

NOTA GRONDBELEID

GEMEENTE WAALRE



Januari 2010

INHOUDSOPGAVE

ALGEMEEN DEEL

1	BESLUIT	4
2	INLEIDING, WAAROM DEZE NOTA	5
3	UITGANGSPUNT VOOR DE NOTA GRONDBELEID: STUREND GRONDBELEID	7
3.1	Wat is Sturend Grondbeleid?	7
3.2	Waarom de keuze voor Sturend Grondbeleid?	8
4	GRONDBELEIDSINSTRUMENTEN	9
4.1	Het proces van kostenverhaal	9
4.2	Grondverwerving	10
4.3	Wet voorkeursrecht gemeenten	12
4.4	Bestemmingsplannen en het projectbesluit	15
4.5	Het exploitatieplan	16
4.6	Samenwerkings- en exploitatieovereenkomsten (PPS)	20
4.7	Onteigening	23
4.8	Het heffen van baatbelasting	25
5	CHECKLIST NOTA GRONDBELEID	26
6	GRONDPRIJSBELEID	29
7	BEHEER	31
7.1	Inleiding	31
7.2	Relatie rechtsfiguren huur, pacht en ingebruikgeving	31
7.3	Keuze rechtsfiguur	32
7.4	Huur	34
7.4.1	Juridische grondslag	34
7.4.2	Verplichtingen van de verhuurder	35
7.4.3	Verplichtingen van de huurder	35
7.4.4	Het einde van de huurovereenkomst	35
7.5	Pacht	35
7.5.1	Inleiding	35
7.5.2	Juridische grondslag	36
8	ONDERHOUD NOTA GRONDBELEID	40

MODULES

MODULE A

ONTWIKKELINGEN IN HET GRONDBELEID

1. Grondbeleid en Europa
2. Grondbeleid en het Rijk
3. Grondbeleid en de provincie Noord-Brabant

MODULE B

GRONDBELEID EN DE PROGRAMMA'S VAN DE BEGROTING

1. Paragraaf grondbeleid in de begroting
2. Financiële verordening gemeente
3. Gemeentebegroting 2010

1 BESLUIT

Door het vaststellen van deze nota heeft de gemeente Waalre besloten:

- een Sturend Grondbeleid te gaan voeren, zoals beschreven in deze nota;
- dat bij alle projecten van de gemeente waar sprake is van betrokkenheid van de gemeente bij het wijzigen van een functie van onroerende zaken, de medewerkers van de gemeente de checklist uit deze nota zullen hanteren;
- dat elk jaar in de begroting bij die begrotingsposten die (mede) zien op ruimtelijke functiewijziging waarbij de gemeente is betrokken, een subparagraaf 'toepassen Sturend Grondbeleid' zal worden opgenomen;
- aan het college van Burgemeester en wethouders op te dragen de modules van deze Nota Grondbeleid jaarlijks zo snel mogelijk na het vaststellen van de begroting daaraan aan te passen. Daarnaast dienen de modules te worden aangepast aan gewijzigde wetgeving en omstandigheden.

2 INLEIDING, WAAROM DEZE NOTA

In het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (hierna: BBV) is opgenomen dat per 1 januari 2004 een paragraaf grondbeleid verplicht in de begroting moet worden opgenomen (artikel 9.2 BBV). Een begroting bestaat volgens het BBV uit een financiële- en een beleidsbegroting.

Daarnaast heeft de gemeente Waalre in haar 'Financiële verordening gemeente Waalre' opgenomen dat het college verplicht is gesteld iedere vier jaar een Nota Grondbeleid aan te bieden aan de raad welke de Nota Grondbeleid vaststelt (artikel 22 Financiële verordening). Deze Nota Grondbeleid is uitdrukkelijk bedoeld als onderdeel van de beleidsbegroting, zoals bedoeld in de BBV.

Doelstellingen van de Nota Grondbeleid:

- Het door de gemeente naar buiten toe kenbaar maken van het door haar te hanteren grondbeleid.
- Het vaststellen van een beleid waaraan ambtelijk en bestuurlijk kan worden getoetst.
- Het beantwoorden van de vraag hoe een specifieke ruimtelijke ontwikkeling door middel van het voeren van grondbeleid kan worden gerealiseerd.
- Het geven van een interne instructie aan alle betrokken medewerkers, hoe om te gaan met het concept Sturend Grondbeleid.

In de begroting 2009 kan worden gelezen dat de gemeente Waalre de voorkeur heeft voor een actief grondbeleid waarbij de gemeente de te ontwikkelen grond zelf in eigendom heeft. Per geval zal echter een strategie worden bepaald waarbij faciliterend grondbeleid niet wordt uitgesloten.

Aspecten die een rol spelen bij het bepalen van de strategie zijn: de gewenste mate van betrokkenheid, (financiële) risico's voor de gemeente, ervaring van de gemeente, financiële en organisatorische capaciteit en de gemeentelijke grondpositie binnen een project.

Het kunnen blijven voeren van de regie en een optimaal kostenverhaal zijn, ongeacht de vorm van grondbeleid, belangrijke uitgangspunten. Met de inzet van het concept Sturend Grondbeleid kan per locatie worden bepaald welke grondbeleidsinstrumenten worden ingezet om daarmee het voeren van de regie en het optimaliseren van het kostenverhaal te waarborgen.

Deze nota is niet alleen bedoeld om te voldoen aan de wettelijke eisen om een beleidsbegroting vast te stellen en inzichtelijk te maken wat de mogelijkheden van het grondbeleid zijn, nadrukkelijk ook bedoeld als een uitvoeringsnota.

Daarom is voorzien in het 'horizontaal' doorwerken ervan bij die begrotingsposten van de financiële begroting, die zien op het realiseren van beleidsmatig vastgestelde functieveranderingen van onroerende zaken en een checklist te hanteren tijdens een ontwikkelingsproces. Ook is er in voorzien dat deze nota zichzelf steeds vernieuwt, zodat wordt voorkomen dat het te zijner tijd een dode letter wordt.

Het is bij het hanteren van deze Nota Grondbeleid de bedoeling dat de diverse disciplines binnen de gemeente op dezelfde wijze met het grondbeleid omgaan.

Dat wil zeggen, het grondbeleid eenduidig toepassen bij door de gemeente gewenste ruimtelijke ontwikkelingen, zodat naar buiten toe bij voorbaat duidelijk is hoe de gemeente zich in onderhandelingen met grondeigenaren en marktpartijen opstelt. Belangrijk is dat elke discipline binnen de gemeente Waalre haar rol in dezen kent en die conform de gemaakte afspraken vervult.

De Nota Grondbeleid bestaat uit twee delen: een algemeen deel en een deel met modules.

In het algemene deel is het strategisch beleid neergelegd, waarin tevens de grondbeleidsinstrumenten worden behandeld.

Het operationele deel is uitgewerkt in de modules. De modules worden minstens één keer per jaar, bij het vaststellen van de begroting, op wijzigingen gecontroleerd.

Het algemene deel wordt eens in de vier jaar geëvalueerd. Er is voor deze verdeling gekozen om te komen tot een overzichtelijke nota, waarin op een snelle en eenvoudige wijze aanpassingen ten gevolge van veranderende wetgeving, jurisprudentie en andere omstandigheden kunnen worden aangebracht.

3 UITGANGSPUNT VOOR DE NOTA GRONDBELEID: STUREND GRONDBELEID

3.1 Wat is Sturend Grondbeleid?

Om uitvoering te geven aan het door de gemeente Waalre voorgestane grondbeleid, wordt met deze Nota Grondbeleid de beleidskeuze gemaakt voor het toepassen van het concept Sturend Grondbeleid.

Het concept Sturend Grondbeleid gaat uit van een manier van werken die, door de tijdige inzet van grondbeleidsinstrumenten welke worden toegespitst op de locatie en situatie, leidt tot de tijdige bestuurlijk gewenste verandering in het ruimtelijk grondgebruik.

Sturend Grondbeleid is een concept dat kan worden toegepast op elke willekeurige locatie en kan worden aangepast aan iedere specifieke situatie.

Hierbij wordt de gemeente beschouwd als een actor in het maatschappelijke krachtenveld die een initiërende en regisserende rol opeist en bereid is met ontwikkelaars, bouwers en corporaties op voet van gelijkheid te onderhandelen en samen te werken.

Voor het onderhandelen dient een optimale onderhandelingspositie te worden gecreëerd door in onderlinge samenhang gebruik te maken van het grondbeleidsinstrumentarium.

Indien er niet, niet tijdig of niet op voor de gemeente acceptabele voorwaarden tot overeenstemming kan worden gekomen, kan de gemeente de realisatie van een nieuwe bestemming afdwingen door het inzetten van een aantal wettelijke instrumenten.

Deze wettelijke instrumenten worden ook wel de grondbeleidsinstrumenten genoemd.

Wanneer deze instrumenten actief en in onderlinge samenhang door de overheid worden ingezet, spreken we van 'Sturend Grondbeleid'.

Doel van het gebruik van de grondbeleidsinstrumenten is het voeren van de regie over een ruimtelijke ontwikkeling. Ook kunnen door middel van de grondbeleidsinstrumenten kosten die ten behoeve van de realisatie van een locatie worden gemaakt, worden verhaald. Deze doelen kunnen worden bereikt al dan niet door verwerving van grond.

Het gemeentelijk grondbeleidsinstrumentarium bestaat uit:

1. Het aankopen van grond.
2. Het vestigen van een voorkeursrecht voor de gemeente.
3. Het vaststellen van een bestemmingsplan.
4. Het vaststellen van een exploitatieplan.
5. Het sluiten van samenwerkingsovereenkomsten (PPS-constructies).
6. Het sluiten van een exploitatieovereenkomst.
7. Onteigenen.
8. Het heffen van baatbelasting.

In de vooromschreven grondbeleidsinstrumenten is een tweedeling te maken voor wat betreft de grondeigendom.

De instrumenten koop, het vestigen van een voorkeursrecht en onteigening hebben tot doel dat de grond in eigendom van de gemeente komt.

Het vaststellen van een exploitatieplan, het sluiten van een samenwerkings-/exploitatieovereenkomst en het heffen van baatbelasting veronderstellen dat (het grootste deel van) de grond niet in handen komt van de gemeente. Deze instrumenten zien toe op het verhalen van kosten, gemaakt voor de exploitatie van een gebied, zoals het verhalen van de kosten voor de aanleg van infrastructuur.

In een samenwerkingsovereenkomst wordt tussen de gemeente en de bouwer/ontwikkelaar overeengekomen hoe, wanneer en voor wiens rekening en risico de nieuwe bouwlocatie zal worden gerealiseerd.

De gemeente Waalre zal met behulp van deze Nota Grondbeleid kunnen beslissen of en zo ja welke grondbeleidsinstrumenten ze wil toepassen om bepaalde gewenste ruimtelijke ontwikkelingen of doelstellingen te realiseren.

Het Sturend Grondbeleid is een middel om gewenste ruimtelijke ontwikkelingen te realiseren met toepassing van de in deze nota opgenomen checklist.

Per grondbeleidsinstrument worden overwegingen opgenomen voor de inzet daarvan. Op grond van die overwegingen kan een keuze worden gemaakt of het instrument al dan niet wordt ingezet.

3.2 Waarom de keuze voor Sturend Grondbeleid?

Net als vele andere gemeenten maakte de gemeente Waalre in het verleden onderscheid tussen actief en passief grondbeleid.

Actief grondbeleid gaat uit van een overheersende rol voor de overheid die grond verwerft en uitgeeft.

Passief grondbeleid gaat uit van een overheersende rol van de grondeigenaar c.q. marktpartij, waarbij de gemeente faciliterend optreedt.

Dit theoretische onderscheid is inmiddels achterhaald. Bij elke locatieontwikkeling is tegenwoordig sprake van overleg en onderhandelingen tussen de gemeente en marktpartijen. Voor het onderhandelingsproces en het optimaliseren van de onderhandelingspositie van de gemeente Waalre is het van belang kennis te hebben van het in onderlinge samenhang toepassen van grondbeleidsinstrumenten in de vorm van Sturend Grondbeleid. Sturend Grondbeleid vereist van de gemeentelijke/bestuurlijke organisatie dat zij regisseurs worden die het Sturend Grondbeleid overzien en initiëren, zonodig in samenwerking met marktpartijen.

