante vigerende beleidsnotities per 1 januari 2010	24
Bijlage 2:	Begrippenlijst	25
Bijlage 3:	Overzicht kaders	26
Bijlage 4:	Overzicht beslispunten	30
Bijlage 5:	Schema kadernota, uitvoeringsregelingen en tarievenoverzicht	31
Bijlage 6:	Doorkijk uitvoeringsregeling kostenverhaal	32
Bijlage 7:	Doorkijk uitvoeringsregeling uitgiftebeleid	34
Bijlage 8:	Doorkijk uitvoeringsregeling uitgifte cultuurgronden	37
Bijlage 9:	Doorkijk uitvoeringsregeling verkoop groenstroken	39

1. Inleiding

1.1 Kaderstelling

Het grondbeleid van Heusden biedt een kader voor met name het beleid ten aanzien van volkshuisvesting, economische ontwikkeling, recreatie en natuur. Omdat grond schaars is en een grote diversiteit van gebruiks(on)mogelijkheden kent, wordt via het ruimtelijk beleid een afweging gemaakt voor de zogenoemde groene (natuur en landschap), blauwe (water) en rode (stedelijke) functies.

In deze kadernota grondbeleid worden de kaders voor de komende 10 jaar neergelegd. Met deze looptijd van 10 jaar is aansluiting gevonden met de looptijd van structuurvisies en bestemmingsplannen. Binnen de gestelde kaders zijn nog diverse uitwerkingsregelingen op te stellen. Deze zijn als beslispunten in deze notitie opgenomen.

De nota maakt duidelijke afspraken over output, randvoorwaarden en kaders en beperkt zich tot de essentie van het grondbeleid. Grond heeft een eigen waarde, waardoor het primair los te zien is van de volkshuisvesting en de ruimtelijke ordening. Er is dan ook voor gekozen om de verschillende beleidsvelden niet met elkaar te vermengen (zoals in het verleden het geval was) maar voor de diverse beleidsvelden afzonderlijke beleidsnotities op te stellen. Alle aspecten die met grond samenhangen komen in deze grondnota aan de orde. De overige beleidsvelden komen in andere notities aan bod.

Niet alleen het grondbeleid vormt op zichzelf een kader maar ook bestaand beleid is in dit opzicht kaderstellend. Vooral daar waar het gaat om de ruimtelijke componenten van bestaand beleid is er sprake van kaderstelling. Een volledig overzicht van de relevante beleidsnotities voor het grondbeleid treft u aan in bijlage 1. Kaderstelling heeft op de onderstaande thema's plaatsgevonden:

- volkshuisvesting;
- ruimtelijke ordening;
- gemeentelijke eigendommen;
- economie;
- verkeer- en vervoer;
- groen;
- cultuur;
- recreatie en toerisme;
- gebiedsvisies.

1.2 Regelgeving

Naast de autonome bevoegdheid die elke gemeente heeft om haar eigen (grond)beleid te formuleren, draagt regelgeving (waaronder wetgeving) gemeenten enerzijds mogelijkheden aan om haar doelstellingen te verwezenlijken. Anderzijds legt deze wetgeving gemeenten eisen op waaraan men zich dient te houden. Onderstaand een weergave van de meest relevante regelgeving in relatie tot het grondbeleid.

1.2.1 Besluit begroting en verantwoording

Het Besluit begroting en verantwoording (BBV) verplicht gemeenten sinds 2004 bij de begroting en het jaarverslag een programmaplan/verantwoording op te stellen met daarin een paragraaf over het grondbeleid. De gemeente geeft in deze paragraaf een overzicht van de lopende, af te ronden en toekomstige projecten, de vorm waarin zij

worden uitgevoerd (al dan niet in samenwerking met private partijen), de financiële consequenties van de projecten, de prioritering en het instrumentarium van planning en control. Tevens wordt in deze paragraaf aangegeven om welke redenen en bij welke projecten voor actief of faciliterend grondbeleid is gekozen.

1.2.2 Wet ruimtelijke ordening (inclusief Grondexploitatiewet)

De ruimtelijke plannen die bepalen hoe Nederland, provincies en gemeenten er in de toekomst uit gaan zien vinden hun basis in de Wet ruimtelijke ordening (Wro). Voor gemeenten zijn belangrijke planningsinstrumenten de structuurvisie en de bestemmingsplannen die het beleid dat opgenomen is in de structuurvisie juridisch vertalen.

Onderdeel van de Wro is de zogenaamde Grondexploitatiewet. Deze wet zorgt enerzijds voor bescherming van de grondeigenaren en voorkomt dat ze financieel te zwaar onder druk worden gezet. Anderzijds biedt de wet ook bescherming aan de overheid omdat het kostenverhaal en het stellen van locatie-eisen mogelijk maakt. Dit kan via een privaatrechtelijke overeenkomst of het is afdwingbaar bij de bouwvergunning via het bestemmings- en exploitatieplan. Met dit relatief nieuwe instrument kunnen weliswaar kosten worden verhaald zonder dat de grond in gemeentelijk eigendom is, maar dit is wettelijk gelimiteerd. Baatafoming is nog steeds alleen mogelijk bij een actief grondbeleid.

1.2.3 Wet voorkeursrecht gemeenten

De Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) is een instrument om actief gronden te verwerven. Dit betekent dat de gemeente via de wettelijke procedures gronden aanwijst waarop het voorkeursrecht van toepassing is. De eigenaar die de aangewezen gronden wil verkopen is verplicht die gronden eerst aan de gemeente te koop aan te bieden. De procedure van vestiging van een voorkeursrecht is gekoppeld aan de planologische procedure waarin de bestemmingswijziging van de betreffende gronden wordt voorbereid.

1.2.4 Onteigeningswet

Als minnelijke grondverwerving niet mogelijk is, maar de gemeente toch over bepaalde gronden wil beschikken, kan de gemeente onteigenen. Verwerving vindt dan onder dwang plaats. Het zogenaamde onteigeningstraject is gebonden aan regels die zijn omschreven in de Onteigeningswet (Ow). In het kader van de stedelijke vernieuwing hebben woningcorporaties ook onteigeningsmogelijkheden. Nu de Crisis- en herstelwet per 30 maart 2010 in werking is getreden voor in principe vier jaar, is tevens de Ow aangepast. Er vindt een uniformering en stroomlijning van de diverse procedures plaats. De maatregel heeft tot gevolg dat er iets sneller tot onteigening kan worden overgegaan.

1.2.5 Staatssteun

Wanneer overheden bij grondtransacties ondernemingen een voordeel verstrekken, kan dit staatssteun vormen in de zin van het EG-Verdrag. Burgers en belangengroepen beklagen zich in toenemende mate bij de Europese Commissie over staatssteun bij grondtransacties, bijvoorbeeld door te lage verkoopprijzen voor bouwgrond en watergebied. In de Mededeling betreffende staatssteunelementen bij de verkoop van grond en gebouwen door openbare instanties en de daarop gebaseerde beschikkingenpraktijk van de Europese Commissie, is het beleid op het terrein van staatssteun en grondtransacties verwoord. Aangezien er slechts twee arresten op dit terrein zijn geweest, is dit beleid vooralsnog leidend. Ofschoon de Mededeling zich beperkt tot verkoop, blijkt dat de Europese Commissie de beginselen van de Mededeling ook naar analogie toepast op aankoop, erfpacht en verhuur.

1.3 Financieel beleid en voorjaarsnota

Het grondbeleid van de gemeente vormt niet alleen een kader voor het voornoemde beleid. Positieve exploitatieresultaten dienen tevens ter versterking van de algehele gemeentelijke financiële positie. Hierdoor kan het bestuurlijke ambitieniveau, zoals opgenomen in de programmabegroting, gerealiseerd worden.

Gebiedsontwikkelingen betreffen een complexe materie en gaan, ook vanwege de lange looptijd, gepaard met grote onzekerheden. Met de bijbehorende grondexploitaties zijn financiële risico's en veel geld gemoeid. Risico's die betrekking hebben op ramingen van ondermeer kosten, rente en inflatie en op verwachtingen ten aanzien van opbrengsten en marktontwikkelingen.

1.4 Doelgroep

Deze nota moet gezien worden in het kader van het dualisme. De raad zorgt hierbij voor de kaderstelling en controle. Het college draagt zorg voor de uitvoering. De raad en college vormen dan ook de doelgroep van deze nota. Tevens is in deze nota opgenomen welke wijze van grondbeleid voor welke locatie zal worden gevoerd. In deze nota grondbeleid worden de 'spelregels' bepaald aan de hand waarvan partijen handelen.

1.5 Leeswijzer

Na het schetsen van de kaderstelling, regelgeving, financieel beleid en de doelgroep van deze notitie, wordt in hoofdstuk 2 nader ingegaan op de aanleiding om tot wijziging van het grondbeleid over te gaan. De gemeente heeft om diverse redenen grond in bezit. Deze gemeentelijke grondpositie komt aan bod in hoofdstuk 3. In hoofdstuk 4 komt het beleid aan de orde voor onze exploitatiegebieden, cultuurgronden, groenstroken, reststroken en overtollige panden. Alle kaders en beslispunten zijn in hoofdstuk 4 expliciet weergegeven. In bijlage 2 is een begrippenlijst opgenomen. De kaders en beslispunten zijn in bijlagen 3 en 4 nog eens samengevat. Bijlage 5 geeft schematisch de onderlinge verhouding weer tussen deze kadernota, de gemeentebegroting met het tarievenoverzicht en de nog op te stellen uitvoeringsregelingen. Een doorkijk in de diverse uitvoeringsregelingen zijn als bijlagen 6 tot en met 9 in de kadernota opgenomen.

2. Aanleiding tot wijziging grondbeleid

De laatste grondnota is de Grondnota 2005 die op 2 november 2004 door de gemeenteraad is vastgesteld. Gaandeweg heeft deze grondnota nadrukkelijker het karakter van een beleidsstuk gekregen waarbij jaarlijks het gevoerde en het te voeren beleid tegen het licht is gehouden. Het bestaande beleid, uitgesplitst in Grondbeleid deel 1 (vooral gericht op verpachtingen van gemeentelijke cultuurgronden en verkoop van melkquotum) en Grondbeleid deel 2 (vooral gericht op te voeren grondbeleid bij exploitatiegebieden) is hierbij constant geëvalueerd. Door maatschappelijke veranderingen, gewijzigde ambities en gewijzigde wetgeving, is een andere benadering van het grondbeleid noodzakelijk. Onderstaand een nadere uiteenzetting van de veranderende omstandigheden.

2.1 Veranderende maatschappij

De positie van gemeenten op de lokale grondmarkt is de laatste jaren sterk veranderd. Heusden krijgt in toenemende mate te maken met particuliere grondexploitaties. Actieve grondpolitiek is al sinds lange tijd de voorkeursoptie van Heusden. De realiteit van dit moment is echter dat gemeenten er nog maar zelden in slagen om alle benodigde gronden binnen een bepaald plangebied in zijn geheel te verwerven. Sinds een aantal jaren zijn het juist de projectontwikkelaars die de gronden weten te verwerven en geeft dat de gemeente het nakijken. Ook woningcorporaties hebben op sommige locaties grondbezit. Ontwikkelaars en corporaties proberen zodoende een voet tussen de deur te krijgen en voor de gemeente resteert vaak de verwerving van de 'moeilijker' te verkrijgen gronden.

2.2 Financiële mogelijkheden beter benutten

In de Grondnota 2005 werd nogmaals uitgesproken dat conform de nota Grondbeleid deel 2 van 2000 het beleid is gericht op actieve verwerving, voornamelijk in gebieden waar bebouwing wordt voorgestaan en gerealiseerd kan worden met een sluitende exploitatie. Voor de gebieden waaraan financiële risico's kleven werd gekozen voor een meer terughoudende rol van de gemeente. In die situaties werd vanuit de gemeente een meer voorwaardenscheppende en regierol voorgestaan. Gezien de dynamiek binnen onze huidige maatschappij en de veranderde wetgeving is een dergelijke insteek ontoereikend. Steeds vaker is maatwerk noodzakelijk, alleen al vanwege de diversiteit aan ingenomen grondposities. Ook vraagt de huidige wetgeving om meer maatwerk met als gewenst resultaat dat alle mogelijkheden optimaal benut worden.

