

Nota Grondbeleid 2024-2028



Versie 29-10-2023
Definitieve versie
(voor bestuurlijke besluitvorming)

Inhoud

SAMENVATTING	4
1 INLEIDING	6
1.1 Aanleiding	6
1.2 Doel Nota	6
1.3 Uitvoering van het grondbeleid	7
2 KEUZE GRONDBELEID BRUNSSUM	8
2.1 Evaluatie grondbeleid tot nu toe	8
2.2 Keuzepalet grondbeleid	8
2.3 Grondbeleid Brunssum 2023-2026	9
2.4 Beleidsregels grondbeleid gemeente Brunssum	10
3 ROLVERDELING COLLEGE - RAAD	11
3.1 Grondbeleid in het duale stelsel	11
3.2 Instrumenten voor het grondbeleid	11
3.3 Beleidsregels rolverdeling raad en college	12
4 VERWERVEN GRONDPOSITIE	13
4.1 Inleiding	13
4.2 Minnelijke verwerving	13
4.3 Strategische verwerving	13
4.4 Anticiperende verwervingen	14
4.5 Actieve verwervingen	14
4.6 Voorkeursrecht gemeenten	14
4.7 Onteigening	15
4.8 Autorisatie en waarderingsgrondslagen	15
4.9 Beleidsregels verwerven grondpositie	16
5 ACTIEF GRONDBELEID: GRONDUITGIFTE- EN GRONDPRIJSBELIED	17
5.1 Inleiding	17
5.2 Gronduitgifte en voorwaarden (selectie afnemers)	17
5.3 Grondprijsbeleid en grondprijsbrief	18
5.4 Onrechtmatig grondgebruik	19
5.5 Beleidsregels gronduitgifte- en grondprijsbeleid	20
6 ACTIEF GRONDBELEID: FINANCIËLE SPELREGELS	21
6.1 Financiële spelregels bij ruimtelijke ontwikkeling	21
6.2 De grondvoorraad	21
6.3 Voorbereidingskredieten nieuwe projecten (Immaterieel Vast Actief)	22
6.4 Grondexploitatie (BIE) en actualisatie/herziening en afsluiting	22
6.5 Budget en uitvoeringskrediet BIE's	23

6.6	Rekentechnische uitgangspunten (parameters)	23
6.7	Verliesvoorziening en (tussentijdse) winstneming.....	23
6.8	Algemene reserve grondexploitatie	24
6.9	Beleidsregels financiële spelregels	24
7	KOSTENVERHAAL.....	26
7.1	Faciliterend grondbeleid.....	26
7.2	Kostenverhaal onder de Omgevingswet	26
7.3	Beleidsregels kostenverhaal	27

SAMENVATTING

De gemeente Brunssum kiest de komende jaren voor een situationeel grondbeleid.

Mede op basis van de ervaringen van de afgelopen jaren, de overwegingen voor wat betreft de ambities en opgave waar Brunssum zich geplaatst ziet, de verscheidenheid aan ruimtelijke opgaven én de gewenste regierol tegen beheersbare risico's, maakt dat een eenzijdige keuze voor een actief of juist passief grondbeleid niet goed mogelijk is.

De keuze voor een situationeel grondbeleid ligt dan meer voor de hand. Op die wijze kan er per locatie gezien worden welke vorm van grondbeleid de beste keuze is, en welke instrumenten daarbij inzetbaar zijn om de gewenste verandering te realiseren, waarbij maatwerk gewaarborgd blijft.

Voor elke nieuwe ontwikkeling zal de gemeente daartoe in een zo vroeg mogelijk stadium de uitvoeringsstrategie bepalen. Met deze uitvoeringsstrategie (zoals de Omgevingswet bedoelt) wordt de kernvraag beantwoord in welke mate en op welke wijze de gemeente wil sturen op de kwaliteit van de locatie en het tempo van realisatie daarvan. Dat hangt vooral af van:

- de maatschappelijke- en beleidsdoelen die de locatie dient;
- de belangstelling van marktpartijen voor de locatie;
- de financiële ruimte van de gemeente en de financiële risico's die de ontwikkeling van de locatie met zich meebrengt;
- de grondposities die de gemeente op de locatie heeft.