4 GRONDBELEIDSINSTRUMENTEN

Zoals eerder genoemd bestaat het gemeentelijk grondbeleidsinstrumentarium uit de volgende privaat- en publiekrechtelijke instrumenten:

1. Het aankopen van grond (grond verwerven).
2. Het vestigen van een voorkeursrecht voor de gemeente.
3. Het vaststellen van een bestemmingsplan.
4. Het vaststellen van een exploitatieplan.
5. Het sluiten van samenwerkingsovereenkomsten (PPS-constructies).
6. Het sluiten van een exploitatieovereenkomst.
7. Onteigenen.
8. Het heffen van baatbelasting.

Alvorens de afzonderlijke instrumenten hieronder toe te lichten zal eerst worden ingegaan op het proces van kostenverhaal na invoering van de Wro omdat dit van invloed is op de inzet van de grondbeleidsinstrumenten.


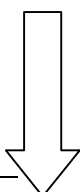
4.1 Het proces van kostenverhaal

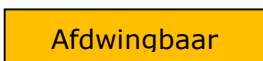
Na invoering van de Wro zijn er grofweg vier methoden voor het verhalen van kosten die worden gemaakt voor de aanleg van voorzieningen van openbaar nut en daaraan gerelateerde kosten:

1. *Via de gronduitgifte*
Hierbij is het van belang dat de gemeente over de eigendom van de gronden in het plangebied beschikt. Bij de uitgifte van de gronden worden de gemaakte kosten verdisconteerd in de uitgifteprijs. De gemeente is vrij om te bepalen welke kosten zij wil verdisconteren.
2. *Via een anterieure (samenwerkings)overeenkomst*
Indien de gemeente niet over de eigendom beschikt kan ze met bouwers/ontwikkelaars die, al dan niet in samenwerking met particulieren, een grondpositie in het gebied hebben ingenomen met het oog op zelfrealisatie, een samenwerkingsovereenkomst proberen te sluiten. Onderdeel van de overeenkomst is de exploitatiebijdrage waarmee de kosten van de gemeente kunnen worden gedekt. De hoogte van de exploitatiebijdrage is het resultaat van onderhandelingen.
3. *Via een exploitatieplan*
Indien de gemeente niet over alle eigendom beschikt en geen samenwerkingsovereenkomst weet te sluiten met alle grondeigenaren, kan ze het kostenverhaal afdwingen door het vaststellen van een exploitatieplan.
4. *Via een posterieure overeenkomst*
Dit is een overeenkomst die kan worden gesloten na vaststelling van het exploitatieplan. Het exploitatieplan moet dan in acht worden genomen.

Schematisch leidt bovenstaande tot het volgende schema:

Gemeentelijk grondeigendom		Particulier grondeigendom		
1	Kostenverhaal via de gronduitgifte			
2		Kostenverhaal op basis van een anterieure overeenkomst		
3			Kostenverhaal op basis van een exploitatieplan gekoppeld aan de bouwvergunning	
4				Kostenverhaal op basis van een posterieure overeenkomst

 Contracts-vrijheid
 Exploitatieplan in acht nemen



Om te kunnen bepalen of de Grondexploitatiewet van toepassing is en zo ja, of vaststelling van een exploitatieplan noodzakelijk is, is in bijlage 1 een stroomschema opgenomen.

Bijlage 1 : STROOMSCHEMA

In het navolgende wordt ingegaan op de inzet van de grondbeleidsinstrumenten.

4.2 Grondverwerving

De gemeente Waalre heeft de mogelijkheid zich actief op de grondmarkt te begeven. Zij is hierbij veelal gebonden aan interne besluitvormingsprocessen en aan specifiek voor de gemeente Waalre geldende regels. Indien vooraf de nodige maatregelen zijn genomen -het budget is reeds vastgesteld en de benodigde bevoegdheden zijn gedelegeerd, dan wel gemandateerd- kan de gemeente Waalre sneller handelen.

Onderscheid kan worden gemaakt tussen commercieel en planmatig verwerven. Commercieel verwerven gaat uit van een zo laag mogelijke aankoopprijs voor het object. Planmatig verwerven betreft aankopen op basis van een volledige schadeloosstelling, die bij een onteigening door de rechter, naar verwachting, zal worden bepaald.

Om een gestructureerde start met minnelijke verwerving van gronden te kunnen maken is het noodzakelijk dat de locatie duidelijk wordt afgebakend.

Vervolgens is het noodzakelijk dat een gedegen inventarisatie van de (kadastrale) eigendomssituatie alsmede een inventarisatie van overige gerechtigden (huurders, pachters etc.) wordt gemaakt zodat elke belanghebbende in het proces wordt meegenomen.

Vervolgens kan een verwervingsstrategie worden opgesteld. De manier waarop de gemeente het beste de grondverwerving kan aanpakken en daartoe haar onderhandelingspositie voor de verwerving van de gronden op de onderhavige locaties kan optimaliseren staat centraal in de verwervingsstrategie.

De concrete strategie is sterk afhankelijk van de door de gemeente gewenste tijdsplanning en fasering.

In de verwervingsstrategie wordt ingegaan op aspecten als de volgorde van verwerving, keuzes over het in onderlinge samenhang inzetten van grondbeleidsinstrumenten, het bepalen van een planning voor het voeren van de planologische procedures, het afstemmen van de inzet van de overige grondbeleidsinstrumenten en de onderhandelingen op deze planning.

Onderdeel van de verwervingsstrategie is daarnaast het opstellen van een grondverwervingsbudget uitgaande van een volledige schadeloosstelling volgens de uitgangspunten van de Onteigeningswet.

Het budget kan via verschillende methoden worden bepaald:

a. Vergelijkingsmethode

Het te taxeren object wordt vergeleken met andere gelijksoortige objecten die in het recente verleden zijn verkocht.

b. Huurwaarde kapitalisatiemethode

Er wordt uitgegaan van de getaxeerde reële huurwaarde.

c. Rendementsmethode

Er wordt uitgegaan van de actuele huuropbrengst als rendement van een zaak.

d. Complexwaarde

Hieronder wordt verstaan de benadering van de locatie als één exploitatiegebied, waarbij voor de waardebepaling de baten, lasten en planologische bestemmingen van alle gronden binnen het complex in aanmerking worden genomen.

Door in het budget de volledige schadeloosstelling als uitgangspunt te nemen wordt de (verwachte) maximaal te betalen prijs in beeld gebracht. Per project kan, afhankelijk van de status en planning van het project, worden gekozen om commercieel te gaan verwerven (zo laag mogelijke aankoopprijs), of om planmatig te gaan verwerven (volledige schadeloosstelling).

Vervolgens kan van iedere grondeigenaar, beperkt gerechtigde en derde belanghebbende een compleet grondverwervingsdossier worden aangelegd dat gedurende de onderhandelingen zal worden gevuld. In het grondverwervingsdossier wordt alle relevante informatie per eigenaar verzameld.

Grondverwerving c.q. het voeren van de onderhandelingen dient gestructureerd en planmatig te worden aangepakt waarbij gezorgd wordt voor een goede dossieropbouw en dossiervoering en een goede organisatie en begeleiding van het proces.

Het college is op basis van mandatering bevoegd tot verwerving van vastgoed tot een maximum van € 1.000.000,-.

Strategische overwegingen voor al dan niet planmatig verwerven:

- a. Valt te verwachten dat de grond kan worden verworven voor een prijs die het mogelijk maakt later winst op de grond te maken, dan wel er geen verlies op te maken?
- b. Is er voldoende budget beschikbaar voor de aankopen?
- c. Is de gemeente bereid het renterisico te dragen tot de tijd dat het ruimtelijk ontwikkelingsproject zal worden gerealiseerd of een marktpartij is gevonden die het risico overneemt?
- d. Is de gemeente in staat vervangende grond aan te bieden?
- e. Zal aankoop leiden tot een betere onderhandelingspositie bij het onderhandelen met marktpartijen?
- f. Is het niet wenselijker een samenwerking met een marktpartij aan te gaan en afspraken te maken over grondverwerving?

De mandatering aan het college voor het doen van strategische aankopen dient binnen een zodanig kader te geschieden dat verantwoord wordt aangekocht en de risico's tot een minimum worden beperkt. De volgende richtlijnen dienen in acht te worden genomen:

1. Strategische aankopen zullen slechts plaatsvinden wanneer een gemeentelijk strategisch beleidsbelang in het geding is.
2. Voordat tot aankoop zal worden overgegaan zullen de risico's van de aankoop, de exploitatie van het beheer en de verkoop in beeld worden gebracht en binnen de grondexploitatie worden afgedekt.
3. Onroerend goed zal marktconform worden aangekocht, beheerd en verkocht. Het streven zal gericht moeten zijn op kostendekkendheid, inclusief alle bijkomende kosten.
4. Onroerend goed zal worden beheerd met het best haalbare rendement, ook bij tijdelijk beheer.
5. Strategische aankopen kunnen worden gedaan uit een reeds binnen de bouwgrondexploitatie opgericht complex. Indien nog geen complex voor een project is ingericht vindt betaling plaats vanuit het binnen de gemeentelijke begroting bestaande product verspreide gronden.
6. Per transactie van een strategische aankoop geldt een limiet van € 1.000.000,-.
7. Van strategische aankopen zal mededeling worden gedaan aan de gemeenteraad van Waalre.
8. Voor het doen van strategische aankopen zal in het mandaat worden voorzien in een adequate fiatteringsregeling.

4.3 Wet voorkeursrecht gemeenten

De gemeente Waalre kan een voorkeursrecht op percelen grond vestigen op basis van de Wet voorkeursrecht gemeenten. Dit ondersteunt de gemeente bij de minnelijke grondverwerving. Als de eigenaar zijn grond wil verkopen na vestiging van het

voorkeursrecht, zal hij die eerst aan de gemeente Waalre moeten aanbieden. Het geeft de gemeente een eerste recht van koop.

Het vestigen van een voorkeursrecht is met name effectief als het wordt aangewend in samenhang met andere grondbeleidsinstrumenten. Het voorkeursrecht is namelijk een passief instrument; de gemeente zal moeten afwachten of grondeigenaren hun grond aan de gemeente Waalre aanbieden.

Door het eerste recht van koop behoudt en versterkt de gemeente de door haar gewenste regierol bij het opstellen en uitvoeren van het bestemmingsplan dat voor het plangebied zal worden opgesteld.

Het voorkomt ook dat anderen dan de gemeente, bijvoorbeeld (markt)partijen, een grondpositie in het plangebied innemen, waardoor de regierol van de gemeente wordt beperkt. Het gemeentelijk voorkeursrecht voorkomt daarnaast prijsopdrijving van tegen elkaar opbiedende (markt)partijen, waardoor de economische uitvoerbaarheid van het plan negatief kan worden beïnvloed.

Het voorkeursrecht kan door een besluit van de gemeenteraad (of door een besluit van het college van B&W) worden gevestigd op een gebied waaraan een niet-agrarische bestemming is toegedacht en waarvan het gebruik afwijkt van het nieuwe plan.

Voor het vestigen en continueren van een voorkeursrecht zijn na invoering van de Wro per 1 juli 2008 nog (slechts) twee vestigingsbesluiten nodig.

Indien er nog geen sprake is van een ruimtelijk besluit kunnen Burgemeester en Wethouders, ingevolge artikel 6 Wvg, op korte termijn een voorlopig voorkeursrecht vestigen. De gemeenteraad moet ingevolge artikel 6, lid 2 Wvg binnen 3 maanden een definitief voorkeursrechtbesluit nemen, op straffe van verval van rechtswege van het voorkeursrecht.

Voor het nemen van dit definitieve voorkeursrechtbesluit heeft de gemeenteraad dan de keuze uit de volgende vestigingsgrondslagen:

- Voorlopig voorkeursrecht, vooruitlopend op een ruimtelijk besluit (artikel 5 Wvg).
- De vastgestelde structuurvisie (artikel 4 Wvg).
- Een projectbesluit (voorafgaand aan het bestemmingsplan, artikel 3 Wvg).
- Het vastgestelde bestemmingsplan (artikel 3 Wvg).

Na de keuze van één van de hiervoor genoemde vestigingsgrondslagen geldt (per vestigingsgrondslag) een aantal termijnen waarbinnen een opvolgend planologisch/ruimtelijk besluit (document) moet zijn vastgesteld.

