

NOTA GRONDBELEID 2024 – 2028, GEMEENTE BRUMMEN

Kenmerk Z091454/D421195

DE RAAD VAN DE GEMEENTE BRUMMEN,

Gelezen het voorstel van het college van burgemeester en wethouders van 21 november 2023 met kenmerk D421196;

Gehoord het behandeladvies van het forum van 07 december 2023;

HEEFT BESLOTEN met inachtneming met het amendement MEMO Tijdelijke voortzetting Ligt op Groen Fonds van D66, VVD en Lokaal Belang:

1. De raad voor te stellen om in te stemmen met de Nota Grondbeleid 2024-2028 (kenmerk D419461);
2. De ingangsdatum voor het toepassen van de Nota Grondbeleid gelijk te stellen met de datum waarop de Omgevingswet in werking treedt;
3. De raad voor te stellen om de gewijzigde memo tijdelijke voortzetting financiële bijdrage licht op groen (LOG) (kenmerk D419473) vast te stellen waaruit bij punt 2 van de memo de volgende tekst is geschrapt:

Voordat de Omgevingswet is vastgesteld wordt voorgesteld om de huidige methodiek van € 5.000 per woning te wijzigen, rekening houdend met het draagkrachtbeginsel.

*

Het is lastig een inschatting te maken van de gemiddelde LOG-bijdrage, want op voorhand is nog niet duidelijk welke verdieping grondgebonden vs. gestapeld er gerealiseerd gaat worden. Insteek van deze verdeling is dat 'gestapelde sociale huur' de laagste LOG-bijdrage heeft (€ 3.500) en een 'grondgebonden overig' de hoogste bijdrage. Hiermee wordt het 'sociaal' minder belast wordt het gestapeld bouwen enigszins gestimuleerd. Iedere verdeling is discutabel, maar deze is voor dit moment helder (iedereen kan vooraf zeld berekenen welke LOG-bijdrage betaald moet worden) en relatief eenvoudig vast te stellen (geen discussie over exacte aantal m²'s, etc.).

Inhoudsopgave

1. Inleiding
 - 1.1 Wat is grondbeleid?
 - 1.2 Aanleiding nieuwe Nota Grondbeleid
 - 1.3 Ambities en doelstelling
 - 1.4 Evaluatie
 - 1.5 Leeswijzer
2. Beleidskeuze type grondbeleid
 - 2.1 Beleidskeuze grondbeleid gemeente Brummen
 - 2.2 Afwegingscriteria beleidskeuze type grondbeleid
3. Beleidskeuze instrumenten bij actief grondbeleid
 - 3.1 Actief grondbeleid (gemeentelijke grondexploitatie)
 - 3.1.1 Strategische en planmatige verwerving
 - 3.1.2 Wijze van verwerving
 - 3.1.3 Beheer
 - 3.1.4 Uitgifte
 - 3.1.5 Aandachtspunten bij beheer en uitgifte van onroerende zaken
 - 3.2 Grondprijzenbeleid
4. Beleidskeuze instrumenten bij faciliterend grondbeleid
 - 4.1 Faciliterend grondbeleid (private grondexploitatie)

*)	Grondgebonden	Gestapeld
Sociale huur	€ 4.500	€ 3.500
Goedkope koop en betaalbare koop/huur	€ 5.000	€ 4.000
Overige koop/huur	€ 7.500	€ 6.500



- 4.1.1 Instrumenten bij faciliterend grondbeleid
- 5. Beleidskeuze instrumenten bij Publiek Private Samenwerking (PPS)
- 5.1 Publieke Private Samenwerking (gezamenlijke grondexploitatie)
- 5.1.1 Instrumenten bij Publiek Private samenwerking (PPS)
- 6. Financiële aspecten: beheersing & verantwoording
- 6.1 Waardering en verslaglegging
- 6.2 Risicomanagement en Algemene Reserve
- 6.3 Planning & Controlcyclus
- 7. Organisatie, samenwerking en verantwoording
- 7.1 Rolverdeling gemeenteraad en college
- 7.2 Ambtelijk apparaat
- 7.3 Rapportages vanuit het grondbedrijf
- Bijlage 1: Voor- en nadelen actief- en faciliterend grondbeleid & samenwerkingsvormen
- Bijlage 2: Beslisboom keuze grondbeleid

Inleiding

Wat is grondbeleid?

Grondbeleid van een gemeente vormt het kader waarbinnen het ruimtelijk beleid, zowel ten aanzien van volkshuisvesting, economische ontwikkeling en openbare ruimte, als voor infrastructuur, recreatie en natuur op een verantwoorde en transparante wijze vorm kan krijgen. Het wordt vastgelegd in een nota grondbeleid (bron: Deloitte, Handboek Grondbeleid 2019).

Het grondbeleid is een hulpmiddel bij het uitvoeren van het omgevingsbeleid van de overheid. In het kader van het omgevingsbeleid wordt de maatschappelijk gewenste bestemming van de grond vastgelegd. Hierbij kan gedacht worden aan het verwezenlijken van ruimtelijke doelstellingen op het gebied van volkshuisvesting, lokale economie, natuur en groen, infrastructuur en maatschappelijke voorzieningen. Het grondbeleid draagt eraan bij dat die bestemmingen werkelijkheid worden. Grondbeleid is daarmee veelal niet leidend maar volgend op deze ruimtelijke doelstellingen. Toch is het wel een zeer bepalende en randvoorwaardelijke factor in het realiseren van de ruimtelijke doelstellingen.

Grondbeleid wordt vaak gelinkt aan bovengenoemde thema's, maar er dienen zich ook nieuwe (maatschappelijke) thema's aan met een ruimteclaim, zoals de energietransitie, ander landbouwbeleid en de klimaatadaptatie. Grondbeleid kan een instrument zijn voor de gemeente om haar rol hierbij verder vorm en inhoud te geven en op deze wijze invulling te geven aan haar duurzaamheidsdoelstellingen.

1.2 Aanleiding nieuwe Nota Grondbeleid

In 2020 heeft de gemeenteraad van Brummen de Nota Grondbeleid vastgesteld (besluitnummer D343904). Ten tijde van de vaststelling was het onzeker wanneer de Omgevingswet in werking zou treden, daarom is de nota vastgesteld tot de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Inmiddels is duidelijk dat de Omgevingswet per 1 januari 2024 in werking zal treden. Omdat het ruimtelijk instrumentarium op onderdelen wordt aangepast in de Omgevingswet, wordt de nota grondbeleid ook aangepast.

Wijzigingen in wetgeving/jurisprudentie sinds vorige Nota Grondbeleid

Grondbeleidinstrumenten in de Omgevingswet

Het zwaartepunt van het grondbeleid in ons land ligt op gemeentelijk niveau. Daarvoor heeft de gemeente verschillende instrumenten, namelijk:

- Onteigening, voor gevallen waarin minnelijke verwerving gewenst is maar niet slaagt;
- De vestiging van een voorkeursrecht, om als eerste grond aangeboden te krijgen;
- Het verhalen van grondexploitatiekosten, als private partijen tot ontwikkeling overgaan, én;
- De gemeente kan gebiedsontwikkelingen sturen door middel van locatie-eisen (bijvoorbeeld fase-rings- en koppelingsregels, regels voor sociale woningbouw en middeldure huur en regels situering en kwaliteit openbare voorzieningen).

Met de Omgevingswet zijn deze regelingen meer of minder ingrijpend veranderd. Dat betekent dat het beleid ook op die veranderingen moet zijn afgestemd.

Gelijkheidsbeginsel bij gronduitgifte

Op 26 november 2021 deed de Hoge Raad uitspraak in het zogenaamde Didam-arrest. In dit arrest bevestigde de Hoge Raad dat het gelijkheidsbeginsel – als één van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur – ook geldt voor gronduitgifte door overheidslichamen. Tot dan toe kenden veel gemeenten de praktijk om één-op-één zaken te doen met private partijen bij (voorgenomen) gronduitgifte. De



hoofdlijn is dat de gemeente gelegenheid biedt tot mededinging. Hierop zijn uitzonderingen geformuleerd. Nadien hebben verschillende rechters uitspraken gedaan over de nadere interpretatie van het Didam-arrest.

De betekenis van deze wijzigingen is in deze nota verwerkt.

1.3 Ambities en doelstelling

De woningnood in Brummen is hoog. Omdat de woningbehoefte voorlopig niet zal afnemen, heeft het college in september 2022 aan de provincie Gelderland de ambitie uitgesproken om te streven naar de realisatie van 1.250 woningen tot en met 2030. Dit aantal is ook opgenomen in de regionale woondeal die ondertekend is door de colleges van burgemeester en wethouders het college van Gedeputeerde Staten van de provincie Gelderland en de minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. Naast de versnelling van woningbouw is het belangrijk dat er wordt gestuurd op de juiste woningen voor de juiste doelgroepen op de juiste plek. De gemeente wil immers woningen toevoegen die een aanvulling zijn op de bestaande voorraad en bouwen voor doelgroepen, waar het hardst woningen voor nodig zijn. Brummen zet vooral in op sociale huurwoningen, middenhuur woningen, betaalbare koopwoningen, levensloopgeschikte woningen ten behoeve van de doorstroming en minder op duurdere koopwoningen. Dit is vastgelegd in de Woonagenda 2019 – 2023, de Routekaart wonen en de doelgroepenverordening van de gemeente, en sluit aan bij de nationale Woon- en Bouwagenda, Programma Woningbouw en het coalitieakkoord.

De Nota Grondbeleid is de basis voor het in te zetten beleid en de sturingsinstrumenten voor de realisatie van het ruimtelijk beleid. De voorliggende nota heeft de volgende doelstellingen:

De Nota Grondbeleid vormt de basis voor het in te zetten beleid en de sturingsinstrumenten voor de realisatie van het ruimtelijk beleid. De Voorliggende nota heeft de volgende doelstellingen:

- Kaderstellend: Door voor alle onderwerpen in deze nota vooraf onderbouwde keuzes te maken vormt de nota een kader voor toekomstig handelen. Daarmee wordt ad hoc handelen en willekeur voorkomen en zorgt de nota voor continuïteit. Afwijken kan, maar dan is (extra) motivering nodig. De vastlegging van dit kader geeft ook invulling aan de kaderstellende rol die de gemeenteraad heeft ten opzichte van het college;
- Integraal overzicht: Grondbeleid is instrumenteel van aard. Dit betekent dat gemeenten een gereedschapskist hebben met financiële en juridische instrumenten. In deze nota maken wij onderbouwde keuzes over hoe wij die instrumenten inzetten. De instrumenten zelf zijn vaak complex en specialistisch van aard en worden daarom waar nodig nader toegelicht. Op deze wijze ontstaat een integraal en afgewogen overzicht van het beschikbare instrumentarium;
- Transparantie: Zowel intern als extern is middels deze Nota Grondbeleid bekend hoe invulling wordt gegeven aan het grondbeleid, waarmee we transparant en consequent handelen.

1.4 Evaluatie

Gebiedsontwikkeling is onderhevig aan veranderingen, bijvoorbeeld vanwege de wijzigende marktomstandigheden. Om in te spelen op de wijzigende omstandigheden zal de nota iedere vier jaar worden geëvalueerd en wordt bekeken of bijstelling nodig is.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt de keuze voor het grondbeleid toegelicht, waarna in hoofdstukken 3, 4 en 5 wordt ingegaan op de soorten grondbeleid. In deze hoofdstukken worden tevens de instrumenten die van toepassing zijn op deze typen grondbeleid toegelicht. In hoofdstuk 6 wordt ingegaan op de gemeentelijke financiële verantwoording, als gevolg van het type grondbeleid dat gevoerd. Tot slot wordt in hoofdstuk 7 ingegaan op de gemeentelijke organisatie, samenwerkingsverbanden en verantwoordingsverplichtingen.