Hierna zijn de beleidsuitgangspunten uit deze nota per hoofdstuk samengevat:

Keuze Grondbeleid Brunssum

- Gemeente Brunssum voert een situationeel grondbeleid, waarbij per locatie wordt bekeken of een actief dan wel een faciliterend grondbeleid wordt toegepast of een mengvorm daarvan;
- Ongeacht de keuze streeft de gemeente naar een zo groot mogelijke regisserende rol in de gebiedsontwikkeling en veranderingen in de ruimtelijk-fysieke situatie;
- Voor elke nieuwe ontwikkeling zal de gemeente in een zo vroeg mogelijk stadium de uitvoeringsstrategie bepalen.

Rolverdeling College-Raad

Voor de uitvoering van het Grondbeleid gelden de uitgangspunten van het duale stelsel, waarbij de gemeente de haar beschikbaar gestelde instrumenten voor het grondbeleid maximaal en efficiënt zal inzetten.

Verwerving grondpositie

- Voor de aankoop van gronden van derden geldt het uitgangspunt een minnelijke verwerving;
- Bij de overweging om over te gaan tot een strategische- of anticiperende verwervingen geldt het motiveringsprincipe. Verwerving geschiedt na een zorgvuldige en integrale afweging;
- Gezien de vereiste bestuurlijke slagkracht bij strategische- en anticiperende verwervingen, autoriseert de raad het college tot een bedrag van € 2.000.000, waarover het college bij de jaarrekening verantwoording aflegt;
- Het college houdt zich aan de met de raad afgesproken procedureregels voor dergelijke verwervingen;
- Inzet van het instrument voorkeursrecht (Wvg) en onteigening geschiedt door de raad (bij Wvg: voorlopige aanwijzing door college, binnen 3 maanden raadsbesluit nodig) op basis van een deugdelijke risicoanalyse.

Actief Grondbeleid: Gronduitgifte en grondprijnsbeleid

- De gemeente gaat uit van marktconforme grondprijzen;
- Gronduitgifte vindt bij voorkeur plaats via grondverkoop, en tegen de algemene verkoopvoorwaarden van de gemeente Brunssum;
- Jaarlijks stelt het college de grondprijzenbrief vast voor het volgende kalenderjaar, binnen de kaders die de raad hiervoor heeft vastgesteld;
- Indien er sprake is van afwijkingen in de uitgifteprijs, zal het college verantwoording afleggen in de jaarrekening (paragraaf grondbeleid);
- Voor de gronduitgifte en selectie van de grondafnemers wordt rekening gehouden met het zogenaamde Didam-arrest en staatssteunregels.

Actief Grondbeleid: Financiële spelregels

- Grondexploitaties worden door de raad vastgesteld en vervolgens minimaal één keer per jaar geactualiseerd;
- Bij de actualisatie in het kader van de jaarrekening zal een MPG (Meerjaren Prognose Grondexploitaties: deels openbaar en deels vertrouwelijk) aan de raad worden voorgelegd waarin de financiële stand van zaken rondom de projecten en de grondexploitaties wordt toegelicht;
- De (financiële) verantwoording en verslaglegging over grondvoorraad, grondexploitaties, beschikbaar gestelde voorbereidings- en verwervingskredieten wordt gedaan via de paragraaf Grondbeleid van de jaarrekening en de begroting van de gemeente waarbij de BBV-richtlijnen leidend zijn;
- Vóór de actualisatie van de grondexploitaties stelt het college de parameters (rente- en inflatiepercentage) voor de grondexploitaties vast;
- Voorzieningen voor de verliesgevende exploitaties worden bepaald op basis van de netto contante waarde van het grondexploitatieresultaat en jaarlijks bij de jaarrekening herijkt;
- Tussentijdse winstnemingen worden volgens de wettelijk voorgeschreven percentage of completion methode (POC-methode) bepaald en wordt in de jaarrekening verantwoord;
- Bij significante wijzigingen in de grondexploitatie wordt een herziene grondexploitatie ter vaststelling aan de raad aangeboden;
- De financiële resultaten van het grondbeleid lopen va de reserve grondexploitaties.