Schematische weergave mogelijkheden Wet voorkeursrecht gemeenten

Vestigingsgrondslag	Duur vestiging	Artikel
Voorgenomen bestemmingswijziging <i>Voorlopige aanwijzing door college</i>	3 maanden	6 lid 1

Voorgenomen bestemmingswijziging <i>Definitieve vestiging door gemeenteraad</i>	3 jaar	5 lid 1
Structuurvisie	3 jaar	4 lid 1 sub a
Projectbesluit	1 jaar**	3 lid 1
Bestemmingsplan/ inpassingsplan	10 jaar	3 lid 1

** onder omstandigheden kan deze periode ook 2 of 4 jaar zijn

De keuze van de gemeenteraad zal worden bepaald door de voortgang van de planologische ontwikkeling en de termijn waarin deze plaats moet vinden. Wanneer eenmaal een vestigingsgrondslag is gekozen bindt de gemeente zich aan de daarbij geldende termijnen voor de vaststelling van een opvolgend planologisch/ruimtelijk besluit.

Wanneer deze termijnen worden gehaald blijft het voorkeursrecht van kracht. Er hoeft tussentijds dus geen nieuw vestigings- of verlengingsbesluit te worden genomen. Daarnaast hoeft het voorkeursrecht, na verloop van de geldingstermijn, niet meer vervallen te worden verklaard maar vervalt dit van rechtswege ('passieve vervallenverklaring').

Daarnaast wordt onder de nieuwe Wro het voorkeursrecht niet langer gevestigd op basis van een ontwerp bestemmingsplan of een ontwerp structuurvisie maar op basis van een vastgesteld bestemmingsplan en/of een vastgestelde structuurvisie.

Strategische overwegingen voor het al dan niet vestigen van een voorkeursrecht:

- a. Wil de gemeente de grond van de onderhavige locatie zelf verwerven en (tijdelijk) beheren?
- b. Is er voldoende budget beschikbaar voor verwerving en uitvoering van de verwervingsprocedure uit de Wvg?
- c. Is het te verwachten dat ontwikkelaars op de locatie een grondpositie zullen innemen?
- d. Wil de gemeente Waalre het signaal afgeven dat de onderhavige grond in de toekomst zal worden ontwikkeld en wellicht een prijsopdrijvend effect veroorzaken?
- e. Is het te verwachten dat het vestigen van het voorkeursrecht de prijsontwikkeling 'dempt' of juist opdrijft in het geval van een niet rendabele bestemming?
- f. Wil de gemeente Waalre het signaal afgeven dat zij gebruik zal maken van haar mogelijkheden om Sturend Grondbeleid te voeren?
- g. Beïnvloedt het vestigen van het voorkeursrecht de verhoudingen met grondeigenaren niet te negatief?
- h. Worden de aanwezige woningen buiten het voorkeursrecht gelaten, om polariserende werking van het voorkeursrecht te voorkomen?
- i. Moet de Wvg prevaleren boven het vaststellen van een exploitatieplan in geval van bestemming van het voorkeursrecht op basis van een bestemmingsplan? (Zie hierover meer in paragraaf 4.4 en 4.5.)

4.4 Bestemmingsplannen en het projectbesluit

In een bestemmingsplan legt de gemeente Waalre de bestemmingen voor een bepaalde locatie vast. In de voorschriften bij een bestemmingsplan kan zij voorwaarden verbinden aan de realisering van de bestemming, zoals maximale bouwhoogtes, bebouwingspercentages en bebouwingsgrenzen.

De gemeente Waalre kan uit verschillende vormen voor een bestemmingsplan kiezen:

- a. Gedetailleerd bestemmingsplan.
- b. Globaal eindplan.
- c. Globaal plan met uitwerkingsplicht.

De gemeente heeft met het wel of voorlopig nog niet vaststellen van het bestemmingsplan een belangrijk instrument in handen. Met het bestemmingsplan en de bijbehorende plannen zoals het beeldkwaliteitsplan, het stedenbouwkundig plan, de verkavelingsschets en dergelijke, kan de gemeente sturen in met name de stedenbouwkundige opzet, de fasering, het tempo van realiseren, het kwaliteitsniveau en de differentiatie.

De gemeente legt met haar bestemmingsplan en de bijbehorende plannen de vorm van planuitvoering vast, die haar in het publiek belang voor ogen staat.

Het goed vastleggen van de vorm van planuitvoering die de gemeente voor ogen staat is om navolgende redenen van belang:

1. De gemeente geeft hiermee duidelijk aan wat zij wil realiseren.
2. De gemeente geeft, in geval van het sluiten van een samenwerkingsovereenkomst, duidelijk aan wat zij gerealiseerd wil zien en wanneer.
3. De gemeente geeft, in geval van een beroep op zelfrealisatie, duidelijk aan aan welke voorwaarden de zelfrealisator moet voldoen zodat de Kroon, indien de gemeente tot onteigening overgaat en er door een grondeigenaar dan een beroep op zelfrealisatie wordt gedaan, beter kan toetsen of het beroep op zelfrealisatie succesvol is.

Verder brengt het bestemmingsplan met zich mee dat bouwvergunningaanvragen die voldoen aan het bestemmingsplan gehonoreerd dienen te worden zodra het bestemmingsplan in werking is getreden en de gemeente, door het (nog) niet vaststellen van het bestemmingsplan of (in geval van een bestemmingsplan met uit te werken bestemmingen) het uitwerkingsplan, daarin dus kan sturen.

De Wro regelt dat tegelijk met de vaststelling van het bestemmingsplan door de raad in beginsel een exploitatieplan moet worden vastgesteld wanneer het bestemmingsplan voorziet in 'bouwplannen'. Hier kan onder voorwaarden van worden afgeweken (zie hierover meer in paragraaf 4.5).

Door koppeling van de vaststelling van het exploitatieplan aan de vaststelling van de planologische maatregel is het vaststellingsmoment van de planologische maatregel cruciaal. Op dat moment moet worden gekozen; wel of geen exploitatieplan vaststellen. De voorbereidingen van de bestemmingsplanprocedure moeten om die reden worden afgestemd op de minnelijke verwerving, onderhandelingen over een anterieure samenwerkingsovereenkomst en op de voorbereidingen voor het exploitatieplan.

Met de invoering van de Wro is de mogelijkheid om een artikel 19 WRO-vrijstelling te verlenen verdwenen. Min of meer daarvoor in de plaats komt het zogenaamde projectbesluit. Het projectbesluit is de eerste fase van het bestemmingsplan. In beginsel moet binnen 1 jaar inpassing in het bestemmingsplan plaatsvinden, maar die termijn kan worden opgerekt tot 2 jaar als er een bestemmingsplanherziening voor het gebied op stapel staat en zelfs tot 4 jaar als meerdere projecten moeten worden ingepast. Zolang geen inpassing plaatsvindt worden leges voor dienstverlening binnen het desbetreffende gebied opgeschort. De legesinkomsten vervallen als niet binnen 6 maanden na de termijn van inpassing het bestemmingsplan is aangepast. In de praktijk betekent dit dat een goede termijnbewaking moet plaatsvinden.

Door planologische wijzigingen kunnen omwonenden zogenaamde planschade lijden, een aspect dat dient te worden meegewogen, met name bij herontwikkelings- en inbreidingsprojecten. De planschade kan op voorhand inzichtelijk worden gemaakt door het opstellen van een planschaderisicoanalyse.

Bij de voorbereiding van een planologische wijziging zal altijd door een extern bureau een planschaderisicoanalyse worden opgesteld zodat een afweging kan worden gemaakt over de toekomstige situatie, de gevolgen hiervan voor omwonenden en (eventuele) aanpassingen kunnen worden doorgevoerd in het plan ter voorkoming/vermindering van planschade.

Bij een verzoek om een tegemoetkoming in de planschade zal worden gehandeld conform de 'Procedureregeling planschade 2010'.

Strategische overwegingen voor het al dan niet vaststellen van een bestemmingsplan:

- a. Is voortgang in de bestemmingsplanprocedure nodig ten behoeve van het van kracht blijven van het voorkeursrecht of het kunnen voeren van een onteigeningsprocedure?
- b. Wil de gemeente het bestemmingsplan nog niet vaststellen omdat zij samenwerking met grondeigenaren wil afdwingen en eventueel een exploitatiebijdrage wil vragen?
- c. Wil de gemeente het bestemmingsplan nog niet vaststellen omdat de gemeente wil voorkomen dat er, voor een enkele eigenaar, een exploitatieplan moet worden vastgesteld?
- d. Wil de gemeente in de fase van de ontwikkeling waarin de locatie zich bevindt, dat grondeigenaren op basis van het nieuw vastgestelde bestemmingsplan een bouwvergunning kunnen aanvragen?
- e. Hoe hoog worden de kosten voor het vergoeden van planschade geraamd en worden deze doorgeschoven naar de ontwikkelaar?

4.5 Het exploitatieplan

De nieuwe Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) is per 1 juli 2008 in werking getreden. Als onderdeel van de Wro wordt een nieuw systeem van kostenverhaal bij particuliere grondexploitatie geïntroduceerd in de Afdeling Grondexploitatie. Het zorgt voor een verandering van de praktijk van het kostenverhaal.

De Grondexploitatiewet biedt de gemeente de mogelijkheid om kosten die te maken hebben met grondexploitatie te verhalen op particuliere eigenaren die zelf gronden tot ontwikkeling brengen.

De Grondexploitatiewet biedt ook de mogelijkheid om daarbij eisen te stellen aan de inrichting van een gebied (locatie-eisen) waaraan deze particuliere eigenaren zich moeten houden indien zij zelf een deel van een locatie tot ontwikkeling wensen te brengen. Deze locatie-eisen kunnen betrekking hebben op de inrichting en kwaliteit van de openbare ruimte en de volgorde van werken die moet worden aangehouden bij het realiseren van het project. Daarnaast kunnen de locatie-eisen betrekking hebben op een drietal woningbouwcategorieën. Het betreft sociale huurwoningen, sociale koopwoningen en kavels voor particulier opdrachtgeverschap. Met het exploitatieplan kan, in geval van particulier grondbezit, worden bewerkstelligd dat er voldoende woningen in voornoemde categorieën worden gebouwd en kan eveneens worden bepaald waar deze woningen binnen het plangebied moeten worden gerealiseerd. In het bestemmingsplan zal moeten worden opgenomen welk percentage van het bouwprogramma in voornoemde categorieën moet worden gerealiseerd. In het exploitatieplan wordt het aantal en de situering vervolgens vastgelegd.

De toepassing van de Grondexploitatiewet richt zich, in ieder geval voor het kostenverhaal, op bouwplannen. Een bouwplan is gedefinieerd in het Besluit ruimtelijke ordening en omvat:

- de bouw van één of meer woningen;
- de bouw van één of meer andere hoofdgebouwen;
- de uitbreiding van een gebouw met ten minste 1.000 m² of met één of meer woningen;
- de verbouwing van één of meer aaneengesloten gebouwen die voor andere doeleinden in gebruik of ingericht waren, voor woondoeleinden, mits ten minste 10 woningen worden gerealiseerd;
- de verbouwing van één of meer aaneengesloten gebouwen die voor andere doeleinden in gebruik of ingericht waren, voor detailhandel, dienstverlening, kantoor of horecadoeleinden, mits de cumulatieve oppervlakte van de nieuwe functies ten minste 1.000 m² bedraagt;
- de bouw van kassen met een oppervlakte van ten minste 1.000 m².

De gemeente is in beginsel verplicht om een exploitatieplan vast te stellen voor gronden waarop een bouwplan is voorgenomen en waarvoor een planologische maatregel in procedure wordt gebracht. Hier kan van worden afgeweken indien:

- het kostenverhaal voor de gehele ontwikkelingslocatie is verzekerd; en
- het stellen van locatie-eisen aan het bouw- en woonrijp maken niet noodzakelijk wordt geacht; en
- het stellen van locatie-eisen aan een drietal te realiseren woningbouwcategorieën¹ niet noodzakelijk wordt geacht.

