



# Op goede gronden

Kaders voor een ondernemend grondbeleid

## Inhoud

1.	Inleiding .....	3
2.	Aanleiding .....	3
2.1	Kadernota Grondbeleid 2010 .....	3
2.2	Wettelijk instrumentarium .....	4
2.3	Regionale afspraken en marktomstandigheden .....	4
2.4	Rekenkameronderzoek 'Toekomstbestendigheid grondexploitaties' .....	4
3.	Uitgangspunten voor nota 2016 .....	5
3.1	Ruimtelijke opgaven realiseren .....	5
3.2	Coalitieakkoord .....	5
3.3	Gemeentelijk eigendom .....	5
3.4	Uitgifte .....	5
3.5	Risicobeheersing .....	6
3.6	Actueel gedachtegoed .....	6
4.	Kaders 2016 .....	7
4.1	Grondbeleid in perspectief .....	7
4.2	Exploitatiegebieden .....	8
4.2.1	Verwerving .....	8
4.2.2	Ontwikkelingsvormen .....	9
4.2.3	Beheer .....	11
4.2.4	Productie/bouwrijp maken .....	11
4.2.5	Uitgifte .....	11
4.2.6	Financieel beheer en risicomanagement .....	14
4.2.7	Kostenverhaal .....	16
4.3	Cultuurgronden .....	17
4.3.1	Inleiding .....	17
4.3.2	Verpachten voor agrarische exploitatie .....	18
4.3.3	Verhuren voor niet agrarische exploitatie .....	19
4.3.4	Verkopen .....	19
4.4	Groenstroken .....	20
4.5	Gemeentelijk vastgoed .....	20
	BIJLAGE Rolverdeling raad en college .....	21

# 1. Inleiding

De economische crisis zorgde in de afgelopen jaren voor behoorlijke veranderingen in de markt. Hoewel het economisch herstel inmiddels is ingezet, zijn de veranderingen deels structureel waardoor we de locatie- en gebiedsontwikkeling als het ware weer opnieuw moeten uitvinden. Dit vereist creativiteit en doorzettingsvermogen, zeker gegeven de aanzienlijke grondportefeuille waarover Heusden beschikt. Omdat het traditionele bouwproces aanzienlijk is veranderd, is de rol van de gemeente, inclusief de inzet van grondbeleid, ook veranderd. Vanwege deze gewijzigde omstandigheden en vanuit onze merkblofte Dromen. Doen. Heusden., wordt er inmiddels vanzelfsprekend geluisterd naar de wensen en mogelijkheden van de eindgebruiker (huurder, pachter, koper, bewoner, ondernemer en bezoeker). Dit om het vestigingsklimaat en het woonplezier in Heusden te vergroten. Bovendien motiveert deze benadering eindgebruikers om een eigen financiële of materiële bijdrage te leveren aan de ontwikkeling. Gegeven alle maatschappelijke, economische en instrumentele veranderingen, is een actualisatie van de Kadernota Grondbeleid van 2010 wenselijk. In aansluiting op deze geschetste veranderingen, zijn er in de afgelopen jaren besluiten genomen waardoor onze beleidsvoering op onderdelen al is geactualiseerd. Deze wijzigingen maken ook integraal onderdeel uit van deze nota. We beseffen overigens dat grondbeleid geen doel is op zich maar een middel om onze beleidsopgaven te realiseren, onder bepaalde financiële condities. Deze nota 'Op goede gronden' gaat voornamelijk over de ondernemende rol die de gemeente inneemt bij ruimtelijke ontwikkelingen, zowel ten aanzien van exploitatiegebieden als gemeentelijke eigendommen (cultuurgronden en vastgoed).

## 2. Aanleiding

### 2.1 Kadernota Grondbeleid 2010

De huidige Kadernota Grondbeleid is in november 2010 vastgesteld. In aansluiting op die van de structuurvisie en bestemmingsplannen is destijds voor een looptijd van 10 jaar gekozen. In het verlengde van alle maatschappelijke, economische en instrumentele veranderingen in de afgelopen jaren, is het wenselijk om het grondbeleid in lijn te brengen met de hedendaagse praktijk. Met deze actualisatie wordt de eerder genoemde looptijd verlaten. Gegeven de maatschappelijke dynamiek en overeenkomstig artikel 22 van de gemeentelijke Financiële Verordening, wordt voorgesteld een meer passende looptijd voor het grondbeleid te hanteren. In de raadsvergadering van 3 juni 2014 is overigens ook een motie aangenomen om te komen tot een actualisatie van de Kadernota Grondbeleid.

Waar in de kadernota van 2010 de nadruk lag op het actief verwerven van gronden voor exploitatiegebieden, is onze huidige grondpositie in zijn algemeenheid van meer dan voldoende omvang om maximaal te kunnen sturen op het realiseren van de beleidsdoelen. Verder is het behalen van positieve exploitatieresultaten door actief gronden te verwerven geen vanzelfsprekendheid meer, neemt de noodzaak tot risicobeheersing toe, gaan we nadrukkelijker op zoek naar de juiste balans tussen sturing en exploitatieresultaat en creëren we via erfpachtovereenkomsten alternatieven voor de verkoop van gronden.

Gegeven de taakstelling uit 2013 voor de verkoop van gemeentelijke eigendommen, komt het principe uit 2010 om cultuurgronden niet te verkopen, uitgezonderd voor het bereiken van strategische doelen, in een ander daglicht te staan. Met een proactief beleid voor de verkoop van eigendommen en het streven naar een optimale opbrengst, borduurt het coalitieprogramma hierop voort. Allemaal voorbeelden van gewijzigde omstandigheden, ontwikkelingen en alternatieven die in deze nota een plaats krijgen.

## 2.2 Wettelijk instrumentarium

Naast de gemeentelijke visie op grondbeleid, biedt de Wet ruimtelijke ordening (Wro) met daarin de Grondexploitatiewet (ingevoerd op 1 juli 2008) gemeenten meer mogelijkheden om de kwaliteit van vastgoedontwikkelingen te waarborgen en het gemeentelijk kostenverhaal te verzekeren, zonder grondposities in te nemen. Hoewel deze wetgeving al bestond toen de kadernota van 2010 werd opgesteld, zijn de hierin opgenomen beschikbare instrumenten juist in de afgelopen jaren veel vaker ingezet. Met de Omgevingswet die volgens planning in 2018 wordt ingevoerd, gaat de overheid de regels voor ruimtelijke projecten bundelen. Zo moet het makkelijker worden om ruimtelijke projecten te starten zoals bijvoorbeeld woningbouw op voormalige bedrijventerreinen. Naast de Wro is verder de onderstaande regelgeving relevant voor het te voeren grondbeleid:

- het Besluit begroting en verantwoording (BBV) verplicht gemeenten om bij de begroting en het jaarverslag een paragraaf over grondbeleid op te nemen. Daarnaast hanteert de commissie BBV richtlijnen ten aanzien van de verslaglegging en waardering van grondexploitaties;
- de Wet voorkeursrecht gemeenten (WvG) verplicht een eigenaar om de aangewezen gronden waarop het voorkeursrecht van toepassing is, eerst aan de gemeente te koop aan te bieden;
- de Onteigeningswet (Ow) biedt gemeenten de mogelijkheid om verwerving onder dwang te laten plaatsvinden;
- de Mededeling betreffende staatssteunelementen bij de verkoop van grond en gebouwen door openbare instanties verwoordt het beleid op het gebied van staatssteun en grondtransacties;
- de invloed van de Wet modernisering Vpb-plicht overheidsondernemingen (Vpb) is met name financieel van aard en kent geen rechtstreekse relatie met het grondbeleid. De uiteindelijke heffing van vpb kan echter wel van invloed zijn op de (fiscale) planning van de diverse exploitatiegebieden, waardoor er wel een indirecte relatie met het grondbeleid bestaat

## 2.3 Regionale afspraken en marktomstandigheden

Jaarlijks worden er in het kader van de Verordening Ruimte afspraken gemaakt over het aantal te bouwen woningen en de te realiseren hoeveelheid bedrijfslocaties. Dit gebeurt respectievelijk vanuit een Regionale Agenda Wonen en een Regionale Agenda Werken. Deze afspraken worden binnen de regio Noordoost Brabant gemaakt, waarvan Heusden formeel onderdeel uitmaakt, en hebben hoofdzakelijk een kwantitatief karakter. De kwalitatieve afspraken worden samen met Loon op Zand en Waalwijk in Langstraatverband gemaakt. Gegeven de scharnierfunctie die De Langstraat vervult tussen de regio's Noordoost Brabant en Hart van Brabant, wordt er jaarlijks een Langstraatmonitor opgesteld. Hierin krijgen de woningbouwplanning voor De Langstraat en de omvang van de verschillende bouwprojecten een zodanige plaats dat onderlinge concurrentie in deze subregio zoveel mogelijk wordt voorkomen. Verder wordt de kwalitatieve woningbouwprogrammering met 's-Hertogenbosch afgestemd. Indien hiertoe als gevolg van marktomstandigheden behoefte bestaat, kunnen gemeenten in hetzelfde woningmarktgebied onderling programma's uitwisselen door kwantitatieve herverdeling. Een dergelijke subregionale uitwisseling moet vervolgens wel in regionaal verband bekrachtigd worden. Ook voor de realisatie van bedrijfslocaties vindt afstemming binnen De Langstraat plaats. Het Economisch Programma voor De Langstraat (EPL) vormt hiervoor de basis.