2.3 Gewijzigde wetgeving

Het terrein van de grondexploitatie is volop in beweging. Door de nieuwe Wro en de Grondexploitatiewet zijn voor gemeenten het speelveld en de wijze van opereren aanzienlijk veranderd. Is het voeren van een actieve grondpolitiek nog wel aan te bevelen gegeven de risico's en de instrumenten die de nieuwe Grondexploitatiewet biedt? Met de nieuwe Wro en Grondexploitatiewet ontstaan er voor de gemeente namelijk meer mogelijkheden, zowel voor kostenverhaal als voor regie (locatie-eisen). Ook biedt de Wro de mogelijkheid om locaties onderling te verevenen en om een bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen te vragen. Hiervoor dient wel de basis te worden gelegd in de structuurvisie en verder onderbouwd te worden in gebiedsuitwerkingen. Tevens kunnen kosten aan bovenwijkse voorzieningen met de nieuwe Wro wettelijk worden verhaald.

2.4 Dualisme

Het dualisme in de gemeentepolitiek heeft geleid tot een duidelijke verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen gemeenteraad en college van burgemeester en wethouders. Dit vertaalt zich ook naar het grondbeleid. De raad stelt de kaders en het college voert het beleid uit binnen de gestelde kaders. De raad controleert vervolgens in hoeverre de uitvoering van het grondbeleid door het college binnen de vastgestelde kaders heeft plaatsgevonden. Zo is de raad wettelijk bevoegd het voorkeursrecht te vestigen, onteigenings- en bestemmingsplannen, structuurvisies, grondexploitaties en andere kaders vast te stellen. Daarnaast heeft zij het budgetrecht. Het college is bevoegd privaatrechtelijk rechtshandelingen aan te gaan en vraagt aan de raad krediet voor aankopen die zij doet buiten door de raad vastgestelde grondexploitaties. Om in voorkomende gevallen adequaat in te kunnen spelen op de vastgoedmarkt en omdat bij sommige transacties zeer snel tot besluitvorming moet worden overgegaan is het college bevoegd om onherroepelijke aankopen te doen tot een bedrag van 1 miljoen euro met verantwoording achteraf. Daarnaast is het college ook bevoegd om onherroepelijke grondtransacties te sluiten met eigenaren van onroerende zaken waarop het voorkeursrecht is gevestigd.

2.5 Gewijzigde ambities

Een belangrijke voorwaarde voor het kunnen behouden van de eigen identiteit is het behoud van de leefbaarheid in de kernen. Hiervoor is het noodzakelijk dat in de drie hoofdkernen de faciliteiten die bepalend zijn voor die leefbaarheid, aanwezig zijn. Daarbij is bijzondere aandacht nodig voor toenemende vergrijzing, waarvan ook in de Heusdense samenleving sprake is. De voorgenomen aanpassingen van de infrastructuur, de ondersteuning en versterking van de werkgelegenheid, de versnelde uitbreiding van de woningvoorraad en de veranderingen op het gebied van de glastuinbouw zijn inmiddels opgenomen en gefaciliteerd in de structuurvisie. Deze ambitie heeft de afgelopen jaren ook geresulteerd in een groot aantal strategische aankopen. Om alle ambities te kunnen realiseren is aanpassing van het grondbeleid noodzakelijk waarbij een meer marktconforme benadering, zeker in deze tijd van ombuigingen, voor de hand ligt. Hierbij staat voorop dat de gemeentelijke ambities op een voor de gemeente zo voordelig mogelijke wijze worden gerealiseerd. Dit vereist van de gemeente, zowel gemeenteraad, college als ambtelijke organisatie: integraal denken, duidelijke bestuurlijk vastgestelde kaders, strategisch vooruit kijken, een zakelijke benadering ten opzichte van marktpartijen en een strakke beheersing van de vastgestelde ruimtelijke, procedurele en financiële kaders.

3. Gemeentelijke grondpositie

Heusden ziet haar grondpositie niet als een doel op zich. De gemeente kan door haar grondpositie regie voeren, sturing geven en daardoor mede haar beleidsdoelstellingen verwezenlijken. Deze beleidsdoelstellingen hebben betrekking op:

- volkshuisvesting (inclusief stads- en dorpsvernieuwing);
- economie;
- financiën;
- natuur en landschap;
- verkeer;
- cultuur;
- recreatie en toerisme;
- sport;
- spelen;
- onderwijs;
- zorg;
- ontmoeten;
- milieu.

Tot op heden heeft de gemeente zich vooral gericht op de afzonderlijke beleidssectoren. De integrale afweging vindt voornamelijk plaats in de voorjaarsnota en in de structuurvisie. De huidige ontwikkelingen, vooral in hun onderlinge samenhang, dwingen tot een indringender manier van werken die gebaseerd is op samenwerking en afstemming tussen de verschillende beleidssectoren. De gemeente kan in het kader van grondbeleid op een aantal manieren een grondpositie hebben. Onderstaand een uiteenzetting.

3.1 Exploitatiegebieden

Exploitatiegebieden zijn er in diverse vormen. Het brede scala aan mogelijkheden kent 2 uitersten. Deze uitersten worden gevormd door exploitatiegebieden waarbij de gemeente alle gronden in eigendom heeft en exploitatiegebieden waarin de gemeentelijke grondpositie minimaal is en 1 of meerdere ontwikkelaars en/of woningcorporaties het merendeel van de grondpositie in handen hebben. De exploitatiegebieden waarbij de gemeente over volledige grondpositie beschikt komen niet vaak meer voor. Het grondbeleid voor alle exploitatiegebieden samen moet ervoor zorgen dat er financiële middelen worden gegenereerd door middel van uitgifte om de exploitatie van de meer onrendabele gebieden in financieel opzicht mogelijk te maken. Dit kan het beste door middel van actief grondbeleid, maar (onder bepaalde voorwaarden) ook door faciliterend grondbeleid. Daarnaast wordt gestreefd naar maximaal kostenverhaal in de exploitatiegebieden waar de gemeente niet het volledige eigendom heeft.

3.2 Cultuurgronden

Heusden beschikt relatief over veel cultuurgronden. Het beschikken over voldoende cultuurgronden is wenselijk als strategisch grondbezit en als ruilobject om de infrastructuur voor de agrariër te kunnen optimaliseren. Ook kan het hebben van cultuurgrond als belegging worden gezien vanuit de gedachte dat de grond zijn waarde behoudt. Daarnaast beschikt de gemeente over relatief veel cultuurgronden omdat de landbouw van oudsher één van de sterke pijlers binnen Heusden is. In twee laatstgenoemde situaties moeten we ons afvragen in hoeverre dit eigenlijke of oneigenlijke doelen zijn. In alle gevallen dienen we onszelf de vraag te stellen in welke mate we moeten beschikken over cultuurgronden omwille van het grond- en

financieel beleid dat we voorstaan. In deze grondnota zal in breder perspectief worden ingezoomd op de vraag aan de hand van welke criteria we afstand kunnen doen van cultuurgronden.

Teneinde een burger een mogelijkheid te bieden om hobbymatig een paardje c.q. pony te laten houden, verhuurt de gemeente zogenaamde weilanden voor particulier gebruik. Het betreft dan over het algemeen cultuurgrond die niet of minder geschikt is voor agrarisch gebruik. De gemeente beschikt over een wachtlijst om in aanmerking te komen voor een dergelijk weiland.

Daarnaast zijn in Drunen en Vlijmen de volkstuinten ondergebracht bij een volkstuintenvereniging. In Heusden is dit niet het geval. Dit geldt zowel voor het grote als enkele kleinere complexen. Jarenlang is geprobeerd om het beheer van het grote complex onder te brengen bij een volkstuintenvereniging. Dit is tot op heden niet gelukt.

3.3 Groenstroken en overtollige panden

Groenstroken zijn in zijn algemeenheid grondstroken met een relatief klein oppervlak die geen onderdeel uitmaken van de gemeentelijke groene hoofdstructuur en die ook geen functie hebben binnen de stedenbouwkundige opzet van een wijk. Reststroken zijn die stroken die zijn overgebleven na de verkaveling van een exploitatiegebied. Ze hebben op zich geen groenbestemming maar kunnen in de praktijk wel als openbaar groen zijn ingericht. De afmetingen van reststroken zijn ook gering en wel zodanig dat ze niet kunnen fungeren als individuele bouwkael. Om verwarring te voorkomen verdient het aanbeveling voor groen- en reststroken één term te hanteren. Voorgesteld wordt om vanaf nu alleen nog maar te spreken over groenstroken en de term reststroken te laten vervallen. Onder groenstroken wordt vervolgens verstaan: "percelen grond die deel uitmaken van de openbare ruimte, niet zijnde landbouwgrond, en die zijn beplant en worden onderhouden door de gemeente". Vervolgens kan bepaald worden onder welke voorwaarden een dergelijke groenstrook (of deel van een groenstrook) voor verkoop in aanmerking komt.

Daarnaast bestaan er ook zogenaamde overtollige panden (inclusief gronden). Dit zijn panden die met bijbehorende gronden zijn aangekocht in het kader van de ontwikkeling van een bepaald gebied. De bijbehorende gronden die benodigd zijn voor de ontwikkeling worden nadien gescheiden van de panden met bijbehorende kavel. Daarna kan tot verkoop van de panden met bijbehorende kavel worden overgegaan.

3.4 Gronden voor maatschappelijke doeleinden, gezondheidszorg, onderwijs en sport

De in deze paragraaf bedoelde gronden (en opstallen) worden meestal aangeduid onder de verzamelnaam 'maatschappelijk vastgoed'. Het beleid rondom deze gronden en opstallen is vastgelegd in de nota gemeentelijke eigendommen en blijft in deze nota grondbeleid dan ook buiten beschouwing. Wel is een van de uitgangspunten, ook voor deze grondnota, als denkrichting van essentieel belang. Zo wordt in de nota gemeentelijke eigendommen gesteld dat bij nieuw te bouwen accommodaties, en in het bijzonder bij nieuw te bouwen multifunctionele accommodaties, het uitgangspunt is dat deze worden gerealiseerd door een private partij. Waar nodig zal de gemeente randvoorwaarden stellen en eventueel gronden beschikbaar stellen om de belangen van de doelgroepen van beleid te borgen. Dit strookt met het beleid om privatisering te stimuleren en zich te richten op de kerntaak, het sturen en regie voeren op maatschappelijke doelen.

3.5 Publiek domein

De gemeente beschikt doorgaans over alle gronden in het zogenaamde publiek domein vanwege het openbare karakter dat hiermee samenhangt. Het gaat hierbij om de gronden ten behoeve van zowel de bovengrondse (zoals wegen en pleinen) als de ondergrondse (ten behoeve van riolering) infrastructuur. Daarnaast zijn de gronden ten behoeve van openbaar groen in gemeentelijke handen. Ten aanzien van het publiek domein is de gemeentelijke taak op beheer gericht. Deze gronden vallen dan ook buiten het werkingsveld van deze grondnota.

4. Grondbeleid

4.1 Exploitatiegebieden

4.1.1 Actief grondbeleid

Heusden streeft naar een maximaal sturende rol in zowel productie als de exploitatie van locatieontwikkelingen om zodoende uitvoering te kunnen geven aan haar beleidsdoelstellingen. De gemeente kiest hierbij zeer bewust voor een actief grondbeleid waarbij het zelf de gronden verwerft, tijdelijk beheert, bouwrijp maakt en vervolgens verkoopt. De keuze voor actieve verwerving vloeit dan ook rechtstreeks voort uit het voeren van een actief grondbeleid. Het voeren van een actief grondbeleid geeft de gemeente meer mogelijkheden tot sturing dan een passief of faciliterend grondbeleid waarbij de sturing over het algemeen beperkt blijft tot het hanteren van het publiekrechtelijk instrumentarium.

Actief grondbeleid zal steeds vaker geen keus maar noodzaak zijn, aangezien uit de nota Volkshuisvesting 2030 blijkt dat er veel vraag zal komen naar starters- en ouderenwoningen; categorieën waar marktpartijen over het algemeen niet instappen door grondposities aan te nemen. De gemeente zal deze ontwikkeling dan moeten initiëren. Omdat het initiatief bij een actief grondbeleid van de gemeente uitgaat, kan men naast publiekrechtelijke eisen ook in de contractuele sfeer eisen stellen. Door te kiezen voor een actieve rol kan de gemeente ook optimale differentiatie toepassen voor gronduitgiftepreizen om zodoende positieve exploitatieresultaten te realiseren ter versterking van de algehele gemeentelijke financiële positie. Positieve exploitatieresultaten zijn alleen te bereiken door een actief grondbeleid.