2. Beleidskeuze type grondbeleid

Grondbeleid is geen doel op zich. Het voeren van grondbeleid is een middel om doelen op beleidsterreinen zoals wonen, economie, groen en duurzaamheid te behalen. Het grondbeleid zelf legt deze doelen niet vast en bepaalt ook geen prioritering in die beleidsdoelen, maar geeft wel aan hoe de gemeente deelneemt op de grondmarkt, welke instrumenten daarbij (kunnen) worden ingezet en hoe daarover verantwoording wordt afgelegd. Het grondbeleid kan op deze manier helpen om de doelen op andere beleidsterreinen zo efficiënt mogelijk te halen.



2.1 Beleidskeuze grondbeleid gemeente Brummen

De gemeente Brummen kiest voor **situationeel grondbeleid**. Dit betekent dat per ontwikkeling wordt gekozen welke vorm van grondbeleid het best passend is. Hierbij kan worden gekozen voor actieve grondpolitiek (al of niet door risico's te delen met marktpartijen via een vorm van samenwerking) of faciliterende grondpolitiek. Per gebiedsontwikkeling (of per project) dienen dan afwegingen te worden gemaakt om tot een onderbouwde keuze te komen voor wat betreft de vorm van grondpolitiek. Hiervoor is een zestal afwegingscriteria geformuleerd, welke worden beschreven in paragraaf 2.2.

2.2 Afwegingscriteria beleidskeuze type grondbeleid

- a. Om de keuze voor een vorm van grondbeleid systematisch te kunnen maken, is in deze een aantal afwegingsfactoren opgesteld: (Maatschappelijk) belang van de ontwikkeling (aan welke doelen wordt bijgedragen en wat is de prioriteit daarvan?);
- b. Eigendomssituatie;
- c. Bereidheid markt;
- d. Financiële impact voor de gemeente;
- e. (Financiële) risico's voor de gemeente;
- f. Beschikbare ambtelijke capaciteit van de gemeente.

Bovenstaande afwegingsfactoren zijn opgenomen in het afwegingskader (zie Bijlage 2) waarmee een concreet kader wordt geboden om per gebiedsontwikkeling een keuze tussen een meer actieve of een meer faciliterende rol te maken én te verantwoorden. Een dergelijk schema is altijd een vereenvoudiging van de werkelijkheid. Het is een gegeven, zeker bij gebiedsontwikkeling, dat die werkelijkheid complex en weerbarstig is. Niettemin moet per gebiedsontwikkeling een keuze worden gemaakt en verantwoord. Aan de hand van het afwegingskader komen daarbij de belangrijkste aspecten aan de orde. Door dit afwegingskader vindt besluitvorming bij iedere ontwikkeling op een eenduidige manier plaats. Dit kader wordt dan ook gehanteerd bij het maken van een dergelijke keuze.

Onderstaand volgt een nadere toelichting op de (volgordelijke) afwegingsfactoren behorend bij het afwegingskader:

Ad a. (Maatschappelijk) belang van het ruimtelijk initiatief (aan welke doelen wordt bijgedragen en wat is de prioriteit daarvan?)

De eerste afweging die plaatsvindt is of een ruimtelijk initiatief bijdraagt aan de beleidsdoelen die de gemeente heeft vastgelegd in bijvoorbeeld de Woonvisie of de Omgevingsvisie. Dit kan ook een ruimtelijk initiatief van de gemeente zelf zijn, de bijdrage aan de realisatie van de beleidsdoelen is dan in feite evident. Maar wat zijn die doelen dan? Hoe belangrijk zijn ze? En hoe prioriteren we daarin? Dit zijn vragen waar het grondbeleid "niet over gaat". Wat belangrijke doelen zijn op onder andere het gebied van wonen, werken en duurzaamheid worden op basis van onderzoek binnen de betreffende beleidsvelden bepaald en vastgelegd in daarop toegespitste beleidsnota's en/of programma's.

Ad b. Eigendomssituatie

Uiteraard is vervolgens de eigendomssituatie van belang. Daarbij kunnen verschillende startsituaties gelden. Sommige ontwikkelingen vinden plaats op gemeentelijk eigendom. Staan vervolgens de opvolgende inputfactoren "op groen" dan ligt een actieve rol voor de hand en kan de gemeente de ontwikkeling zelf oppakken. Dit is geen automatisme, de gemeente heeft hierin, gezien de eigendomspositie de vrije keuze. Indien niet alle opvolgende inputfactoren "op groen" staan kan een keuze bijvoorbeeld zijn alsnog een samenwerking te zoeken.

De tegenhanger van de gemeentelijke eigendomspositie is de situatie waarbij de eigendom volledig in handen is van een derde die bereid en in staat is de door de gemeente gewenste ontwikkeling te realiseren. In die situaties heeft de gemeente automatisch een meer faciliterende rol, omdat die ontwikkelpartij zich kan beroepen op het recht van zelfrealisatie.

Diverse tussenvormen zijn mogelijk waarbij gemengde eigendomssituaties zich kunnen voordoen. Daaronder kunnen zich ook situaties bevinden waarin zelfrealisatie niet voor de hand ligt. Bijvoorbeeld vanwege versnipperd eigendom of omdat derden niet bereid zijn de door de gemeente gewenste vorm van planuitvoering (op tijd) te realiseren. Ook het type eigenaar kan verschillen. Van professionele ontwikkelpartij met een wens het gebied te ontwikkelen en bereidheid om mee te denken hoe de ontwikkeling zo goed mogelijk kan bijdragen aan het behalen van gemeentelijke beleidsdoelen, tot partijen die hun eigendom het liefst niet ontwikkeld zien worden. Indien er een groot belang is om het betreffende eigendom te ontwikkelen voor de door de gemeente gewenste vorm van planuitvoering, kan het



een strategische keuze zijn op enige manier (en zo nodig in een vroeg stadium) de eigendommen van de locaties proberen te verkrijgen. Daarbij kan het instrument van het voorkeursrecht een belangrijke rol spelen.

Ad c. Bereidheid markt

Als private partijen voor een gewenste ontwikkeling bereid en in staat zijn de door de gemeente gewenste vorm van planuitvoering (op tijd) te realiseren dan wordt dat waar nodig gefaciliteerd. Pakt de markt de gewenste ontwikkeling niet op dan kan dit een reden zijn om zelf een actieve(re) rol aan te nemen. Dit kan door de markt uit te nodigen ontwikkelingen op te pakken dan wel door zelf in een volledig actieve rol ontwikkelingen op te pakken mits uiteraard de overige inputfactoren daarbij ook "op groen" staan. Hoe actiever de grondpolitiek van de gemeente hoe meer zekerheid dat het beleid van de gemeente gerealiseerd kan worden.

Ad d. en e. Financiële impact en risico's

Als de gemeente actief grondbeleid voert, dan draagt de gemeente zelf de bijbehorende (financiële) risico's en kansen. Bij een faciliterende rol vallen die (grotendeels) aan marktpartijen toe. Het is dus van belang inzicht te hebben in de financiële impact van een gebiedsontwikkeling en hoe groot de bijbehorende risico's en kansen zijn. Om een goed financieel beeld te krijgen van de ontwikkeling van een locatie wordt geïventariseerd welke effecten direct en indirect verband houden met die ruimtelijke ontwikkeling. Daartoe stelt de gemeente een (eerste) financiële haalbaarheidsanalyse op, in de vorm van een grondexploitatie. Vervolgens vindt de afweging plaats of deze financiële effecten acceptabel zijn. Lijken de financiële risico's te groot in verhouding tot de te behalen doelen, dan kan dit een reden zijn om in die situatie te kiezen voor een meer faciliterende rol.

Ad f. Beschikbare capaciteit

Om goed actief grondbeleid te kunnen voeren is het noodzaak dat er voldoende kennis, kunde en (ambtelijke) capaciteit beschikbaar is en blijft. Ook deze afweging kan een reden zijn om in situaties te kiezen voor een meer faciliterende rol of een samenwerking te zoeken.

3. Beleidskeuze instrumenten bij actief grondbeleid

Als eenmaal een keuze is gemaakt voor het voeren van actief grondbeleid door de gemeente, kan er vervolgens een keuze worden gemaakt voor de inzet van hierbij passende grondbeleidsinstrumenten.

3.1 Actief grondbeleid (gemeentelijke grondexploitatie)

Bij actief grondbeleid heeft of verwerft de gemeente actief het eigendom van de grond. Bij actief grondbeleid zijn de volgende punten van belang:

- De gemeente voert geheel zelf de grondexploitatie of doet dat voor een groter of kleiner deel samen met een marktpartij, met als doel zoveel mogelijk zeggenschap te hebben over de manier waarop, het tempo waarin en het proces waardoor een bepaald gebied wordt ontwikkeld met als doel kosten en opbrengsten zo goed mogelijk te beheersen en te beïnvloeden;
- De opbrengsten kunnen zelf worden geïncasseerd en, als er een overschot is, kan dit worden gebruikt voor de dekking van kosten en voor verevening van tekorten op andere locaties;
- Daarnaast zijn er financiële risico's verbonden aan het voeren van een grondexploitatie, oftewel: niet alleen meevallers zijn voor rekening van de gemeente, maar ook eventuele tegenvallers.

Van actief grondbeleid is ook sprake in geval van samenwerking met een andere publiekrechtelijke rechtspersoon. Voor een dergelijke samenwerking kan de gemeente Brummen bijvoorbeeld een zogenaamde Gemeenschappelijk Regeling aangaan met een buurgemeente.

In Bijlage 1 worden de voor- en nadelen van actief grondbeleid in een tabel opgesomd.

3.1.1 Strategische en planmatige verwerving

Met name bij een keuze voor actief grondbeleid ligt de nadruk op het verwerven van gronden als dan niet samen met de opstallen.



Voor actief grondbeleid is het essentieel dat de gemeente in een vroegtijdig stadium de te ontwikkelen gronden in bezit krijgt. Anders loopt de gemeente het risico dat de aankoopprijs van de gronden hoger uitvalt of dat derden met wie geen goede afspraken over zelfrealisatie te maken zijn grondposities innemen in het betreffende toekomstige ontwikkelingsgebied. Dit betekent dat een slagvaardig strategisch verwervingsbeleid noodzakelijk is. Afhankelijk van de mate van concreetheid van de toekomstige ruimtelijke planontwikkelingen kunnen verschillende soorten verwervingen worden onderscheiden:

- De strategische verwervingen;
- De planmatige verwervingen.

Ad 1. Strategische verwervingen

Kenmerkend voor de strategische verwervingen is dat deze plaatsvinden in gebieden waaraan nog geen vastgestelde grondexploitatie met uitvoeringskrediet ten grondslag ligt of zelfs nog geen enkel planologisch kader of tastbare visie voor handen is.

Uitgangspunten bi/ strategische verwervingen

De vraag kan worden gesteld waarom het nodig is in een vroegtijdig stadium aankopen te doen en niet te wachten totdat het plan definitief is. Hiervoor kunnen de volgende redenen worden gegeven:

- De gemeente wil in een vroegtijdig stadium een grondpositie verwerven om initiator te zijn voor toekomstige planontwikkelingen;
- De gemeente wil gronden of opstallen aankopen die binnen de huidige functie geen toekomst meer hebben, - waardoor nieuwe ontwikkelingen mogelijk worden;
- De gemeente wil gronden aankopen als ruilobject met als doel deze strategisch te kunnen inzetten voor mogelijke verplaatsingsgevallen vanuit ruimtelijke ontwikkelingsprojecten;
- De gemeente wil een grondpositie verwerven om negatieve effecten van toekomstige planontwikkelingen juist tegen te gaan.