## 2.4 Rekenkameronderzoek 'Toekomstbestendigheid grondexploitaties'

In maart 2014 heeft de Rekenkamer onderzoek gedaan naar de 'Toekomstbestendigheid grondexploitaties'. De Rekenkamer concludeert hierin dat de kadernota van 2010 uitgaat van een actief grondbeleid terwijl in de praktijk een faciliterend grondbeleid wordt toegepast. Dit leidde tot de aanbeveling om de nota in lijn te brengen met de hedendaagse praktijk. Bovendien wordt in het onderzoek een uitvoeringsregeling voor kostenverhaal gemist, waardoor een wettelijk afdwingbaar kader voor het verhalen van de kosten voor bovenwijkse voorzieningen ontbreekt.

Een dergelijke regeling kostenverhaal is volgens de huidige inzichten niet (meer) nodig omdat kostenverhaal in de praktijk plaatsvindt door de toepassing van bestaande (wettelijke) regelingen, ook voor bovenwijkse voorzieningen. Primair door het afsluiten van anterieure overeenkomsten en als dat

niet lukt, door het vaststellen van exploitatieplannen. In de afgelopen jaren is gebleken dat door het ontbreken van een uitvoeringsregeling voor kostenverhaal, er niet wezenlijk minder kosten zijn verhaald. Een dergelijke (overbodige) regeling kan daarom volgens de huidige inzichten achterwege blijven.

### **3. Uitgangspunten voor nota 2016**

#### **3.1 Ruimtelijke opgaven realiseren**

Voor de strategische ruimtelijke opgaven in Heusden is de structuurvisie uit 2009 nog steeds leidend. De hierin opgenomen ruimtelijke opgaven zijn inmiddels verder doorvertaald en nader geconcretiseerd in verschillende sectorale beleidsdocumenten zoals het Sociaal Economisch Programma De Langstraat (en Sociaal Economisch Plan Heusden), de Woonvisie, het Gemeentelijk Verkeers- en Vervoersplan en het Groenstructuurplan. Door de verwerving van eigendommen, kan de gemeente regie voeren, sturing geven en zodoende alle strategische beleidsdoelen uit de structuurvisie op integrale wijze realiseren. De wijze waarop deze opgaven gerealiseerd worden, is verwoord in het grondbeleid.

#### **3.2 Coalitieakkoord**

In mei 2014 is het coalitieprogramma 'Sociaal. Groen. Sterk. Heusden.' gepresenteerd. De volgende items uit dit coalitieprogramma zijn relevant voor het grondbeleid.

De druk op de grondexploitatie, als gevolg van de al lang lopende crisis en de financiële risico's van de transitie, maken een strak financieel beleid noodzakelijk. Het uitgangspunt hierbij is dat de meest kwetsbare groepen in de Heusdense gemeenschap worden ontzien. Verder wordt er vanuit de ambities naar de financiën gekeken, zij het dat de realiteit bijstelling en/of prioritering van ambities onvermijdelijk kan maken. Ten aanzien van de verkoop van gemeentelijke eigendommen (cultuurgronden en panden) wordt een proactief beleid gevoerd (bijvoorbeeld door verkoop via openbare kanalen en door erfpachtconstructies) en gestreefd naar een optimale opbrengst. In het bijzonder bij de cultuurgronden wordt een gefaseerde verkoop van pachtvrije percelen voorgestaan. De doorvertaling van het coalitieprogramma heeft plaatsgevonden in de begrotingen voor 2015, 2016 en is tevens in de meerjarenraming meegenomen.

#### **3.3 Gemeentelijk eigendom**

Het bezit van gemeentelijke eigendommen is geen doel op zich. Dit is verwoord in de 'Kaderstelling beleid gemeentelijke eigendommen' van 2008 en nog steeds een van de meest elementaire kaders voor het grondbeleid. Bij gemeentelijke eigendommen wordt onderscheid gemaakt tussen gronden in exploitatiegebieden, cultuurgronden, gemeentelijk vastgoed en groenstroken. Ook beschikt de gemeente doorgaans over alle gronden in het publiek domein vanwege het openbare karakter dat hiermee samenhangt. Het gaat hierbij zowel om de gronden voor de bovengrondse als ondergrondse infrastructuur. De gemeentelijke taak is hierbij op het beheer gericht en deze gronden vallen daarom buiten het werkingsveld van deze nota. Hoewel het bezit van gemeentelijke eigendommen geen doel op zich is, is de omvang aanzienlijk en met name bedoeld als instrumentarium voor gemeentelijk beleid. Waar in het verleden de nadruk lag op het verwerven (de basis voor actief grondbeleid), verpachten en verhuren, ligt het accent gegeven de huidige eigendomspositie op het ontwikkelen en uitgeven van eigendommen.

#### **3.4 Uitgifte**

Het economisch klimaat, zoals we dat tot medio 2008 kenden, is de laatste jaren enorm veranderd. Dit heeft natuurlijk zijn doorwerking in de verschillende grondexploitaties. Ontwikkelgebieden die met positieve exploitatieresultaten worden afgesloten zijn schaars. De huidige marktomstandigheden en de hiermee samenhangende noodzaak om inkomsten te verhogen, kosten te beperken en

exploitatie-risico's te verminderen, dwingen ons tot een indringender manier van werken die gebaseerd is op samenwerking en afstemming tussen de verschillende beleidssectoren. Verder is het prioriteren en temporiseren van de te ontwikkelen locaties een must. Binnen de huidige marktwerking staan hierbij versterking van de risicobeheersing en verbetering van de financiële positie voorop. Naast realisatie van onze strategische opgaven, is het ontwikkelen en verkopen van gemeentelijke eigendommen urgent, gegeven de gedane investeringen en geformuleerde taakstellingen (zie paragraaf 3.6). In het bijzonder nu, omdat gewijzigde economische en marktomstandigheden een zware wissel trekken op het huishoudboekje van de gemeente. Dit betekent dat de gemeente in staat moet zijn om bedrijfsmatig te bepalen of er in een vraaggeoriënteerde omgeving economische dragers zijn voor de exploitatie van ontwikkelingsplannen. Dit vraagt om een permanente afstemming met de markt, zowel in kwantitatief als kwalitatief opzicht. Contractuele verplichtingen (bouwclaim) en vastgestelde financiële kaders (opbrengsten) maken een dergelijke afstemming met de markt uiteraard complexer.

### 3.5 Risicobeheersing

Ieder stadium waarin een plan zich bevindt (initiatief, planvorming, realisatie), kent verschillende risico's die om sturing vragen. Hierbij is het grondbezit een gegeven evenals de functie op hoofdlijnen. De raad stuurt op prijs, planning en programmering van de totale exploitatiegebieden en het college is verantwoordelijk voor de uitvoering van de projecten. De raad maakt hierbij gebruik van de uitvoeringsnota grondprijzen (prijs) en de uitgangspunten grondexploitaties (met onder andere planning van woningbouw- en bedrijfslocaties). Bij het vaststellen van de grondexploitaties, met de jaarrekening, tussentijdse rapportages en voorjaarsnota stuurt de raad op het programma.

### 3.6 Actueel gedachtegoed

Na vaststelling van de kadernota in 2010 is een aantal besluiten genomen die mede bepalend zijn voor het actuele grondbeleid en hiervan integraal onderdeel uitmaken. Zo heeft het college bijvoorbeeld diverse uitvoeringsregelingen vastgesteld, in het verlengde van de kadernota. Onderstaand een beknopt overzicht van deze besluiten die verder te raadplegen zijn via de hyperlinks.

#### *Gemeentelijk vastgoed*

Op 20 december 2011 is de notitie '[Criteria privatisering gemeentelijke gebouwen](#)' door de raad vastgesteld. Op basis van diverse criteria is voor de privatisering een drietal prioriteiten geformuleerd: 1 (z.s.m. privatiseren), 2 (bij gelegenheid privatiseren) en 3 (niet privatiseren). Verder is hieraan een taakstelling verbonden van € 2,1 miljoen voor de periode 2013-2016. Op 5 februari 2013 heeft de gemeenteraad een besluit genomen over de '[Verkoop gemeentelijk vastgoed](#)' om te komen tot versnelde verkoop. Hierbij is de al genoemde taakstelling tot verkoop van gemeentelijk vastgoed van € 2,1 miljoen aangevuld met een streefbedrag van € 10 miljoen en de mogelijkheid tot verkoop van cultuurgronden opengesteld. Bij vaststelling van de voorjaarsnota 2013 is deze taakstelling nog eens verhoogd naar € 15 miljoen. De coalitieonderhandelingen in het voorjaar van 2014 leidden tenslotte tot een halvering van de taakstelling naar € 7,5 miljoen voor de periode 2014-2017. Eind 2015 is besloten deze taakstelling te spreiden over de periode 2014-2019.