Kostenverhaal

Voor het verhalen van kosten bij particuliere initiatieven sluiten we bij voorkeur een anterieure overeenkomst. Als het niet mogelijk is om met alle eigenaren in een ontwikkelingsgebied tot een anterieure overeenkomst te komen, zullen kostenverhaalsregels in het omgevingsplan worden opgenomen.

1 INLEIDING

1.1 Aanleiding

De gemeente Brunssum heeft haar grondbeleid vastgelegd in de Nota Grondbeleid 2019. In deze nota zijn de beleidskaders en spelregels vastgelegd voor de wijze waarop de gemeente het instrument grondbeleid wil inzetten om de beleidsdoelen op het gebied van ruimtelijke ontwikkeling, volkshuisvesting, economie/werkgelegenheid en andere beleidsterreinen te realiseren.

Er zijn diverse redenen om deze nota uit 2019 te actualiseren.

1. De gemeente is, conform de financiële beheersverordening (ex. artikel 212 van de gemeentewet), verplicht om de Nota Grondbeleid elke vier jaar te actualiseren. De huidige nota dateert van 2019 en moet om die reden geactualiseerd te worden;
2. Op 1 januari 2024 treedt de Omgevingswet (inclusief de Aanvullingswet grondeigendom) in werking. Bij nieuwe ontwikkelingen geldt het uitgangspunt dat de gemeente een uitvoeringsstrategie opstelt, waarbij de gemeente bepaalt hoe sterk zij wil sturen op de kwaliteit van de locatie en het tempo van realisatie er van.
De relatie grondbeleid en gebiedsontwikkeling is niet langer een fragmentarische benadering vanuit één instrument, maar een integrale toepassing van de verschillende instrumenten in de 'gereedheidskist'. Daarbij helpt het als de gemeente beschikt over een actuele nota grondbeleid;
3. Gewijzigde wet- en regelgeving (en de jurisprudentie), zorgt ervoor dat actualisatie en herijking van het grondbeleid en de inzet van instrumenten en de verantwoording noodzakelijk is. Hier wordt met name gedoeld op de BBV-richtlijnen, het zogenaamde Didam-arrest en de staatsteunregels.

Daarom wenst de gemeente te beschikken over een actuele nota grondbeleid, die het volledige spectrum van het grondbeleid en grondbeleidsinstrumentarium in een zelfstandig leesbare nota vastlegt. Deze "Nota Grondbeleid 2024-2028, gemeente Brunssum" (verder te noemen: nota) ligt nu voor.

1.2 Doel Nota

Benadrukt wordt dat het grondbeleid gezien moet worden als een instrument dat ingezet kan worden voor de realisatie van doelen op andere beleidsterreinen, zoals een goede ruimtelijke ontwikkeling, economische, volkshuisvestelijke en sociale doelen.

Met de nota wordt transparantie geboden in de manier waarop de raad beleidsmatige kaders stelt voor de wijze waarop de gemeente Brunssum op de grondmarkt opereert en invulling geeft aan haar ruimtelijke doelstellingen.

Hierbij worden niet alleen de taken en bevoegdheden voor de uitvoering van het grondbeleid beschreven, maar wordt ook ingegaan op de relatie gemeenteraad (kaderstelling) versus college (uitwerkingsbevoegdheden).

De nota grondbeleid is zeker geen instrument of afwegingskader voor de keuze **waar en wanneer** de ruimtelijke ontwikkeling van de gemeente Brunssum plaats gaat vinden en met welke kwaliteit.

De nota geeft vooral antwoord op de vraag **hoe** de ruimtelijke opgave geëffectueerd gaat worden en welke (beleids- en wettelijke) instrumenten hiervoor ingezet gaan worden.

De nota bevat richtlijnen voor de wijze waarop de gemeente bestaand grondgebruik handhaaft en maatschappelijk gewenste ontwikkelingen realiseert, zodat dit past binnen de gemeentelijke ambities voor de ruimtelijke ontwikkelingen ter verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving.