Er zijn echter ook ontwikkelingen gaande die pleiten voor een faciliterend grondbeleid. Met het exploitatieplan en het bestemmingsplan is veel regie mogelijk. Zonder grondeigendom kunnen toch eisen worden gesteld aan de locatie (woningbouwcategorieën, eisen aan de openbare ruimte). Verevening tussen locaties is onder bepaalde voorwaarden mogelijk. Daarnaast zijn gebieden die sluiten met positieve exploitatieresultaten schaars aan het worden. Immers, de moeilijker te ontwikkelen locaties zullen de komende jaren aan snee komen. Bovendien zal het even duren voordat de woningmarkt volledig hersteld is van de crisis en dit zich vertaalt in een toenemende vraag naar nieuwe bouwplannen.

Gezien de grondposities die de gemeente in 2010 nog heeft en gegeven de bovenstaande verwachte ontwikkelingen op de grondmarkt, zal actief grondbeleid gevoerd blijven worden, maar zal telkens kritisch de afweging worden gemaakt op basis van onderstaande criteria.

Kader

Voordat de afweging wordt gemaakt tot het voeren van een actief grondbeleid, vindt er een beoordeling op de volgende onderdelen plaats:

- de mogelijkheid tot waardeontwikkeling voor de gemeente. Als waardeontwikkeling kan worden verwacht, ligt de keuze voor actief grondbeleid voor de hand. Indien echter een negatief planresultaat wordt verwacht en er geen of onvoldoende mogelijkheden tot verevening zijn, zal het in financieel opzicht voordeliger zijn om faciliterend grondbeleid te voeren en kosten te verhalen op de initiatiefnemer;
- het risicoprofiel. Het productieproces van grond kent risico's. Het is dan ook van belang om vooraf de (financiële) risico's in beeld te hebben en hierbij de afweging te maken in hoeverre de gemeente de risico's

- zelfstandig wil en kan dragen. Indien geconcludeerd wordt dat er sprake is van een te groot risico is het voeren van een actief grondbeleid ongewenst;
- de ontwikkelingstermijn in combinatie met de mogelijkheid tot het verwerven van de grond. Indien vooraf kan worden ingeschat dat grondverwerving door de gemeente prijsopdrijvend werkt of weinig kans van slagen biedt, ligt de keuze voor het voeren van actief grondbeleid niet voor de hand. Als op korte termijn dient te worden ontwikkeld en de eigenaar kan en wil zelf realiseren, is het sluiten van een exploitatieovereenkomst aan te bevelen boven actief verwerven. Wanneer per gebiedsontwikkeling een verwervingplan wordt opgesteld waarin de grondeigenaren en hun motieven voor grondbezit zichtbaar worden gemaakt, kan een inschatting worden gemaakt van de slagingskans van een actief beleid;
 - het gemeentelijke ambitieniveau. Voor sommige locaties is ontwikkeling voorstelbaar maar heeft deze ontwikkeling niet meteen prioriteit binnen het gemeentelijke ambitieniveau. In een dergelijke situatie wordt niet gekozen voor een actief grondbeleid;
 - noodzaak tot het voeren van regie. In bepaalde situaties wil de gemeente meer sturen om haar doelen te bereiken. Dan ligt de keuze voor een actief grondbeleid voor de hand;
 - specifiek benodigde deskundigheid. Indien voor de ontwikkeling van een bepaalde locatie specifieke deskundigheid wordt vereist, is het te overwegen van een actief grondbeleid af te zien.

Ten behoeve van een actieve grondverwerving maken we gebruik van een aantal instrumenten.

Minnelijke verwerving

Het doen van een grondaankoop via minnelijke verwerving houdt in dat de gemeente veelal op eigen initiatief met de grondeigenaar op vrijwillige basis een koopovereenkomst sluit en dat de grondeigenaar tot levering overgaat. Dit is de eerste stap waarlangs Heusden de gronden binnen haar actieve grondbeleid probeert te verwerven.

Vestiging van voorkeursrecht (op basis van Wvg)

Om binnen de dynamiek van de huidige grondmarkt de mogelijkheden tot grondverwerving voor de gemeente te vergroten maakt Heusden gebruik van de Wvg. Dit betekent dat de gemeente via wettelijke procedures gronden aanwijst waarop het voorkeursrecht van toepassing is. De eigenaar die de aangewezen grond wil verkopen is verplicht die gronden eerst aan de gemeente te koop aan te bieden. De procedure van vestiging van voorkeursrecht is gekoppeld aan de planologische procedure waarin de nieuwe bestemming van de betreffende gronden wordt voorbereid. Hiermee wordt de mogelijkheid tot verwerving door de gemeente vergroot omdat het de verhandelbaarheid beperkt, eigendom niet wordt versnipperd, het speculatie tegengaat en het de gemeente inzicht biedt in de bewegingen van de grondmarkt. Of het nodig, mogelijk en wenselijk is om van dit instrument gebruik te maken is natuurlijk afhankelijk van de concrete omstandigheden van een project. Om invulling te kunnen geven aan het actief grondbeleid is het een gegeven dat we steeds vaker gebruik moeten maken van dit instrument. Daarbij moet worden gerealiseerd dat het vestigen van een voorkeursrecht met zich meebrengt, dat de financiële situatie van de gemeente het moet toelaten om de aankopen te kunnen doen.

Onteigening

Evenals het voorkeursrecht is onteigening een verwervingsinstrument dat past binnen een actief grondbeleid. Indien de gemeente niet minnelijk (al dan niet door gebruik te maken van het voorkeursrecht) tot overeenstemming komt met een grondeigenaar over de eigendomsoverdracht van gronden, zal Heusden overgaan tot onteigening hiervan. De start van de onteigeningsprocedure heeft als voordeel dat het de onderhandelingen over minnelijke verwerving kracht bij kan zetten. Opgemerkt moet worden dat onteigening niet tot de mogelijkheden behoort als de eigenaar kan aantonen dat hij zelf bereid en in staat is om het bestemmingsplan/bouwplan te realiseren. Voor de volledigheid merken wij op dat de primaire inzet blijft het bereiken van een minnelijke aankoop. Echter het onteigeningsbesluit dient in eerste instantie als drukmiddel en in tweede instantie om tot daadwerkelijke onteigening over te gaan indien van zelfrealisatie geen sprake is en minnelijke aankoop mislukt. Onteigening is namelijk een zwaar en tijdrovend instrument. Om tijdig de gronden in handen te hebben, is het van belang dat in de planning rekening wordt gehouden met ca. 2 jaar proceduretijd. Met de Crisis- en Herstelwet is hierin enige versnelling te boeken.

4.1.2 Publiek-private samenwerking

Met de huidige eigendomsposities op de gemeentelijke grondmarkt is het voor Heusden niet altijd mogelijk of wenselijk om de gronden enkel actief te verwerven, bouw-/woonrijp te maken en vervolgens weer uit te geven aan een ontwikkelende partij. Daarom wordt er in een aantal situaties samengewerkt met private partijen. Private partijen worden soms al vroegtijdig bij het proces betrokken. Dit gebeurt om juist gezamenlijk te bepalen waarin het project moet resulteren of om die kaders gezamenlijk uit te werken in een plan. Het proces van planontwikkeling en overleg staat hierbij centraal. Op hoofdlijnen zijn de volgende vormen van publiek-private samenwerking (PPS) te onderscheiden.

Bouwclaimmodel

Het bouwclaimmodel houdt in dat private partijen de door hen verworven gronden in het plangebied verkopen aan de gemeente onder de voorwaarde dat zij na de grondontwikkeling bouw kavels verkrijgen, tegen de gebruikelijke uitgifteprijs van de gemeente. Ook kan als voorwaarde opgenomen worden dat de private partij elders een bouwmogelijkheid krijgt. De grondexploitatie blijft in dit model een volledig gemeentelijke verantwoordelijkheid en de gemeente draagt dan ook het grondontwikkelingsrisico. Het bouwclaimmodel is feitelijk een variant op actief grondbeleid met het verschil dat de afnemer van een deel van de grond vooraf bekend is en/of de ontwikkelaar een gegarandeerde mogelijkheid heeft om te bouwen binnen een van de exploitatiegebieden binnen de gemeente. Hierbij moet worden bedacht dat de overeengekomen bouwclaims voor het gehele gemeentelijke grondgebied te allen tijde inzichtelijk moeten blijven, zodat voorkomen wordt dat bouwclaims niet ingewilligd kunnen worden.

Concessiemodel

In een concessiemodel wordt de gebiedsontwikkeling zoveel mogelijk door private partijen uitgevoerd. Aanvankelijk heeft de gemeente het initiatief. Zij regisseert de aanbesteding en definieert vervolgens, veelal samen met private ontwikkelaar(s), de te leveren output en het kwaliteitsniveau daarvan. Dit kan bijvoorbeeld zijn het stedenbouwkundig programma van eisen en de kwaliteitsnormen waaraan het publiek domein moet voldoen. De publieke en private partijen verdelen de risico's van de werkzaamheden op een evenwichtige wijze en leggen deze vast in een concessiecontract. Tijdens de realisatiefase draagt de gemeente haar taken en bevoegdheden met betrekking tot de aanleg van de publieke voorzieningen over aan de private ontwikkelaar(s). De rol van de overheid is dan toegespitst op het toetsen

van onder meer de omvang en kwaliteit van de geleverde output en het afnemen van onderdelen hiervan zoals bijvoorbeeld het openbaar gebied.

Joint-venture

Dit model is min of meer een tussenvorm tussen actief en passief grondbeleid, geredeneerd vanuit de gemeentelijke wens om regie te voeren. Bij een dergelijke samenwerkingsvorm leveren zowel private partijen als de gemeente hun grondeigendommen in bij een Grond Exploitatie Maatschappij (GEM). De grondexploitatie wordt in een dergelijke constructie voor rekening en risico van de grondexploitatie maatschappij uitgevoerd. Met deze verregaande vorm van samenwerking, waarbij een juridische entiteit wordt ingericht, dient terughoudend te worden omgegaan. De meeste gebiedsontwikkelingen kunnen contractueel worden gerealiseerd.

Kader

Voordat de keuze voor een PPS-constructie wordt gemaakt, vindt er een beoordeling op de volgende onderdelen plaats:

- grondpositie; hebben andere (ontwikkende) partijen in het betreffende gebied gronden in handen waardoor een geheel gemeentelijke grondexploitatie zo goed als uitgesloten is?
- beheersbaarheid van de kasstromen; hoe hoog zijn de voorinvesteringen (aankoop, bodemsanering bijvoorbeeld) en is het verantwoord deze als gemeente geheel te dragen in relatie tot de verwachte opbrengsten?
- beperking van de financiële risico's; door in een PPS afspraken te maken over bijvoorbeeld afzet van bouwrijpe grond (afnameplicht) kunnen risico's worden afgedekt.
- inzet van expertise; als de gemeente de expertise mist van een bepaalde (specifieke) ontwikkeling kan een marktpartij deze aanvullen. Ook kan een marktpartij risico's reduceren waarop hij kan sturen.

4.1.3 Exploitatieplan

De wetgever gaat er in de Grondexploitatiewet vanuit dat partijen eerst onderhandelen, op een van de manieren zoals in de twee vorige paragrafen beschreven. Voorafgaand aan een bestemmingsplan/exploitatieplan kan de gemeente met grondeigenaren en projectontwikkelaars vrijwillig privaatrechtelijke overeenkomsten sluiten (zogenaamde anterieure overeenkomst). Hierin kunnen afspraken worden gemaakt over planontwikkeling en kostenverhaal. Lukt het de gemeente niet om vooraf alle benodigde gronden te verwerven of om met alle grondeigenaren afspraken te maken over de kosten van de grondexploitatie dan wel de locatie-eisen, dan moet gelijktijdig met het vaststellen van het bestemmingsplan of projectbesluit een exploitatieplan worden vastgesteld. In een dergelijk exploitatieplan wordt het kostenverhaal langs publiekrechtelijke weg (de bouwvergunning) geregeld. Bovendien geeft het de gemeente de mogelijkheid om nadere locatie-eisen over de openbare ruimte en woningbouwcategorieën te stellen. Het voordeel van de Grondexploitatiewet is dat een gemeente zonder volledig grondeigendom toch de regie houdt over de ontwikkeling (zowel voor wat betreft de locatie-eisen, de woningbouwcategorieën als de fasering). Daarbij loopt de gemeente niet het grondexploitatie risico, terwijl de door de gemeente gemaakte kosten wel worden verhaald. Het exploitatieplan wordt gelijktijdig met het ruimtelijke besluit vastgesteld. Dit betekent dat bij een bestemmingsplan, de raad bevoegd is het exploitatieplan vast te stellen. Bij een omgevingsvergunning is het college bevoegd gezag en is in sommige situaties een verklaring van geen bedenkingen van de raad noodzakelijk.