#### *Cultuurgronden*

Op 25 oktober 2011 is de '[Uitvoeringsregeling uitgifte cultuurgrond](#)' vastgesteld. Bij de uitvoering hiervan wordt de volgende lijn gehanteerd. De uitgifte van pachtgronden vindt om de 4 jaar plaats. De pachter kan dan de grond 4 keer achter elkaar, voor de duur van 1 jaar, pachten. Aan de pachter worden eisen gesteld ten aanzien van bijvoorbeeld bedrijfsomvang en bedrijfslocatie. De aanvragen worden op basis van binnenkomst behandeld en daarvoor wordt eens per 4 jaar een openstellingsperiode bepaald. De pacht prijs per hectare wordt door het college vastgesteld op een percentage van de vrije verkeerswaarde/marktwaarde van de verschillende percelen. De pacht prijs wordt vervolgens jaarlijks geïndexeerd met een door het college vast te stellen percentage.

### *Openbaar groen*

Op 24 september 2013 is de '[Uitvoeringsregeling verkoop en verhuur van groenstroken](#)' vastgesteld. Deze regeling biedt inwoners de mogelijkheid om openbare groenstroken aan te kopen, tegen een grondprijs die afhankelijk is van de directe bebouwingsmogelijkheden. Er wordt uitsluitend tot verhuur van een groenstrook overgegaan als hiervoor een maatschappelijke rechtvaardiging bestaat.

In aanvulling hierop heeft het college op 22 september 2015 de '[Regeling voor adoptie van openbaar groen door inwoners](#)' vastgesteld. Deze regeling maakt het voor bewoners mogelijk om op vrijwillige basis openbaar groen in te richten, te beheren en te onderhouden.

### *Erfpacht*

Op 6 mei 2014 is de '[Regeling erfpacht](#)' vastgesteld. Hiermee is de mogelijkheid gecreëerd om gronden in erfpacht uit te geven en zodoende de uitgifte van (bouwrijpe) gronden te stimuleren. Het betreft eeuwigdurende erfpacht met een waarde vaste canon en de mogelijkheid tot aankoop.

### *Winstnemingsregeling en algemene reserve*

Op 1 juni 2010 is ingestemd met de winstnemingsregeling bij grondexploitaties en is de algemene reserve met de algemene reserve grondexploitatie samengevoegd. Hoewel dit besluit nog voor de vaststelling van de Kadernota Grondbeleid werd genomen, wordt er hier melding van gemaakt omdat onderstaand nader wordt ingegaan op het financiële beheer van grondexploitaties.

## **4. Kaders 2016**

### **4.1 Grondbeleid in perspectief**

Het bezit van gemeentelijke eigendommen is geen doel op zich maar een middel om onze strategische opgaven te kunnen realiseren. De gemeente Heusden bezit van oudsher een grote hoeveelheid gronden en gebouwen. Het is de vraag in hoeverre deze allemaal (nog) belangrijke doelen dienen? Het bezit van gronden ten behoeve van de openbare ruimte is een kerntaak die in geen enkele gemeente ter discussie staat. Dat geldt meestal ook voor bijvoorbeeld gemeentehuizen, scholen, milieustraten, overdekte zwembaden, theaters en sportaccommodaties. Doorgaans iets minder vanzelfsprekend is het bezit van maatschappelijke voorzieningen zoals buurthuizen, bibliotheken en culturele centra. Bovendien heeft Heusden van oudsher een grote hoeveelheid cultuurgronden in bezit die verpacht worden voor agrarisch gebruik.

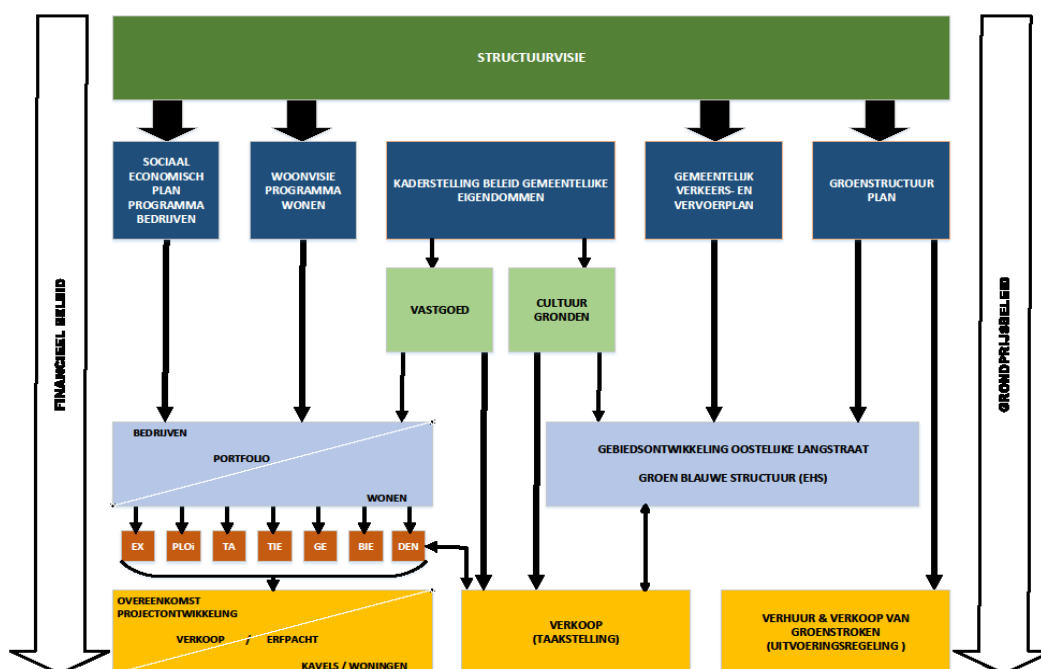
Gemeenten verwerven gronden en eigendommen om bijvoorbeeld woningbouwlocaties, bedrijventerreinen en centrumontwikkelingen mogelijk te maken. De structuurvisie vormt het integrale raamwerk waarbinnen alle ruimtelijke strategische beleidsdoelen zijn opgenomen. Naast de bestaande ruimtelijke situatie, geeft een structuurvisie inzicht in locaties voor nieuwe woongebieden en bedrijventerreinen, tracés voor nieuwe infrastructuur en ruimte voor verdere natuurontwikkeling. Behoudens deze hoogdynamische gebiedsontwikkelingen kent onze gemeente zogenaamde laagdynamische gebieden. Hierbij wordt de bestaande situatie zo goed mogelijk in stand gehouden en ligt het accent meer op beheer dan op ontwikkeling.

De ontwikkelingen voor het publieke domein zijn nader uitgewerkt in het Gemeentelijk Verkeers- en Vervoersplan en het Groenstructuurplan. De Gebiedsontwikkeling Oostelijke Langstraat speelt hierbij een belangrijke integrale rol. De ambities op het gebied van wonen en werken zijn beschreven in respectievelijk de Woonvisie en het Economisch Programma voor de Langstraat. Alle relevante woningbouwlocaties zijn verder vastgelegd in een portfolioplan. Hierin wordt per locatie inzicht gegeven in het aantal en type woningen, de eigendomssituatie, de planstatus en de planning. Een dergelijk portfolioplan wordt ook voor de bedrijventerreinen ontwikkeld. In de 'Kaderstelling beleid



gemeentelijke eigendommen' is verder bepaald dat eigendommen, die geen wezenlijke bijdrage leveren aan onze strategische doelen, verkocht kunnen worden. In de loop der jaren heeft de raad hieraan ook financiële taakstellingen gekoppeld. Gezamenlijk geven de genoemde documenten inzicht in de wijze waarop de eigendommen van de gemeente worden ontwikkeld, worden uitgegeven en worden afgestoten. Dit kan door verkoop aan projectontwikkelaars, kaveluitgifte voor woningen en bedrijven maar ook door verkoop van vastgoed, cultuurgronden en groenstroken.

Rekening houdend met het financieel beleid, wordt het grondbeleid gedurende dit gehele traject, vanaf de beleidsvorming tot en met de uitgifte (verkoop/verhuur/verpachting), ingezet als leidraad voor de te volgen strategie van de gemeente om alle verschillende beleidsmatige opgaven mogelijk te maken. Dit complexe traject, met als het ultieme doel verrijking van het woon-, werk en leefklimaat in Heusden, is in het volgende schema vervat.



Voor een groot aantal ontwikkelingen is het zeker in de beginfase van essentieel belang de (financiële) risico's goed in beeld te hebben. Op basis hiervan wordt namelijk de afweging gemaakt in hoeverre de gemeente deze risico's zelfstandig wil en kan dragen. In de volgende paragrafen wordt nader ingegaan op de betekenis van het grondbeleid voor de verschillende fasen van het traject en worden hieraan kaders verbonden. Hierbij is onderscheid gemaakt tussen exploitatiegebieden, cultuurgronden, groenstroken en gemeentelijk vastgoed.