Deze maatschappelijk gewenste ontwikkelingen kunnen van economische aard zijn, maar ook

doelstellingen van volkshuisvestelijke en/of ruimtelijke aard of duurzaamheid vallen hieronder. Daarnaast bevat de nota uitgangspunten voor de organisatie bij de uitvoering van het grondbeleid, zoals het (financiële) beheer (planning, sturing en verantwoording).

1.3 Uitvoering van het grondbeleid

De uitvoering van het grondbeleid is een taak van het college. De raad stelt hiervoor de kaders van het grondbeleid vast en controleert of het college het grondbeleid uitvoert binnen deze kaders.

De wijze van verslaglegging over het gevoerde grondbeleid, wordt zodanig vormgegeven dat de raad in staat is haar controlerende taak naar behoren te kunnen uitvoeren.

De invoering van de Omgevingswet per 1 januari 2024 brengt wijzigingen met zich mee die invloed hebben op de gereedschapskist van de in te zetten grondbeleidsinstrumenten. In deze nota wordt waar mogelijk inzicht gegeven in de invloed van de Omgevingswet op het grondbeleid.

Naast de verplichting om een omgevingsvisie en een omgevingsplan op te stellen, wordt ook de betrokkenheid van de samenleving veranderd en kan zij meedenken over de gewenste ontwikkelingen. Met het omgevingsplan kan de gemeente de juiste randvoorwaarden meegeven en ruimte geven aan marktpartijen.

De Omgevingswet streeft naar een flexibel grondbeleid met meer ruimte voor initiatieven uit de markt. Zo wordt het makkelijker om ruimtelijke projecten te starten en biedt de Omgevingswet betere mogelijkheden voor uitnodigingsplanologie. Om de gemeentelijke doelstellingen te realiseren zal zij eerder en beter dan voorheen moeten inspelen op verwachte toekomstige ontwikkelingen en moeten bepalen op welke wijze zij de gewenste verandering van de fysieke omgeving wil bewerkstelligen.

2 KEUZE GRONDBELEID BRUNSSUM

2.1 Evaluatie grondbeleid tot nu toe

Waar met de nota grondbeleid uit 2009, met een paar kanttekeningen/nuances, nog ingezet werd op actief grondbeleid, kan het recent vastgestelde grondbeleid 2019-2022, als een situationeel grondbeleid betiteld worden. Zo wordt in de laatste nota meer de nadruk gelegd op differentiatie per locatie en het toesnijden per situatie van de invulling van het grondbeleid.

De ervaringen met het grondbeleid zoals dat de afgelopen 4 jaar gevoerd is, kunnen als overwegend positief betiteld worden.

Wel wordt geconstateerd dat wanneer de gemeente sturing wil geven aan een gewenste (her)ontwikkeling, dit zonder grondpositie een lastige opgave wordt. Daarnaast is er een aantal strategische verwervingen gedaan, maar daarmee is nog niet de ommezwaai gemaakt naar een betere grip op de ruimtelijke ontwikkeling.

Deze aspecten worden in paragraaf 2.3 meegenomen als het gaat om de inkleuring van het grondbeleid voor de komende jaren.

2.2 Keuzepalet grondbeleid

Het grondbeleid is een instrumenteel beleid. Voor de uitvoering van het grondbeleid beschikt de gemeente over een aantal instrumenten, die kunnen worden toegepast om binnen het gemeentelijk beleid het gewenste grondgebruik te realiseren.

Voor de uitvoering van het grondbeleid kan de gemeente zich bewegen in het spectrum van actief grondbeleid aan de ene kant en puur passief aan de andere kant, of een middenweg van faciliterend grondbeleid:

- **Actief grondbeleid:**

Bij actief grondbeleid neemt de gemeente een actieve rol wanneer de ruimtelijke ontwikkeling in belangrijke mate bijdraagt aan de realisatie van gemeentelijke ambities, maatschappelijk wenselijk is, en/of een hoge prioriteit heeft. In dit geval treedt de gemeente op als private partij in de grondmarkt.