Bij het vroegtijdig aankopen van gronden heeft de gemeente niet als doel winst te kunnen genereren om daarmee tekorten te verevenen op verliesgevendende projecten. Als de gemeente om andere redenen (bijvoorbeeld ten behoeve van gewenste ruimtelijke ontwikkelingen) vroegtijdig gronden weet te verwerven, én, als gevolg van de verdere actieve grondexploitatie, winst wordt gemaakt, dan kan de gemeente die winst toevoegen aan haar eigen reserves (en op een later moment eventueel inzetten voor de verevening van verliesgevendende projecten). Net zomin als de gemeente vroegtijdig gronden verwerft om winst te maken ziet zij ook niet af van (vroegtijdige) verwerving als dat tot verliezen leidt. Immers, dat laatste is soms onvermijdelijk, bijvoorbeeld in gevallen waarin de gemeente een binnenstedelijke herontwikkeling belangrijk vindt en private partijen de verliezen op de grondexploitatie niet willen dragen of met de gemeente willen delen.

Beleidslijn bij strategische verwervingen

Bij de afweging of een strategische aankoop wel of niet wordt verricht moet onder meer rekening worden gehouden met de volgende punten:

- ruimtelijk belang: is het echt noodzakelijk voor de ruimtelijke ontwikkeling dat de gemeente in een vroegtijdig stadium gronden verwerft?;
- de termijn: wanneer wordt het aangekochte gebied in ontwikkeling genomen?;
- afbreukrisico: het risico moet worden ingeschat dat een ontwikkeling gewijzigd wordt, vertraagd wordt of zelfs niet doorgaat;
- de aankoopprijs en mogelijke (plan)kosten: bij een hoge prijs bestaat er al snel een hoog financieel risico, bij een lagere prijs is dit risico vanzelfsprekend lager. Daarnaast kunnen de plankosten of kosten van bouwrijp maken hoger uitvallen dan geraamd, bijvoorbeeld onvoorziene bodemsaneringskosten.

De beleidslijn van de gemeente is dat de combinatie van deze vier factoren in onderlinge samenhang bepaalt of er noodzaak of wenselijkheid is voor een strategische aankoop.

Van strategische aankopen wordt vooraf het risicoprofiel bepaald en wordt aan de hand van dit risicoprofiel door de gemeenteraad bepaald of de aankoop verantwoord is.

Uitgangspunt hierbij is inschakeling van de gemeenteraad vooraf; er kunnen zich echter situaties voordoen waarbij verantwoording achteraf de voorkeur verdient. Daarbij valt met name te denken aan situaties waarin snel besloten moet worden over verwerving omdat de verkoper snel zaken wil doen en de kans bestaat dat hij aan een ander verkoopt als de gemeente niet snel beslist.

De beleidslijn is dat het college bevoegd is tot een strategische verwerving over te gaan zonder vooraf de gemeenteraad in te schakelen als de verkoper een besluit wil over aankoop voordat het college zich voor de eerstvolgende raadsvergadering heeft kunnen verantwoorden. Indien mogelijk bedingt het college een ontbindende voorwaarde in verband met de eerstvolgende raadsvergadering: als daar blijkt



dat de meerderheid van de gemeenteraad geen krediet voor de aankoop wil verschaffen, ontbindt het college de koopovereenkomst. Wordt een dergelijk beding niet door de verkoper geaccepteerd, dan volgt verantwoording achteraf aan de gemeenteraad. Voor dergelijke gevallen wordt het budget voor strategische verwervingen benut (zie hierna).

Uitgangspunten bij de waardering van strategische verwervingen

Over de waardering van gemeentelijke vastgoed-eigendommen schrijft het Besluit begroting en verantwoording (BBV) drie categorieën voor:

1. Maatschappelijk vastgoed: bijvoorbeeld de wegen, het openbaar groen en het gemeentehuis;
2. Bouwgronden in exploitatie: dat zijn de gronden die reeds in een grondexploitatie zijn opgenomen (middels een raadsbesluit);
3. Strategische gronden, te onderscheiden in:
 - Strategische gronden en niet in exploitatie genomen gronden zonder bestemming woningbouw of bedrijventerrein;
 - (Nog niet) in exploitatie genomen bouwgronden met een toekomstige bouwtitel.

Beleidslijn bij de waardering van strategische verwervingen

De beleidslijn van de gemeente voor de strategische gronden en de niet in exploitatie genomen gronden (zonder toekomstige ontwikkelbestemming) is dat ze worden afgewaardeerd als de boekwaarde boven de marktwaarde van de huidige bestemming komt.

Jaarlijks stelt de gemeente de marktwaarde voor de nog niet in exploitatie genomen complexen vast.

De beleidslijn van de gemeente voor de (nog niet) in exploitatie genomen gronden met een toekomstige bouwtitel is dat de gemeente de marktwaarde, bij de jaarlijkse (globale) exploitatieberekening ervan, vaststelt op basis van de toekomstige bestemming. Deze waarde kan hoger zijn dan de marktwaarde op basis van de actuele bestemming. Voorwaarde is dan wel dat er een reëel en stellig voornemen bestaat om de toekomstige bestemming ook daadwerkelijk te gaan realiseren. Dit voornemen moet zijn vastgelegd in een gemeentelijke Omgevingsvisie en bijbehorend raadsbesluit.

Zodra een object overgeboekt wordt naar een project (lopende grondexploitatie) wordt deze voor de boekwaarde overgeboekt.

Voor deze gronden wordt bepaald of ze nodig zijn om in de beleidsmatig vastgelegde behoefte van de betreffende kern te voorzien. Indien dat niet het geval is, dan worden de betreffende gronden afgestoten.

Ad2. Planmatige verwervingen

Onder planmatige verwervingen wordt verstaan: het verwerven van onroerende zaken in plangebieden waarvoor de gemeenteraad al een grondexploitatie heeft vastgesteld.

Uitgangspunten bij planmatige verwervingen

De verantwoording van deze verwervingen vindt in de betreffende grondexploitatie van het project plaats.

Beleidslijn bij planmatige verwervingen

De beleidslijn van de gemeente is dat planmatige verwerving van gronden plaatsvindt voor zover deze passen binnen de vastgestelde exploitaties van de gemeente.

3.1.2 Wijze van verwerving

Eenmaal besloten tot verwerving kan de gemeente verschillende instrumenten inzetten:

1. Minnelijke verwerving is het uitgangspunt;
2. Toepassen voorkeursrecht;
3. Onteigening.

Ad 1. Minnelijke verwerving

Uitgangspunt bij minnelijke aankopen

Er is sprake van het doen van een minnelijke aankoop indien de gemeente met een eigenaar op vrijwillige basis overeenstemming bereikt over de voorwaarden voor een eigendomsoverdracht naar de gemeente. De gemeenteraad heeft vooraf op enige wijze (visie/beleidsvoornemen/ college- c.q. raadsprogramma) aangegeven dat er een ontwikkeling (op termijn) kan en mag plaatsvinden. Indien de gemeenteraad nog niets heeft aangegeven, dan is sprake van een strategische aankoop. Tot de minnelijke aankopen behoren ook de overeenkomsten met marktpartijen, waarbij de gemeente het eigendom van



de marktpartijen overneemt en de marktpartijen uit de exploitatie een hoeveelheid grond kunnen verwerven voor de realisatie van een vooraf afgesproken aantal opstallen.

Beleidslijn bij minnelijke aankopen

Bij minnelijke aankopen kan er sprake zijn van gevallen waarin nog geen concrete uitgangspunten zijn vastgelegd. In dat geval is er nog geen financieel kader waaraan getoetst kan worden bij de aankoop. Het kan ook voorkomen dat er wel uitgangspunten zijn vastgelegd. In dat geval kan het college van burgemeester en wethouders beslissen tot aankoop, mits de aankoop valt binnen de financiële kaders die door de raad zijn vastgelegd.

Ad 2. Toepassen voorkeursrecht

Uitgangspunten toepassen voorkeursrecht

De Omgevingswet biedt gemeenten de mogelijkheid een voorkeursrecht te vestigen. Als een voorkeursrecht op een eigendom is gevestigd en een eigenaar voornemens is zijn eigendom te vervreemden dan is de eigenaar verplicht het eigendom eerst aan de gemeente te koop aan te bieden. Als de eigenaar niet bereid is zijn eigendom aan te bieden, dan kan de gemeente de eigenaar daartoe niet dwingen. Het instrument van voorkeursrecht bewerkstelligt in die zin geen dwang.

De gemeente kan dit instrument toepassen om te bereiken dat er geen eigendommen aan speculanten kunnen worden verkocht en hiermee voorkomen dat gronden in handen komen van partijen met wie de gemeente geen samenwerkingsafspraken kan maken of om prijsopdrijving te voorkomen. De gemeente kan dit instrument al inzetten ver voordat het toe is aan de wijziging van het omgevingsplan. Het vestigen van een voorkeursrecht is opportuun als de gemeente actief grondbeleid voor een bepaalde locatie wil voeren en het strategisch verwerven van de gronden (nog) niet kansrijk acht.

Beleidslijn bij toepassen voorkeursrecht

De beleidslijn van de gemeente is dit instrument beschikbaar te houden in situaties waarin zij kiest voor actief grondbeleid. De inzet van dit instrument wordt dan afgewogen tegen de optie van strategische verwervingen. De gemeente zal dit instrument dan ook inzetten in een vroeg stadium van de voorgenomen ontwikkeling. Ze maakt daarbij, zo nodig, gebruik van de mogelijkheid om het voorkeursrecht te vestigen vooruitlopend op de vaststelling van de (wijziging van de) omgevingsvisie of van een programma of vooruitlopend op de wijziging van het omgevingsplan.

Ad 3. Onteigening

Uitgangspunten bij onteigening

Een onteigening is de grootste inbreuk op het eigendomsrecht. De Omgevingswet biedt de gemeente de mogelijkheid om een eigenaar zijn eigendomsrecht te ontnemen. Vanwege die vergaande inbreuk is er een zeer zorgvuldige procedure in de Omgevingswet vastgelegd.

Uitgangspunt voor de gemeente is dat het voornemen tot onteigening vooraf wordt getoetst aan de wettelijke criteria van de aanwezigheid van:

- Een belang van het ontwikkelen, gebruiken of beheren van de fysieke leefomgeving;
- Noodzaak;
- Urgentie.

Steeds zal eerst worden geprobeerd het eigendom minnelijk te verwerven. Indien de gemeente er niet in slaagt om minnelijk de gronden te verwerven, kan de gemeente overgaan tot onteigening. Bij onteigening kan de grondeigenaar zich echter beroepen op het zelfrealisatierecht. In dat geval zal worden getoetst of de eigenaar bijvoorbeeld financieel draagkrachtig genoeg is om de voorgenomen ontwikkeling zelf te realiseren. Vooruitlopend daarop probeert de gemeente een inschatting te maken of er in die procedure terecht een beroep op zelfrealisatie gedaan zal kunnen worden. De gemeente beoordeelt dan of een eigenaar bereid is de nieuwe bestemming zelf te realiseren en kan aantonen zelf in staat te zijn om de nieuwe bestemming te (kunnen) realiseren, alles volgens de vorm van planuitvoering die de gemeente in het publieke belang gewenst vindt.