## 4.2 Exploitatiegebieden

### 4.2.1 Verwerving

De gemeente Heusden hecht veel waarde aan het uitvoeren van haar strategische opgaven. Vanuit deze vertrekbasis wordt gestreefd naar een maximaal sturende rol, in zowel de productie als de exploitatie van locatieontwikkelingen. Dit heeft met name in de periode tot medio 2010 geresulteerd in de actieve verwerving van een aanzienlijke hoeveelheid eigendommen waardoor er een forse grondpositie is opgebouwd. Gegeven de inmiddels opgebouwde eigendomsportefeuille maar ook



vanwege de gewijzigde marktomstandigheden en onze financiële positie, ligt het accent momenteel nadrukkelijk op realisatie van de gebiedsontwikkelingen en de uitgifte van gronden (zie paragraaf 4.2.5). Door de aantrekkende woningmarkt, bestaat de verwachting dat de verkopen verder toenemen, zeker in het goedkope en middensegment. Bovendien is veel regie mogelijk door gebruik te maken van wettelijke instrumenten als het exploitatieplan en het bestemmingsplan. Daarnaast worden gebieden die sluiten met positieve exploitatieresultaten schaars. Het duurt waarschijnlijk nog wel even voordat de bedrijvenmarkt volledig is hersteld van de crisis en dit zich vertaalt in een toenemende vraag naar nieuwe gebiedsontwikkelingen. Hoewel in zijn algemeenheid de noodzaak tot actieve verwerving om genoemde redenen is vervallen, wordt hiervoor in meer specifieke situaties (zoals bijvoorbeeld bij centrumplan Vlijmen) nog steeds gekozen. Hieraan gaat uiteraard een beoordeling vooraf waarbij de financiële factor, meer dan in het verleden, een prominente plaats heeft gekregen.

Gegeven de opgebouwde eigendomsportefeuille, gewijzigde marktomstandigheden en financiële positie, gaat de gemeente in beginsel niet tot actieve verwerving over. In specifieke situaties kan tot actieve verwerving worden overgegaan, pas nadat beoordeling op de volgende onderdelen heeft plaatsgevonden:

- bijdrage aan realisatie van strategische opgaven;
- noodzaak tot het voeren van regie;
- financiële risico's;
- beschikbare capaciteit.

Om in voorkomende gevallen adequaat in te kunnen spelen op de vastgoedmarkt en zeer snel tot besluitvorming over te kunnen gaan, is het college in een aantal gevallen bevoegd om na taxatie onherroepelijke aankopen te doen. Het college kan diverse aankopen doen tot een bedrag van 1 miljoen euro is bereikt. Ook is het college bevoegd tot de aankoop van gronden en panden waarop het voorkeursrecht gevestigd is. Verder is het college bevoegd om transacties te sluiten die vallen binnen een vastgestelde grondexploitatie (zie paragraaf 4.2.6). De raad wordt van alle verwervingen na het collegebesluit in kennis gesteld.

- Het college is bevoegd tot het doen van aankopen tot een budget van 1 miljoen euro.
- Het college is bevoegd om onherroepelijke transacties te sluiten met eigenaren van onroerende zaken waarop het voorkeursrecht is gevestigd.
- Het college is bevoegd om transacties te sluiten die vallen binnen een vastgestelde grondexploitatie.
- De raad wordt van alle verwervingen na het collegebesluit in kennis gesteld.

#### **4.2.2 Ontwikkelingsvormen**

Een gebiedsontwikkeling kan door verschillende partijen en in verschillende combinaties worden uitgevoerd. De keuze voor een bepaalde ontwikkelingsvorm houdt doorgaans verband met de eigendomspositie, risicoafweging en beschikbare expertise. Onderstaand een overzicht.

##### *Gemeentelijke grondexploitatie*

Bij een gemeentelijke grondexploitatie verwerft en ontwikkelt de gemeente het plan voor eigen rekening en risico. De gemeente draagt zorg voor de planvorming en het bouw- en woonrijp maken waarna de bouwrijpe kavels direct aan de eindgebruiker worden uitgegeven. Het Hoog en Dillenburg (voor wat betreft de bedrijven) worden op deze wijze ontwikkeld.

##### *Private grondexploitatie*

Bij sommige gebiedsontwikkelingen is de grond in eigendom van private partijen zoals projectontwikkelaars. In dat geval ligt het grondexploitatie-risico ook bij deze partijen die doorgaans

eveneens het vastgoed ontwikkelen. Bij private gebiedsontwikkelingen is het aan de gemeente om bij voorkeur via een anterieure overeenkomst of anders via een exploitatieplan de kosten te verhalen. Het gaat hierbij om kosten voor planschade, plankosten en/of kosten aan bovenwijkse voorzieningen. Groenewoud III en Dillenburg (voor wat betreft de woningbouw) worden op deze manier ontwikkeld.

#### *Publiek-private samenwerking*

Met name ingegeven door de eigendomsposities, wordt er samengewerkt met private of andere publieke partijen. Gemeente en private partij(en) definiëren hierbij gezamenlijk het projectresultaat. Ze werken hiervoor de kaders uit in een plan en maken afspraken over de financiering en risicospreiding van het project. Doorgaans wordt voor een dergelijke constructie gekozen als de risico's vooraf te overzien zijn. Geerpark en Metal Valley worden op deze wijze gerealiseerd.

#### *Bouwclaimmodel*

Bij een bouwclaimmodel verkopen private partijen de door hen verworven gronden in het plangebied aan de gemeente. Dit gebeurt onder de voorwaarde dat zij na de grondontwikkeling bouwkevels verkrijgen, tegen de gebruikelijke uitgifteprijs van de gemeente. De grondexploitatie blijft in dit model een volledig gemeentelijke verantwoordelijkheid waardoor ook het risico bij de gemeente ligt. Een deel van De Grassen, Donkhof en Bruneilaan worden langs deze weg ontwikkeld.

#### *Concessiemodel*

In een concessiemodel wordt de gebiedsontwikkeling zoveel mogelijk door private partijen uitgevoerd. Aanvankelijk neemt de gemeente het initiatief. Zij regisseert de aanbesteding en definieert vervolgens, veelal samen met private ontwikkelaar(s), de te leveren output en het kwaliteitsniveau hiervan. De publieke en private partijen verdelen de risico's van de werkzaamheden op een evenwichtige wijze en leggen deze vast in een concessiecontract. Bij het voormalige plan voor het centrum van Vlijmen is met een concessiemodel gewerkt.

#### *Joint-venture*

Dit model wordt vormgegeven 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. Er bestaan op dit moment geen concrete voorbeelden in Heusden die volgens deze ontwikkelingsvorm worden uitgevoerd.

#### *Verkoop/afstoten*

Mede vanuit de doelstelling om de grondpositie te verminderen, verkoopt de gemeente eigendommen zonder hier veel eisen aan te verbinden. Dit kan zijn aan een andere eigenaar in het gebied of aan een derde partij die verder nog niet bij het gebied is betrokken. Verder stelt de gemeente een bestemmingsplan op conform de wensen van de ontwikkelaar en conform het beleid van de gemeente. De ontwikkelaar draagt het volledige grondexploitatie- en vastgoedrisico. Bij het centrumplan Vlijmen en De Putter wordt volgens deze methodiek gewerkt.

Voorafgaand aan een gebiedsontwikkeling wordt de keuze gemaakt voor een bepaalde ontwikkelingsvorm. Hierbij vindt een beoordeling op de volgende onderdelen plaats:

- noodzaak tot het voeren van regie;
- risicobeheersing;
- financiën;
- eigendomspositie;
- ontwikkelingstermijn en beschikbare capaciteit;
- benodigde en beschikbare expertise.

### 4.2.3 Beheer

In voorkomende gevallen, bijvoorbeeld bij strategische aankopen, verwerft de gemeente niet alleen gronden, maar ook opstallen die tijdelijk beheerd moeten worden. Zeker bij een strategische aankoop kan er een lange tijd verstrijken voordat het plan wordt gerealiseerd. Aan het beheer van eigendommen zijn uiteraard kosten verbonden die worden gemaakt in het kader van de grondbedrijfsfunctie. Vanuit deze optiek bezien ligt het voor de hand dat het grondbedrijf deze kosten voor zijn rekening neemt. Het beheer van eigendommen impliceert het beheersen van kosten. Het is daarom van belang deze kosten zo laag mogelijk te houden zonder dat dit de omgeving schaadt. Dit vraagt om een aanpak.

Voor het tijdelijk beheer van eigendommen die zijn aangekocht in het kader van de grondbedrijfsfunctie, stelt het college uitgangspunten vast voor:

- de mogelijkheden van tijdelijk gebruik;
- de termijn van beschikbaarheid;
- de risico's die aan het beheer en gebruik verbonden zijn.

### 4.2.4 Productie/bouwrijp maken

Rekening houdend met het gewenste kwaliteitsniveau zoals is vastgelegd in de Procesbeschrijving Inrichting Openbare Ruimte (PIOR), ligt de nadruk bij de productie en het bouwrijp maken op de kostenbeheersing. Met name door de exploitatiegebieden adequaat te faseren en in delen te ontwikkelen, wordt ervoor gezorgd dat de kosten zo minimaal mogelijk voor de baten uitlopen. Verder draagt een effectieve en efficiënte uitvoering bij aan een optimale kostenbeheersing. De aanbestedingsrichtlijnen en noodzaak tot social return laten voldoende ruimte open voor slim aanbesteden.

Bij de productie en het bouwrijp maken wordt ervoor gewaakt dat de kosten zo minimaal mogelijk voor de baten uitlopen. Dit wordt bereikt door:

- adequate fasering;
- effectieve en efficiënte uitvoering;
- slimme aanbesteding.