De gemeente draagt zelf zorg voor de verwerving van de gronden, het bouwrijp maken van de bouwterreinen, geeft de bouwterreinen uit aan derden en werkt deze na realisatie van de opstallen af (woonrijp maken), en geeft hierbij de bouwrijpe gronden zelf uit. De regie en de risico's van de planrealisatie berusten hierbij volledig bij de gemeente, maar daar tegenover staat de mogelijkheid om de eventuele exploitatiewinst volledig ten goede te laten komen aan de gemeenschap. Voor eigen rekening en risico voert de gemeente de grondexploitatie.

- **Faciliterend grondbeleid:**

Bij faciliterend grondbeleid wordt voor de planrealisatie een vorm van samenwerking (middels overeenkomsten) tussen de gemeente en de particuliere initiatiefnemer gezocht. Zowel de invloed op de planrealisatie, kennis, winstmogelijkheid alsmede de risico's worden gezamenlijk ingezet en gedragen.

- **Passief grondbeleid:**

Bij passief grondbeleid beperkt de gemeente zich tot haar publiekrechtelijke taak. Zij stelt de kaders voor de ontwikkeling vast (in de vorm van een bestemmingsplan en straks omgevingsplan), maar derden (zoals ontwikkelaars of woningcorporaties) zijn verantwoordelijk voor de realisatie. De gemeentelijke grip op de planrealisatie is in dit geval minder, maar de risico's zijn daarentegen voor rekening van de initiatiefnemer. Zo komt eventuele ontwikkelwinst ten goede aan de initiatiefnemer en niet aan de gemeente/gemeenschap.

Bij de “keuze” uit vorenstaande vormen van het grondbeleid zijn naast de in paragraaf 2.1 genoemde evaluatiepunten een drietal aspecten sowieso van belang (in willekeurige volgorde):

1. Hoe regisserend wil de gemeente opereren, welke ambities heeft de gemeente en welke risico's vindt zij daarbij acceptabel;
2. Voor welke maatschappelijk belang en ruimtelijk-fysieke opgave ziet de gemeente zich gesteld;
3. Wat beoogt de wetgever onder andere met de nieuwe Omgevingswet als het gaat om het inzetten van het grondbeleid voor de fysieke ontwikkeling.

In de volgend paragraaf wordt hier dieper op ingegaan.

2.3 Grondbeleid Brunssum 2023-2026

Hoe regisserend wil de gemeente opereren, welke ambities heeft de gemeente en welke risico's vindt zij daarbij acceptabel?

In zijn algemeenheid geldt voor het gemeentelijk beleid dat Brunssum zo veel mogelijk sturing wil geven aan (de kwaliteit van) de ruimtelijke ontwikkeling. Zeker omdat de “markt” niet voor alle functies (denk onder andere aan sociale- en betaalbare woningen, maatschappelijke functies, etc.) het initiatief zal tonen, is een actieve en regisserende rol voor de gemeente in deze onvermijdelijk.

Zeker om alle doelen vanuit andere beleidsvelden gerealiseerd te krijgen past een initiërende rol van de gemeente.

Echter deze beoogde actieve houding, i.c. grip en regie houden op de ruimtelijke ontwikkeling, moet wel afgezet worden tegen de wens om de risico's daarbij zo laag en beheersbaar mogelijk te laten zijn. Hierbij moet worden onderkend dat bij gebiedsontwikkeling in Brunssum (en directie omgeving) de kosten vergelijkbaar zijn als elders in het land, maar de opbrengstpotentie daarentegen gemiddeld lager dan. Dit leidt tot een risico voor wat betreft het financieel sluitend krijgen van grondexploitaties.

Faciliterend grondbeleid (“het aan de markt overlaten”) betekent dat de invloed kleiner is dan bij een actieve interventie op de grondmarkt. Maar de gemeente kan via het stellen van ruimtelijke kaders en het publiekrechtelijk instrumentarium regie voeren en ook de kosten verhalen die zij maakt.

Voor welke maatschappelijk belang en ruimtelijk-fysiek opgave ziet de gemeente zich gesteld?