Beleidslijn bij onteigening

De beleidslijn van de gemeente is dat, als zij eenmaal heeft gekozen voor actief grondbeleid op een bepaalde locatie en voor haar duidelijk is dat een private partij niet in staat en/of bereid is tot zelfrealisatie, de gemeente, bij het niet tijdig slagen van pogingen tot minnelijke verwerving, de verwerving zal doorzetten door onteigening. Deze vorm van verwerving heeft niet de voorkeur van de gemeente.



3.1.3 Beheer

De gronden die middels actief grondbeleid zijn verworven (al dan niet met daarop staande gebouwen) moeten worden beheerd totdat de beoogde ontwikkeling daadwerkelijk plaatsvindt.

Uitgangspunten bij beheer van verworven gronden

Het beheer van aangekochte (veelal agrarische) gronden vangt aan op het tijdstip van koop en loopt tot aan het moment waarop een aanvang wordt gemaakt met het bouwrijp maken van het desbetreffende gebied.

Uitgangspunt is om het beheer zoveel mogelijk op een commercieel verantwoorde wijze te voeren met als doel financiële risico's te beperken. Voorwaarde daarbij is dat een commercieel beheer in juridisch opzicht geen belemmering mag vormen voor de uitvoering van de voorgenomen ontwikkelingen.

Sommige percelen kunnen voor verpachting (landbouwdoelen) in aanmerking komen. Bebouwde percelen kunnen in aanmerking komen voor verhuur of uitgifte in bruikleen. Bij bruikleen kunnen alleen de kosten van de gemeente worden vergoed; bij verhuur kan er een bedrag worden gerekend dat meer omvat dan alleen de kostenvergoeding. Uitgangspunt bij de keuze daartussen is dat de percelen op de door de gemeente gewenste momenten beschikbaar komen voor de beoogde ontwikkeling.

Beleidslijn bij beheer van verworven gronden

De beleidslijn van de gemeente bij pacht is dat, voor het aangaan van een pachtovereenkomst, wordt gekozen voor geliberaliseerde pacht, dat wil zeggen voor pacht met een looptijd van maximaal 6 jaar. Dit enerzijds om te voorkomen dat rechten op verlenging ontstaan en anderzijds om te bereiken dat de gemeente binnen afzienbare tijd weer over de grond kan beschikken.

Als er, bij het aangaan van een huurovereenkomst, sprake lijkt van een (te lange) huur-of ontruimingsbeschermingsperiode zal de gemeente kiezen voor bruikleen.

3.1.4 Uitgifte

In het kader van de beoogde ontwikkeling zullen gronden op enig moment worden uitgegeven aan de uiteindelijke gebruikers. Die uitgifte kan op verschillende wijzen:

1. Uitgifte in eigendom (verkoop)
2. Uitgifte in erfpacht
3. Collectief particulier opdrachtgeverschap

Ad 1. Uitgifte in eigendom (verkoop)

Uitgangspunten bij eigendom

Als de gemeente het eigendom van een perceel overdraagt, kan zij nog maar beperkt invloed houden op het gebruik daarvan. Als het gaat om uitgifte van een kavel bestemd voor woningbouw kunnen privaatrechtelijke afspraken worden gemaakt over bijvoorbeeld zelfbewoning(spllicht) en antispeculatie(beding). Toepassing hiervan is afhankelijk van de marktomstandigheden. Met kopers van kavels met een andere bestemming kunnen op maat privaatrechtelijke afspraken worden gemaakt. Voor alle categorieën van gebruik gelden overigens de publiekrechtelijke instrumenten voor inrichting en bebouwing.

Bij verkoop van kavels wordt de koopprijs bepaald door middel van het toepassen van de grondprijzen uit de nota grondprijzenbeleid of door een taxatie.

Beleidslijn bij eigendom

Bij overdracht van kavels voor woningbouw worden een bouwplicht en een zelfbewoningsplicht opgelegd ten aanzien van de categorieën goedkope koop en middeldure huur. Dit houdt in dat die koper beperkt wordt in zijn mogelijkheid tot doorverkoop. De zelfbewoningsplicht geldt nadat de woning gereed gemeld is (te verifiëren bij de afdeling handhaving van de gemeente en/of aan de hand van de BAG-registratie). Een koper kan in uitzonderingssituaties aan het college toestemming vragen voor overdracht.

Voor kavels met een ander beoogd gebruik worden afspraken op maat gemaakt.

Ad 2. Uitgifte in erfpacht

Uitgangspunten bij erfpacht

Bij het recht van erfpacht geeft de gemeente de grond uit, met eventueel de opstallen. Het zogeheten bloot eigendom van de grond blijft in handen van de gemeente. De erfpachter heeft het volledige geïnteresseerde recht over de onroerende zaak. De erfpachter betaalt hiervoor gedurende de duur van het erfpacht-



contract een vergoeding (canon). Dit is een percentage van de grondwaarde. Periodiek kan de te betalen erfpachtcanon worden herzien, dit kan zowel het percentage als de grondwaarde zelf betreffen. Uitgifte in erfpacht biedt meer sturingsmogelijkheden dan uitgifte in eigendom, immers het bloot eigendom blijft in handen van de gemeente. Bij bijzondere marktomstandigheden kan het relevant worden om te kiezen voor uitgifte in erfpacht of daartoe de mogelijkheid te bieden. Voor het beheren van erfpachtcontracten is ambtelijke capaciteit en gedegen kennis nodig.

Beleidslijn bij erfpacht

De beleidslijn van de gemeente is dat zij in de regel niet op eigen initiatief kiest voor uitgifte in erfpacht, maar deze vorm van uitgifte achter de hand heeft als optie voor gronden die gelegen zijn in een gevoelig gebied of wanneer er bijzondere beheerbepalingen gewenst zijn of wanneer marktomstandigheden het aantrekkelijk maken voor óf de gemeente óf de verkrijger (of beiden) om deze voor te gebruiken. In gevallen waarin wordt gekozen voor erfpacht kan de gemeente ervoor kiezen de erfpachter de gelegenheid te geven ook het bloot eigendom te kopen gedurende de looptijd van het erfpachtrecht.

Ad 3. Collectief particulier opdrachtgeverschap (CPO)

Uitgangspunten bij collectief particulier opdrachtgeverschap

Van CPO is sprake als een groep particulieren (georganiseerd in een vereniging of stichting) een bouwlocatie verwerft en gezamenlijk in eigen beheer met zelfgekozen partners, zonder winstoogmerk, een woningbouwproject ontwikkelt en realiseert. Aan de hand van gerealiseerde CPO-projecten is de gemeente Brummen van mening dat projectontwikkelingen in eigen beheer kwalitatief goede woningen en een stevigere sociale structuur opleveren. Bewoners hebben daarbij in het algemeen meer invloed en zeggenschap. Daarnaast kunnen er schaalvoordelen optreden die de kosten drukken. Het geven van gelegenheid tot het bereiken van dergelijke effecten is dan ook het uitgangspunt voor het gemeentelijk beleid.

Beleidslijn bij collectief particulier opdrachtgeverschap (CPO)

Naast de traditionele zelfbouw, waarbij een particulier een bouw perceel verwerft en daarop een eigen woning laat bouwen, staat de gemeente Brummen open voor het zogenaamde collectief particulier opdrachtgeverschap.

3.1.5 Aandachtspunten bij beheer en uitgifte van onroerende zaken

Wetgeving en jurisprudentie noodzaakt tot de inachtneming van de volgende aandachtspunten bij de uitgifte en het in beheer geven van onroerende zaken:

1. Algemene beginselen van behoorlijk bestuur;
2. Staatssteun;
3. Aanbestedingsregels.

Ad 1. Algemene beginselen van behoorlijk bestuur

Uitgangspunten bij algemene beginselen van behoorlijk bestuur bij uitgifte en in beheer geven

Bij gronduitgifte (zie hiervoor 3.1.4) en het in beheer geven van onroerende zaken (zie hiervoor 3.1.3) kan de gemeente kiezen tussen verkoop, vestiging van erfpacht, overdracht aan een CPO, verhuur en bruikleen. De mate van zeggenschap na de gekozen vorm van uitgifte verschilt per uitgiftevorm. Bij elk van deze vormen is de gemeente gebonden aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Een van die algemene beginselen is het gelijkheidsbeginsel. Op 26 november 2021 wees de Hoge Raad (met het zogenoemde Didam-arrest) een arrest waarin duidelijk werd gemaakt dat overheidslichamen (onder andere) bij gronduitgifte in beginsel gelegenheid moet bieden tot mededinging. Daarop kan een uitzondering worden gemaakt als op basis van objectieve, redelijke en toetsbare criteria duidelijk is dat er sprake is van één (potentieel) geïnteresseerde partij. De uitzondering houdt dan in dat grond één-op-één wordt aangeboden aan die ene partij.

Beleidslijn bij algemene beginselen van behoorlijk bestuur bij gronduitgifte

De beleidslijn van de gemeente Brummen voor de toepassing van het gelijkheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel (de voor gronduitgifte belangrijkste algemene beginselen van behoorlijk bestuur) zullen worden vastgelegd in het uitgiftebeleid.

Ad 2. Staatssteun

Uitgangspunten bij staatssteun

Uitgangspunt bij koop/verkoop, huur/verhuur, erfpacht/erfverpachting is dat de gemeente marktconform handelt, dat wil zeggen dat zij handelt zoals een marktpartij in vergelijkbare omstandigheden ook zou



handelen. Doet zij dat niet dan zou sprake kunnen zijn van bevoordeling door de gemeente. Als een onderneming op deze wijze wordt bevoordeeld spreken we van staatssteun.

Beleidslijn bij staatssteun

Beleidslijn is dat zowel bij de eventuele verstrekking van (financiële) bijdragen in tekortlocaties als bij grondtransacties van geval tot geval zal worden onderzocht of overeenkomstig de geldende staatssteuncriteria wordt geopereerd casu quo welke maatregelen nodig zijn om in overeenstemming met de geldende regelgeving te handelen.

Beleidslijn is ook dat, indien uitgifte plaatsvindt zonder biedprocedure, de transactieprijs ten minste gelijk is aan de (via onafhankelijke taxatie verkregen) objectieve marktwaarde als het gaat om transacties met ondernemingen.

Ad 3. Aanbestedingen bij gebiedsontwikkeling

Uitgangspunten bij aanbestedingen bij gebiedsontwikkeling

In het kader van Europese en nationale wet- en regelgeving wordt de gemeente beschouwd als de verantwoordelijke partij met betrekking tot inrichting en beheer van de openbare ruimte (reguliere overheidstaak). In het kader van deze wet- en regelgeving wordt de gemeente daarom gezien als verantwoordelijke voor het juist toepassen van aanbestedingsrechtelijke regels en principes als er opdracht wordt gegeven tot (her)inrichting van openbare ruimte. Dit geldt ook als marktpartijen optreden als opdrachtgever voor (her)inrichting. In dit verband gelden er aanbestedingsdrempelbedragen.

Wanneer het gaat om de realisatie van vastgoed kunnen er zich ook situaties voordoen dat de gemeente een verantwoordelijkheid heeft, met name als zij eisen stelt aan dat vastgoed. Criteria hiervoor zijn vastgelegd in het zogenaamde Müller-arrest van het Europese Hof van Justitie.

Beleidslijn bij aanbestedingen bij gebiedsontwikkeling

De beleidslijn is dat, als het gaat om (her)inrichting van openbare ruimte, de gemeente er op toeziet dat wordt gehandeld overeenkomstig Europese en nationale wet- en regelgeving voor wat betreft de manieren waarop dit werk wordt aanbesteed, ook als het gaat om private gronden waar private partijen optreden als opdrachtgever voor (her)inrichting.