Kostenverhaal is in grote lijnen wettelijk verankerd (zoals bijvoorbeeld voor welke kostensoorten kosten kunnen worden verhaald en tot welk maximum). Voor een aantal kostenposten geldt echter dat aanvullend beleid nodig is. Bovenplanse kosten kunnen in de exploitatieopzet worden opgenomen in de vorm van een fondsbijdrage, indien er een structuurvisie is vastgesteld welke aanwijzingen geeft over de bestedingen die ten laste van het fonds kunnen komen. De structuurvisie is ook de wettelijke basis om (vrijwillig) kosten aan andere ruimtelijke ontwikkelingen te kunnen verhalen. Tot slot is het niet verplicht, maar wel aan te raden, om in de structuurvisie de ruimtelijk-functionele samenhang aan te geven van bovenwijkse voorzieningen om daarmee kostenverhaal van deze kostenpost vorm te geven. De verplichte uitvoeringsparagraaf van de structuurvisie zal dan ook op een aantal punten moeten worden aangevuld om deze kostenverhaalsmogelijkheden uit de wet optimaal te kunnen inzetten. Het vaststellen van de structuurvisie is een bevoegdheid van de raad. Het aangaan van een (anterieure) grondexploitatieovereenkomst is een bevoegdheid van het college conform art. 6.24 Wro. De uitvoeringsregeling kostenverhaal zal zich voornamelijk richten op dit spoor.

Beslispunt

Er wordt een uitvoeringsregeling over kostenverhaal opgesteld.

Kader

Bij de ontwikkeling van gronden wordt vooraf de afweging gemaakt of actieve verwerving en de hiermee gemoeide financiële en personele consequenties opwegen tegen de regie- en kostenverhaalsmogelijkheden van de Grondexploitatiewet.

Kader

Bij iedere locatieontwikkeling en bij binnenstedelijke herstructurering wordt vooraf (bijvoorbeeld bij het feitenonderzoek of definitiefase van een project) een verwervingsplan aan het college voorgelegd. Hiermee wordt in een vroegtijdig stadium bekend wat de eigendomsverhoudingen zijn, welke instrumenten ingezet kunnen worden, welke samenwerkingsvormen wenselijk of noodzakelijk zijn en worden de plannings- en financiële risico's in beeld gebracht.

4.1.4 Tijdelijk beheer

Nadat de gronden/gebouwen in eigendom zijn verkregen, kunnen deze meestal niet direct worden geëxploiteerd of worden uitgegeven. In deze tussentijdse periode moet de grond/het gebouw tijdelijk beheerd worden. De wijze van beheer is afhankelijk van de ligging van de gronden/gebouwen, de bestemming maar ook de aanwezigheid van de soort opstallen speelt een rol in de keuze voor tijdelijk beheer. Het is dan ook van belang dat tijdens het verwervingstraject al wordt nagedacht over het tijdelijk beheer.

4.1.5 Uitgiftebeleid

Bij het uitgiftebeleid gaat het om de uitgifte van gronden binnen de exploitatiegebieden. Het uitgiftebeleid heeft tot doel de door de gemeente beoogde ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk te maken tegen marktconforme condities. Nadat de door de gemeente aangekochte grond bouwrijp is gemaakt, wordt de grond aan particulieren, ontwikkelaars/aannemers of aan woningbouwcorporaties verkocht. Ten behoeve van de volgende bestemmingen wordt tot grondverkoop overgegaan:

- woningbouw;
- bedrijven;
- maatschappelijke doeleinden.

Het uitgiftebeleid van grond kan op diverse manieren worden vormgegeven. Dit beleid bevindt zich op het grensvlak van het grondbeleid en de volkshuisvesting.

Beslispunt

Omdat het uitgiftebeleid ook een volkshuisvestelijke aangelegenheid is en bovendien erg uitvoeringsgericht is, wordt hiervoor een afzonderlijke uitvoeringsregeling opgesteld.

4.1.6 Grondprijsbeleid

Naast het uitgiftebeleid is grondprijsbeleid van essentieel belang bij de verkoop van gronden. Uitgangspunt is dat het grondprijsbeleid de door de gemeente gewenste ruimtelijke ontwikkelingen ondersteunt door het optimaliseren van de opbrengsten uit gronduitgiften. Door deze optimalisatie is het immers mogelijk een risicobuffer te creëren waardoor het voor Heusden mogelijk is om de inherente risico's die verbonden zijn aan projecten af te dekken en een eventueel resterend surplus ('winst') via bouwgrondexploitaties in te zetten voor de realisatie van de diverse doelstellingen van de gemeente.

Bij de vaststelling van de prijzen wordt, afhankelijk van de functie waarvoor een stuk grond door de afnemer zal worden gebruikt, een grondprijsmethodiek gehanteerd. De waarde van de grond is immers in hoge mate afhankelijk van de uiteindelijke bestemming en bebouwing. Daarbij hanteert de gemeente voor functies in de marktsector zoveel mogelijk marktconforme prijzen.

Per gebruiksfunctie wordt dit vertaald in de volgende uitgangspunten:

Woningbouw (projectmatig) vrije sector:

Kader

Residuele grondwaarde in de vorm van een genormeerde grondquote over de v.o.n.-prijs.

Op basis van de residuele waardemethode wordt een grondquote berekend. De residuele waardemethode gaat uit van het terugrekenen van de waarde van de grond vanuit de waarde van de woning (de Vrij Op Naam-prijs). Van de VON-prijs worden de bouw- en bijkomende kosten en BTW afgetrokken. Wat resteert is de grondprijs. Dit principe doet recht aan het product dat wordt gerealiseerd; de waarde van de grond is afhankelijk van het type en grootte van de woning dat wordt gerealiseerd. Hierbij wordt bovendien een onderscheid gemaakt tussen grondgebonden woningen en gestapelde bouw. Door de keuze voor deze methode profiteert de gemeente optimaal van waardeinstijgingen van de grond (o.a. bij wijziging van de bestemming).

Woningbouw en particuliere kavels voor sociale huur en koop:

Kader

Vaste grondprijs per kavel.

Hierbij wordt een vaste prijs per kavel of gestapelde eenheid vastgesteld. Wel zal de kavelgrootte in omvang worden beperkt. Deze grondprijs is voor de huurwoningen gekoppeld aan de door het Ministerie van VROM vastgestelde maximale huurniveaus en de maximale VON-prijs voor de categorie sociale koop. In de nota Volkshuisvesting 2030 (vastgesteld door de raad in december 2008) wordt nog uitgegaan van een m²-prijs voor sociale koopwoningen. In analogie van deze benadering wordt aldus een vaste prijs per kavel met een maximum aan de kavelgrootte vastgesteld. Er wordt gekozen voor het hanteren van kavelprijzen voor sociale woningbouw (en geen m²-prijzen), omdat de maximale waarde van de woning vaststaat. Daarmee is ook een (maximale) kavelprijs te bepalen. Deze

grondprijsmethode maakt de vanuit ruimtelijke ordening en woonbeleid gewenste realisatie van sociale huur- en koopwoningen mogelijk.

Vrije sector woningbouw op particuliere kavels:

Kader

Vaste prijs per m2 met mogelijkheid van differentiatie.

Eerder is in deze nota aangekondigd dat er een uitvoeringsregeling uitgiftebeleid komt. Dit betekent voor de particuliere kavels dat voorgesteld wordt om de huidige wachtlijst met bindingseisen af te schaffen. Jurisprudentie en de huidige woningmarktnopen hiertoe. Voorgesteld zal worden om de inschrijving voor kaveluitgifte voor iedereen open te stellen en in vervolg daarop het hanteren van een wachtlijst af te schaffen. Belangstellenden kunnen in het voorkomende geval inschrijven op een gemeentelijke kaveluitgifte. In geval van overinschrijving zal uitgifte op basis van loting plaatsvinden.

Hierbij is het vanzelfsprekend niet mogelijk een percentage van de VON-prijs door te berekenen. Op basis van de comparatieve methode, waarbij bijvoorbeeld een vergelijking wordt gemaakt met andere gemeenten, wordt een gemiddelde marktwaarde per m2 voor particuliere kavels vastgesteld. Bij bijzondere kavels (bijvoorbeeld vanwege duurzaamheid, ligging of grootte) kan worden gedifferentieerd om zodoende tot een marktconforme kavelprijs te komen.

Voorzieningen van algemeen belang (niet-commercieel):

Kader

Vaste grondprijs per m2.

Bij locaties voor voorzieningen van algemeen belang (niet-commercieel) wordt uitgegaan van een vaste m2-prijs, die niet gebaseerd is op een marktwaarde. Een echte marktsituatie ontbreekt immers voor dit soort voorzieningen, zoals scholen. Op de vast te stellen vaste prijs per m2 wordt jaarlijks een inflatiecorrectie toegepast. Het realiseren van deze voorzieningen ten behoeve van het maatschappelijk belang dat zij vertegenwoordigen, staat voorop.

Kantoren en bedrijven:

Kader

Comparatief per m2 grond of per m2 bvo.

Aangezien het hierbij zeer lastig is stichtingskosten en commerciële waarde vast te stellen, is het toepassen van de residuele methode niet aan te bevelen. Het hanteren van een in de markt vergelijkbare waarde per m2 grond of per m2 bvo aan de hand van referentieobjecten past in dit geval goed binnen het streven naar optimalisatie van de grondopbrengsten binnen de marktsector. Bezien zal worden in hoeverre een onafhankelijk taxateur hierbij een adviserende rol kan vervullen.

Winkels en horeca:

Kader

Comparatief per m2 bvo.

Huurprijzen, commerciële waarden en stichtingskosten lopen hierbij erg uiteen. Daarom dient hier per grondexploitatie, op basis van de situatie, een inschatting te worden gemaakt van de comparatief bepaalde waarde per m² bvo. Ook hierbij geldt het streven naar optimalisatie van de grondopbrengsten binnen de marktsector.

De bovengenoemde methoden van grondprijsberekening per gebruiksfunctie vormen de kaders waarbinnen de grondprijzen worden bepaald. Niet zozeer de hoogte van de grondprijzen is in het kader van grondprijnsbeleid van belang maar juist de wijze waarop ze worden bepaald. De grondprijzen zelf vormen dan ook slechts een resultante van de afgesproken berekeningswijze. Ook voor winkels en horeca zal worden gezien in hoeverre een onafhankelijk taxateur hierbij een adviserende rol kan vervullen.

Vaststellen grondprijzen:

Kader

Aan de hand van genoemde kaders van grondprijsberekening wordt jaarlijks bij de vast te stellen begroting een overzicht met prijzen gevoegd.

Op basis van de analyse van een concrete situatie kan het college van Heusden gemotiveerd afwijken. Hiervoor zullen criteria worden opgenomen bij het nog op te stellen tarievenoverzicht. Bij de genoemde analyse spelen de locatiegebonden specifieke omstandigheden, welke van invloed zijn op de waarde van de grond, een belangrijke rol. Beslissingen over afwijkingen van de uitgangspunten voor grondprijsberekeningen dienen steeds in complexe onderhandelingssituaties met ontwikkelaars en aannemers te worden genomen. Het gaat bovendien om veelal niet goed onderling vergelijkbare, specifieke omstandigheden. Het is daarom niet goed mogelijk op voorhand de wijze waarop de afweging tussen beleidsdoelstellingen en opbrengsten plaatsvindt, vast te leggen.

4.2 Cultuurgronden

4.2.1 Beheer

Naast de gronden die (op termijn) benodigd zijn voor de exploitatiegebieden vormen de cultuurgronden een wezenlijk onderdeel binnen het gemeentelijk grondbezit. Deze cultuurgronden worden op verschillende manieren beheerd.