¹ Sociale huur, sociale koop en particulier opdrachtgeverschap

Anderszins verzekeren van het kostenverhaal kan op twee manieren:

- Via het (verkrijgen van het) grondeigendom waarna de gemaakte kosten in de uitgifteprijs worden verdisconteerd.
- Via het sluiten van een overeenkomst met de private grondeigenaren. Onderdeel van de overeenkomst is betaling van een exploitatiebijdrage waarmee de gemeente de gemaakte kosten kan dekken.

De wet maakt onderscheid tussen kostenverhaal via een overeenkomst (het privaatrechtelijke spoor) en het opleggen van een exploitatiebijdrage op basis van een exploitatieplan (het publiekrechtelijke spoor).

Indien kostenverhaal plaatsvindt door middel van een exploitatieplan is het kostenverhaal gekoppeld aan de bouwvergunningverlening voor particuliere eigenaren die geen overeenkomst hebben gesloten met de gemeente en toch zelf de gronden tot ontwikkeling willen brengen. Zij krijgen een financieel voorschrift bij de bouwvergunning inhoudende dat binnen een door de gemeente te bepalen termijn een exploitatiebijdrage moet worden voldaan.

De Wro en het Bro moeten duidelijk maken welke kosten de gemeente, afdwingbaar, kan verhalen en welke kosten niet. Hiervoor is een lijst in het Bro opgenomen die de gemeente bij het opstellen van het exploitatieplan in acht moet nemen. Dit is in het publiekrechtelijke spoor het limitatieve kader waarbinnen kosten kunnen worden verhaald.

Bij een locatieontwikkeling kunnen alle kosten die op de lijst staan in principe verhaald worden via een exploitatieplan, maar voor ze daadwerkelijk in rekening kunnen worden gebracht moeten ze nog drie toetsen doorstaan:

1. In de eerste plaats worden sommige kostensoorten (vooral de gemeentelijke apparaatskosten) in een ministeriële regeling gemaximeerd.
2. In de tweede plaats moeten ze voldoen aan drie in de wet opgenomen toetsingscriteria:

a. Profijt

De grondexploitatie moet nut ondervinden van de te treffen voorzieningen en maatregelen. Veelal betreft het fysiek nut voor het exploitatiegebied. Bij maatregelen zoals het opheffen van stankcirkels en bij compensatie buiten het gebied schuilt het profijt in het feit dat dankzij deze ingrepen een groter gebied kan worden ontwikkeld.

b. Toerekenbaarheid

Er bestaat een causaal verband (de kosten zouden niet worden gemaakt zonder het plan), of de kosten worden mede gemaakt ten behoeve van het plan. Ook kosten die op een andere grondslag worden gefinancierd, bijvoorbeeld via gebruikstarieven, zijn niet toerekenbaar. Dergelijke kosten doen zich onder andere voor bij nutsvoorzieningen voor gas, water en elektra en bij gebouwde parkeervoorzieningen.

c. Proportionaliteit

Als meerdere locaties profijt hebben van een voorziening worden de kosten naar rato verdeeld; naarmate de locatie er meer profijt van heeft, draagt deze meer bij aan de kosten.

3. In de derde plaats wordt gekeken of de locatie de kosten kan dragen. Als de totale opbrengsten hoger zijn dan de totale kosten, kunnen de totale kosten worden verhaald, maar geen hoger bedrag dan die kosten.
- Als de totale kosten hoger zijn dan de opbrengsten, is er een tekortlocatie. Dan mag ten hoogste het totaalbedrag van de opbrengsten worden verhaald. Dat vormt een belangrijke rem op het kostenverhaal. Eigenaren kunnen daardoor niet worden geconfronteerd met een plan dat financieel-economisch niet uitvoerbaar is.

Zolang het bestemmingsplan en/of het exploitatieplan nog niet is/zijn vastgesteld geldt een grote mate van contractsvrijheid. De kostensoortenlijst, de criteria profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid hoeven bijvoorbeeld niet in acht te worden genomen.

Een exploitatieplan moet, na inwerkingtreding, ten minste één keer per jaar worden herzien totdat de in dat exploitatieplan voorziene werken, werkzaamheden en bouwwerken zijn gerealiseerd. Het staat de gemeente vrij om het exploitatieplan meer dan eens per jaar te herzien. Elke herziening van een exploitatieplan dient te passen binnen het kader van het bestemmingsplan. De Wro maakt onderscheid in structurele herzieningen en niet structurele herzieningen.

- Indien sprake is van een structurele herziening dient deze herziening te worden voorbereid met toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure. Belanghebbenden kunnen dan dus zienswijzen indienen gevolgd door beroep bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. Deze procedure is gelijk aan de procedure die hoort bij de vaststelling van de betreffende ruimtelijke maatregel waaraan het exploitatieplan is gekoppeld.
- Indien sprake is van een herziening van een exploitatieplan die uitsluitend betrekking heeft op niet structurele onderdelen, dan kan de uniforme openbare voorbereidingsprocedure achterwege worden gelaten.

Een aanvraag voor een bouwvergunning voor een bouwplan in een plangebied waarvoor een exploitatieplan is vastgesteld, wordt, naast het bestemmingsplan (of het projectbesluit), ook getoetst aan het exploitatieplan. Indien sprake is van strijd met het exploitatieplan moet de bouwvergunning worden geweigerd.

Zolang het exploitatieplan nog niet onherroepelijk is moet de aanvraag worden aangehouden. Gezien de jaarlijkse herzieningsplicht kan zich dit dus jaarlijks voordoen. De aanhouding duurt in beginsel totdat het exploitatieplan onherroepelijk is. Als het exploitatieplan geheel of gedeeltelijk wordt vernietigd, loopt de aanhouding door totdat het ter uitvoering van die rechterlijke uitspraak herziene exploitatieplan onherroepelijk is.

Strategische overwegingen voor het al dan niet vaststellen van een exploitatieplan:

- a. Is de voortgang van het project zodanig van belang dat de gemeente een exploitatieplan gaat vaststellen of is er ruimte om het planologische traject uit te stellen?
- b. Wil de gemeente een exploitatieplan vaststellen voor een enkele grondeigenaar wiens perceel nog niet verworven is of waarmee nog niet gecontracteerd is, of wil ze dit voorkomen?

- c. Zijn in de gesloten overeenkomsten met grondeigenaren voldoende waarborgen ingebouwd om de gemeente in de gelegenheid te stellen een exploitatieplan vast te stellen?
- d. Heeft de gemeente samenwerkingsovereenkomsten weten te sluiten met alle grondeigenaren die zodanig zijn dat een exploitatieplan niet noodzakelijk is of wenst de gemeente een exploitatieplan als achtervang voor anterieure overeenkomsten te gebruiken?
- e. Kan de gemeente door het bestemmingsplan en het beeldkwaliteitsplan etc. voldoende regie voeren en kwaliteit afdwingen?
- f. Is het noodzakelijk om (verregaande) locatie-eisen te stellen aan o.a. te realiseren woningbouwcategorieën?
- g. Kan er, zonder dat er vanuit planologisch oogpunt bezwaren tegen bestaan, worden gewerkt met wijzigingsplannen om daarmee de vaststelling van een exploitatieplan uit te stellen en zo ja, is dit wenselijk?
- h. Moet er worden gewerkt met één of meer exploitatieplannen per bestemmingsplan en wat is vanuit strategisch oogpunt het beste voor de gemeente?

4.6 Samenwerkings- en exploitatieovereenkomsten (PPS)

In het onderhandelingstraject zal de gemeente Waalre kunnen worden geconfronteerd met een grondeigenaar die een beroep doet op zelfrealisatie en dus stelt zelf, of in samenwerking met derden, de beoogde bestemming te kunnen en willen realiseren. Ook kan het voorkomen dat de gemeente Waalre graag samenwerkt met een bepaalde marktpartij om risico te delen en/of met behulp van de specifieke kennis en/of de ingenomen grondpositie van de marktpartij de ruimtelijke ontwikkeling te realiseren.

De gemeente Waalre en de marktpartijen kunnen ervoor kiezen een samenwerking aan te gaan. Dit kan een anterieure of een posterieure overeenkomst zijn.

De voornoemde termen anterieur en posterieur zijn niet gedefinieerd in de Wro. Met de terminologie wordt het moment aangeduid waarop een overeenkomst wordt gesloten in relatie tot de vaststelling van een exploitatieplan en de bijbehorende planologische maatregel.

Een overeenkomst voorafgaand aan de vaststelling van een exploitatieplan is een anterieure overeenkomst en een overeenkomst na vaststelling van een exploitatieplan is een posterieure overeenkomst. Blijkens artikel 6.24, eerste lid en tweede lid, Wro gaat zowel een anterieure overeenkomst als een posterieure overeenkomst over de bepalingen over de grondexploitatie.

In de Wro is geen omschrijving opgenomen van de anterieure overeenkomst. In een anterieure overeenkomst worden afspraken over het kostenverhaal opgenomen en indien de gemeente dat nodig acht worden afspraken gemaakt over het tijdvak, de fasering, de locatie-eisen en/of de woningbouwcategorieën.

Hierbij kan worden gedacht aan de gronduitgifteovereenkomst, de bouwclaimovereenkomst, de samenwerkingsovereenkomst voor een gemeenschappelijke grondexploitatie en de concessieovereenkomst. De benaming van de overeenkomst is hiervoor niet maatgevend, maar de inhoud van de overeenkomst. Ditzelfde geldt voor de posterieure overeenkomst.

Een aantal onderwerpen zal, ongeacht het type overeenkomst, moeten worden opgenomen in de overeenkomst.

Hierbij valt onder andere te denken aan de exploitatiebijdrage en de eisen ten aanzien van de openbare ruimte etc. Bepaald zal moeten worden welke elementen minimaal moeten worden opgenomen in een overeenkomst die wordt aangegaan vóór vaststelling van de planologische maatregel. Van belang is ook dat de overeenkomst goed is afgestemd op de planologische maatregel en het (eventueel) vast te stellen exploitatieplan. Indien er sprake is van tegenstrijdigheid tussen een anterieure overeenkomst en het exploitatieplan, prevaleert het exploitatieplan en kan de gemeente haar overeenkomst niet nakomen. Door de anterieure overeenkomst en het exploitatieplan op elkaar af te stemmen kan dit worden voorkomen.

Wanneer de gemeente wenst samen te werken met marktpartijen zullen samenwerkingsovereenkomsten worden gesloten, ook wel Publiek Private Samenwerkingsovereenkomsten (PPS) genoemd. Een afweging voor de gemeente Waalre om een PPS aan te gaan kan, naast het hanteren van de regierol, het meedragen in ontwikkelrisico's zijn, waardoor zij ook in eventuele winsten kan delen. Een afweging voor een ontwikkelaar om aan een PPS deel te nemen kan zijn dat hij graag in een vroeg stadium bij het ontwikkelproces voor de locatie betrokken is, zodat hij daar invloed op kan uitoefenen. Tevens zal de ontwikkelaar tot doel hebben de locatie uiteindelijk zelf te mogen ontwikkelen en daarmee haar bouwvolume veilig te stellen.

Duidelijk is dat de gemeente Waalre het voortouw moet nemen in het tot stand komen van een samenwerkingsovereenkomst op basis van vooraf benoemde doelstellingen, randvoorwaarden en uitgangspunten.

Mede omdat aan het begin van het proces nog niet duidelijk is wat de financiële, planologische en andere mogelijkheden voor de te ontwikkelen locatie zijn, wordt vaak gewerkt met een fasegewijze contractering. Daartoe wordt dan eerst een intentieovereenkomst, vervolgens een ontwikkelingsovereenkomst en ten slotte een realisatieovereenkomst gesloten. Er wordt gewerkt van grof- naar fijnmazig. Fasegewijs worden de mogelijkheden voor de ontwikkeling onderzocht en steeds definitievere afspraken vastgelegd.

Indien de gemeente Waalre weinig of geen grond van de te ontwikkelen locatie in eigendom heeft, kan zij de door haar gemaakte kosten niet verdisconteren in de uitgifteprijs. In dat geval bestaat de mogelijkheid voor de gemeente Waalre om de kosten te verhalen middels het sluiten van een zogenoemde anterieure overeenkomst met de ontwikkelaar of kostenverhaal door middel van het exploitatieplan.

Het is van belang dat de gemeente Waalre duidelijk weet onder welke randvoorwaarden, tegen welke prijs en in welk tijdsbestek zij aan een eventuele samenwerking wil deelnemen.