### 4.2.5 Uitgifte

#### *Ondernemende attitude*

De huidige economische omstandigheden vragen nadrukkelijk om een meer ondernemende attitude bij gebiedsontwikkelingen. Door de grote diversiteit aan ontwikkellocaties (zowel in Heusden als naaste omgeving) en vanuit een vraaggeoriënteerde omgeving is het aanbod voor de consument in de afgelopen jaren enorm vergroot. Dit aanbod benutten we om leemten op te vullen en om mensen of organisaties de gelegenheid te geven iets nieuws te creëren. We kiezen hierbij nadrukkelijk voor een organische (natuurlijke) groei met een vraaggerichte en consumentgestuurde aanpak. Door te zorgen voor flexibiliteit in (bestemmings)plannen en vermindering van regeldruk, bieden we ruimte voor variatie in verkaveling en vormgeving. We geven onze 'klanten' mogelijkheden tot het zelf realiseren van zowel woning als woonomgeving en vragen ontwikkelaars en ondernemers om innovatie. Initiatiefnemers krijgen de ruimte voor eigen creatieve oplossingen. Logisch betekent dit voor ons als gemeente dat we meer maatwerk moeten bieden. Al geruime tijd zijn wij ons hiervan terdege bewust en hebben dit met 'Dromen. Doen. Heusden.' verrat in onze merkeloofte. Maar ook meer specifiek bij de vormgeving van het stedenbouwkundig ontwerp en de uitgifte van bouwgrond, spelen we in op de behoeften van de consument. Uiteraard doen we dit met aandacht voor de financiële en procedurele risico's die samenhangen met een dergelijke aanpak. Vanuit de Kavelwinkel hebben onze Mogelijkmakers hierbij een prominente rol. Verder beperken we ons niet alleen tot individuele

kavelverkoop maar bieden ook de mogelijkheid om een locatie volgens het principe van collectief particulier opdrachtgeverschap (cpo) te ontwikkelen. Bovendien kan de grond via erfpacht worden verkregen.

Vanuit een ondernemende attitude geven we onze 'klanten' mogelijkheden tot het zelf realiseren van zowel woning als woonomgeving en vragen ontwikkelaars en ondernemers om innovatieve ideeën. Met aandacht voor aanvaardbare financiële en procedurele risico's, wordt hierbij nadrukkelijk gekozen voor:

- organische (natuurlijke) groei;
- vraaggerichte en consumentgestuurde aanpak;
- flexibiliteit in (bestemmings)plannen;
- vermindering van regeldruk;
- ruimte voor variatie in verkaveling en vormgeving;
- de mogelijkheid tot collectief particulier opdrachtgeverschap en de uitgifte via erfpacht, naast individuele kavelverkoop.

Vanuit de Kavelwinkel hebben onze Mogelijkmakers hierbij een prominente rol.

#### *Grondprijsbeleid*

Bij de uitgifte van bouwgrond zijn de grondprijzen van essentieel belang. Het uitgangspunt is een eenduidig en transparant grondprijsstelsel. Een dergelijk stelsel gaat uit van een marktconforme grondprijs, die bij een bestemming past, en waarbij ook flexibel kan worden ingespeeld op uitzonderlijke situaties. Voor de vaststelling van de grondprijzen wordt een functieafhankelijke methodiek gehanteerd. Verder is de grondprijs in hoge mate afhankelijk van de locatie zoals de nabijheid van voorzieningen. Bij bedrijvigheid spelen factoren als zichtlocatie en verkeersontsluiting een aanvullende rol. Per gebruiksfunctie is dit vertaald in de volgende uitgangspunten.

#### *Woningbouw vrije sector (projectmatig)*

##### Woningbouw vrije sector (projectmatig)

- Residuele grondwaarde in de vorm van een genormeerde grondquote over de vrij op naam-prijs.

Op basis van de residuele waardemethode wordt een grondquote berekend. Bij de residuele waardemethode wordt de waarde van de grond teruggerekend vanuit de waarde van de woning (de vrij op naam-prijs). De waarde van de grond is hierbij afhankelijk van het type en grootte van de te realiseren woning.

#### *Woningbouw vrije sector ((collectief) particulier opdrachtgeverschapskavels)*

##### Woningbouw vrije sector ((collectief) particulier opdrachtgeverschapskavels)

- Vaste prijs per m<sup>2</sup> met mogelijkheid van differentiatie.

Op basis van een fictieve, gestandaardiseerde woning wordt een grondprijsindicatie bepaald. Daarnaast wordt op basis van de comparatieve methode, waarbij bijvoorbeeld een vergelijking wordt gemaakt met andere gemeenten, gekeken naar een gemiddelde marktwaarde per m<sup>2</sup> voor particuliere kavels. Bij meer specifieke kavels (bijvoorbeeld vanwege ligging of grootte) kan worden gedifferentieerd om zodoende tot een marktconforme kavelprijs te komen.

### *Woningbouw en particuliere kavels (sociale huur en koop)*

#### Woningbouw en particuliere kavels (sociale huur en koop)

- Vaste grondprijs per kavel.

Er wordt een vaste prijs per kavel of gestapelde eenheid vastgesteld waarbij de kavelgrootte in omvang beperkt is. Deze grondprijs is voor de huurwoningen gekoppeld aan de door het ministerie vastgestelde maximale huurniveaus en de maximale vrij op naam-prijs voor de sociale koop. Omdat de maximale waarde van de woning vaststaat wordt gekozen voor kavelprijzen.

### *Voorzieningen van algemeen belang (niet-commercieel)*

#### Voorzieningen van algemeen belang (niet-commercieel)

- Vaste grondprijs per m<sup>2</sup>.

Bij locaties voor voorzieningen van algemeen belang (niet-commercieel, zoals bijvoorbeeld scholen) wordt uitgegaan van een vaste m<sup>2</sup>-prijs, die niet gebaseerd is op een marktwaarde. Een echte marktsituatie ontbreekt immers voor dit soort voorzieningen. Op de vaste prijs per m<sup>2</sup> wordt jaarlijks een inflatiecorrectie toegepast.

### *Kantoren en bedrijven*

#### Kantoren en bedrijven

- Comparatief per m<sup>2</sup> grond of per m<sup>2</sup> bvo.

Het hanteren van een in de markt vergelijkbare waarde per m<sup>2</sup> grond of per m<sup>2</sup> bvo aan de hand van referentieobjecten past goed binnen het streven naar optimalisatie van de grondopbrengsten binnen de marktsector. Omdat eenduidige vaststelling van de stichtingskosten en commerciële waarde niet haalbaar is, wordt toepassing van de residuele methode voor kantoren en bedrijven niet aanbevolen.

### *Overige voorzieningen (uitgezonderd kantoren en bedrijven)*

#### Overige voorzieningen (uitgezonderd kantoren en bedrijven)

- Comparatief per m<sup>2</sup> bvo.

Hieronder vallen onder andere winkels, horeca, leisure, telecombedrijven, zorginstellingen en particulier onderwijs. Het streven is gericht op optimalisatie van de grondopbrengsten binnen de betreffende sector. Huurprijzen, rendementseisen en stichtingskosten lopen echter erg uiteen. Daarom wordt per grondexploitatie, op basis van de situatie, een inschatting gemaakt van de comparatief bepaalde waarde per m<sup>2</sup> bvo.

### *Nota grondprijzen*

Het grondprijsbeleid geeft inzicht in de wijze waarop de grondprijzen jaarlijks per gebruiksfunctie worden bepaald. Voor de bepaling van een marktconforme grondprijs voor overige voorzieningen of in specifieke situaties wordt bezien in hoeverre een onafhankelijk taxateur hierbij een adviserende rol kan vervullen. De grondprijsmethodieken gaan uit van verkoop van bouwrijpe grond voor één bepaalde functie aan een (particuliere) partij. Niet in alle gevallen van verkoop gaat het om een afgebakende functie en/of bouwrijpe grond. Voor dergelijke bijzondere situaties is het college bevoegd af te wijken van de grondprijsmethodieken onder de voorwaarde dat er sprake blijft van een marktconforme grondprijs die door middel van taxatie wordt bepaald.

Jaarlijks wordt een Nota grondprijzen ter vaststelling aan de gemeenteraad aangeboden. Hierin worden de grondprijzen per gebruiksfunctie bepaald.

#### *Erfpacht*

Erfpacht van gronden is een mogelijkheid die steeds meer wordt toegepast om tegemoet te komen aan de financieringsproblemen van potentiële kopers. Bij erfpacht behoudt de gemeente het eigendom van de grond. De erfpachter betaalt een jaarlijkse vergoeding (canon) voor rente en bijkomende kosten. Om erfpacht ook in Heusden mogelijk te maken heeft de raad op 6 mei 2014 ingestemd met de '[Algemene Erfpachtvoorwaarden gemeente Heusden 2014](#)'. Jaarlijks stelt het college het canonpercentage vast.