Pacht

Inmiddels is in het Burgerlijk Wetboek (BW) de pachttitel opgenomen. Er is sprake van pacht indien een perceel grond met een oppervlakte van 1 ha of meer tegen een bepaalde vergoeding in gebruik wordt gegeven aan een agrariër. In onze gemeente wordt op dit moment met een tweetal vormen van pacht gewerkt:

- a. vaste pacht (pacht volgens de wet): indien een perceel in vaste pacht is gegeven, geldt dit voor een periode van 6 jaren met een automatische doorloop van telkens 6 jaren;
- b. eenmalige pacht (geliberaliseerde pacht volgens de wet): bij eenmalige pacht mag de verpachter een perceel gedurende een periode van minimaal 1 jaar en 1 dag en maximaal 12 aaneengesloten jaren verpachten.

Daarnaast bestaan er reële vermoedens dat er binnen onze gemeente op vrij grote schaal wordt onderverpacht. Onderpacht is volgens de wet niet verboden, maar is alleen toegestaan met schriftelijke toestemming van de verpachter. Onderverpachting gebeurt vooral met gronden die regulier verpacht zijn. Het probleem bij het aanpakken van de onderverpachting is de aantoonbaarheid. Via allerlei boekhoudkundige trucs is onderverpachting vrij gemakkelijk te verbergen. Sinds de

invoering van de nieuwe pachttitel van het Burgerlijk wetboek in 2007, is een voorwaarde om gronden in vaste pacht te hebben, dat de pachter bedrijfsmatig landbouw uitoefent. Wanneer de pachter dit niet doet, kan niet gesproken worden van pacht en kan de pachtovereenkomst ontbonden worden.

Kader

De gemeente Heusden staat geen onderverpachting toe.

Op dit moment worden er geen “nieuwe” gronden meer in vaste pacht uitgegeven. Het verpachten van gronden is namelijk geen doel op zich. De gemeente wil agrariërs graag helpen maar ziet dit niet als haar permanente taak. Vanuit deze optiek is het een logische keuze om de tijdelijkheid te garanderen via eenmalige pachtovereenkomsten. Echter van de bestaande pachtovereenkomsten is nog circa driekwart in vaste pacht uitgegeven. Een andere reden om cultuurgronden niet meer in vaste pacht uit te geven is dat de gemeente niet meer aan pachters vast wil zitten en dat we snel over gronden willen beschikken wanneer dat nodig mocht zijn. In het geval van vaste pacht kan dit niet zo snel. De andere kant van de medaille is dat gronden bij eenmalig pacht doorgaans minder goed onderhouden worden. De pachter is er immers niet zeker van dat hij de grond in het volgende jaar ook weer toegewezen krijgt. Dit risico kan grotendeels worden ondervangen door te gaan werken met meerjarige eenmalige (geliberaliseerde) pachtcontracten met een looptijd van bijvoorbeeld 4 jaar. Dit is een mogelijkheid die door de wet wordt geboden. Ten aanzien van verhuring van het genot van de jacht zien wij geen aanleiding voor wijziging van het huidige beleid. Dit betekent dat het recht van de jacht op de voor verhuring in aanmerking komende jachtgebieden uitsluitend aan zogenaamde Wildbeheerseenheden (WBE) wordt verhuurd.

Kader

Bij nieuwe pachtovereenkomsten geeft de gemeente omwille van de tijdelijkheid enkel nog gronden in eenmalige pacht uit.

Om over te kunnen gaan tot eenmalige pacht zal aan een aantal criteria voldaan moeten worden. Hiervoor zijn uitwerkingsregels noodzakelijk.

Beslispunt

Er wordt een uitvoeringsregeling opgesteld voor de uitgifte van cultuurgronden in eenmalige pacht.

Erfpacht

Erfpacht is een zakelijk recht waarbij onderling in vrijheid afspraken gemaakt kunnen worden. Het is een vorm van pacht waarbij de pacht niet eindigt als de verpachter sterft (of de pacht opzegt). De erfpachthouder heeft daardoor in economische zin een positie die nagenoeg gelijk is aan de positie van de eigenaar. Hij heeft ook het recht de grond die hij in erfpacht heeft te voorzien van een opstal en dit opstal (inclusief het erfpachtrecht) te verkopen. Voor de erfpacht betaalt de erfpachter aan de eigenaar (bij erfpacht vaak de blote eigenaar genoemd) jaarlijks een bedrag; de canon. In de praktijk komt het overigens vaak voor dat de canon in een keer voor de gehele looptijd van de erfpacht wordt afgekocht. In dergelijke situaties is sprake van maatwerk waardoor nader beleid niet nodig is.

Kader

De gemeente geeft in uitzonderlijke situaties gronden in erfpacht uit. Indien hiertoe wordt overgegaan, moet er sprake zijn van een maatschappelijk belang.

Verhuur

Van verhuur van cultuurgrond is sprake als het perceel kleiner is dan 1 hectare. In onze gemeente gebeurt dat om een aantal redenen zoals voor kleinvee (weilanden voor particulier gebruik) en als volkstuin. De gemeente beschikt over een wachtlijst om in aanmerking te komen voor een dergelijk weiland. Omdat ook de verhuur van gronden geen doel op zich is, heeft het de voorkeur om uitsluitend tot tijdelijke verhuur van weilanden voor particulier gebruik over te gaan voor die gronden die binnen afzienbare tijd nodig zijn voor exploitatie. Voor de resterende percelen die kleiner zijn dan 1 hectare wordt de mogelijkheid gezien om deze af te stoten.

In Drunen en Vlijmen zijn de volkstuinten ondergebracht bij een volkstuintenvereniging. In Heusden is dit niet het geval. Dit geldt zowel voor het grote als enkele kleinere complexen. Jarenlang is geprobeerd om het beheer van het grote complex onder te brengen bij een volkstuintenvereniging. Dit is tot op heden niet gelukt. De mogelijkheden om de volkstuinten in Heusden onder te brengen in een vereniging zullen nogmaals worden gezien. Vooralsnog zal er niet proactief verhuurd worden, maar om burgers te faciliteren zal op aanvragen waar mogelijk geanticipeerd worden. In het kader van de transparantie zal wel een verhuurprijs worden vastgesteld.

Kader

De gemeente gaat uitsluitend over tot tijdelijke verhuur van cultuurgronden voor die gronden die binnen afzienbare tijd nodig zijn voor exploitatie. Er worden geen gronden meer om-niet uitgegeven.

Kader

Bij de vast te stellen begroting wordt jaarlijks een overzicht met tarieven gevoegd voor pacht en verhuur van cultuurgronden en jachtrecht.

4.2.2 Verkoop

In het coalitieprogramma voor de periode 2010-2014 "Een breed en duurzaam perspectief" is opgenomen dat de verkoop van cultuurgronden alleen plaatsvindt wanneer dit past binnen de strategische doelstellingen van de gemeente. Er moet sprake zijn van een win-winsituatie. Daarnaast kan verkoop van gronden plaatsvinden wanneer dit in het belang van de realisatie van nieuwe natuur door hogere overheden wordt geëist.

De lijn zoals opgenomen in het coalitieprogramma resulteert in het volgende beleidskader.

Kader

- Cultuurgronden worden in principe niet verkocht tenzij:
 - gronden noodzakelijk zijn voor strategische doeleinden;
 - gronden een bijdrage leveren aan de versterking van de EHS;
 - verkoop noodzakelijk is in kavelruiltrajecten;
 - gronden noodzakelijk zijn voor reconstructie- en revitaliseringsprojecten;
 - er sprake is van een win-winsituatie.

Indien aan de hand van de genoemde criteria toch cultuurgronden verkocht kunnen worden dan zal hiervoor een taxateur worden ingeschakeld. Per situatie zal de gewenste strategie worden bepaald teneinde een zo hoog mogelijke opbrengst te kunnen genereren.

Indien besloten wordt tot verkoop van cultuurgronden waarop nog een regulier (vast) pachtcontract rust dan dient deze grond volgens titel 7.5 (pacht) BW eerst aangeboden te worden aan de pachter. Indien deze geen interesse heeft, dan kan er aan andere geïnteresseerden verkocht worden. Wel geldt hierbij het adagium dat koop geen pacht breekt, dus dat de grond in verpachte staat verkocht moet worden. Dat heeft als gevolg dat de opbrengst minder is dan wanneer de grond in niet verpachte staat verkocht wordt.

Het aankopen van cultuurgronden is geen doel op zich. Toch koopt de gemeente cultuurgronden aan in het kader van de kavelruil om het proces op gang te kunnen brengen maar ook op gang te kunnen houden. De aankoop van cultuurgronden is echter zodanig beperkt en doorgaans maatwerk dat het in deze kadernota verder buiten beschouwing kan blijven.

Kader

Bij verkoop van cultuurgronden zal een taxateur worden ingeschakeld waarbij per situatie de gewenste strategie wordt bepaald teneinde een zo hoog mogelijke opbrengst te kunnen genereren.

4.3 Groenstroken en overtollige panden

Regelmatig ontvangt de gemeente verzoeken van inwoners om een groenstrook, grenzend aan de woning/tuin aan te mogen kopen ter vergroting van het perceel en/of de tuin. Een aantal criteria waaronder de gemeente tot verkoop van groenstroken overgaat, is opgenomen in het Groenstructuurplan Heusden. In het groenstructuurplan wordt onderscheid gemaakt tussen gemeentelijke groenstructuren die al dan niet van een maatschappelijk belang zijn voor de samenleving. Valt een groenstrook in een groenstructuur die van maatschappelijk belang is, dan is verkoop niet aan de orde. Wel kan tot verkoop van groenstroken worden overgegaan als ze niet van vitaal belang zijn voor het gemeentelijk groenbeleid en dus niet behoren tot de gemeentelijke groenstructuur. Het gaat hierbij om zogenaamd 'buurtgroen'. Alle voorwaarden waaronder tot verkoop van groenstroken wordt overgegaan maken onderdeel uit van de Uitvoeringsregeling verkoop groenstroken. Uitsluitend op initiatief van onze inwoners gaat de gemeente over tot verkoop van groenstroken. Indien een groenstrook beschouwd kan worden als een zelfstandige bouwkaavel en voor verkoop in aanmerking komt, wordt deze verkocht volgens de procedure voor de verkoop van bouwkaavels. Als een bouwkaavel alleen gerealiseerd kan worden door gebruik te maken van een deel van een aangrenzend perceel, dan wordt hiervoor een afzonderlijk raadsbesluit gevraagd. Van de aankoop van groenstroken door de gemeente is zelden sprake en dit kan daarom in deze grondnota buiten beschouwing blijven.

Op dit moment wordt in sommige situaties nog tot verhuur van groenstroken overgegaan waarbij de enkele argumentatie wordt gehanteerd dat de groenstrook pas op langere termijn door de gemeente benodigd is. Bij de verhuur van groenstroken gaan de kosten en baten niet gelijk op. Het heeft dan ook de voorkeur in de toekomst niet meer tot verhuur van groenstroken over te gaan maar uitsluitend tot verkoop, behoudens in die situaties waarbij er een maatschappelijke rechtvaardiging voor verhuur bestaat.

Door aankoop van een groenstrook worden de bouw mogelijkheden van het gehele perceel vergroot. Het maximale bebouwingspercentage heeft immers betrekking op het totale oppervlak van het nieuw ontstane perceel dat in zijn geheel als bouwkaavel mag worden gezien. Het ligt dan ook voor de hand om voor verkoop van groenstroken een marktconforme benadering aan te houden en de verkoopprijs voor bouwkaavels te hanteren.

Kader

De gemeente gaat uitsluitend op initiatief van onze inwoners over tot verkoop van groenstroken. Er wordt enkel tot verhuur van groenstroken overgegaan als daarvoor een maatschappelijke rechtvaardiging bestaat.

Kader

Bij de vast te stellen begroting wordt jaarlijks een overzicht met tarieven gevoegd voor verkoop en verhuur van groenstroken. Als verkoopprijs voor groenstroken wordt de verkoopprijs voor bouw kavels gehanteerd.

Beslispunt

Er wordt een uitvoeringsregeling met verkoopcriteria opgesteld voor groenstroken.

De verkoop van de overtollige panden (inclusief gronden) die verder niet benodigd zijn voor de ontwikkeling van een gebied, kan op diverse manieren plaatsvinden. Dit kan bijvoorbeeld via inschrijving of op een meer gebruikelijke wijze via een makelaar (wat misschien tot een hogere opbrengst kan leiden). De keuze hiervoor wordt situationeel bepaald waarbij diverse factoren een rol spelen.

Kader

Bij de verkoop van overtollige panden zal situationeel worden bepaald op welke wijze de verkoop marktconform plaatsvindt.