Ook als samenwerking niet wordt nagestreefd, maar wel een beroep op zelfrealisatie wordt gedaan, moet vooraf goed worden overdacht en met motieven onderbouwd hoe de gemeente Waalre de samenwerking vorm wil geven.

Rechten van grondeigenaren dienen te worden gerespecteerd, onder andere op basis van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Als de gemeente Waalre beslagen ten ijs komt en zich professioneel presenteert, zal dit bij de marktpartij respect afdwingen en vertrouwen scheppen in een goede afloop van het project. Ook de kans dat de gemeente eerder en beter het door haar gewenste eindresultaat bereikt wordt hierdoor hoger dan wanneer een ad hoc beleid wordt gevoerd.

Belangrijk is dat de gemeente beschikt over een beeldkwaliteitsplan inzake de gewenste verandering in het ruimtelijk grondgebruik en dat zij kwaliteitseisen heeft geformuleerd voor de openbare infrastructuur. De gemeente moet zich van tevoren realiseren in hoeverre zij risicodragend wil participeren. Hierbij geldt: 'hoe groter het risico, hoe groter het profijt'.

Het is van belang dat de onderhandelingen over een samenwerkingsovereenkomst worden afgestemd op de voortgang in de planologische procedures en de procedure van het exploitatieplan.

Onderhandelingen over een anterieure overeenkomst kunnen, door vaststelling van een exploitatieplan, opeens van kleur verschieten naar een posterieure overeenkomst.

Van belang is ook dat de gemeente rekening houdt met de (afdwingbare) mogelijkheden van het exploitatieplan in de onderhandelingen. De gemeente kan er mee worden geconfronteerd dat met een deel van de eigenaren van een gebied een overeenkomst wordt gesloten, maar met een ander deel niet, zodat vaststelling van een exploitatieplan aan de orde kan zijn. In dergelijke situaties dient de samenwerkingsovereenkomst goed te worden afgestemd op het (eventueel) vast te stellen exploitatieplan.

Ten aanzien van het optimaliseren van het privaatrechtelijk kostenverhaal ten opzichte van het exploitatieplan kan de gemeente eerst intern een exploitatieplan simuleren alvorens te onderhandelen over een anterieure overeenkomst. In deze simulatie dient minimaal een exploitatieopzet te worden gemaakt. Hiermee verkrijgt de gemeente inzicht in haar onderhandelingspositie in het anterieure traject.

Het is van belang om goed inzicht in deze onderhandelingspositie te hebben om te kunnen bepalen of een goede anterieure overeenkomst wordt gesloten. Gezien de nauwe (procedurele) samenloop tussen het exploitatieplan en het bestemmingsplan wordt altijd intern een exploitatieopzet gemaakt.

Het is daarnaast van belang dat er bezien wordt in hoeverre er een bijdrage aan ruimtelijke ontwikkeling kan worden overeengekomen (artikel 6.24 lid 1 Wro). In dat kader zal een beroep op de structuurvisie moeten worden gedaan waarin de basis voor een dergelijke bijdrage moet worden gelegd.

De onderhandelingen met de (potentiële) zelfrealisatoren kunnen dan worden gevoerd met als ondergrens hetgeen maximaal kan worden verhaald op basis van het exploitatieplan.

De onderhandelingen zullen worden afgestemd op de planologische procedures en de procedure voor het exploitatieplan. Het exploitatieplan (en dus ook het bestemmingsplan) zal op een strategisch gunstig moment vastgesteld worden en bij voorkeur niet eerder dan nadat het voor de gemeente duidelijk is geworden dat er niet op minnelijke wijze (op een voor de gemeente aanvaardbare wijze) overeenstemming kan worden bereikt. Van belang hierbij is dat voorkomen wordt dat de geldigheidsduur van een (eventueel) gevestigd voorkeursrecht wordt overschreden. Er zal om die reden altijd afstemming plaatsvinden tussen de onderhandelingen over een overeenkomst, de te nemen stappen in de planologische procedures en de geldigheidstermijnen van het voorkeursrecht.

De afstemming voorziet er in dat de onderhandelingen over het sluiten van een anterieure overeenkomst niet worden gefrustreerd door een bestemmingsplanprocedure in die zin, dat wordt voorkomen dat de gemeente zichzelf, voor het sluiten van de anterieure overeenkomst, onder tijdsdruk zet. Dit versterkt de onderhandelingspositie van de gemeente niet en kan er zelfs toe leiden dat de anterieure overeenkomst tijdens de onderhandelingen, door tussentijds vaststellen van het bestemmingsplan, van kleur verschieft en als een posterieure overeenkomst moet worden aangemerkt.

Strategische overwegingen voor het al dan niet aangaan van een samenwerkingsovereenkomst:

- a. Wordt de gemeente Waalre gedwongen een samenwerkingsovereenkomst aan te gaan op grond van een geslaagd beroep op zelfrealisatie in een Wvg- of onteigeningsprocedure?
- b. Wil de gemeente Waalre gebruik maken van de kennis en ervaring van marktpartijen bij het realiseren van een ruimtelijke ontwikkeling?
- c. Wil de gemeente Waalre de financiële risico's van de realisatie delen met marktpartijen?
- d. Heeft de gemeente voor ogen op grond van welke doelstellingen, uitgangspunten en randvoorwaarden zij de samenwerking aan wil gaan?
- e. Wil de gemeente tijdverlies voorkomen door het grondbeleidsinstrument samenwerkingsovereenkomsten in te zetten in plaats van de vaak langere trajecten van de overige grondbeleidsinstrumenten?
- f. Is de gemeente in staat aan de (plannings)verplichtingen uit een samenwerkingsovereenkomst te voldoen?
- g. Wil de gemeente voorkomen dat zij met een exploitatieplan moet gaan werken met daarbij behorende procedurele en administratieve lasten?

4.7 Onteigening

Als het planologische proces het stadium van ontwerp bestemmingsplan heeft bereikt, kan een onteigeningsplan op basis van de Onteigeningswet (Ow) administratief worden voorbereid. Dit instrument biedt de gemeente Waalre de mogelijkheid tot verwerving van grond die niet op minnelijke wijze kan worden verworven. De Onteigeningswet kent verschillende titels tot onteigening, de belangrijkste zijn: Titel IIa en Titel IV. Titel IIa biedt de mogelijkheid tot onteigening ten behoeve van de aanleg van infrastructuur met een bovengemeentelijke functie. Via een dergelijke onteigening kan alleen de ondergrond

van de weg met bermen en eventuele watergangen worden verworven. Titel IV regelt de onteigening in het belang van de ruimtelijke ontwikkeling en volkshuisvesting op basis van onder meer een bestemmingsplanwijziging. Dit is de meest gangbare onteigeningsprocedure voor een gemeente.

Het vaststellen van een onteigeningsplan biedt de gemeente Waalre niet alleen uitzicht op eigendomsverwerving, maar wordt ook gebruikt als drukmiddel in onderhandelingen tot minnelijke aankoop van de grond. Dit laatste wordt ook wel het 'tweesporenbeleid' genoemd. Eigendomsverkrijging via onteigening kan worden doorkruist door een grondeigenaar die met succes een beroep doet op zelfrealisatie.

Een eigenaar kan met succes een beroep op zelfrealisatie doen indien hij, al dan niet in samenwerking met een bouwer, bereid en in staat is de door de gemeente Waalre voorgestane ontwikkeling uit te voeren, onder de door de gemeente Waalre redelijkerwijze te stellen randvoorwaarden.

Zodra een bestemmingsplan door de gemeente Waalre is vastgesteld kan zij tot vaststelling van het onteigeningsplan overgaan en een besluit tot onteigening nemen. Het Koninklijk Besluit tot goedkeuring van het onteigeningsbesluit wordt gegeven op basis van een aantal criteria, zoals genoemd in artikel 79 Ow. In het raadsbesluit tot onteigening dienen, indien het bestemmingsplan c.q. uitwerkingsplan nog niet onherroepelijk is, opschortende en ontbindende voorwaarden te worden opgenomen. Deze voorwaarden houden in dat niet tot dagvaarding zal worden overgegaan voordat het bestemmingsplan onherroepelijk is geworden en dat het raadsbesluit tot onteigening vervalt in het geval dat het bestemmingsplan geen hogere goedkeuring verkrijgt.

De administratieve voorbereiding van het onteigeningsbesluit kan gelijk oplopen met de administratieve voorbereiding van het bestemmingsplan. Bij de vaststelling dient eerst het bestemmingsplan te worden vastgesteld en pas daarna kan het onteigeningsbesluit worden genomen.

Strategische overwegingen voor het al dan niet voeren van een onteigeningsprocedure:

- a. Wil de gemeente de objecten verwerven?
- b. Heeft de gemeente voldoende budget om de objecten te verwerven?
- c. Heeft de gemeente eventueel vervangende grond tot haar beschikking?
- d. Is er voldoende reden om het ingrijpende instrument van onteigening in te zetten?
- e. Wil de gemeente de druk om te komen tot minnelijke verwerving verhogen?
- f. Wil de gemeente de mogelijkheid van onteigening paraat hebben als onderhandelingsinstrument bij een samenwerking?
- g. Is de gemeente in staat om te dagvaarden binnen twee jaar na ontvangst van het onteigenings KB?
- h. Wordt de gewenste ruimtelijke ontwikkeling wel gerealiseerd binnen drie jaar na onteigening?
- i. Is onteigening noodzakelijk of kan de gemeente de gewenste vorm van planuitvoering en het kostenverhaal voldoende afdwingen op basis van het exploitatieplan?

4.8 Het heffen van baatbelasting

Zoals in de vorige paragraaf uiteen is gezet, is per 1 juli 2008 het publiekrechtelijke kader voor het kostenverhaal gewijzigd als gevolg van de invoering van de Grondexploitatiewet.

Voor 1 juli 2008 kon de gemeente, in het geval geen overeenkomst tot stand kwam, via de baatbelasting op grond van artikel 222 van de Gemeentewet de kosten van de voorzieningen van openbaar nut verhalen op alle eigendommen die door de voorzieningen waren gebaat.

Het exploitatieplan is hier grotendeels voor in de plaats gekomen. Indien kostenverhaal plaats behoort te vinden via het exploitatieplan is het heffen van baatbelasting niet mogelijk.

Voor zover geen bouwvergunning is vereist, zoals bij herinrichting van winkelgebieden, revitalisering van bedrijventerreinen en aanleg van riolering in het buitengebied, kan het instrument baatbelasting toepassing blijven vinden.

Indien de gemeente tot het heffen van baatbelasting wenst over te gaan dient de raad, voordat de baatbelasting kan worden ingevoerd, een bekostigingsbesluit vast te stellen. In het bekostigingsbesluit dienen de mate van het kostenverhaal en de aanduiding van het gebate gebied te worden aangegeven. Het bekostigingsbesluit dient te worden vastgesteld voordat wordt begonnen met de aanleg van de fysieke voorzieningen. Tijdens de aanleg van de voorzieningen dan wel uiterlijk twee jaren na voltooiing van de voorzieningen dient de raad de verordening baatbelasting vast te stellen. Op basis van de verordening baatbelasting worden aanslagen baatbelasting opgelegd door de aangewezen gemeenteambtenaar.

5 CHECKLIST NOTA GRONDBELEID

Deze checklist is bedoeld om in samenhang met de omschrijving in hoofdstuk 4 van de verschillende grondbeleidsinstrumenten en de strategische overwegingen te worden gebruikt bij die projecten waarbij de gemeente betrokken is (meer dan alleen door het wijzigen of vaststellen van een bestemmingsplan) bij een functieverandering van een onroerende zaak.

1. *Uitgangssituatie*

Er is een bepaalde locatie waar de gemeente een vastgestelde ruimtelijke doelstelling gerealiseerd wil zien.

De volgende voorvragen zijn reeds beantwoord:

1. Welke ruimtelijke doelstelling/gewenste ontwikkeling moet worden gerealiseerd?
2. Welke locaties zijn in beeld; zijn er meerdere alternatieven; welke locatie geniet de voorkeur?

2. *Grondeigendom*

Er dient een inventarisatie van de kadastrale eigendomssituatie plaats te vinden. Daarnaast dient te worden onderzocht of er sprake is van pacht, huur of ander gebruik dat moet worden beëindigd.