De beleidslijn is verder dat de gemeente, op grond van het Müller-arrest van het Europese Hof van Justitie, zich in een aantal situaties beschouwt als opdrachtgever en er daarom sprake is van een overheidsopdracht voor werken bij uitgifte van gemeentegrond. In die situaties moet de gemeente dan handelen conform de aanbestedingsrechtelijke regels als cumulatief aan de volgende drie criteria wordt voldaan:

1. Er moet sprake zijn van een overeenkomst onder bezwarende titel. Daarvan is sprake als de aanbestedende dienst (de gemeente) een prestatie voor een tegenprestatie van de wederpartij ontvangt. Het moet dan gaan om een prestatie waarover de aanbestedende dienst wil kunnen beschikken. Praktisch gezien gaat het, bij verkoop van bouwgrond, dan om het afspreken van een bouwplicht;
2. Er moet sprake zijn van een rechtstreeks economisch belang van de gemeente. Dat wil zeggen dat de gemeente eigenaar wordt van het werk, of dat er sprake is van een werk met een openbare bestemming, of dat zij economische voordelen kan halen uit het toekomstig gebruik of uit de overdracht ervan (nu of in de toekomst), of als de gemeente financieel aan de verwezenlijking van het werk heeft deelgenomen of als de gemeente risico's loopt bij economische mislukking van het werk;
3. De gemeente stelt bij de grondverkoop eisen die verder gaan dan de eisen die zij kan stellen in de uitoefening van reguliere publiekrechtelijke bevoegdheden over stedenbouw. Concreet valt dan te denken aan eisen die verder gaan dan wat de gemeente kan reguleren met een omgevingsplan of een vergunning voor het bouwen.

3.2 Grondprijzenbeleid

In paragraaf 3.1.4 zijn de verschillende vormen van uitgifte toegelicht. Als er sprake is van overdracht in eigendom (verkoop), zullen grondprijzen vastgesteld moeten worden. Gemeente Brummen gaat uit van een objectieve, stabiele en transparante grondprijzpolitiek. Hierbij is het van belang dat de waardebeoordeling van gronden op een consequente manier marktconform plaatsvindt. Voor de waardebeoordeling van de bouwgronden zijn diverse methoden ontwikkeld. De vier meest voorkomende methodes zijn:

- De kostprijsmethode;
- De comparatieve methode;
- De residuele waarde methode;



- De grondquote methode.

Hieronder volgt per methode van grondwaardebepaling een beknopte toelichting:

Uitgangspunten grondprijzen

- De kostprijsmethode

Bij de kostprijs methode worden de (historische) kosten en lasten bij elkaar opgeteld. De grondprijs is de som van de gemaakte kosten en lasten, omgeslagen over het aantal uit te geven vierkante meters grond. Bij deze methode verschilt de kostprijs per locatie en bestemming.

- De comparatieve methode

Deze methode is gebaseerd op het vergelijken van grondprijzen bij vergelijkbare objecten in vergelijkbare regio's (doorgaans omliggende gemeenten). De gehanteerde grondprijs wordt afgestemd op vergelijkbare gehanteerde grondprijzen in de omgeving.

- De residuele waarde methode

Bij de residuele methode is de grondwaarde gelijk aan de commerciële waarde (exclusief btw) van het desbetreffende vastgoed minus alle bouw- en bijkomende kosten, algemene kosten en kosten voor winst en risico (stichtingskosten).

- De grondquote methode

Deze methode stelt de grondprijs op grond een percentage van de commerciële waarde (exclusief btw) van het te realiseren vastgoed.

Beleidslijn grondprijzen

Ter uitwerking van transparante en consequente grondprijspolitiek, wordt gelijktijdig met de Nota Grondbeleid de Nota Grondprijzenbeleid (grondwaardemethodieken) vastgesteld. De uitwerking van de grondprijzen vindt plaats in de Grondprijzenbrief (grondwaarden), die ieder jaar wordt vastgesteld.

Het college kan afwijken van de genoemde grondprijzen en grondprijsmethodieken indien dit nodig is om de marktconformiteit van de gehanteerde grondprijzen te waarborgen. Dit kan zich bijvoorbeeld voordoen bij bijzondere marktomstandigheden. In de Nota Grondprijzenbeleid wordt tevens vastgelegd welke grondwaardemethodiek per bestemming gehanteerd wordt.

Beleidskeuze instrumenten bij faciliterend grondbeleid

Als eenmaal een keuze is gemaakt voor het voeren van faciliterend grondbeleid door de gemeente, kan een keuze worden gemaakt voor de inzet van hierbij passende grondbeleidsinstrumenten.

4.1 Faciliterend grondbeleid (private grondexploitatie)

Faciliterend grondbeleid is aan de orde indien de gemeente in het geval van een ontwikkellocatie geen wens of belang heeft bij actief grondbeleid. Dat is het geval als de combinatie van de vier factoren, zoals hiervoor in hoofdstuk 2.2 genoemd, in hun onderlinge samenhang afgewogen, niet een voldoende belang oplevert voor actief grondbeleid.

Bij faciliterend grondbeleid laat de gemeente het verwerven van onroerend goed en het produceren en uitgeven van (bouw)grond over aan derden. Het faciliteren door de gemeente bestaat hierin dat zij een planologisch besluit neemt, bepaalt waar, hoe en met welke kwaliteiten de openbare ruimte wordt ingericht of aangepast (en wordt overgedragen aan de gemeente) en bepaalt hoe ander gemeentelijk beleid wordt verwezenlijkt. Die regie verloopt via de publiekrechtelijke instrumenten die de gemeente ter beschikking staan en, waar mogelijk, versterkt door privaatrechtelijke afspraken. Faciliterend grondbeleid betekent niet per definitie dat de gemeente 'wacht' tot de markt projecten op zal pakken. Als de gemeente een ontwikkeling als urgent of wenselijk bestempeld, kan het (rekening houdend met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur) marktpartijen proactief benaderen en uitnodigen specifieke ontwikkelingen op te pakken. Hierbij worden projecten geïnitieerd zonder over te gaan op actief grondbeleid (proactief faciliterend).



De gemeente loopt bij faciliterend grondbeleid in de regel minder financiële risico's dan bij actief grondbeleid. In Bijlage 2 worden de voor- en nadelen van faciliterend grondbeleid in een tabel opgesomd.

4.1.1 Instrumenten bij faciliterend grondbeleid

De instrumenten die kunnen worden ingezet bij faciliterend grondbeleid zijn:

1. Kostenverhaal (wettelijk verplicht);
2. Financiële bijdrage (ter keuze);
3. Regels in omgevingsplan c.q. vergunning;
4. Nadeelcompensatie.

Ad. 1 Kostenverhaal (wettelijk verplicht)

Uitgangspunten kostenverhaal via privaat- en publiekrechtelijk spoor

Daar waar de grondexploitatiekosten (zoals kosten van openbare voorzieningen en ambtelijke plankosten) bij actief grondbeleid verhaald worden door uitgifte van bouwrijpe grond, zal de gemeente die kosten moeten verhalen op de betreffende private partijen als de gemeente gronden niet kan of wil verwerven.

Voor het regulier kostenverhaal maakt de gemeente gebruik van de mogelijkheden als opgenomen in de zogenaamde kostenverhaalsregeling van de Omgevingswet (dit was onder de Wro: grondexploitatie-regeling). Deze regeling bepaalt dat kostenverhaal verplicht is. Dat geldt voor de kosten van de kostensoortelijst van de Omgevingswet. Het verhalen van deze kosten wordt ook wel het reguliere kostenverhaal genoemd. Bij de kostenverhaalsregeling spelen de kosten van openbare voorzieningen (de inrichting van de openbare ruimte) een belangrijke rol. Het gaat daarbij om de aanleg van riolering, wegen, groenvoorzieningen, waterpartijen, speelplekken, en dergelijke.

Het komt regelmatig voor dat zulke openbare voorzieningen het belang van één ontwikkellocatie overstijgen. Dan wordt gesproken over bovenwijkse voorzieningen. Uitgangspunt is dat de kosten, naar evenredigheid (proportioneel) worden toegerekend aan de ontwikkellocaties als er een causaal verband is met die locaties en die locaties ervan profiteren. Ze worden niet alleen aan private partijen toegerekend, maar ook aan de gemeente als zij (deels) eigenaar is van gronden binnen zo'n locatie. Als er ook profijt is voor de bestaande wijken, dan worden daar ook kosten aan toegerekend.

Verschillende manieren van kostenverhaal bij faciliterende rol

Het reguliere kostenverhaal kan privaatrechtelijk worden geregeld door middel van een anterieure/posterieure overeenkomst of publiekrechtelijk door middel van een kostenverhaalsregel in het omgevingsplan of in de vergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (te vergelijken met de vaststelling van een exploitatieplan onder de Wro). Zo'n kostenverhaalsregel is verplicht als van de ontwikkellocatie niet voor alle uitgeefbare gronden een anterieure overeenkomst is gesloten of in eigendom van de gemeente is, het kostenverhaal is dus niet voor alle uitgeefbare gronden verzekerd.

Doorgaans kunnen via de privaatrechtelijke weg meer kosten verhaald worden dan via de kostenverhaalsregeling, onder andere omdat via je die privaatrechtelijke weg geen rekening hoeft te houden met macro-aftopping en toepassing van de criteria profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid (PPT-criteria) bij bovenwijkse voorzieningen.

Beleidslijn bij kostenverhaal

Het beleid ten aanzien van kostenverhaal is dusdanig veelomvattend dat de gemeente daarvoor een afzonderlijke beleidsnota/ investeringslijst zal vaststellen. De beleidslijnen worden hierna daarom vooral als principes geformuleerd; deze zullen worden herhaald en nader uitgewerkt.

De beleidslijn is dat in principe wordt gestreefd naar het sluiten van een anterieure/ posterieure overeenkomst met de grondeigenaar om het kostenverhaal te verzekeren. Van dit principe kan worden afgeweken als:

- Een ontwikkellocatie zoveel eigenaren heeft dat het met iedereen onderhandelen over een anterieure overeenkomst te omslachtig is in vergelijking met het opnemen van een kostenverhaalsregel in het omgevingsplan;
- Onderhandelingen over een anterieure overeenkomst te lang duren, terwijl de gemeente belang heeft bij voortgang met de vaststelling van de wijziging van het omgevingsplan;
- De uitkomst van een Bibob-toets (bij signalen of concrete aanwijzingen van strafbare feiten), indien aan de orde, onvoldoende waarborgen oplevert voor de integriteit van de wederpartij.



In het geval dat één van de genoemde afwijkingen van dit principe aan de orde is, of als het niet lukt om voor het geheel van de uitgeefbare delen van de locatie anterieure overeenkomsten aan te gaan, zal de gemeente een kostenverhaalsregel in het omgevingsplan opnemen.

Ad 2. Financiële bijdragen aan de ontwikkeling van gebieden (ter keuze)

Uitgangspunten bij financiële bijdragen aan de ontwikkeling van gebieden

Het gaat hier om bijdrage voor de kosten van zaken die niet op de kostensoortenlijst staan en waarvoor de gemeente toch een bijdrage van een ontwikkelende partij wil hebben. Het bedingen daarvan is niet verplicht zoals bij het reguliere kostenverhaal. Bij een bijdrage aan de ontwikkeling van gebieden kan gedacht worden aan maatschappelijke belangrijke functies, zoals natuur, recreatie, waterberging en infrastructuur in een ander gebied dan het plangebied waaruit de bijdrage voldaan wordt. Om een bijdrage in die ontwikkeling te kunnen overeenkomen is het wettelijk vereist dat hiervoor een samenhang met betalende ontwikkellocaties in de omgevingsvisie of in een programma is benoemd. Ook moet blijken dat de toekomstige exploitaties van derden voldoende 'opbrengstcapaciteit' hebben om een dergelijke bijdrage te kunnen leveren.