4.4 Overgangsregeling

Zoals al aangegeven in de inleiding is deze nota grondbeleid als kadernota opgesteld. Dit betekent dat de nota op hoofdlijnen is geschreven. Deze nota vervangt alle voorafgaande nota's Grondbeleid deel 1 en 2 en de grondnota's 2002 tot en met 2005 voor wat betreft de kaders. Deze nota's zijn echter ook uitvoeringsgericht en fungeren daarmee als spoorboekje voor de organisatie. Omdat er aan deze kadernota diverse uitvoeringsregelingen (beslispunten) gehangen zijn die nog verder uitgewerkt moeten worden, moeten er afspraken gemaakt worden over hoe we deze overgangperiode willen overbruggen. De bijlagen 6 tot en met 9 geven voor de diverse uitvoeringsregelingen alvast een doorkijk. Het ligt voor de hand om het uitvoeringsbeleid, zoals opgenomen in de voorafgaande nota's vooralsnog te hanteren tot het moment dat het beleid is vervangen door nieuwe uitvoeringsregelingen. Op dat moment kunnen alle voorafgaande nota's in zijn geheel worden ingetrokken. Waar het nu al mogelijk is om bij de uitvoering te handelen in overeenstemming met de lijn van deze kadernota, wordt hierop alvast geanticipeerd.

Bijlage 1: Overzicht van relevante vigerende beleidsnotities per 1 januari 2010

Nota volkshuisvesting 2030 (vastgesteld 16 december 2008);

Structuurvisie, gedeelde ambities (vastgesteld 21 juli 2009), waarvan de bestemmingsplannen zijn afgeleid;

Kaderstelling beleid gemeentelijke eigendommen (vastgesteld 23 september 2008);

Sociaal economisch plan 2007-2011 (vastgesteld 23 januari 2007);

Gemeentelijk verkeers- en vervoersplan (geplande vaststelling medio 2010);

Groenstructuurplan (vastgesteld 24 maart 2009);

Beleids- en actieplan recreatie en toerisme gemeente Heusden 2004-2010 (vastgesteld 6 oktober 2004);

Gebiedsvisies zoals Corridorstudie A59 (instemming 19 augustus 2008).

Bijlage 2: Begrippenlijst

Actief grondbeleid:

Bij actief grondbeleid vindt de verwerving vooruitlopend op de ontwikkeling, in welke vorm dan ook, plaats. Hierdoor ontstaat de gewenste handelingsvrijheid op tal van beleidsvelden.

Residuele grondwaarde:

Dit is een waardemethode waarbij de grondprijs volgt uit de vrij-op-naamprijs minus BTW/OVB en alle bouwgerelateerde kosten.

Grondquote:

De grondquote is dat gedeelte van de stichtingskosten dat wordt toegerekend aan de grond.

Comparatieve methode:

Dit is een waardemethode waarbij mede wordt gelet op prijzen van vergelijkbare kavels in direct omliggende of anderszins vergelijkbare gemeenten in de regio.

Bijlage 3: Overzicht kaders

Actief grondbeleid

Voordat de afweging wordt gemaakt tot het voeren van een actief grondbeleid, vindt er een beoordeling op de volgende onderdelen plaats:

- de mogelijkheid tot waardeontwikkeling voor de gemeente. Als waardeontwikkeling kan worden verwacht, ligt de keuze voor actief grondbeleid voor de hand. Indien echter een negatief planresultaat wordt verwacht en er geen of onvoldoende mogelijkheden tot verevening zijn, zal het in financieel opzicht voordeliger zijn om faciliterend grondbeleid te voeren en kosten te verhalen op de initiatiefnemer;
- het risicoprofiel. Het productieproces van grond kent risico's. Het is dan ook van belang om vooraf de (financiële) risico's in beeld te hebben en hierbij de afweging te maken in hoeverre de gemeente de risico's zelfstandig wil en kan dragen. Indien geconcludeerd wordt dat er sprake is van een te groot risico is het voeren van een actief grondbeleid ongewenst;
- de ontwikkelingstermijn in combinatie met de mogelijkheid tot het verwerven van de grond. Indien vooraf kan worden ingeschat dat grondverwerving door de gemeente prijsopdrijvend werkt of weinig kans van slagen biedt, ligt de keuzen voor het voeren van actief grondbeleid niet voor de hand. Als op korte termijn dient te worden ontwikkeld en de eigenaar kan en wil zelf realiseren, is het sluiten van een exploitatieovereenkomst aan te bevelen boven actief verwerven. Wanneer per gebiedsontwikkeling een verwervingplan wordt opgesteld waarin de grondeigenaren en hun motieven voor grondbezit zichtbaar worden gemaakt, kan een inschatting worden gemaakt van de slagingskans van een actief beleid;
- het gemeentelijke ambitieniveau. Voor sommige locaties is ontwikkeling voorstelbaar maar heeft deze ontwikkeling niet meteen prioriteit binnen het gemeentelijke ambitieniveau. In een dergelijke situatie wordt niet gekozen voor een actief grondbeleid;
- noodzaak tot het voeren van regie. In bepaalde situaties wil de gemeente meer sturen om haar doelen te bereiken. Dan ligt de keuze voor een actief grondbeleid voor de hand;
- specifiek benodigde deskundigheid. Indien voor de ontwikkeling van een bepaalde locatie specifieke deskundigheid wordt vereist, is het te overwegen van een actief grondbeleid af te zien.

Publiek-private samenwerking

Voordat de keuze voor een PPS-constructie wordt gemaakt, vindt er een beoordeling op de volgende onderdelen plaats:

- grondpositie; hebben andere (ontwikkende) partijen in het betreffende gebied gronden in handen waardoor een geheel gemeentelijke grondexploitatie zo goed als uitgesloten is?
- beheersbaarheid van de kasstromen; hoe hoog zijn de voorinvesteringen (aankoop, bodemsanering bijvoorbeeld) en is het verantwoord deze als gemeente geheel te dragen in relatie tot de verwachte opbrengsten?
- beperking van de financiële risico's; door in een PPS afspraken te maken over bijvoorbeeld afzet van bouwrijpe grond (afnameplicht) kunnen risico's worden afgedekt.

- inzet van expertise; als de gemeente de expertise mist van een bepaalde (specifieke) ontwikkeling kan een marktpartij deze aanvullen. Ook kan een marktpartij risico's reduceren waarop hij kan sturen.

Exploitatieplan

Bij de ontwikkeling van gronden wordt vooraf de afweging gemaakt of actieve verwerving en de hiermee gemoeide financiële en personele consequenties opwegen tegen de regie- en kostenverhaalsmogelijkheden van de Grondexploitatiewet.

Bij iedere locatieontwikkeling van meer dan 1 hectare en bij binnenstedelijke herstructurering wordt vooraf een verwervingsplan aan het college voorgelegd. Hiermee wordt in een vroegtijdig stadium bekend wat de eigendomsverhoudingen zijn, welke instrumenten ingezet kunnen worden, welke samenwerkingsvormen wenselijk of noodzakelijk zijn en worden de plannings- en financiële risico's in beeld gebracht.

Grondprijsbeleid

Woningbouw (projectmatig) vrije sector:
Residuele grondwaarde in de vorm van een genormeerde grondquote over de v.o.n.-prijs.

Woningbouw en particuliere kavels voor sociale huur en koop:
Vaste grondprijs per kavel.

Vrije sector woningbouw op particulier kavels:
Vaste prijs per m2 met mogelijkheid van differentiatie.

Voorzieningen van algemeen belang (niet-commercieel):
Vaste grondprijs per m2.

Kantoren en bedrijven:
Comparatief per m2 grond of per m2 bvo.

Winkels en horeca:
Comparatief per m2 bvo.

Vastellen grondprijzen:
Aan de hand van genoemde kaders van grondprijsberekening wordt jaarlijks bij de vast te stellen begroting een overzicht met prijzen gevoegd.

Beheer cultuurgronden

De gemeente Heusden staat geen onderverpachting toe.

Bij nieuwe pachtovereenkomsten geeft de gemeente omwille van de tijdelijkheid enkel nog gronden in eenmalige pacht uit.

De gemeente geeft in uitzonderlijke situaties gronden in erfpacht uit. Indien hiertoe wordt overgegaan, moet er sprake zijn van een maatschappelijk belang.

De gemeente gaat uitsluitend over tot tijdelijke verhuur van cultuurgronden voor die gronden die binnen afzienbare tijd nodig zijn voor exploitatie. Er worden geen gronden meer om-niet uitgegeven.

Bij de vast te stellen begroting wordt jaarlijks een overzicht met tarieven gevoegd voor pacht en verhuur van cultuurgronden en jachtrecht.

Verkoop cultuurgronden

- Cultuurgronden worden in principe niet verkocht tenzij:
 - gronden noodzakelijk zijn voor strategische doeleinden;
 - gronden een bijdrage leveren aan de versterking van de EHS;
 - verkoop noodzakelijk is in kavelruiltrajecten;
 - gronden noodzakelijk zijn voor reconstructie- en revitaliseringsprojecten;
 - er sprake is van een win-winsituatie.

Bij verkoop van cultuurgronden zal een taxateur worden ingeschakeld waarbij per situatie de gewenste strategie wordt bepaald teneinde een zo hoog mogelijke opbrengst te kunnen genereren.

Groenstroken en overtollige panden

De gemeente gaat uitsluitend op initiatief van onze inwoners over tot verkoop van groenstroken. Er wordt enkel tot verhuur van groenstroken overgegaan als daarvoor een maatschappelijke rechtvaardiging bestaat.

Bij de vast te stellen begroting wordt jaarlijks een overzicht met tarieven gevoegd voor verkoop en verhuur van groenstroken. Als verkoopprijs voor groenstroken wordt de verkoopprijs voor bouw kavels gehanteerd.

Bij de verkoop van overtollige panden zal situationeel worden bepaald op welke wijze de verkoop marktconform plaatsvindt.

Bijlage 4: Overzicht beslispunten

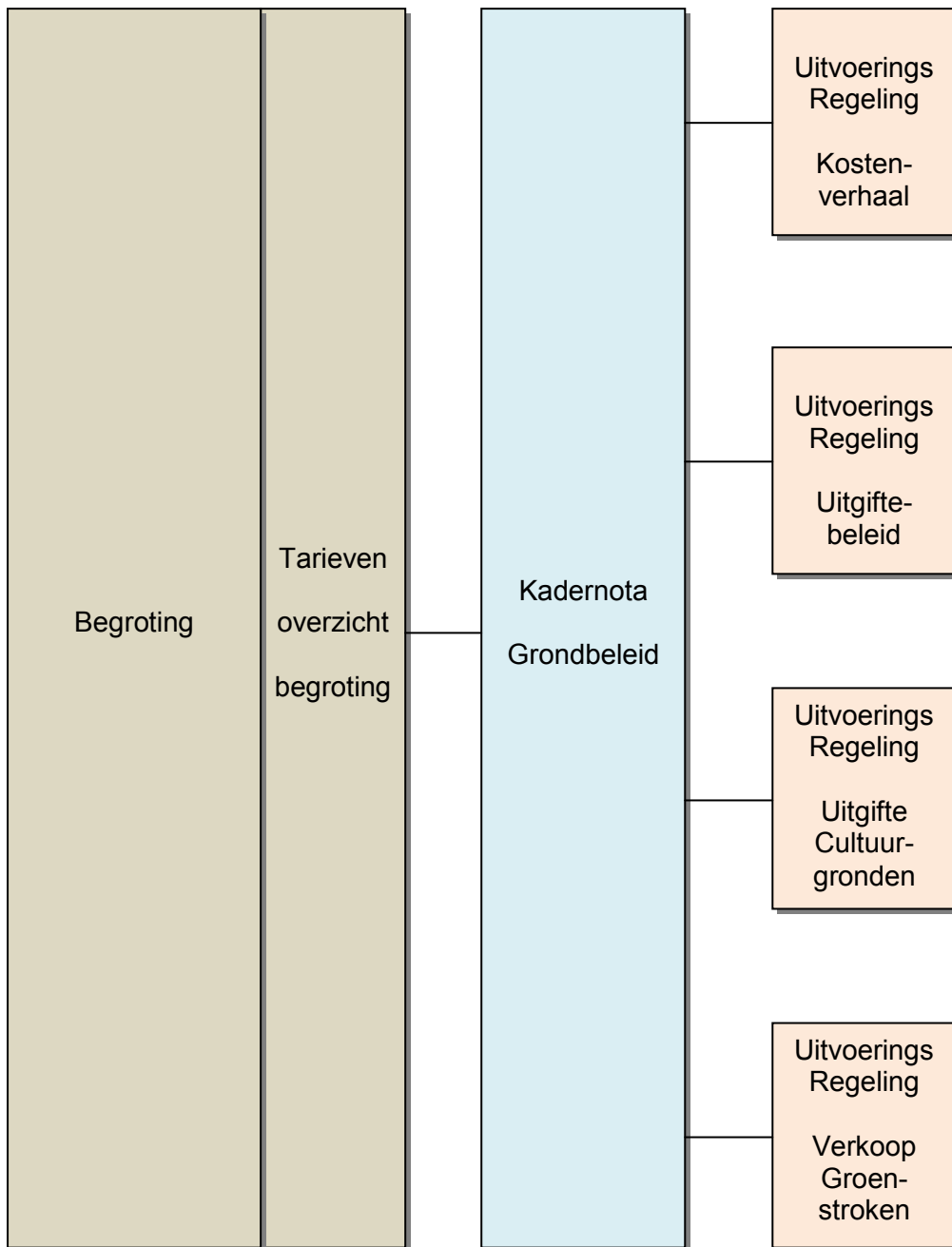
Er wordt een uitvoeringsregeling over kostenverhaal opgesteld.