#### **4.2.6 Financieel beheer en risicomanagement**

In het grondbedrijf gaat veel geld om. Dit maakt volledig inzicht in de projectenportefeuille en transparante besluitvorming noodzakelijk. Hiervoor is actief en inzichtelijk beheer onmisbaar om eventuele bijsturing in een vroeg stadium mogelijk te maken. Deze beheerfunctie wordt aangeduid als de grondbedrijfsfunctie en richt zich op het financiële beheer van de grondexploitatieactiviteiten. Opstalexploraties en investeringsprojecten maken geen deel uit van de grondbedrijfsfunctie. Hoe de grondbedrijfsfunctie op een financiële, transparante en verantwoorde manier wordt vormgegeven, is onderstaand beschreven.

#### *Grondexploitatie*

De kosten en opbrengsten van de grondexploitaties worden opgenomen in een exploitatieopzet. Hierin worden het programma en grondgebruik vervat, op basis van beleidsmatige en planologische uitgangspunten. Er wordt verder rekening gehouden met kosten- en opbrengststijgingen en de fasering van de kosten en opbrengsten in de tijd. De grondexploitaties worden (minimaal) jaarlijks herzien. Ten behoeve van de actualisatie van exploitatieberekeningen, worden jaarlijks de uitgangspunten vastgesteld waaronder de rente en inflatie. Op basis van de geboekte resultaten en voortgangsprognose wordt vervolgens een risicoanalyse opgesteld. Dan wordt ook bekeken in hoeverre een exploitatie haalbaar is. Overigens hoeft niet iedere exploitatie per definitie opbrengsten te genereren. Er kunnen namelijk (maatschappelijke) redenen zijn om een verlieslatend project in exploitatie te nemen. Uiteraard moet de dekking dan wel worden aangegeven. Indien een grondexploitatie gezamenlijk met een andere partij wordt gevoerd, worden de financiële gevolgen voor de gemeente expliciet benoemd en stelt zij een eigen (interne) grondexploitatieberekening op. Deze berekening dient voor de interne begroting en verantwoording van het project.

De raad stelt jaarlijks zowel de uitgangspunten vast voor grondexploitaties, inclusief een planning voor de uitgifte van gronden voor wonen en bedrijven.

#### *Financiële beheersing*

Voor een verantwoorde financiële beheersing is het van belang om op voorhand duidelijke uitgangspunten te benoemen. Gebiedsontwikkelingsprojecten kennen op hoofdlijnen een initiatieffase, een planvormingsfase, een realisatiefase en een beheerfase. De planvormings- en realisatiefase vinden plaats binnen de grondbedrijfsfunctie. De fase waarin een project zich bevindt, is van invloed op het risicoprofiel. Alle financiële consequenties van projecten die zich in de planvormings- en realisatiefase bevinden, worden binnen de grondbedrijfsfunctie voorzien. Hierbij horen ook de projectgebonden en conjuncturele risico's.

In de initiatieffase wordt gezien in hoeverre de gebiedsontwikkeling wenselijk is. Daarnaast wordt inzicht gegeven in de financiële randvoorwaarden en daardoor ook indirect in de haalbaarheid. Indien het een particulier initiatief betreft, worden de gemeentelijke kosten in aanvang gedragen door de leges die voor de behandeling van een principeverzoek worden betaald. Indien de gebiedsontwikkeling vanuit de gemeente wordt geïnitieerd, komen de kosten in de initiatieffase voor



rekening van de reguliere exploitatie. Het is daarom van belang dat er reeds in deze fase een quick scan wordt gemaakt om snel duidelijkheid te krijgen over de haalbaarheid. Indien blijkt dat het initiatief verlieslatend is, kan dit betekenen dat het initiatief niet verder ter hand wordt genomen. Natuurlijk kan vanuit maatschappelijk belang ook worden besloten om het plan verder in ontwikkeling te nemen. In dat geval moet financiële dekking voor het verwachte tekort worden gevonden.

Wanneer een gebiedsontwikkelingsproject in de planvormingsfase komt, wordt de raad verzocht een krediet te voteren voor de voorbereidingskosten tot de bestemmingsplanvaststelling. Samen met het voorstel voor de vaststelling van het bestemmingsplan, wordt de grondexploitatie ter vaststelling aan de gemeenteraad aangeboden. De gebiedsontwikkeling komt hiermee in de realisatiefase. Wanneer er bewerkingen aan de grond gaan plaatsvinden die zijn gericht op de toekomstige bebouwing of als het voornemen tot bebouwing bestaat, kan de grondexploitatie op een eerder moment worden vastgesteld. Door een degelijke afgewogen en transparante besluitvorming, draagt de grondbedrijfsfunctie bij aan de bewaking van kosten en kredieten.

In de planvormingsfase:

- voteert de raad een voorbereidingskrediet waarvoor nog geen grondexploitatie is vastgesteld.

In de realisatiefase:

- stelt de raad, gelijktijdig bij de bestemmingsplanvaststelling, een grondexploitatie vast;
- stelt de raad op een eerder moment een grondexploitatie vast wanneer het voornemen bestaat tot bebouwing of als er bewerking aan de grond heeft plaatsgevonden die is gericht op bebouwing;
- is het college binnen een vastgestelde grondexploitatie bevoegd om uitgaven te doen.

Zoals al aangegeven valt de beheerfase van een gebiedsontwikkeling niet binnen de grondbedrijfsfunctie.

### *Risicobeheersing*

Het voeren van een grondexploitatie is een risicodragende activiteit die vraagt om een goed systeem van risicomanagement en risicobeheersing. Jaarlijks worden de grondexploitaties herzien en vastgesteld door de raad. Hiermee zijn tevens de belangrijkste risico's benoemd voor adequaat risicomanagement. De mate waarin zich risico's voordoen, verschilt per projectfase. Een risicoanalyse start met het in beeld brengen van de projectgebonden risico's. Dit zijn risico's die specifiek zijn gerelateerd aan (het voornemen van) een project en die directe gevolgen hebben (zowel positief als negatief) voor het toekomstige saldo van de grondexploitatieberekening. Daarnaast worden ook de niet projectgebonden, ofwel conjuncturele risico's geïventariseerd en gekwantificeerd. Deze risico's zijn niet beïnvloedbaar binnen de projecten en komen voort uit macro-economische trends en wet- en regelgeving van hogere overheden. Wanneer er geen gemeenschappelijke grondexploitatie bestaat, kan er bij publiek-private samenwerking sprake zijn van geldstromen en/of risico's die benoemd moeten worden. Bij facilitaire projecten is de gemeente per definitie minder betrokken. Er worden immers alleen voorwaarden gesteld waarbinnen een dergelijk project wordt uitgevoerd. Desondanks is het wenselijk om voor dergelijke projecten een meer globale raming op te stellen die kan dienen als onderlegger voor het kostenverhaal. Ook wordt de bijdrage of afdracht aan fondsen hierin zichtbaar gemaakt.

Bij de jaarrekening worden alle risico's in beeld gebracht en gerelateerd aan het weerstandsvermogen. Afhankelijk van de risico's worden vervolgmaatregelen getroffen en wordt een aantal scenario's voorgelegd.



### *Financiële resultaten*

De Algemene Reserve wordt in het kader van de Vpb gezien als een specifieke reserve waarin alle verliezen en baten van grondexploitaties verrekend worden. Het hebben van een specifieke reserve wordt als voorwaarde gezien om verliesgevende grondexploitaties te kunnen verevenen met positieve exploitatieresultaten.

### *Winstnemingen*

Met betrekking tot winstneming is het essentieel om te zorgen voor evenwicht tussen het voorzichtigheids- en het realisatiebeginsel. Het voorzichtigheidsbeginsel leidt ertoe dat realisatie van winst moet worden uitgesteld totdat hierover voldoende zekerheid bestaat. Dit betekent echter niet dat de winst pas genomen wordt bij het afsluiten van het grondexploitatiecomplex. Conform het raadsbesluit van 29 juni 2010 wordt winst genomen bij 50% van de gerealiseerde verkopen en wanneer het risico op de nog te realiseren kosten beperkt is.

### *Informatievoorziening*

Binnen de budgetcyclus wordt de raad volgens de eisen van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) geïnformeerd over de financiële positie en de grondexploitaties. De jaarrekening, tussentijdse rapportages en de begroting zijn hierbij de belangrijkste sturingsinstrumenten.

Als onderdeel van de budgetcyclus wordt de raad geïnformeerd over de financiële positie en grondexploitaties.

## **4.2.7 Kostenverhaal**

Kostenverhaal biedt de mogelijkheid tot het verrekenen van zogenaamde grondexploitatiekosten (aanleg van voorzieningen, zoals straten, riolering, groen etc.) binnen een bepaalde gebiedsontwikkeling. Gemeenten zijn wettelijk verplicht tot het verhalen van deze kosten op de grondeigenaren en de initiatiefnemers van ontwikkelingen. Er moet dan wel sprake zijn van een zogenaamd 'aangewezen bouwplan'. Hiervan is sprake als een bouwplan voldoet aan de omschrijving van artikel 6.2.1 van het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) en de te verhalen kosten hoger zijn dan € 10.000. Het verhalen van kosten kan privaatrechtelijk (via een anterieure overeenkomsten) of publiekrechtelijk (via exploitatieplannen en daarna posterieure overeenkomsten) worden geregeld. We verlenen in principe geen medewerking aan particuliere initiatieven die voor de gemeente niet kostenneutraal ontwikkeld kunnen worden.