Beleidslijn bij financiële bijdragen aan de ontwikkeling van gebieden

De beleidslijn van de gemeente is dat, wanneer kosten voor maatschappelijk belangrijke functies, zoals natuur, recreatie, waterberging en infrastructuur in een ander gebied dan de ontwikkellocatie niet via de regeling voor het reguliere kostenverhaal te verhalen zijn, zal de gemeente een financiële bijdrage daarvoor bedingen van ontwikkelende partijen. Hiertoe wordt een investeringsprogramma financiële bijdragen opgesteld.

Ad 3. Regels in het omgevingsplan casu quo de vergunning

Uitgangspunten bij regels in het omgevingsplan casu quo de vergunning voor de buitenplanse omgevingsplanactiviteit

Per wijziging van het omgevingsplan voor een ontwikkellocatie wijzigt de gemeente de toedeling van functies aan locaties zodanig dat dit op een evenwichtige manier gebeurt in het belang van de fysieke leefomgeving. Overeenkomstig de Omgevingswet gebeurt dit met als doel:

- Het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, ook vanwege de intrinsieke waarde van de natuur, en;
- Doelmatig beheren en gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften.

Als een locatie niet wordt ontwikkeld via de wijziging van het omgevingsplan, maar via een vergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit, geldt hetzelfde, alleen worden dan geen algemeen geldende regels vastgesteld, maar wordt de inhoud ervan via voorschriften hierover aan de omgevingsvergunning verbonden.

De regie op de ontwikkeling van de locatie verloopt via de regels voor de functies die de gemeente in het omgevingsplan toedeelt aan de locaties.

Omdat de gemeente zich, ook bij faciliterend grondbeleid, beschouwt als de instantie die bevoegd en aangewezen is om te functioneren in het belang van de fysieke leefomgeving, is het uitgangspunt dat de gemeente op de voormelde doelen stuurt bij het planologisch toestaan van ontwikkelingen op bouwlocaties en op de invulling daarvan op basis van vastgesteld gemeentelijk beleid voor deze doelen.

Dat heeft allereerst betrekking op:

- de keuze van de functies (alleen woonfuncties, of ook werkfuncties en/of het toestaan van detailhandel, horeca en maatschappelijke voorzieningen);
- op bouwen en gebruiken (zoals aantallen, hoogte en omvang van gebouwen).

Het kan in de tweede plaats ook betrekking hebben op:

- het klimaatadaptief, duurzaam en circulair ontwikkelen;
- de soort openbare voorzieningen, de situering en de kwaliteit van die voorzieningen;
- de volgorde van ontwikkelen en de periode(n) waarin ontwikkeld mag worden;
- het bouwrijp maken van gronden (ophogen, egaliseren, drainage, en dergelijken);
- het stellen van regels over specifieke woningbouwcategorieën, namelijk sociale huur-, middeldure huur-, sociale koopwoningen en de uitgifte van kavels in particulier opdrachtgeverschap.

Beleidslijn bij regels in het omgevingsplan casu quo de vergunning voor de buitenplanse omgevingsplanactiviteit



De beleidslijn is dat de gemeente stuurt op de invulling van de ontwikkellocaties en daarbij gebruik maakt van de mogelijkheden via besluiten tot wijziging van het omgevingsplan dan wel via vergunningen voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten. Bij die sturing bepaalt de gemeente per ontwikkellocatie welke regels daarin worden opgenomen om de doelen van de Omgevingswet en de invulling daarvan op basis van vastgesteld gemeentelijk beleid optimaal te bereiken.

Waar het gaat om de inrichting van de openbare ruimte (kwaliteit van de openbare voorzieningen en aanpak rond de aanleg ervan) past de gemeente het Programma van Eisen toe ten aanzien van de inrichting van de openbare ruimte.

Ad 4. Nadeelcompensatie

Uitgangspunten bij nadeelcompensatie

Door omgevingsplanwijzigingen kunnen omwonenden nadeel ondervinden dat zich vertaalt in financiële schade. In sommige gevallen bestaat er dan recht op compensatie daarvan. De Omgevingswet regelt dit in het gedeelte over nadeelcompensatie. Dit is een aspect dat dient te worden meegewogen, met name bij herontwikkelings- en inbreidingsprojecten. De (plan)schade kan op voorhand inzichtelijk worden gemaakt door het opstellen van een schaderisicoanalyse.

Beleidslijn bij nadeelcompensatie

De beleidslijn is dat, als private partijen tot ontwikkeling over willen gaan en om planologische medewerking van de gemeente vragen, een (plan)schaderisicoanalyse wordt opgesteld voor rekening van de betreffende private partij. De kosten van eventueel optredende schade worden contractueel verhaald op de betreffende private partij.

5. Beleidskeuze instrumenten bij Publiek Private Samenwerking (PPS)

5.1 Publiek Private Samenwerking (gezamenlijke grondexploitatie)

Naast de hoofdvormen actief- en faciliterend grondbeleid zijn er verschillende tussenvormen mogelijk met diverse voor- en nadelen. De meest voorkomende vormen zijn:

- Bouwclaimmodel;
- Joint venture;
- Concessiemodel.

Hieronder worden deze modellen toegelicht:

Ad 1. Bouwclaimmodel

Het bouwclaimmodel kan worden toegepast als de gronden volledig of gedeeltelijk in handen zijn van private partijen. Bij een bouwclaim komen de gemeente en de private partij overeen dat de gronden tegen een vooraf vastgestelde prijs (veelal de prijs voor ruwe bouwgrond) overgedragen worden aan de gemeente. In ruil hiervoor ontvangt de private partij in kwestie het recht op de afname van bouwrijpe kavels (een claim op te bebouwen kavels). Doordat de gemeente bouw- en woonrijp maakt en deze uitgaven bekostigt met de opbrengsten uit de uit te geven gronden, ligt het financiële risico van de grondexploitatie in dit geval bij de gemeente. Bij deze samenwerkingsvorm voert de gemeente de grondexploitatie.

Ad 2. Joint venture

Bij joint venture voeren de gemeente en een (of meerdere) private partner(s) een gezamenlijke grondexploitatie. In een overeenkomst wordt geregeld wie welke werkzaamheden voor zijn/haar rekening neemt en hoe kosten en risico's worden verdeeld. Hiertoe wordt een aparte rechtspersoon opgericht: een grondexploitatiemaatschappij (GEM), vaak in de vorm van een CV/BV. De GEM draagt zorg voor het ontwikkelen van de grond, het uitgeven van kavels en het aanleggen van de openbare ruimte. De zeggenschap binnen de GEM wordt doorgaans evenredig verdeeld tussen de betrokken publieke en private partijen.

Ad 3. Concessiemodel

Als het concessiemodel wordt toegepast, verkoopt de gemeente haar grondpositie in huidige staat ('as is') aan de ontwikkelende partij. Hierbij heeft de gemeente de mogelijkheid om in een privaatrechtelijke overeenkomst randvoorwaarden aan de ontwikkeling te stellen. Denk aan voorwaarden ten aanzien van het te realiseren woningbouwprogramma, de inrichting van de openbare ruimte of het moment van oplevering. De marktpartij wordt doorgaans middels een tender geselecteerd. De ontwikkelende



partij ontwikkelt het woningbouwprogramma en draagt zorg voor de aanleg van de openbare ruimte. Zodra het project is afgerond wordt de openbare ruimte overgedragen aan de gemeente. De risico's van de grondexploitatie en de woningbouwontwikkeling zijn in dit model voor rekening van de private partij.

5.1.1 Instrumenten bij Publiek Private Samenwerking (PPS)

Omdat een PPS in feite een samenwerking is van actief en faciliterend grondbeleid kunnen de hiervoor omschreven instrumenten elk, afhankelijk van de wijze van samenwerking, worden ingezet. De voor- en nadelen van PPS worden in Bijlage 1 toegelicht.

6. Financiële aspecten: beheersing & verantwoording

Door de keuze voor situationeel grondbeleid neemt de gemeente bij projecten verscheidene rollen in. Overwegingen als financiën, ambtelijke capaciteit en risico's kunnen leiden tot een meer faciliterende rol, terwijl er bij andere projecten een meer actieve rol ingenomen wordt. Beide vormen hebben financiële gevolgen voor de gemeente. Zo zal er bij de keuze voor een actieve rol een grondexploitatie gevoerd worden door de gemeente waar gronden ingebracht worden. Bij een faciliterende rol is dit niet het geval. Bij de keuze voor actief grondbeleid voert de gemeente een grondexploitatie (Bouwgrond In Exploitatie, oftewel BIE). Deze grondexploitaties dienen beheerd te worden en hierover dient de gemeente conform regelgeving te verantwoorden.

6.1 Waardering en verslaglegging

De Commissie BBV (Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten) heeft in 2019 de Notitie Grondbeleid in begroting en jaarstukken opgesteld. In deze notitie zijn regels opgenomen met betrekking tot de gemeentelijke waardering van de gronden en verslaglegging (MPG en jaarrekening). Onderstaand volgt een toelichting op de geformuleerde regels per onderwerp.

Grondexploitaties (BIE)

Binnen de gemeente Brummen zijn verschillende gebiedsontwikkelingen in uitvoering, uiteenlopend van woningbouwlocaties tot bedrijventerreinen en meer gemengde ontwikkelingen. Voor de gebiedsontwikkelingen op gemeentelijke grond geldt dat door de gemeenteraad een grondexploitatie met een grondexploitatiebegroting is vastgesteld. Op basis van deze grondexploitatie vindt de bewaking en verantwoording van de financiën en fasering plaats.

Het raadsbesluit met de vaststelling van de grondexploitatie is het startpunt van de 'BIE'. In de grondexploitatiebegroting worden de te verwachten kosten en opbrengsten gefaseerd in de tijd, waarna de invloed van rente en inflatie wordt berekend. Vanaf dit besluit kunnen de kosten en opbrengsten met betrekking tot de grondexploitatie worden geactiveerd en bijgeschreven op de voorraadpositie bij onderhanden werk. In de kostensoortenlijst van de Omgevingswet staan de kosten- en opbrengstsoorten benoemd die in de grondexploitatie opgenomen kunnen worden.

Verder voldoen de grondexploitaties in algemene zin aan de stellige uitspraken uit de notitie van de commissie BBV, wat inhoudt dat:

- In beginsel de looptijd van grondexploitaties maximaal 10 jaar bedraagt. In het geval van een langere looptijd van een ontwikkeling, dienen extra risicobeperkende maatregelen genomen te worden in de grondexploitatiebegroting;
- Alle grondexploitaties jaarlijks, ten behoeve van de jaarrekening van dat jaar herzien worden en er een grondige verschillenverklaring wordt opgesteld (dit gebeurt in de Meerjaren Prognose Grondexploitaties (MPG));
- Het voorgaande de basis is voor een raadsvoorstel voor aanpassing van de meerjarenbegroting van het volgende jaar.
- De ambtelijke uren gerelateerd aan de grondexploitaties consequent op de desbetreffende projecten worden geschreven.