Omdat het uitgiftebeleid ook een volkshuisvestelijke aangelegenheid is en bovendien erg uitvoeringsgericht is, wordt hiervoor een afzonderlijke uitvoeringsregeling opgesteld.

Er wordt een uitvoeringsregeling opgesteld voor de uitgifte van cultuurgronden in eenmalige pacht en de verhuring van het genot van de jacht. Hierin zal tevens een mandaatregeling worden opgenomen.

Er wordt een uitvoeringsregeling met verkoopcriteria opgesteld voor groenstroken.

Bijlage 5: Schema kadernota, uitvoeringsregelingen en tarievenoverzicht



Bijlage 6: Doorkijk uitvoeringsregeling kostenverhaal

Kostenverhaal borgen door het volgen van een stappenplan per locatie-ontwikkeling.

1. in principe actief grondbeleid, tenzij...(zie beoordelingskader uit de Kadernota Grondbeleid)
2. indien actief niet lukt dan overgaan tot anterieure overeenkomst (voor ieder plan nagaan of het overgangsrecht geldt).
 - a. In geval van bouwclaimovereenkomst, hier terughoudend mee omgaan en concreet maken/exitregeling afspreken voor als claim niet (tijdig) kan worden ingewilligd.

Aandachtspunten bij anterieure overeenkomsten:

- b. welke kosten verhalen (meer vrijheid dan posterieur).
 - c. een (minimale of maximale) termijn voor het onderhandelingsproces in verband met de koppeling van het exploitatieplan aan het ruimtelijke besluit;
 - d. toepassen protocol exploitatieovereenkomst en exploitatieplan (zie hieronder)
 - e. modeexploitatieovereenkomst en –plan opstellen dat in principe altijd geldt
 - f. planschadeverhaal deel laten uitmaken van exploitatieovereenkomst
3. indien anterieur niet lukt, dan overgaan tot vaststellen exploitatieplan en aangaan van posterieure overeenkomsten. Aandachtspunt:
 - a. afstemming interne procedure ruimtelijk besluit en exploitatieplan / verwervingsstrategie
4. indien posterieure overeenkomsten niet lukt, een exploitatiebijdrage op basis van een exploitatieplan in rekening brengen bij bouwvergunning.

Protocol exploitatieovereenkomst en exploitatieplan

Geen gebruik maken van de facultatieve wettelijke mogelijkheid om een exploitatieverordening vast te stellen, maar onderstaande punten wel beleidsmatig (voor de interne organisatie) bepalen, om te voorkomen dat voor ieder ruimtelijk plan opnieuw het wiel wordt uitgevonden.

- een procedure opstellen voor de omgang met particuliere eigenaren die een overeenkomst willen aangaan (een gemeente kan zichzelf een onderhandelingsplicht opleggen);
- indieningsvereisten opstellen voor een verzoek tot het sluiten van een overeenkomst;
- planschadeovereenkomsten integraal deel laten uitmaken van de exploitatieovereenkomst;
- hoe wordt aangehaakt bij de inspraak en besluitvorming over de ruimtelijke ordening;
- een (minimale of maximale) termijn voor het onderhandelingsproces in verband met de koppeling van het exploitatieplan aan het ruimtelijke besluit;
- het verplicht stellen van betalingsgaranties (bijvoorbeeld een bankgarantie);
- aanleg van de openbare ruimte door de gemeente (of wanneer door de particuliere eigenaar).

Kostenverhaal met structuurvisie als basis

1. Door de verplichte uitvoeringsparagraaf van de structuurvisie te gebruiken om zaken als kosten aan bovenwijkse voorzieningen in beeld te brengen, ruimtelijke ontwikkelingen aan te geven en bovenplans kostenverhaal (bovenplanse verevening) mogelijk te maken, wordt optimaal gebruik gemaakt van de mogelijkheden van kostenverhaal binnen de Wet ruimtelijke ordening.
2. Een dergelijke paragraaf kan in de vorm van een Nota Bovenwijkse Voorzieningen. De wet biedt op basis van de structuurvisie daarnaast de mogelijkheid om een fonds op te richten waaraan afdrachten kunnen worden gedaan die afgedwongen kunnen worden. Een dergelijk fonds wordt al informeel gehanteerd bij grondexploitaties, maar door het te formaliseren ontstaat een wettelijke basis voor kostenverhaal.

Bijlage 7: Doorkijk uitvoeringsregeling uitgiftebeleid

1. INLEIDING

In de kadernota grondbeleid is aangegeven dat voor het gemeentelijk gronduitgiftebeleid een afzonderlijke uitvoeringsregeling zal worden opgesteld. Het huidige gemeentelijke gronduitgiftebeleid rust op drie pijlers: het hanteren van een wachtlijst, het stellen van bindingseisen¹ en/of selectiecriteria en het opleggen van verkoopvoorwaarden.

Behoeft en noodzaak om tot aanpassing van de huidige uitvoeringsregeling over te gaan vloeien voort uit zowel het eigen gemeentelijk beleid (Nota Volkshuisvesting 2030), marktontwikkelingen en een daartoe strekkend arrest van de Hoge Raad op grond van de bepalingen op dit gebied in de Huisvestingswet.

Hieronder wordt nader ingegaan op de huidige regelgeving, de ontwikkelingen die noodzaken tot aanpassing van de regelgeving en de voor de toekomst voorgestelde regelgeving.

2. HUIDIGE REGELGEVING

Wachtlijst en bindingseisen/selectiecriteria

De gemeentelijke regels met betrekking tot het aanhouden van wachtlijsten voor bouwkvavels voorzien op dit moment in:

- a. bindingseisen aan de gemeente om als kandidaat tot de wachtlijst te worden toegelaten;
- b. selectiecriteria, waarbij de volgorde van inschrijving wordt gehanteerd.

Verkoopvoorwaarden

Voor wat betreft de in de inleiding genoemde verkoopvoorwaarden, hanteren we als gemeente op dit moment de volgende bedingen:

- a. verplichting tot zelfbewoning gedurende een termijn van vier jaar;
- b. verbod op doorverkoop, behoudens ontheffing, ook voor een termijn van vier jaar;
- c. boetebeding van € 50.000,-- bij niet-naleving van de voorwaarden;
- d. kettingbeding gerelateerd aan de genoemde termijn van vier jaar;

De opname van deze bedingen in de verkoopvoorwaarden hebben tot doel vroege doorverkoop met winst (speculatie) te voorkomen.

3. ONTWIKKELINGEN

Met de vaststelling van de Nota Volkshuisvesting 2030 door de gemeenteraad op 16 december 2008 zet de gemeente Heusden in op facilitering van de groei van het aantal inwoners (natuurlijke groei en vestigers).

Het stellen van bindingseisen aan de gemeente Heusden die een voorrangspostie van wachtlijstkandidaten garandeert, sluit vestigers uit. Daarmee staat dit haaks op de geformuleerde beleidsdoelstelling van inwonertoename en kan deze voorwaarde ook niet langer worden gehandhaafd.

Verder maken marktontwikkelingen zoals de stagnerende verkoop van appartementen het strikt blijven hanteren van de geformuleerde bindingseisen ook niet logisch.

Ten slotte maakt het eerdergenoemde arrest van de Hoge Raad aanpassing van de huidige gemeentelijke regelgeving op het gebied van gronduitgifte ook in juridisch opzicht noodzakelijk. Het hanteren van een wachtlijst is immers alleen dan toegestaan als daardoor geen woningzoekenden worden uitgesloten. Het hanteren van bindingseisen of toelatingsvoorwaarden staat hiermee op gespannen voet. Door het stellen van bindingseisen

¹ *Randvoorwaarde om voor plaatsing op de wachtlijst in aanmerking te komen. Heeft betrekking op het aanwezig zijn van een bepaalde maatschappelijke of economische binding met de gemeente in kwestie.*

worden bepaalde categorieën woningzoekenden namelijk uitgesloten en wordt dus feitelijk ingegrepen in de woonruimteverdeling. Een en ander is in strijd met de Huisvestingswet. Aldus het oordeel van de Hoge Raad in zijn arrest van 14 april 2004 (nr. 05/036).

De Hoge Raad oordeelde in het betreffende arrest overigens positief over de toelaatbaarheid van anti-speculatiebedingen zoals die in onze huidige verkoopvoorwaarden zijn opgenomen. Het hanteren van dergelijke bedingen levert volgens de Hoge Raad in beginsel immers geen onaanvaardbare beperking op in het recht van vrije vestiging. De bedingen leveren evenmin een onaanvaardbare doorkruising op van de Huisvestingwet.

4. VOORGESTELDE REGELGEVING

Op basis van het bovenstaande zal duidelijk zijn dat het blijven hanteren van bindingseisen etc. die een vrije vestiging van woningzoekenden in de weg staat, niet langer aan de orde kan zijn.

Voorgesteld wordt dan ook om de inschrijving voor kaveluitgifte voor iedereen open te stellen en in vervolg daarop het hanteren van een wachtlijst af te schaffen. Belangstellenden kunnen in het voorkomende geval inschrijven op een gemeentelijke kaveluitgifte. In geval van overinschrijving zal uitgifte op basis van loting plaatsvinden.

Het hanteren van een overgangsregeling met een daaraan inherente voorrangspositie voor de personen die op de huidige wachtlijst staan is weliswaar sympathiek ten opzichte van de personen in kwestie, maar in juridisch opzicht simpelweg niet realiseerbaar.

Met de bedoeling speculeren op de huizenmarkt zo veel mogelijk tegen te gaan, wordt voorgesteld de onder a. t/m c. genoemde anti-speculatiebedingen te handhaven. Een en ander met de kanttekening dat het absolute bedrag van € 50.000,-- zoals dat op dit moment als boetebeding is opgenomen, wordt vervangen door een nog nader te bepalen percentage van de koopsom. Mede op basis van bestaande jurisprudentie kan het strikt hanteren van de huidige boete als een onevenredig zware sanctie uitvallen. Het kettingsbeding zoals dat nu onder d. is opgenomen kan vervallen. Uitgaande van verwerving van de woning tegen een marktconforme prijs valt voor de nieuwe eigenaar bij doorverkoop immers nauwelijks speculatiewinst te boeken.

5. CONCLUSIE

- Inschrijving voor de uitgifte van bouw kavels openstellen voor iedereen.
- Afschaffen van de wachtlijst voor bouw kavels.
- Uitgifte van kavels op basis van inschrijving plaats laten vinden.
- Handhaven van de anti-speculatiebedingen a t/m c.