Situatie A De gemeente heeft alle grond en opstallen in handen

- *Grondverwerving*
Niet aan de orde zijn grondverwerving (mogelijk wel huur- en pachtontbinding), Wet voorkeursrecht gemeenten en baatbelasting.
- *Planschaderisicoanalyse*
Voordat het bestemmingsplan in procedure wordt gebracht dient een planschaderisicoanalyse te worden uitgevoerd.
- *Bestemmingsplan*
Er wordt, afhankelijk van de omvang van de voorziene ontwikkeling, een gedetailleerd bestemmingsplan opgesteld.
- *Exploitatieplan*
Er hoeft in deze situatie geen exploitatieplan te worden vastgesteld omdat de gemeente alle grond in eigendom heeft. Overwogen kan worden om toch een exploitatieplan in procedure te brengen als achtervang bij een (eventueel) te sluiten samenwerkingsovereenkomst.
- *Samenwerkingsovereenkomsten*
De locatie kan in principe alleen door de gemeente worden ontwikkeld. In het kader van risicospreiding en het gebruik maken van expertise kan worden besloten de locatie c.q. functie gezamenlijk met een marktpartij (waaronder een corporatie) te ontwikkelen. De gemeente Waalre benoemt vooraf de doelstelling, de uitgangspunten en de randvoorwaarden voor het sluiten van een samenwerkingsovereenkomst. Afhankelijk van de situatie zal worden gekozen voor contractuele samenwerking of het gezamenlijk oprichten van een rechtspersoon, bijvoorbeeld een CV/BV-constructie.
- *Onteigening*
Indien sprake is van huur en/of pacht dient te worden teruggerekend wat de uiterste datum is waarop de gemeente vrij over haar eigendommen moet

kunnen beschikken en wanneer de administratieve onteigeningsprocedure moet worden opgestart (titelzuiverende werking in geval van verhuur door de gemeente en/of erfdienstbaarheden etc.). Op grond van artikel 3.4 Wro en artikel 85 Ow kan de mogelijkheid worden opgenomen in het bestemmingsplan om direct een onteigeningsbesluit te nemen.

Situatie B De gemeente heeft niet alle grond en opstallen in handen

Geïnventariseerd is reeds welke partijen op de locatie aanwezig zijn en welke grondposities zijn ingenomen.

- *Grondverwerving*

Er wordt een verwervingsstrategie opgesteld, evenals een quickscan van de verwervingskosten ten behoeve van de grondexploitatie. In de opgestelde verwervingsstrategie geeft de gemeente aan of zij haar grondpositie wil versterken en op welke manier zij dat zal doen. Er dient een uiterste datum te worden vastgesteld waarop de gemeente uiterlijk over de locatie moet kunnen beschikken, hetzij via grondeigendom, hetzij via samenwerkingsovereenkomsten. Allereerst zal worden getracht de gronden en eventuele opstallen commercieel te verwerven. Vervolgens zal worden getracht de onroerende zaken planmatig te verwerven op basis van een volledige schadeloosstelling.

- *Wet voorkeursrecht gemeenten*

In een zo vroeg mogelijk stadium zal het voorkeursrecht kunnen worden gevestigd om rust op de grondmarkt te creëren en prijsopdrijving te voorkomen.

- *Planschaderisicoanalyse*

Voordat het bestemmingsplan in procedure wordt gebracht dient een planschaderisicoanalyse te worden uitgevoerd.

- *Bestemmingsplan*

Er wordt een bestemmingsplan opgesteld. Afhankelijk van de omvang van het plan en de gewenste flexibiliteit kan worden gekozen voor een gedetailleerd eindplan, een globaal eindplan of een globaal bestemmingsplan met uitwerkingsverplichting. Indien wordt gekozen voor een gedetailleerd eindplan zal in het exploitatieplan een fasering c.q. bouwverbod kunnen worden opgenomen die waarborgt dat het plan op de door de gemeente voorgestane volgorde wordt uitgevoerd. Tevens dient te worden gezien of de mogelijkheid om ingevolge artikel 3.4 Wro en artikel 85 Ow direct een onteigeningsbesluit te nemen moet worden opgenomen in het bestemmingsplan.

- *Exploitatieplan*

Bij de voorbereidingen voor het bestemmingsplan worden de voorbereidingen voor een (intern) exploitatieplan betrokken om zo optimaal voorbereid te zijn op de onderhandelingen over een samenwerkingsovereenkomst en het eventueel in procedure moeten brengen van een exploitatieplan. Per project zal worden afgewogen of vaststelling van een exploitatieplan aan de orde is/kan zijn.

- *Samenwerkingsovereenkomsten*

Indien de gemeente er niet in slaagt de benodigde gronden te verwerven, bijvoorbeeld omdat eigenaren een beroep op zelfrealisatie doen dan wel omdat de gemeente risico wil spreiden en/of gebruik wil maken van de expertise van bouwers/ontwikkelaars, zal zij trachten een samenwerkingsovereenkomst te

sluiten. De gemeente Waalre benoemt vooraf de doelstelling, de uitgangspunten en de randvoorwaarden voor het sluiten van een samenwerkingsovereenkomst. Afhankelijk van de situatie zal worden gekozen voor contractuele samenwerking, bijvoorbeeld met behulp van het bouwclaimmodel, of het gezamenlijk oprichten van een rechtspersoon, bijvoorbeeld een CV/BV-constructie. Van belang is dat de inhoud van de samenwerkingsovereenkomst en de hoogte van de exploitatiebijdrage zijn afgestemd op een (eventueel) verplicht dan wel vrijwillig vast te stellen exploitatieplan.

- *Onteigening*

Rekening houdend met de uiterste datum waarop de gemeente over de benodigde gronden en opstallen moet kunnen beschikken, hetzij minnelijk (via aankoop, dan wel het sluiten van een samenwerkingsovereenkomst), hetzij via onteigening, dient tegelijkertijd met de vaststelling van het bestemmingsplan c.q. het uitwerkingsplan en het exploitatieplan een onteigeningsbesluit te worden genomen.

- *Baatbelasting*

Indien kostenverhaal niet mogelijk is via gronduitgifte, via een exploitatie-/samenwerkingsovereenkomst of via het exploitatieplan, dient dit te gebeuren via het heffen van baatbelasting. Op basis van het eerder genomen bekostigingsbesluit zal binnen twee jaar na gereedkomen van de voorzieningen worden besloten tot heffing van de baatbelasting.

Situatie C De gemeente heeft geen grond in handen

Zie hierboven bij situatie B, met dien verstande dat voor het onderdeel grondverwerving geldt dat de gemeente in de verwervingsstrategie moet aangeven of zij een grondpositie wil verwerven. Voor het optimaliseren van haar onderhandelingspositie verdient het de voorkeur grondposities in te nemen. Voor het overige gelden alle punten zoals onder B genoemd.

Afhankelijk van het risicoprofiel van het project kan worden overwogen om geen grondpositie in te nemen of een samenwerkingsovereenkomst aan te gaan, maar alleen tot vaststelling van een exploitatieplan over te gaan.

Met dit exploitatieplan wordt dan bewerkstelligd dat de gemeente zulke randvoorwaarden creëert dat het plan, ondanks gebrek aan grondeigendom, wordt gerealiseerd op de vorm die de gemeente voorstaat. Dit vergt de nodige voorbereidingen en een duidelijke visie op de ontwikkeling van het betreffende gebied en goede beleidsstukken die deze visie ondersteunen.

6 GRONDPRIJSBELEID

Op 19 december 2001 ondertekenden het ministerie van VROM, VNG, NVB en NEPROM het Convenant Gemeentelijk Grondprijnsbeleid bij gronduitgifte aan marktpartijen in relatie tot woningbouw kwaliteit. In dit convenant spreken bovengenoemde partijen zich uit voor een herijking van de door gemeenten gehanteerde methodieken voor de berekening van de grondprijzen.

Afhankelijk van de categorie vastgoed of bestemming wordt de grondprijsmethode bepaald. De volgende methoden worden hier nader toegelicht:

1. Residuele waarde methode.
2. Grondquotemethode.
3. Vaste prijs per m².
4. Afroomregeling.
5. Tender.
6. Lump sum.
7. Kostprijnsbenadering.
8. Comparatieve methode.

1. *Residuele waarde methode*

De marktwaarde van de bouwgrond wordt afgeleid van de marktwaarde van het totaalproduct (bouwgrond + gebouw). Door van de marktwaarde van het totaalproduct de bouw- en bijkomende kosten af te trekken, resteert er een residuele grondwaarde.

Als deze methode wordt toegepast dienen er voldoende relevante data te zijn aangaande opbrengsten (koop- of huurprijzen) en stichtingskosten om tot een onderbouwde genormeerde residuele berekening te komen.

2. *Grondquotemethode*

Bij de grondquotemethode wordt de grondprijs vastgesteld als percentage van de vrij op naam prijs. Bij een quote van 30% heeft een woning met een vrij op naam prijs van € 500.000,- een grondprijs van € 150.000,-. Aan de vaststelling van de quote ligt veelal een berekening van de residuele waarde ten grondslag. Bij deze methode wordt de grondprijs dus direct gekoppeld aan de woningprijs. Dit houdt tevens in dat onder een woning met een lagere von-prijs, zoals een starterswoning, een lagere grondprijs ligt.

3. *Vaste prijs per m²*

Bij deze methode wordt een vaste prijs per m² uitgeefbare grond gerekend. Mogelijk wordt gedifferentieerd naar prijscategorie, type locatie en kavelgrootte. Voor maatschappelijke voorzieningen wordt veelal een vaste prijs per m² bepaald.

4. *Afroomregeling*

Deze regeling is gericht op het verdelen van overwinsten tussen de gemeente en de ontwikkelaar voor het geval de vrij op naam opbrengsten stijgen tussen het moment waarop de grondprijs wordt overeengekomen en het moment waarop de woning wordt verkocht. Wanneer bijvoorbeeld op basis van een verkoopprijs van € 350.000,- een grondprijs is overeengekomen van € 105.000,- (residueel of quotes) en de vrij op naam prijs stijgt met € 50.000,- bij gelijkblijvende bouwkosten, is er

sprake van € 50.000,- extra winst. De afroomregeling verdeelt deze extra winst volgens een vooraf overeengekomen percentage.²

5. *Tender*

Bij een tender worden meerdere marktpartijen uitgenodigd om in concurrentie een bieding te doen op bouwgrond. Het hoogste bod wordt de prijs. Een tender is vaak een combinatie van een grondprijsaanbieding met een ontwerpcompetitie.

6. *Lump sum*

Bij een lump sum grondprijs wordt de prijs die voor een locatie wordt betaald in de loop van het planproces niet meer beïnvloed door wijzigingen van het (woning)programma.

7. *Kostprijsbenadering*

Bij de kostprijsbenadering wordt de prijs van grond vastgesteld op basis van de totale grondkosten, te weten verwerving, bouwrijp maken en overige plankosten. Met de kostprijsbenadering wordt inzichtelijk gemaakt wat de minimumprijs moet zijn om alle kosten te dekken, de residuele methode leidt tot het bedrag dat maximaal kan worden gevraagd.

8. *Comparatieve methode*

Bij de comparatieve methode wordt de waarde van grond vastgesteld door te kijken naar de waarde van vergelijkbare stukken grond. Deze methode wordt veelal gebruikt in aanvulling op andere methoden en ter toetsing van grondprijzen die op basis van andere methoden tot stand komen.

De gemeente hanteert marktconforme grondprijzen en bepaalt van geval tot geval de meest geschikte grondprijsmethode.

² In hoeverre, gegeven de economische omstandigheden, deze regeling nog veel opgeld zal doen, valt te bezien.

7 BEHEER

7.1 Inleiding

Zodra de gemeente Waalre grond of opstallen heeft verworven, dient te worden nagegaan of en op welke wijze deze gronden en opstallen optimaal kunnen worden beheerd, ofwel bij derden in gebruik kunnen worden gegeven.

Onder beheer wordt verstaan het tijdelijk uitvoeren van feitelijke en juridische maatregelen ten aanzien van verworven onroerende zaken met het oog op de instandhouding daarvan.