Winstneming

Op het gebied van tussentijdse winstnemingen wordt gehandeld conform de Notitie Grondbeleid in begroting en jaarstukken (2019) van Commissie BBV. Hierbij wordt de POC-methode (Percentage of Completion) toegepast. De POC-methode is een concrete invulling van het voorzichtigheids- en realisatiebeginsel. Volgens het voorzichtigheidsbeginsel worden positieve resultaten, oftewel winsten, pas genomen als met voldoende zekerheid vaststaat dat ze daadwerkelijk gerealiseerd gaan worden. Volgens het realisatiebeginsel dient in de situatie dat voldoende zekerheid is over de winst, de winst ook daad-



werkelijk genomen te worden. De winstneming komt ten gunste van het resultaat voor bestemming en wordt direct toegevoegd aan de Algemene Reserve.

Voor de locaties behorend bij Centrum Brummen worden de winsten toegevoegd aan de reserve Centrum Brummen. In het Plan van Aanpak kern Brummen worden de volgende locaties genoemd waarvoor deze reserve is bedoeld: Marktplein/ Koppelplein, Ambachtstraat, Van Limburg Stirumplein, Burgemeester Dekkerstraat, Sperwerstraat/ Troelstralaan en de Meidoornlaan.

Voor overige locaties wordt een reserve woningbouwontwikkelingen gevormd.

Verliesvoorziening

In het geval van een verlieslatende grondexploitatie zijn gemeenten verplicht een voorziening voor verlies te vormen. Deze voorziening is een correctie op de post Onderhanden werk. De voorziening voor verlies moet volledig worden verantwoord in de jaarrekening en komt ten laste van het resultaat voor bestemming en wordt direct onttrokken uit de Algemene Reserve. Voor de locaties in Brummen geldt de reserve Centrum Brummen. Voor overige locaties wordt een reserve woningbouwontwikkelingen gevormd.

De hoogte van de voorziening wordt vastgesteld op basis van de netto contante waarde van de grondexploitatie. Deze verliesvoorziening wordt jaarlijks bij de actualisaties van de grondexploitaties herijkt ten behoeve van de jaarrekening. Indien de netto contante waarde van een grondexploitatie hoger uitvalt bij herziening, dient dit voordeel ten goede te komen van het resultaat voor bestemming. Bij een lagere netto contante waarde moet de voorziening worden verhoogd.

Strategisch verworven gronden voor toekomstige ontwikkelingen

Het komt voor dat de gemeente gronden verwerft met het oog op toekomstige ontwikkelingen, maar nog geen bouwgrond in exploitatie (BIE) laat vaststellen door de gemeenteraad. In dit geval landt de verworven grondpositie op de balans. Deze gronden worden op de balans gewaardeerd tegen de laagste waarde van:

- De (historische) verkrijgingsprijs, inclusief bijkomende kosten, of;
- De marktwaarde op basis van de geldende bestemming.

Het bepalen van de marktwaarde kan door middel van het laten uitvoeren van een taxatie. Indien uit de taxatie blijkt dat er sprake is van duurzame waardevermindering, dient dit direct te leiden tot afwaardering. Strategisch aangekochte gronden worden op de balans opgenomen onder de post Materiële Vaste Activa (MVA). Periodiek (minimaal eens in de 2 jaar) worden de gronden getaxeerd tegen de waarde volgens de toekomstige bestemming, met inachtneming van de inherente onzekerheden van de ontwikkelmogelijkheden.

Meerjarenprognose Grondexploitaties

Jaarlijks worden de grondexploitaties bij de jaarrekening herzien, inclusief een grondige verschillenverklaring. Hierover wordt uitgebreid verantwoord in de Meerjarenprognose Grondexploitaties (MPG). Onderdeel van de MPG is de analyse van de risico's op het grondbedrijf en de bepaling van het benodigde weerstandsvermogen van het grondbedrijf (zie ook paragraaf 7.3). De MPG wordt jaarlijks met de raadsstukken voorgelegd aan de gemeenteraad ter vaststelling tegelijkertijd met de jaarrekening.

Vorbereidingskosten

Het voorbereiden van een grondexploitatie (BIE) vergt tijd en geld. Dit betekent dat er voorafgaand aan het startmoment van de BIE (voorbereidings-)kosten gemaakt worden, die nog niet op het onderhanden werk kunnen worden geactiveerd doordat de betreffende BIE nog niet operationeel is. Het beschikbaar stellen van een dergelijk voorbereidingskrediet is een bevoegdheid van de gemeenteraad. Voorbeelden van dergelijke voorbereidingskosten zijn kosten van het ambtelijk apparaat en planschadevergoedingen. Wanneer de gemeente kosten maakt, kunnen deze conform het BBV worden geactiveerd als immateriële vaste activa. De kosten die ten laste van dit krediet komen kunnen geactiveerd worden conform de voorwaarden die genoemd zijn in de Notitie Grondbeleid in begroting en jaarstukken van het BBV. De kosten mogen maximaal 5 jaar als overige nog te ontvangen bedragen blijven staan. Na maximaal 5 jaar moet het kostenverhaal zijn gerealiseerd dan wel dienen de kosten te worden afgeboekt ten laste van het jaarresultaat.

Er bestaat een kans dat er voorbereidingskosten worden gemaakt, zonder dat dit leidt tot een vastgestelde grondexploitatie of een kostenverhaalsovereenkomst. Bijvoorbeeld omdat uit het voorbereidende onderzoek is gebleken dat het uitvoeren van een project geen haalbare kaart is gebleken. In dat geval moeten de kosten worden afgeboekt ten laste van de Algemene Reserve.



In het geval dat wél een grondexploitatie wordt vastgesteld naar aanleiding van de voorbereidingskosten, kunnen deze kosten worden ingebracht in deze grondexploitatie. Niet aangewend krediet kan vrijvallen. De verantwoording over voorbereidingskredieten vindt plaats door middel van de jaarrekening. Inhoudelijke verantwoording en verantwoording over de voortgang van een project geschiedt door middel van de jaarlijks MPG en halfjaarlijks in de tweede Burap.

6.2 Risicomanagement en Algemene Reserve

Ruimtelijke projecten zijn altijd omgeven met de nodige risico's, maar ook kansen. Het optreden van deze risico's dan wel kansen heeft invloed op de oorspronkelijk verwachte resultaten van projecten. Door jaarlijks de risico's en kansen binnen de grondexploitaties te identificeren en te analyseren kunnen de juiste beheersmaatregelen getroffen worden. Hierdoor wordt de kans op onverwachte, aanzienlijke financiële tegenvallers tot een minimum beperkt.

Kans- en risicomanagement

Kans- en risicomanagement is een hulpmiddel om gestructureerd kansen en risico's binnen het grondbedrijf in kaart te brengen, te evalueren en, door er proactief mee om te gaan, te beheersen. Bij het vaststellen en jaarlijks herzien van de grondexploitaties worden de risico's en kansen van de actieve grondexploitaties opnieuw in kaart gebracht. De risico's van de grondexploitaties worden jaarlijks bepaald aan de hand van de Monte Carlo risicoanalyse. Bij de herziene grondexploitaties zijn bepaalde uitgangspunten vastgesteld en geformuleerd. Bij de uitgangspunten van de grondexploitaties worden vervolgens variabelen geformuleerd met de bandbreedtes waarbinnen afwijkingen kunnen ontstaan. Een voorbeeld is dat de plankosten 5% lager of hoger kunnen uitvallen. Wanneer alle variabelen en bandbreedtes zijn geformuleerd, simuleert de waarschijnlijkheid dat de uitgangspunten zullen afwijken, hierbij worden in totaal 10.000 trekkingen gedaan. De beschreven procedure wordt voor iedere grondexploitatie verricht. Het resultaat van de simulatie is een grafiek met een standaardnormale verdeling waarin met een 95% waarschijnlijkheid het meest realistische saldo (eindwaarde) van een project en de gehele portefeuille van grondexploitaties wordt weergegeven.

Weerstandsvermogen

Het weerstandsvermogen van het grondbedrijf is de relatie tussen de weerstandscapaciteit en alle risico's waarvoor geen maatregelen zijn getroffen, maar die wel van materiële betekenis kunnen zijn voor de financiële positie van het grondbedrijf. Het weerstandsvermogen geeft de mate aan waarin het grondbedrijf in staat is zelf middelen vrij te maken om substantiële tegenvallers op te vangen, zonder dat het beleid aangepast hoeft te worden. Om de risico's die aan grondexploitaties hangen op te kunnen vangen, wordt jaarlijks bepaald wat de omvang van de weerstandscapaciteit dient te zijn. De benodigde omvang van de weerstandscapaciteit hangt dus af van de geïnventariseerde risico's in de grondexploitaties en de mate waarin deze risico's binnen de grondexploitaties opgevangen kunnen worden. Als een grondexploitatie nog steeds een positief saldo kent in het geval dat alle geïnventariseerde risico's zich voordoen, is voor die grondexploitatie geen risicoreservering nodig. Pas als een grondexploitatie negatief wordt, is voor dat gedeelte een reservering nodig. Als een grondexploitatie al een negatief saldo kent, dan is daarvoor al een voorziening getroffen. Als uit de risicoanalyse blijkt dat het saldo nog negatiever kan worden, dan wordt een reservering getroffen ter grootte van dit verschil. Omgekeerd valt een risicoreservering die niet nodig blijkt te zijn vrij, ten goede van de Algemene Reserve.

Kosten en opbrengsten t.b.v. maatschappelijke waarde

Over de kosten en opbrengsten van de productie van bouwrijpe grond wordt jaarlijks gerapporteerd in de MPG (zie paragraaf 7.3). In het geval van actieve grondpolitiek en een gemeentelijke grondexploitatie, streeft gemeente Brummen naar een zo optimaal mogelijk financieel resultaat binnen de meegegeven kaders. Echter, dit wil niet zeggen dat een grondexploitatie die meervoudig waarde creëert voor onze gemeente niet kan worden vastgesteld, omdat deze een negatief financieel resultaat heeft. Het financiële resultaat van een grondexploitatie is naast de duiding van de meervoudige waarde creatie onderdeel van de beoordelingscriteria. De gemeenteraad kan in het algemeen belang dus een grondexploitatie openen, waarvan het te verwachten resultaat negatief is.

6.3 Planning & Controlcyclus

Met de voorliggende Nota Grondbeleid stelt de gemeenteraad een beleidskader vast, waarin uitgangspunten, instrumenten en systemen zijn beschreven ten behoeve van de ontwikkeling van gronden binnen de gemeente. De Planning & Control cyclus (P&C) biedt instrumenten waarmee de gemeenteraad inhoudelijk geïnformeerd wordt over de individuele projecten. De belangrijkste instrumenten in de



gebruikelijke P&C zijn de begroting en jaarrekening, welke conform de gemeentewet tevens verplicht zijn. Het BBV geeft nadere invulling van deze verplichting.

Bij de begroting wordt verwoord wat het grondbeleid per ontwikkeling zal zijn tijdens het opvolgende begrotingsjaar en de daaropvolgende 3 jaren. Bij het vaststellen van de gemeentelijke begroting stemt de gemeenteraad in met het beleid dat in de paragraaf Grondbeleid van de gemeentebegroting is verwoord. Bij de jaarrekening wordt door het college verantwoording afgelegd over het gevoerde grondbeleid en wordt inzicht gegeven in hoe de resultaten van het grondbedrijf zich verhouden tot de begroting. Bij de jaarrekening wordt een herijking uitgevoerd van de gemeentelijke grondexploitaties, waarbij bijvoorbeeld de parameters en uitgangspunten worden herzien.