### *Privaatrechtelijk*

Het meest gebruikte spoor is kostenverhaal via privaatrechtelijke (vrijwillige) contractvorming. Afspraken worden vastgelegd in een anterieure overeenkomst. In zo'n overeenkomst legt de gemeente de afspraken met een marktpartij vast over het bouwrijp maken, het inrichten van de openbare ruimte, het uitvoeren van werken en het te realiseren woningbouwprogramma. Kostenverhaal via het private spoor heeft de voorkeur omdat partijen over de te regelen onderwerpen kunnen overleggen en onderhandelen.

### *Publiekrechtelijk*

Het publiekrechtelijke spoor wordt gevolgd als er geen vrijwillige afspraken gemaakt kunnen worden met de grondeigenaar of initiatiefnemer. Een vastgesteld exploitatieplan is dan de basis om de gemeentelijke (plan)kosten te verhalen op de grondeigenaren.

- Primair wordt gestreefd naar kostenverhaal via het privaatrechtelijke spoor via anterieure overeenkomsten.
- Indien er geen overeenstemming wordt bereikt over een anterieure overeenkomst, wordt een exploitatieplan opgesteld.
- Er wordt geen medewerking aan particuliere initiatieven verleend wanneer die voor de gemeente niet kostenneutraal ontwikkeld kunnen worden.

#### *Verhaalsmogelijkheden*

De kosten die een gemeente met een exploitatieplan kan verhalen zijn benoemd in de Wet ruimtelijke ordening (kostensoortenlijst). Niet alleen kosten binnen het exploitatiegebied zelf kunnen verhaald worden. Onder voorwaarden kunnen ook kosten buiten dit gebied worden verhaald. Om deze kosten met succes te kunnen verhalen op initiatiefnemers, moeten ze in sommige gevallen in de structuurvisie verankerd zijn.

#### *Bovenplanse kosten en bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen*

Van bovenplanse verevening of bovenplanse kosten is sprake wanneer winstgevende locaties bijdragen aan de onrendabele top van de ontwikkeling of herstructurering van andere gebieden in de gemeente. Er moet dan wel een duidelijke inhoudelijke relatie tussen deze locaties bestaan. In de wet is opgenomen dat bovenplanse kosten in een exploitatieopzet kunnen worden opgenomen in de vorm van een fondsbijdrage. In dat geval moet een vastgestelde structuurvisie aanwijzingen geven over de bestedingen die ten laste van het fonds kunnen komen. Tot slot is in de wet opgenomen dat bij een anterieure overeenkomst financiële bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen kunnen worden gedaan op basis van een structuurvisie. Hierin moet de samenhang tussen de ontwikkelingen op een hoger schaalniveau in beeld wordt gebracht. Deze kosten zijn slechts vrijwillig te verhalen.

Momenteel voorziet de structuurvisie niet in kostenverhaal van de twee genoemde kostensoorten. Het is niet zo dat hierdoor per definitie minder kosten worden verhaald dan dat mogelijk is. Er kan namelijk niet meer worden verhaald dan de opbrengstpotentie van de gronden. In de huidige markt is de opbrengstpotentie beperkt en worden in ieder geval de binnenplanse kosten en de kosten aan bovenwijkse voorzieningen verhaald. Bij het opstellen van een nieuwe structuurvisie worden overigens de mogelijkheden gezien, om de kosten voor toekomstige ontwikkelingen langs deze weg te verhalen.

De mogelijkheid om kosten aan ruimtelijke ontwikkelingen te verhalen en bovenplans te verevenen, wordt bij een toekomstige structuurvisie gezien.

#### *Rood-met-groen koppeling*

De provincie heeft in de Verordening Ruimte de rood-met-groenverplichting opgenomen. De borging van rood-met-groen vindt plaats via ruimtelijke besluiten. Bij fondsvorming is het op grond van de Wro nodig om de samenhang tussen de ruimtelijke ontwikkeling en de realisatie van de maatschappelijke functie (in casu kwaliteitsverbetering van het landschap) beleidsmatig vast te leggen. Hiervoor is een structuurvisie het meest geschikte instrument. Heusden geeft aan de rood-met-groen verplichting, zoals beschreven in de Verordening ruimte, invulling door een afdracht per locatieontwikkeling te verlangen. Deze afdracht wordt gestort in het gemeentelijke fonds Rood-voor-groen. Als criterium geldt dat de afdracht alleen noodzakelijk is als groene functies (natuur, landbouw, water) worden bestemd tot rode functies (bebouwing) of als onbebouwde grond kan worden bebouwd.

## **4.3 Cultuurgronden**

### **4.3.1 Inleiding**

Heusden beschikt over relatief veel cultuurgronden. Dit strategische grondbezit geeft de mogelijkheid cultuurgronden in te zetten voor kavelruilen. Dit wordt gedaan om gronden nabij potentiële ontwikkelingslocaties vrij te kunnen spelen en om de diverse strategische doelstellingen van de

gemeente te kunnen realiseren (natuurontwikkeling, kavelstructuurverbetering, vermindering agrarische verkeersbewegingen). Ook hebben de cultuurgronden een bepaalde beleggingswaarde. Het betreft een waardeverste belegging met een laag risico en relatief stabiel rendement op de lange termijn. Daarnaast beschikt de gemeente over relatief veel cultuurgronden omdat de landbouw van oudsher een van de sterke pijlers binnen Heusden is. In paragraaf 4.3.4 wordt in breder perspectief ingezoomd op de criteria aan de hand waarvan tot verkoop van cultuurgronden wordt overgegaan. Teneinde een inwoner te faciliteren om hobbymatig een paard/pony te houden, verhuurt de gemeente zogenaamde weilanden voor particulier gebruik. Daarnaast zijn in Drunen en Vlijmen de volkstuinten ondergebracht bij een volkstuintenvereniging. Voor de kern Heusden wordt gewerkt aan een vergelijkbare constructie als in Drunen en Vlijmen.

#### **4.3.2 Verpachten voor agrarische exploitatie**

Al enige jaren is in het Burgerlijk Wetboek (BW) de pachttitel opgenomen. Er is sprake van pacht indien een onroerende zaak, of een gedeelte daarvan, aan een pachter ten behoeve van de uitoefening van de landbouw in gebruik wordt verstrekt en de pachter zich verbindt tot een tegenprestatie. In onze gemeente wordt op dit moment met een tweetal vormen van pacht gewerkt:

- 'vaste pacht' e.e.a. conform artikel 7:325 BW. Indien een perceel in vaste pacht (ook wel reguliere pacht genoemd) is uitgegeven, geldt deze overeenkomst voor bepaalde tijd (6 jaar) die telkens van rechtswege met 6 jaar wordt verlengd. De te hanteren pachtprizen worden bij deze vorm van pacht beheerst door het Pachtprizenbesluit;
- 'geliberaliseerde pacht' e.e.a. conform artikel 7:397 lid 1 BW. Dit betreft overeenkomsten met een duur korter dan 6 jaren waarbij van verlenging van rechtswege geen sprake is. De pachtprijs wordt bij deze vorm van pacht niet beheerst door wettelijke bepalingen. De gemeente hanteert hiervoor de voorwaarden uit de 'Uitvoeringsregeling geliberaliseerde pacht'.

Daarnaast bestaat er een reëel vermoeden dat er binnen onze gemeente onderverpachting plaatsvindt. Dit is weliswaar bij wet niet verboden maar alleen toegestaan met schriftelijke toestemming van de verpachter. De gemeente Heusden verleent hiervoor, als verpachter, geen toestemming. Het aantonen van onderverpachting is complex omdat de bewijslast vrij moeilijk te verkrijgen is en doordat onderverpachting zich op papier buiten het blikveld van de gemeente afspeelt.

In principe is vaste pacht niet tussentijds opzegbaar. Dit is echter wel mogelijk in de volgende situaties:

- als de pachter de landbouw niet bedrijfsmatig uitoefent;
- als de pachter zich niet gedraagt zoals een behoorlijk pachter betaamt;
- als er sprake is van de verpachting van een of meerdere percelen waarvan de gezamenlijke oppervlakte minder bedraagt dan 1 hectare.

In de laatstgenoemde situatie kan worden volstaan met een opzegging. In de overige gevallen is het meestal aan de rechter om een uitspraak te doen. Overigens leidt een actieve wijze van pachtbeheer tot een beter inzicht in de wijze waarop de reguliere pachters hun agrarisch bedrijf uitoefenen. Hierdoor kan adequater worden gehandeld in geval van (dreigende) onderverpachting of andere vormen van oneigenlijk gebruik.

De gemeente Heusden staat geen onderverpachting toe en er wordt een actief pachtbeheer toegepast om dit tegen te gaan.