Er wordt onderscheid gemaakt tussen technisch en juridisch beheer. Onder technisch beheer wordt verstaan het onderhoud aan gebouwen en het bewerken van (landbouw)gronden. In het kader van deze module wordt alleen ingegaan op het juridisch beheer. De meest voor de hand liggende rechtsfiguren om grond in gebruik te geven aan derden worden beschreven in de volgende paragrafen:

- Huur (7.4)
- Pacht (7.5)

Per beheersvorm wordt een overzicht geschetst van de juridische constructie en de daaruit voortvloeiende rechten en verplichtingen van partijen jegens elkaar. Hierna worden de relaties tussen de rechtsfiguren beschreven zodat een keuze kan worden gemaakt. In een schema is uitgewerkt onder welke omstandigheden voor welke rechtsfiguur kan worden gekozen.

7.2 Relatie rechtsfiguren huur, pacht en ingebruikgeving

Huur in relatie tot ingebruikgeving (bruikleen) en pacht

Het gebruik van los land voor niet agrarische doeleinden tegen een bepaalde prijs, wordt gekwalificeerd als huur. Ontbreekt een prijs dan kan er sprake zijn van een bruikleenovereenkomst. Betreft het verhuur van onroerende zaken ter uitoefening van de landbouw dan wordt in beginsel aangenomen dat sprake is van een pachtovereenkomst. Huur heeft dus betrekking op niet agrarisch gebruik van de gronden tegen een bepaalde prijs. De pachtovereenkomst heeft alleen betrekking op agrarisch gebruik waartegenover de pachter een prestatie is verschuldigd.

Erfpacht in relatie tot huur en pacht

Huur is een persoonlijk recht dat, anders dan erfpacht, behalve met betrekking tot onroerende, ook ten aanzien van roerende zaken kan worden overeengekomen. Erfpacht heeft veel gemeen met huur en is ook wel gekwalificeerd als zakelijke huur. Niettemin wordt erfpacht in de praktijk daarmee nauwelijks vergeleken; meer vindt de vergelijking plaats met eigendom. Erfpacht geeft in het algemeen aan de rechthebbende ook veel meer bevoegdheden dan die voortvloeien uit een huurovereenkomst. Vergelijk ook artikel 5:85 en 89 BW met artikel 7:201 BW. Daar staat tegenover dat in een aantal belangrijke gevallen de rechten van de huurder op voortgezet genot bij het einde van het eigendomsrecht veel sterker zijn dan die van de erfpachter.

Pacht, de huur van een onroerende zaak ter uitoefening van de landbouw, is aan zeer stringente regels onderworpen.

Pacht in relatie tot huur en ingebruikgeving (bruikleen)

Zoals hiervoor reeds is beschreven, heeft de rechtsfiguur huur betrekking op niet agrarisch gebruik van gronden tegen een bepaalde prijs. De pachtovereenkomst heeft alleen betrekking op agrarisch gebruik waartegenover de pachter een prestatie is verschuldigd. De bruikleenovereenkomst kan worden aangegaan voor de ingebruikgeving van gronden die zowel agrarisch als niet agrarisch in gebruik worden genomen. De ingebruikgeving vindt plaats om niet. Bij de rechtsfiguur pacht worden de gronden in gebruik gegeven aan een gebruiker die hierbij enig economisch oogmerk heeft. Het onderscheid tussen pacht en bruikleen is gelegen in het feit dat bij de pacht de pachter verplicht is tot een tegenprestatie. Dit is de pachtprijs of een andere verplichting. De bruiklenner heeft alleen de verplichting tot zorg en bewaring van de zaak. Dit is geen tegenprestatie in de zin van het pachtrecht. Bij bruikleen geschiedt de ingebruikgeving om niet en kunnen slechts administratiekosten in rekening worden gebracht.

7.3 Keuze rechtsfiguur

Afhankelijk van de beheersdoelstelling kan worden gekozen voor een juridische constructie. In het ene geval zal de gemeente Waalre voldoende flexibiliteit willen hebben ten behoeve van de inrichting of het beheer van gronden zonder dat blijvende verplichtingen tegenover derden worden aangegaan. Het kan ook mogelijk zijn dat de gemeente Waalre ernaar streeft bepaalde gronden voor een langere termijn in gebruik te geven, waarbij over en weer (langlopende) verplichtingen ontstaan. Continuïteit in het gebruik wordt dan belangrijk geacht.

Een overweging om toch tot uitgifte in erfpacht over te gaan, is er een van financiële aard. Namelijk als de verwachting bestaat dat de grond in waarde zal stijgen. De waardeverhoging komt dan na afloop van de erfpachtovereenkomst toe aan de gemeenschap.

In de navolgende paragrafen worden de diverse juridische constructies om gronden te beheren beschreven. Teneinde te kunnen beoordelen welke contractsvorm het beste bij een bepaalde vorm van juridisch beheer past, wordt hierna elke rechtsfiguur beoordeeld aan de hand van de volgende selectiecriteria:

- Continuïteit (duur, verlenging).
- Flexibele beëindiging.
- Tegenprestatie (bijvoorbeeld: huursom, om niet, administratiekosten, canon, pachtprijs).
- Vrijheid om voorwaarden te stellen (BW, Pachtrecht: hoe groot is de vrijheid van partijen binnen de wettelijke kaders om de inhoud van de overeenkomst te bepalen?).
- Bijzondere bepalingen (kunnen bijzondere bepalingen voor de ingebruikgeving van gronden worden opgenomen?).

- Uitvoerbaarheid (jaarlijkse administratieve lasten ten behoeve van het onderhoud van het contract. Hierbij kan worden gedacht aan het opstellen van een huurovereenkomst, de kosten van de Grondkamer (pachtovereenkomst) of bijvoorbeeld de kosten van de notaris (erfpacht)).

Uitwerking selectiecriteria

Hierna zijn de in dit onderzoek beschreven juridische constructies beoordeeld op voornoemde selectiecriteria.

- = slecht
- = matig
- 0 = neutraal
- + = positief
- ++ = goed

	Continuïteit	Flexibele beëindiging	Tegenprestatie	Vrijheid van voorwaarden	Bijzondere bepalingen	Uitvoerbaarheid
Huur	0	0	++	+	++	+
Bruikleen (ingebruikgeving om niet)	0	0	-	+	++	+
Erfpacht	++	--	++	+	++	-
Reguliere pacht	++	--	++	--	--	-
Teelpacht	+	-	++	-	--	0
Kortdurende pacht	0	0	++	+	+	0
Natuurpacht	+	--	+	0	++	-
Pacht los land < 1 ha	0	0	+	+	+	+

Een korte toelichting per selectie criterium:

- *Continuïteit*
 - betekent een minimale continuïteit door directe opzegbaarheid. Dit heeft geen enkele gebruiksvorm. Reguliere pacht heeft de grootste continuïteit ++, aangezien ook na afloop van de overeenkomst deze van rechtswege wordt verlengd.
- *Flexibele beëindiging*
 - betekent dat de overeenkomst zeer moeilijk kan worden beëindigd. Reguliere pacht is slechts in bijzonder omschreven situaties te beëindigen, vaak ook nog tegen kosten van pachtontbinding. ++ betekent dat beëindiging zeer eenvoudig is. Dit heeft echter geen enkel criterium, aangezien minimaal de contractperiode in acht moet worden genomen.

- *Tegenprestatie*
++ betekent dat er tegenover de overeenkomst een vaste inkomstenbron staat, zoals bij huur, pacht en erfpacht. Indien er nadere voorwaarden zijn gesteld, zijn de inkomsten minder (een + in het schema).
- *Vrijheid van voorwaarden*
De vrijheid om voorwaarden te stellen is het minst bij reguliere pacht, --. De Grondkamer kan zelfs bepalingen schrappen of toevoegen. Bij ingebruikgeving met bijbetaling is geen wettelijke regeling van toepassing en bestaat de grootste vrijheid, ++.
- *Bijzondere bepalingen*
In het verlengde van het vorige punt bestaan bij reguliere pacht nauwelijks mogelijkheden om bijzondere bepalingen ten aanzien van het beheer op te nemen, --. Bij de niet door het pachtrecht geregelde gebruiksvormen is de mogelijkheid om bijzondere bepalingen op te nemen veel groter, + en ++.
- *Uitvoerbaarheid*
Een – uit het oogpunt van uitvoerbaarheid voor pacht en erfpacht, er moeten de nodige procedures worden doorlopen, zoals de Grondkamer voor goedkeuring, respectievelijk de notaris voor het passeren van de akte. Bij andere vormen van ingebruikgeving volstaat een overeenkomst tussen partijen die eenvoudig is op te stellen, +. Er zullen echter altijd administratieve lasten en toezicht blijven, reden waarom geen enkele gebruiksvorm ++ scoort.

7.4 Huur

7.4.1 Juridische grondslag

De algemene regels betreffende huur en verhuur zijn opgenomen in titel 4 van boek 7 van het Burgerlijk Wetboek (BW). Deze regels zijn van regeland recht. Dit houdt in dat deze regels een kader vormen voor de te sluiten huurovereenkomst, maar dat partijen bij overeenkomst hiervan kunnen afwijken. Het kan hierbij gaan om verhuur van onroerende dan wel roerende zaken gedurende een bepaalde tijd.

Bij huur van gebouwde onroerende zaken gelden daarentegen regels van dwingend recht:

1. Voor woonruimte, afdeling 5, de artikelen 7:232-282 BW.
2. Voor bedrijfsruimte, afdeling 7, de artikelen 7:290-310 BW.

De huurovereenkomst is een overeenkomst waarbij de ene partij, de verhuurder, zich verbindt om aan de andere partij, de huurder, voor een bepaalde tijd en een bepaalde prijs het genot van een bepaalde zaak volledig of gedeeltelijk af te staan.

Voordat kan worden gesproken van een huurovereenkomst, dient te zijn voldaan aan drie essentialia:

1. genot van een zaak;
2. gedurende een bepaalde tijd;
3. tegen een bepaalde prijs.

Ontbreekt één van de vereisten van huur dan is er weliswaar geen sprake van een huurovereenkomst, maar dat wil nog niet zeggen dat er geen geldige overeenkomst tot stand zou zijn gekomen. Als bijvoorbeeld de prijs ontbreekt, kan er wel sprake zijn van een bruikleenovereenkomst.

7.4.2 Verplichtingen van de verhuurder

De verplichtingen van de verhuurder zijn omschreven in afdeling 2, artikelen 7:203-211 BW. De verhuurder is verplicht:

1. de zaak ter beschikking van de huurder te stellen;
2. de zaak in een zodanige staat te onderhouden dat het tot het gebruik, waartoe het verhuurd is, dienen kan;
3. de huurder het rustig genot te verschaffen, zolang de huur voortduurt.

7.4.3 Verplichtingen van de huurder

In afdeling 3, artikelen 7:212-225 BW zijn de verplichtingen van de huurder omschreven. De huurder is in hoofdzaak verplicht:

1. de tegenprestatie op de overeengekomen wijze en tijdstippen te voldoen;
2. zich ten aanzien van het gebruik van de gehuurde zaak als een goed huurder te gedragen.

7.4.4 Het einde van de huurovereenkomst

De huur moet op enig moment opzegbaar zijn voor zowel de huurder als de verhuurder. In de artikelen 7:228-230 BW is een aantal bepalingen opgenomen over het einde van de huurovereenkomst in het algemeen. Hieruit kan een aantal algemene regels worden geformuleerd.

- Een huur voor bepaalde tijd aangegaan, eindigt, zonder dat daartoe een opzegging vereist is, wanneer die tijd is verstreken.
- Een huur voor onbepaalde tijd aangegaan of voor onbepaalde tijd verlengd, eindigt door opzegging. Heeft de huur betrekking op een onroerende zaak die noch woonruimte noch bedrijfsruimte is, dan dient de opzegging te geschieden tegen een voor huurbetaling overeengekomen dag op een termijn van ten minste een maand.

7.5 Pacht

7.5.1 Inleiding

Per 1 september 2007 is er een wijziging gekomen in het pachtrecht, de uit 1958 stammende Pachtwet is opgegaan in boek 7 titel 5 BW.

Het oude recht is voor het overgrote deel ongewijzigd overgezet naar het BW, met een aantal uitzonderingen. Deze betreffen o.a. het vervallen van de 65-jarige leeftijd als opzeggingsgrond, het in de tijd onbeperkt geliberaliseerd mogen verpachten en het bedrijfsmatig uitoefenen van landbouw als vereiste voor pacht.