Voor de producten die behoren te worden opgesteld binnen de P&C cyclus wordt verwezen naar paragraaf 7.3, waar omschreven staat welk product van de cyclus door wie wanneer wordt gemaakt.

7. Organisatie, samenwerking en verantwoording

Dit hoofdstuk behandelt de organisatorische kant van het grondbeleid; de rollen, de verantwoordelijkheden en de onderlinge verhoudingen. Zo komt bij de uitvoering van het grondbeleid onder andere de rolverdeling tussen college en de gemeenteraad aan bod. Daarnaast wordt ingegaan op de wijze waarop over het grondbeleid wordt gerapporteerd en de manier waarop dit in de ambtelijke organisatie is ingebed.

7.1 Rolverdeling gemeenteraad en college

Binnen de door de gemeenteraad vastgestelde kaders voor het grondbeleid geeft het college uitvoering aan de realisatie van de beleidsambities. Voor het functioneren van het grondbeleid is het college eindverantwoordelijk. De daadwerkelijke uitvoering van het grondbeleid vindt plaats door het ambtelijk apparaat.

Gemeenteraad

De Nota Grondbeleid is voor de gemeenteraad het toetsingskader voor de uitvoering van het gemeentelijk grondbeleid. De gemeenteraad heeft het budgetrecht, wat inhoudt dat de gemeenteraad bevoegd is budget beschikbaar te stellen. In het kader van het grondbeleid geschiedt dit bijvoorbeeld door het vaststellen van een voorbereidingskrediet of bij vaststelling van de grondexploitatie. Met het vaststellen van de eerste grondexploitatie stelt de gemeenteraad impliciet budget beschikbaar die door het college benut kunnen worden voor de uitvoering van het project.

College

Het college is bevoegd bij de uitvoering van het gemeentelijk grondbeleid privaatrechtelijke overeenkomsten te sluiten en zal binnen het kader van de grondexploitatie dienen te handelen. Afwijkingen dienen te worden verantwoord aan de gemeenteraad. Dit geschiedt door middel van de paragraaf grondbeleid in de jaarrekening, de toelichting bij de kadernota en in de uitgebreide vertrouwelijke toelichting op de herziening van de grondexploitaties. Binnen deze financiële kaders is het college bevoegd om kosten te maken ten behoeve van de grondexploitatie en om overeenkomsten te sluiten. Jaarlijks vindt terugkoppeling aan de gemeenteraad plaats over de voortgang van de ruimtelijke projecten.

In onderstaand schema volgt op hoofdlijnen de rolverdeling tussen gemeenteraad en college ten aanzien van het grondbeleid.

	Gemeenteraad	College van B&W
Grondbeleid	- Vaststellen Nota Grondbeleid	- Uitvoering geven aan grondbeleid
Grondexploitatie	- Beschikbaar stellen budget; - Vaststellen nieuwe grondexploitaties; - Vaststellen geactualiseerde grondexploitaties; - Afsluiten grondexploitaties.	- Aanvragen (voorbereidings-) budget; - Rapporteren over de jaarlijkse actualisatie grondexploitaties; - Rapporteren over zwaarwegende tussentijdse wijzigingen in grondexploitaties; - Sluiten overeenkomsten.
Kostenverhaal	- Vaststellen kostenverhaalslocaties en -regels.	- Sluiten van overeenkomsten over kostenverhaal (anterieur en posterieur).



Verwerving	<ul style="list-style-type: none">- Beschikbaar stellen budget voor verwerking;- Vestigen Wet Voorkeursrecht Gemeenten;- Toepassen Ontheingingswet.	<ul style="list-style-type: none">- Verwervingsplan/ -strategie;- Vestigen van voorlopig voorkeursrecht (Wvg);- Uitvoering geven aan ontheingingsprocedures;- Sluiten van overeenkomsten.
Bouw- en woonrijp maken	<ul style="list-style-type: none">- Vaststellen aanbestedingsbeleid.	<ul style="list-style-type: none">- Aanbesteding en uitvoering werken en diensten.
Uitgifte en verkoop	<ul style="list-style-type: none">- Vaststellen van beleid voor uitgiftes en bepaling grondprijzen (middels de onderhavige Nota Grondbeleid).	<ul style="list-style-type: none">- Vaststellen uitgiftecriteria, grondprijzen en uitgiftewaarden (ter uitwerking van het middels deze Nota Grondbeleid door de gemeenteraad vastgestelde beleid);- Verkoop van gronden en gebouwen in eigendom / erfpacht;- Het (ver)huren, (ver)pachten, in beheer en of gebruik geven / nemen van onroerende zaken;- Publicatie voornemen tot uitgifte
Samenwerking		<ul style="list-style-type: none">- Intentieovereenkomst;- Samenwerkingsovereenkomst.
Sturing en verantwoording	<ul style="list-style-type: none">- Controleren voortgang projecten;- Vaststellen begroting en jaarrekening.	<ul style="list-style-type: none">- Rapporteren over voortgang projecten via begroting, jaarrekening en vertrouwelijke toelichting op de grondexploitaties.

7.2 Ambtelijk apparaat

Binnen de gemeente Brummen is geen sprake van een aparte entiteit grondbedrijf. De uitvoering van de belangen en verantwoordelijkheden is belegd binnen de verschillende afdelingen. Het 'grondbedrijf' van de gemeente Brummen wordt thans gevormd door de medewerker grondzaken, de planeconoom, de programmamanager Fysieke Leefomgeving en de afdeling Ontwikkelen. Laatstgenoemde afdeling is eindverantwoordelijk voor het 'grondbedrijf' en zodoende verantwoordelijk voor het opstellen, bewaken en actualiseren van de beleidsstukken die noodzakelijk zijn voor het goed functioneren van het grondbedrijf. Dit betreft onder andere de evaluatie en actualisatie van de Nota Grondbeleid, het tijdelijk beheer en de verkoop van gronden of vastgoed die geen onderdeel uitmaken van projecten.

De projectleiders van de projecten in het ruimtelijk domein zijn verantwoordelijk voor het behalen van de doelstelling van de verschillende projecten. Hieronder vallen onder meer het opstellen en herzien grondexploitaties, tijdelijk beheer van gronden en opstellen, advies omtrent aan- en verkopen van onroerende zaken en haalbaarheidsanalyses.

7.3 Rapportages vanuit het grondbedrijf

Een goede informatievoorziening is essentieel om als gemeenteraad de controlerende taak te kunnen uitvoeren. Grondbeleid gaat gepaard met vele geldstromen, waar bij een actievere grondpolitiek de financiële risico's verder toenemen. Grondbeleid vormt daarom een vast onderdeel van de begrotings- en verantwoordingscyclus van de gemeente. Op grond van de Gemeentewet vormt het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) daarvoor het kader. Hierin is vastgelegd dat zowel in de begroting als in de jaarrekening een afzonderlijke paragraaf grondbeleid moet worden opgenomen. Deze paragraaf grondbeleid is het primaire instrument waarmee de gemeenteraad wordt geïnformeerd over de financiën en risico's van de ruimtelijk projecten. Daarnaast wordt de gemeenteraad geïnformeerd middels de uitgebreide vertrouwelijke toelichting op de jaarlijkse herziening van de grondexploitaties en de voortgangsrapportages (tweede Burap) op inhoud.

Gemeenten kunnen zelf bepalen of er, naast de verplichte rapportages, meerdere producten worden opgesteld. In deze paragraaf worden enkele van deze P&C-producten toegelicht.

Meerjarenprognose Grondexploitaties (MPG)

Zoals eerder genoemd wordt eenmaal per jaar de MPG opgesteld. Deze wordt opgesteld door de planeconoom. De MPG gaat nader in op doelstellingen, programma's, financiën en risico's en wordt opgesteld naar aanleiding van het herzien van de grondexploitaties bij de jaarrekening. Ook wordt in de MPG ingegaan op de (ontwikkeling van) de voorzieningen per grondexploitatie en de benodigde weerstandscapaciteit. Door de MPG worden de gemeenteraad en het college in staat gesteld keuzes te maken, doordat het inzicht verschaft in de inhoudelijke en financiële ontwikkelingen van het grondbedrijf. Een van die keuzes is bijvoorbeeld het actualiseren van de lopende begroting.

Paragraaf Grondbeleid



Het BBV schrijft een zevental paragrafen verplicht voor in de begroting en de jaarstukken. Deze paragrafen gaan over onderwerpen die met meerdere programma's in de begroting of jaarstukken samenhangen, dan wel programma-overstijgend zijn. De belangrijkste paragraaf in het kader van het grondbeleid is de Paragraaf Grondbeleid. Conform de notitie van het BBV bevat de paragraaf grondbeleid ten minste:

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

Het BBV schrijft voor dat de Paragraaf Grondbeleid in essentie vormvrij is. In de MPG en het voorliggende Nota Grondbeleid wordt op voorgaande punten reeds uitgebreid ingegaan. Hierdoor kan conform het BBV volstaan worden met een meer geconsolideerde, samenvattende vorm van de Paragraaf Grondbeleid van de gemeente Brummen.

Burap

Naast de MPG wordt ieder jaar een Burap opgesteld waarin wordt gerapporteerd over de voortgang van de grondexploitaties.

Dit besluit is genomen tijdens de openbare raadsvergadering van 26 januari 2023.

De raad van de gemeente Brummen,

De griffier, D.D. Balduk

De voorzitter A.J. van Hedel



Bijlage 1: Voor- en nadelen actief- en faciliterend grondbeleid & samenwerkingsvormen

Voordelen actief grondbeleid

De gemeente kan sturen op ruimtelijke ontwikkelingen
Sturing op het ben van de samenwerkingspartners (binnen wettelijke kaders)
De onderhandelingspositie van de gemeente is sterker

Bestaande grondvoorraad kan aangewend worden om ruimtelijke doelen te verwezenlijken
Financiële baten komen ten goede aan de gemeente

Nadelen actief grondbeleid

Financiële risico's zijn voor rekening van de gemeente
De gemeentelijke financiële huishouding dient op orde te zijn en blijven om zich te (kunnen) committeren aan actief grondbeleid
Vergt een behoorlijke ambtelijke capaciteit van veelal schaarse specialisten

Voordelen facilitair grondbeleid

De financiële risico's liggen bij marktpartijen en niet bij de gemeente
Vereist over het algemeen minder ambtelijke capaciteit
Gemeente kan eisen stellen door middel van een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke overeenkomst. Voor sommige zaken kan de gemeente ook eisen stellen in het omgevingsplan (locatie eisen) zodat ze in dat opzicht een goede onderhandelingspositie heeft.

Nadelen facilitair grondbeleid

Beperkte invloed op het project. Gemeente is beperkt tot het stellen van kaders via de publiekrechtelijke route.
Financiële baten liggen tevens bij de marktpartijen.
Beperkte sturing op het tempo waarop ontwikkelingen opgepakt worden, ook als deze urgent zijn. Deze beperking kan wat verminderd worden door faserings- en koppelingsregels in het omgevingsplan op te nemen.

Voordelen samenwerkingsvormen

De risico's van ontwikkelingspartners gedeeld
De gemeente is een van de initiatiefnemers waardoor het meer sturing kan uitoefenen in vergelijking met facilitair grondbeleid
De deelnemende partners kunnen gebruik maken van elkaars expertise

Nadelen samenwerkingsvormen

Ook de financiële baten worden gedeeld met partners.
Partners kunnen andere belangen hebben dan de gemeente. Doordat er samengewerkt wordt kan besluitvorming complex worden.
Het maken van heldere afspraken (over o.a. besluitvorming) kan een tijdsintensief en kostbaar traject zijn.