6. WERKWIJZE

De gemeente Heusden werkt al jaren met een wachtlijst voor bouw kavels met bindingseisen. Door jurisprudentie zijn we genoodzaakt om deze werkwijze nader te bezien. Het is immers niet meer mogelijk om bindingseisen te stellen aan de kaveluitgifte. Dit neemt niet weg dat we alsnog bezien hebben in hoeverre er mogelijkheden zijn om op de een of andere wijze tegemoet te komen aan allen die al jaren lang staan ingeschreven op de wachtlijst voor kavelzoekenden. Er is gekeken naar de mogelijkheden van genoegdoening voor deze groep in de vorm van een overgangsregeling. De jurisprudentie geeft aan dat in de voorwaarden voor toegang tot bouw kavels het soms wel geoorloofd is om eisen te stellen (maar geen bindingseisen). Eisen ten aanzien van anciënniteit bijvoorbeeld. Dat zou een oplossing kunnen betekenen voor personen die al lang geleden op de wachtlijst zijn gekomen (oudste rechten gaan vóór), maar ook voor hen die eveneens lang geleden tot diezelfde wachtlijst zijn geweigerd. Als die laatste groep (de “weigeraars”) met succes bij de rechter kan aanvoeren dat zij al lang geleden op de lijst hadden willen staan, heeft ook zij recht om mee te doen aan de verdeling van bouw kavels en mag deze groep (bij meer gegadigden) ook meedoen met het loten. Gegeven de jurisprudentie (met alle nuancering) lijkt het per direct afschaffen van de wachtlijst voor bouw grond de enige voor de hand liggende keuze. In het verlengde hiervan stellen wij voor om aan alle kandidaten het inschrijfgeld en de 2-jaarlijkse

administratiekosten te retourneren waardoor in ieder geval niet de (weliswaar ontorechte) indruk wordt gewekt dat de gemeente met de wachtlijst inkomsten heeft gegenereerd.

Bijlage 8: Doorkijk uitvoeringsregeling uitgifte cultuurgronden in geliberaliseerde (korte) pacht

1. De begrippen ‘bedrijfsmatig’ en ‘volwaardig’

Inleiding

Sinds 1 september 2007 is de Pachtwet uit 1958 vervangen door Titel 7.5 (Pacht) van het Burgerlijk Wetboek. Een van de belangrijkste wijzigingen is dat er nu sprake moet zijn van het bedrijfsmatig uitoefenen van de landbouw voor het kunnen kwalificeren van een overeenkomst als pacht. Dit begrip is voor een deel al gedefinieerd in de rechtspraak, maar men is nog niet tot een eenduidige definitie gekomen. Het houdt in ieder geval in dat de uitgifte van cultuurgronden in geliberaliseerde (korte) pacht alleen mogelijk is indien het gebeurt aan agrariërs welke bedrijfsmatig de landbouw beoefenen.

Wel is inmiddels duidelijk dat bedrijfsmatig de landbouw beoefenen iets anders is dan een volwaardig landbouwbedrijf hebben. Wanneer een bedrijf maar 10 koeien heeft, dan kan er al wel sprake zijn van ‘bedrijfsmatig’ maar nauwelijks van ‘volwaardig’.

In de grondnota van 1997 werd uitsluitend pachtgrond uitgegeven aan agrariërs waarbij sprake is van een volwaardig bedrijf. Er bestaan geen landelijke normen voor het vaststellen van de volwaardigheid van een bedrijf. Bovendien hebben zich maatschappelijke en economische ontwikkelingen voorgedaan waardoor de meeste agrariërs anno 2010 genoodzaakt zijn om elders inkomsten te genereren.

Bedrijfsmatig

Het vaststellen of een agrariër bedrijfsmatig met landbouw bezig is, kan gedaan worden aan de hand van een verstrekte milieuvergunning, aanmelding van het bedrijf bij het ministerie van LNV in de zin van het Landbouwbesluit of op basis van een recente gecombineerde opgave (meitelling). Bij nog verdere twijfel kan een advies gevraagd worden aan Stichting advisering Agrarische Bouwaanvragen (SAAB). Vanzelfsprekend zijn veel meer mensen bedrijfsmatig met landbouw bezig dan dat er mensen zijn met een volwaardig agrarisch bedrijf.

Volwaardig

De bedrijfsomvang en het bedrijfstype van agrarische bedrijven worden meestal vastgesteld met behulp van Nederlandse grootte-eenheden (nge). De nge wordt ook veel gebruikt in regelgeving van overheden, al is ze daar niet speciaal voor bedoeld. De nge is een economische maatstaf, die elke 2 jaar wordt herzien. De normen worden berekend voor de rubrieken uit de Landbouwtelling die de bedrijfsomvang bepalen.

Om te berekenen hoe groot een bepaald bedrijf is, heeft het Landbouw Economisch Instituut (LEI) van de universiteit in Wageningen een rekenmodule ontwikkeld. Deze is in te vullen op: <http://www3.lei.wur.nl/neg> Na invulling van de juiste gegevens kan een rapport uitgedraaid worden waarop staat aangegeven hoeveel nge het betreffende bedrijf is.

Een volwaardig bedrijf is een moeilijk te omschrijven en te kwantificeren begrip. Afhankelijk van het doel van de vraag kan het bijvoorbeeld gedefinieerd zijn als voldoende productieve werkgelegenheid op een bedrijf voor tenminste een persoon, of een bepaald niveau aan toegevoegde waarde of de continuïteitskansen onder toekomstig beleid. Bij het laatste heeft ook de financiering van het bedrijf invloed. Er kan ook voor een combinatie van factoren worden gekozen, bijvoorbeeld een dagtaak met een ‘redelijk’ inkomen. Vaak wordt de bedrijfsomvang (gemeten in nge) als indicator gebruikt om te bepalen of een bedrijf al dan niet volwaardig is. De nge zijn echter normen. De werkelijk gemeten economische omvang bij individuele bedrijven zal dan ook afwijken van de norm, waardoor het LEI bij voorkeur niet spreekt over volwaardigheid gekoppeld aan een normatieve bedrijfsomvang.

2. Verdeling van de grond

Vanaf 1997 is per bedrijf door de gemeente bepaald hoeveel cultuurgrond aan het betreffende bedrijf in geliberaliseerde pacht werd gegeven. Afhankelijk van de grootte van het bedrijf werd een aantal hectare toegekend. De kleinere bedrijven kregen meer hectares toebedeeld dan de grote. Er werd bij deze verdeling geen gebruik gemaakt van absolute gegevens, maar van de gebieds- en bedrijfskennis van de behandelend ambtenaar. Voor de continuïteit van het pachtbeleid is deze werkwijze niet zonder risico's en het is gewenst om een systeem te ontwikkelen dat objectief en persoonsonafhankelijk kan functioneren.

Hierbij dient allereerst vastgesteld te worden wanneer er sprake is van een volwaardig bedrijf. Om dit te objectiveren moet eens in de zoveel tijd vastgesteld worden hoeveel nge een bedrijf minimaal moet hebben om als volwaardig te worden te kunnen worden bestempeld. Dit zullen we dus nog nader moeten bepalen.

Wanneer de volwaardigheid is vastgesteld, moet bepaald worden voor hoeveel pachtgrond een bedrijf vervolgens in aanmerking komt. Op dit moment wordt hierbij de omvang van het bedrijf in hectares als criterium gehanteerd. Er wordt dan zowel gekeken naar de gronden die in eigendom zijn als naar de gronden die via de vaste pacht worden gebruikt. Hierbij krijgen de kleine bedrijven meer gronden toebedeeld dan de grote bedrijven. Ook zijn er een onder- en bovengrens gesteld. Deze ondergrens is gesteld met de gedachte dat bedrijven een zekere omvang moeten hebben om volwaardig te kunnen zijn. De bovengrens is gesteld vanuit de redenering dat bedrijven met een grotere omvang geen geliberaliseerde pachtgrond van de gemeente nodig hebben om rendabel te kunnen opereren.

Wanneer dit systeem vertaald wordt naar het systeem dat gebaseerd is op nge dan dient ook een onder- en bovengrens vastgesteld te worden. Deze grenzen zullen op een later tijdstip worden vastgelegd. Vervolgens zal een matrix opgesteld worden waarin voor diverse klassen de hoeveelheid nge wordt gekoppeld aan een percentage van de jaarlijks uitgeefbare hoeveelheid pachtgrond. Hierbij zal de optie om te gaan werken met meerjarige eenmalige (geliberaliseerde) pachtcontracten (met een looptijd van bijvoorbeeld 4 jaar) worden bezien.

Uitgangspunt is dat een bedrijf gelegen moet zijn binnen de grenzen van de gemeente Heusden om voor pachtgrond in aanmerking te komen.

3. Prijs van de grond

Sinds 1997 werkt de gemeente Heusden met vaste prijzen voor geliberaliseerde pacht. De laatste jaren is de vaste prijs afhankelijk gemaakt van de vrije verkeerswaarde van de grond. De maximumprijs bedroeg hierbij steeds €750 per hectare. Dit is weliswaar hoger dan de (volgens het pachtprizenbesluit) vastgestelde prijzen voor reguliere (vaste) pacht maar veel lager dan de prijzen zoals die op dit moment in de vrije markt gelden. Bovendien kan het onderverpachting in de hand werken doordat er ruimte is tussen de vaste prijs en de werkelijke marktwaarde.

Voorgesteld wordt om in de toekomst de prijs afhankelijk te maken van de taxatiewaarde van de grond. Aangezien er sinds 2006 actief kavelruil plaatsvindt in Heusden, zijn veel percelen in dat kader getaxeerd. Om deze taxatiewaarden actueel te houden zullen er in de toekomst voor de geliberaliseerde pacht nieuwe taxatierondes moeten plaatsvinden, hetgeen uiteraard kosten met zich mee gaat brengen.

Bijlage 9: Doorkijk uitvoeringsregeling verkoop groenstroken

Inleiding

In het Groenstructuurplan Heusden is een aantal criteria opgenomen waaronder een groen- of reststrook verkocht mag worden. Maar er bestaan ook nog andere criteria die niet genoemd worden. Zo wordt er bijvoorbeeld niets geschreven over de ontwikkeling van plannen op de betreffende groenstrook.

Definitie

Daarnaast verdient het aanbeveling om tot een eenduidige definitie te komen van groen- en reststroken. Op dit moment is het onduidelijk wat nu precies een groenstrook en wat een reststrook is. Het heeft onze voorkeur hiervoor één term te hanteren om verwarring te voorkomen. Voorgesteld wordt om vanaf nu alleen nog maar te spreken over groenstroken en de term reststroken te laten vervallen. Onder groenstroken wordt vervolgens verstaan: “percelen grond, deel uitmakend van de openbare ruimte, niet zijnde landbouwgrond en beplant en onderhouden door de gemeente”. Vervolgens kan bepaald worden onder welke voorwaarden een dergelijke groenstrook (of deel van een groenstrook) voor verkoop in aanmerking komt.

Voorwaarden verkoop groenstroken

Er wordt overgegaan tot verkoop van een groenstrook onder de volgende voorwaarden:

1. het perceel in de toekomst niet nodig is voor de uitvoer van gemeentelijke plannen in welke vorm dan ook;
2. het perceel niet nodig is voor het onderhoud van wegen, gebouwen en groenstructuren;
3. het perceel geen onderdeel uitmaakt van een door de gemeenteraad in het Groenstructuurplan benoemde groenstructuur;
4. de verkoop van het perceel niet zorgt voor een onnatuurlijke verspringing van de perceelsgrenzen of zorgt voor verbrokkeling van het overige groen in de buurt;
5. er geen verkeershinder ontstaat;
6. de aanvrager eigenaar en woonachtig is op een aangrenzend perceel;
7. de aanvrager de enige is waarvan het eigendom grenst aan het aangevraagde perceel;
8. er geen kabels en leidingen in de grond liggen;
9. voor de verkoop van groenstroken wordt de verkoopprijs voor bouwkavels gehanteerd.

Uitzondering

Indien een groenstrook beschouwd kan worden als een zelfstandige bouwkavel en voor verkoop in aanmerking komt, wordt deze verkocht volgens de procedure voor de verkoop van bouwkavels. Deze groenstroken worden dus niet verkocht op basis van de bovengenoemde procedure omdat er immers meerdere geïnteresseerden kunnen zijn. De (onder)grens is gelegd bij 100 vierkante meter om te voorkomen dat het gevoel ontstaat dat zelfstandige bouwkavels op een onjuiste wijze (1 op 1) worden toegewezen. Wanneer een dergelijk klein perceel verkocht wordt volgens de procedure voor zelfstandige bouwkavels is echter in de praktijk de kans groot dat de aanvrager de enige geïnteresseerde is. Als een bouwkavel alleen gerealiseerd kan worden door gebruik te maken van een deel van een aangrenzend perceel, dan wordt hiervoor een afzonderlijk raadsbesluit gevraagd. Mogelijk kan een dergelijke procedure als relatief zwaar worden ervaren. Desondanks verdient de voorgestelde werkwijze uit zorgvuldigheid aanbeveling.