Naast nieuwe pachtregels zijn er ook nieuwe pachtprizen van kracht geworden vanaf 1 september 2007, welke zijn opgenomen in het Pachtprizenbesluit 2007, laatstelijk gewijzigd bij Besluit van 20 augustus 2009, ter vervanging van het pachtnormenbesluit.

7.5.2 Juridische grondslag

In het oude pachtrecht, zoals dat gold tot 1 september 2007, werd pacht omschreven als:

'Elke overeenkomst in welke vorm en onder welke benaming ook aangegaan, waarbij de ene partij zich verbindt aan de andere partij tegen voldoening van een tegenprestatie een hoeve of los land in gebruik te verstrekken ter uitoefening van de landbouw'.³

Per 1 september 2007 is het vigerende pachtrecht opgenomen in het Burgerlijk Wetboek, boek 7 titel 5 Pacht. Conform artikel 7:311 BW is pacht een overeenkomst

'waarbij de ene partij, de verpachter, zich verbindt aan de andere partij, de pachter, een onroerende zaak of een gedeelte daarvan in gebruik te verstrekken ter uitoefening van de landbouw en de pachter zich verbindt tot een tegenprestatie'.

Artikel 7:312 BW omschrijft nader wat onder 'uitoefening van de landbouw' moet worden verstaan, namelijk elke tak van bodemcultuur mits bedrijfsmatig uitgeoefend. Als er geen bedrijfsmatige activiteit is, is er sprake van een gewone huurovereenkomst van een perceel grond of een gebouw en geldt er dientengevolge ook een minder vergaande bescherming voor degene die huurt.

De wetgever heeft het begrip 'bedrijfsmatig' niet uitgelegd. Dit betekent dat in de praktijk duidelijk zal moeten worden wanneer een bepaalde activiteit van een agrariër als bedrijfsmatig moet worden beschouwd en wanneer niet.

Bij het wetsvoorstel is geen zogenoemd overgangsrecht van toepassing verklaard. Dit betekent dat het nieuwe recht en dus ook het nieuwe criterium direct van toepassing is op bestaande overeenkomsten. Voor pachtovereenkomsten die zijn opgezegd (voor 1 augustus 2007) op basis van de opzeggingsgrond bereiken 65 jarige leeftijd blijft het oude recht van toepassing.

Het ontbreken van overgangsrecht kan er toe leiden dat overeenkomsten die onder het oude recht nog als pachtovereenkomsten te boek stonden, onder het nieuwe recht opeens als huurovereenkomsten moeten worden gezien.

Een tweede belangrijke wijziging is dat de pachtprizen voor los land, voor boerderijen en voor bedrijfsgebouwen weer kunnen worden verhoogd. Per 1 september 2007 is ook de Uitvoeringsregeling pacht van kracht geworden. Deze regeling maakt het mogelijk om per 1 januari 2008 de pachtprizen te verhogen met in de regeling opgenomen percentages tot nieuwe maxima. De percentages en maximale pachtprizen voor los land zijn, zoals altijd al, gebiedsgebonden.

Artikel 7:317 BW geeft aan dat de pachtovereenkomst schriftelijk moet worden vastgelegd. De schriftelijke vastlegging van de afspraken is geen ontstaansvereiste voor

³ Pachtwet artikel 1. lid 1, sub d

de pachtovereenkomst. De pachtovereenkomst kan namelijk ook op een mondelinge wijze tot stand komen. Echter, slechts een schriftelijke overeenkomst kan ter goedkeuring aan de Grondkamer worden ingezonden. Bij een mondelinge aangegane overeenkomst kan derhalve niet worden voldaan aan de verplichting tot inzending waardoor de aan het verzuim van die verplichting verbonden sancties intreden.

Deze zijn:

- De pachtovereenkomst geldt voor onbepaalde tijd, zonder dat zij door een van de partijen kan worden opgezegd.
- De verpachter kan, zolang de pachtovereenkomst niet door de Grondkamer is goedgekeurd, geen rechtsvordering tot betaling van de pachtprijs tegen de pachter instellen.

Indien een pachtovereenkomst niet schriftelijk is aangegaan, kan een van de partijen de schriftelijke vastlegging daarvan eisen. De Pachtkamer is dan bevoegd de overeenkomst schriftelijk vast te leggen.

Voor los land kan op grond van het pachtrecht worden gekozen uit zeven pachtvormen, te weten:

1. Niet geliberaliseerde pacht (reguliere pacht).
2. Geliberaliseerde pacht > 6 jaar.
3. Geliberaliseerde pacht \leq 6 jaar.
4. Teeltpacht.
5. Pacht van geringe oppervlakte \leq 1 ha.
6. Verpachting binnen reservaten.
7. Verpachting door openbare lichamen.

Ad 1: Niet geliberaliseerde pacht (reguliere pacht)

Deze pachtvorm is een pachtvorm die niet geschikt is voor gronden die tijdelijk in gebruik worden gegeven. Reguliere pacht kent onder andere de volgende kenmerken:

- De overeenkomst dient schriftelijk te worden aangegaan.
- Voor een periode van minimaal zes jaren voor los land en twaalf jaren voor hoeven, of een veelvoud daarvan.
- Binnen twee maanden na aangaan van de overeenkomst dient deze ter goedkeuring aan de Grondkamer te zijn gezonden.
- De pachtprijs is onderhevig aan de toetsing van de Grondkamer en wordt beperkt door de door de landelijke overheid vastgestelde regionormen.
- Verlenging geschiedt van rechtswege met een periode van zes jaren.
- Bij ontbinding van de pachtovereenkomst op basis van een wijziging van een bestemmingsplan, zodat de grond voor andere dan agrarische doeleinden wordt gebruikt, heeft de pachter recht op schadeloosstelling.
- De pachter heeft het recht op indeplaatsstelling van de bedrijfsopvolger in de pachtovereenkomst.
- Daarnaast heeft de pachter het voorkeursrecht van koop van het gepachte.

Ad 2 en ad 3. Geliberaliseerde pacht voor los land (> 6 jaar en ≤ 6 jaar)

Deze pachtvorm is alleen mogelijk voor los land. Een verpachter mag een bepaald stuk grond een onbeperkt aantal keren achtereenvolgend verpachten. De pachtduur van een volgende overeenkomst hoeft niet aan te sluiten bij de vorige. De verpachter is vrij in de keuze van de pachter.

Er is een onderscheid tussen contracten van zes jaar of korter en van langer dan zes jaar. Het verschil tussen deze contracten is dat bij pacht van los land van langer dan zes jaar de pachtprijs niet hoger mag zijn dan de maximale pachtprijs die is bepaald op grond van het Pachtprizenbesluit 2007. Dat geldt niet voor contracten van zes jaar of korter.

Bij geliberaliseerde pacht voor los land gelden het continuatierecht, het indeplaatsstellingsrecht en het voorkeursrecht niet.

Ad 4. Teeltpacht

De Grondkamer hoeft een overeenkomst voor teeltpacht niet goed te keuren. Wel moet de overeenkomst voor registratie naar de Grondkamer worden gestuurd. De Grondkamer toetst de pachtprijs niet.

Deze pachtvorm is alleen mogelijk voor los land en kan onder de navolgende voorwaarden worden aangegaan voor maximaal één of twee jaar:

- De pachter gaat de grond gebruiken voor teelten waarvoor vruchtwisseling noodzakelijk is.
- Bij éénjarige teelten waarvoor vruchtwisseling noodzakelijk is, mag de overeenkomst hoogstens een duur hebben van een jaar en bij tweejarige teelten waarvoor vruchtwisseling noodzakelijk is twee jaar.
- Binnen twee maanden na het aangaan van de overeenkomst moet deze voor registratie naar de Grondkamer worden gestuurd.

Bij teeltpacht gelden het continuatierecht, het indeplaatsstellingsrecht en het voorkeursrecht niet.

Ad 5. Pacht van geringe oppervlakte

Voor pachtovereenkomsten voor los land met een oppervlakte van 1 hectare of minder geldt een aantal pachtregels uit het BW niet. De pachtovereenkomst hoeft niet voor goedkeuring naar de Grondkamer te worden gestuurd en hoeft niet te worden geregistreerd. Er geldt geen prijstoetsing. Het continuatierecht, het indeplaatsstellingsrecht en het voorkeursrecht gelden eveneens niet.

Als dezelfde pachter en verpachter meerdere pachtovereenkomsten hebben gesloten voor los land (géén gebouwen) en de totale oppervlakte van die overeenkomsten is groter dan 1 hectare, dan moet de overeenkomst wel naar de Grondkamer worden gestuurd voor toetsing of registratie.

Ad 6. Verpachting binnen reservaten

Dit gaat over pachtovereenkomsten voor een hoeve of los land in een reservaat. In de overeenkomst kunnen verplichtingen worden opgenomen die tot doel hebben de opzet en bedrijfsvoering te richten op het behoud van natuur en landschap.

Ad 7. Verpachting door openbare lichamen

Dit gaat over verpachting door een openbaar lichaam (bijv. waterschap) waarbij aan het pachtobject een bestemming is gegeven voor doeleinden van openbaar nut die geen betrekking hebben op de landbouw.

Pachtprijs

De hoogte van de prijs van reguliere pacht wordt geregeld in het Pachtprijzenbesluit 2007, laatstelijk gewijzigd bij Besluit van 20 augustus 2009. De basis voor de maximale pachtprijs is het opbrengend vermogen van de grond.

Waalre valt binnen de regio Zuidelijk Veehouderijgebied (regio nummer 13). In dit Pachtprijzenbesluit zijn maximale pachtsommen per hectare opgenomen, verdeeld over een aantal regio's in Nederland.

Voor nieuwe pachtovereenkomsten geldt in principe de regionale pachtprijs per regio als maximale pachtprijs, behalve als de regionale pachtprijs hoger is dan 2% van de vrije verkeerswaarde van de grond (verkoopwaarde van de grond in onverpachte staat en uitgaande van voortgezet agrarisch gebruik).

De prijsbeheersing via het Pachtprijzenbesluit heeft voor beide partijen het voordeel dat het duidelijkheid creëert, waardoor misverstanden tussen partijen kunnen worden voorkomen. Conform het Pachtprijzenbesluit van 20 augustus 2009 geldt voor het Zuidelijk Veehouderijgebied voor nieuwe pachtovereenkomsten een maximale pachtprijs van € 736,- per hectare. Deze norm geldt voor grasland, bouwland, fruitteeltgrond en voor tuinland.

Het te voeren pachtbeleid wordt, o.a. op basis van de veranderde wetgeving, nader overwogen. Hierover zal in 2010 separaat besluitvorming plaatsvinden.

8 ONDERHOUD NOTA GRONDBELEID

Deze Nota Grondbeleid bestaat uit twee delen: een algemeen deel en een operationeel deel met modules. In het algemene deel is het strategisch beleid neergelegd, waarin tevens de grondbeleidsinstrumenten worden behandeld.

Het operationele deel is uitgewerkt in modules. Er is voor deze verdeling gekozen om te komen tot een overzichtelijke nota, waarin op een snelle en eenvoudige wijze aanpassingen ten gevolge van veranderende wetgeving, jurisprudentie en andere omstandigheden kunnen worden aangebracht.

Het verdient aanbeveling het algemene deel samen met de modules iedere vier jaar vast te stellen.

Het operationele deel met modules wordt minstens één keer per jaar op wijzigingen gecontroleerd, bij het vaststellen van de begroting.

Jaarlijks worden namelijk projecten afgerond en nieuwe gestart.

Ten tweede vinden de ontwikkelingen op het gebied van grondbeleid in een hoog tempo plaats; de regelgeving verandert.

Ten derde zijn de laatste tijd in de jurisprudentie ingrijpende uitspraken gedaan en ook politiek gezien vinden er voortdurend veranderingen plaats.

Ten gevolge van deze ontwikkelingen zou jaarlijks moeten worden gezien of de modules dienen te worden geactualiseerd aan de hand van recente wijzigingen in projecten, wetgeving en jurisprudentie. Onderzocht dient te worden of beleidsdoelstellingen en de daarmee verband houdende inzet van grondbeleidsinstrumenten voor wat betreft de te ontwikkelen en in ontwikkeling genomen projecten aanpassing behoeven. Op deze wijze wordt de Nota Grondbeleid blijvend vertaald naar operationeel niveau.