Het verpachten van gronden is geen doel op zich. Hoewel de gemeente haar agrariërs graag faciliteert, ziet zij dit niet als haar permanente taak. Het beleid is er daarom op gericht dat er geen hernieuwde uitgifte van vrijgekomen cultuurgronden in vaste pacht plaatsvindt. Dit betekent dat lopende reguliere overeenkomsten van rechtswege in stand blijven en vrijkomende percelen worden verkocht dan wel om redenen (zie paragraaf 4.3.4) in geliberaliseerde pacht worden uitgegeven. Vermogenstechnisch bestaan er ook geen redenen om percelen cultuurgrond in vaste pacht uit te

geven. De marktwaarde van deze percelen neemt hierdoor namelijk af. De uitgifte in geliberaliseerde pacht heeft daarom de voorkeur ondanks dat de duurzaamheid van de relatie tussen verpachter en pachter minder is ten opzichte van die bij vaste pacht. Dit wordt deels ondervangen door te streven naar geliberaliseerde pachtvereenkomsten die een duur hebben van 3 of 4 jaren. Verder wordt het recht van de jacht op de voor verhuur in aanmerking komende jachtgebieden (genot van de jacht) uitsluitend aan zogenaamde Wildbeheerseenheden (WBE) verhuurd.

Cultuurgronden die vrij komen van pacht worden uitsluitend via geliberaliseerde pachtvereenkomsten in gebruik gegeven of verkocht.

#### **4.3.3 Verhuren voor niet agrarische exploitatie**

Van verhuur (in plaats van verpachting) van cultuurgronden is sprake als het perceel zich bijvoorbeeld niet leent voor agrarische exploitatie of de gebruiker geen bedrijfsmatige landbouw uitoefent.

Doorgaans zijn deze percelen van een geringe omvang. Verhuur vindt plaats voor het hebben en houden van kleinvee (bijvoorbeeld paarden en pony's) en voor het gebruik als (volks)tuin.

Percelen die vrijkomen van huur worden veelal niet meer verhuurd en in de meeste gevallen wordt ingezet op verkoop.

In Drunen en Vlijmen zijn de volkstuinten ondergebracht bij een volkstuintenvereniging. In Heusden is dit nog 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 lijkt binnenkort te gaan lukken.

Van huur vrijkomende percelen voor niet agrarische exploitatie worden bij voorkeur verkocht.

#### **4.3.4 Verkopen**

Ten aanzien van de verkoop van gemeente-eigendommen (cultuurgronden en panden) wordt een proactief beleid voorgestaan en gestreefd naar een optimale opbrengst. Dit kan bijvoorbeeld gerealiseerd worden door vervreemding, al dan niet via openbare verkoop. Ook worden cultuurgronden via vrijwillige kavelruil verkocht wanneer er sprake is van bundeling van meerdere beleidsdoelstellingen en/of gemeentelijke belangen. Cultuurgronden worden enkel onderhands verkocht wanneer hiervoor zwaarwegende argumenten bestaan. De percelen die pachtvrij zijn of binnen afzienbare termijn pachtvrij komen, worden verkocht. Indien onmiddellijke verkoop ongewenst is, worden de gronden in geliberaliseerde pacht uitgegeven. Hiervan is bijvoorbeeld sprake wanneer er, gegeven het momentum, een lagere opbrengst wordt verwacht of wanneer het nog onduidelijk is in hoeverre de gronden in de toekomst voor strategische doeleinden zijn benodigd. De verkoop van cultuurgronden die in vaste pacht zijn uitgegeven, is doorgaans in financieel opzicht onaantrekkelijk. Toch kunnen er zich omstandigheden voordoen die verkoop van dergelijke gronden rechtvaardigen. Hierbij wordt bijvoorbeeld gedacht aan financiële overwegingen bij een lage algemene reserve en kavelruildoelstellingen. In dit geval wordt de raad vooraf geconsulteerd. Het aankopen van cultuurgronden is geen doel op zich en vindt alleen plaats indien dat noodzakelijk is voor bijvoorbeeld de realisatie van een kavelruil en waarbij er uiteindelijk een positief saldo voor de gemeente resteert. De aankoop van cultuurgronden is echter zodanig beperkt en doorgaans maatwerk dat het in deze nota verder buiten beschouwing blijft.

Pachtvrije cultuurgronden worden verkocht tenzij:

- behoud van eigendom noodzakelijk is voor strategische doeleinden;
- behoud van eigendom een bijdrage levert aan de versterking en/of realisatie van de EHS en/of EVZ;
- er geen optimale opbrengst gerealiseerd kan worden;
- het eigendom wordt ingezet voor realisatie van diverse kavelruildoeleinden.

#### 4.4 Groenstroken

Regelmatig ontvangt de gemeente verzoeken van inwoners om een groenstrook, grenzend aan het eigen perceel, aan te mogen kopen. Hierbij geldt als richtlijn dat de groenstrook geen onderdeel uitmaakt van de groene hoofdstructuur die in het groenstructuurplan is opgenomen. In het huidige groenstructuurplan is de groene hoofdstructuur erg omvangrijk waardoor er situationeel van deze richtlijn wordt afgeweken. Als een bouw perceel alleen gerealiseerd kan worden door gebruik te maken van een deel van een aangrenzend perceel, dan wordt hiervoor een afzonderlijk raadsbesluit gevraagd.

Wanneer een groenstrook op langere termijn is benodigd, wordt deze in sommige situaties verhuurd ondanks dat de kosten en baten hierbij niet gelijk opgaan. Daarom worden enkel nieuwe huurcontracten voor groenstroken afgesloten als hiervoor een maatschappelijke rechtvaardiging 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 bouw perceel wordt gezien. Dit betreft indirecte bouw mogelijkheden. Soms zijn er directe bouw mogelijkheden op een aan te kopen groenstrook. Het ligt dan voor de hand om voor verkoop van groenstroken een marktconforme benadering aan te houden en onderscheid aan te brengen in de verkoopprijs voor groenstroken met een directe dan wel indirecte bouw mogelijkheid.

De gemeente gaat over tot verkoop van groenstroken als:

- inwoners hiertoe initiatief nemen;
- deze geen onderdeel uitmaken van de groene hoofdstructuur.

De gemeente gaat in nieuwe situaties over tot verhuur van groenstroken als:

- hiervoor een maatschappelijke rechtvaardiging bestaat.

Jaarlijks wordt een overzicht met tarieven voor verkoop en verhuur van groenstroken opgesteld.

#### 4.5 Gemeentelijk vastgoed

Gemeentelijk vastgoed (panden en gronden buiten de exploitatiegebieden) wordt verkocht wanneer het niet nodig is voor de ontwikkeling van een gebied en/of wanneer het niet nodig is voor de realisatie van een beleidsdoelstelling. De te verkopen panden worden doorgaans via een makelaar aangeboden. Wanneer het pand is verhuurd (en er dus sprake is van huurbescherming) wordt geprobeerd om met de huurder tot overeenstemming te komen over de aankoop. De huurder wordt zodoende bij voorkeur in de gelegenheid gesteld om het object te verwerven. Wanneer het gemeentelijk vastgoed een locatie betreft waarop de bouw van een woning/pand mogelijk is, wordt deze aangeboden via de Kavelwinkel.

De gemeente gaat over tot verkoop van gemeentelijk vastgoed als:

- het niet nodig is voor de ontwikkeling van een gebied;
- het niet nodig is voor de realisatie van een beleidsdoelstelling.

## BIJLAGE Rolverdeling raad en college

Rolverdeling raad en college		
	RAAD	COLLEGE
Samenwerking & ontwikkelstrategie	Besluit tot oprichting of deelneming in een privaatrechtelijke rechtspersoon of gemeenschappelijke regeling	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aangaan samenwerkingsovereenkomst (binnen mandaat raadsbesluit)</li> <li>Vaststellen ontwikkelstrategie</li> </ul>
Grondbeleidsaspecten		
Verwerving en beheer	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vaststellen beleid strategische verwerving of verkopen</li> <li>Kredietverlening</li> <li>Toepassing Wet voorkeursrecht gemeenten</li> <li>Besluit start onteigeningsprocedure</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Opstellen (ver)koop strategieën</li> <li>Vestiging voorkeursrecht</li> <li>Start administratieve onteigeningsprocedure</li> </ul>
Uitgifte & verkoop	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vaststellen kaders voor grondbeleid en grondprijsbeleid</li> <li>Vaststellen algemene voorwaarden voor verkoop eigendommen en gronduitgifte</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Uitgeven van (bouwrijpe) grond</li> <li>Verkoop van eigendommen</li> </ul>
Kostenverhaal	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vaststellen exploitatieplan</li> <li>Vaststellen beleid voor bovenplanseverevening &amp; bovenwijkse voorzieningen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Uitvoering</li> </ul>
Grondexploitatie	<ul style="list-style-type: none"> <li>Openen (voorlopige) grondexploitatie op basis van globale haalbaarheidsberekening (Ontwerpfase)</li> <li>Vaststellen grondexploitatie (Realisatiefase)</li> <li>Afsluiten grondexploitatie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Uitvoeren grondexploitatie en project</li> </ul>
Sturing en verantwoording		
Budgetcyclus	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vaststellen programmabegroting en jaarrekening</li> <li>Beschikbaar stellen kredieten.</li> <li>Vaststellen grondexploitaties</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vaststellen producttraming</li> <li>Uitvoering kredieten</li> </ul>
Projectmatig werken	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vaststellen (majeure) projecten</li> <li>Beschikbaar stellen kredietruimte</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Oprichtgever</li> </ul>