Het (maatschappelijk) belang van ontwikkelingen is voor Brunssum een belangrijke factor. Alle ontwikkelingen moeten als vanzelfsprekend passen in de visie van de gemeente die onder meer is verwoord in de structuurvisie en straks in de Omgevingsvisie. Maar ook bijvoorbeeld de lokale en regionale Woonvisie, en daarin opgenomen kwantitatieve en kwalitatieve opgaven, is in deze van belang.

Voor het daadwerkelijk realiseren van deze maatschappelijke opgaven, past een actief grondbeleid het beste. Maar ook particuliere initiatieven die passen in de visie van de gemeente en maatschappelijk belang dienen gestimuleerd te worden.

In dat geval is actief ingrijpen door de gemeente niet altijd nodig en kan voor faciliterend of passief grondbeleid worden gekozen. Actief ingrijpen zal wel noodzakelijk zijn bij ontwikkelingen die van groot belang voor Brunssum zijn, maar die niet automatisch of geheel niet door de markt worden opgepakt. Maar ook door samenwerking met andere (hogere) overheden en particulieren kan de beoogde maatschappelijke opgave mogelijk (beter) gerealiseerd worden. Hiervoor kan een samenwerking op basis van de Wgr (Wet gemeenschappelijke regeling) gezocht worden of een aperte entiteit (BV/CV) worden opgericht.

De kwantitatieve en ruimtelijke opgave waarvoor de gemeente zich op langere termijn gesteld ziet (denk aan woning- en bedrijvenlocaties), zal in de nog op te stellen omgevingsvisie gaan landen.

Maar om de continuïteit in de ruimtelijk-fysieke opgave ook op termijn te kunnen waarborgen, zal een (deels) actieve rol van de gemeente onvermijdelijk zijn.

Wat beoogd de wetgever onder andere met de nieuwe Omgevingswet als het gaat om het inzetten van het grondbeleid voor de ruimtelijk fysieke ontwikkeling

Met de nieuwe Omgevingswet beoogt de wetgever onder andere, dat de gemeente duidelijk vastlegt wat de uitvoeringsstrategie zal zijn voor de beoogde uitvoering van de ruimtelijke ontwikkeling. Ofwel niet alleen de **waar** en **wat** vraag, maar van begin af aan ook inzicht in de wijze waarop de ruimtelijk-fysieke ontwikkeling plaatsvindt. Een onderbouwing van het gemeentelijk grondbeleid in een Nota Grondbeleid wordt hierbij aanbevolen. De kernvraag bij het kiezen van een uitvoeringsstrategie is namelijk hoe sterk de gemeente wil sturen op de kwaliteit van de locatie en het tempo van realisatie daarvan.

Dat hangt vooral af van:

- de maatschappelijke- en beleidsdoelen die de locatie dient.
- de belangstelling van marktpartijen voor de locatie.
- de financiële ruimte van de gemeente en de financiële risico's die de ontwikkeling van de locatie met zich meebrengt.
- de grondposities die de gemeente op de locatie heeft.

De overwegingen die hiervoor onder de genoemde items zijn beschreven, zijn ook hier van belang.

Samenvatting

In het algemeen is een actief grondbeleid gewenst op locaties die maatschappelijk belangrijk zijn, maar die slecht in de markt liggen. Hier zullen nieuwe ontwikkelingen niet als vanzelf tot stand komen. Wel zal de gemeente een deugdelijke afweging maken van het maatschappelijk belang/winst en de mogelijke maatschappelijke offers (negatief grondexploitatieresultaat) en risico's die hiermee gepaard gaan.

Faciliterend en passief grondbeleid zijn daarentegen een goede optie voor locaties die van maatschappelijk belang zijn, maar die goed in de markt liggen. Hier zijn marktpartijen graag bereid de ontwikkelingen te realiseren. Daardoor kan de overheid ermee volstaan regels te stellen en kostenverhaal toe te passen.

Gelet op het vorenstaande kunnen de volgende kaders voor het te voeren grondbeleid voor de komende jaren opgemaakt worden:

De gemeente zal de exacte inkleuring van haar grondbeleid per situatie bekijken.

Dit betekent maatwerk per locatie en dat noemen we "situationeel grondbeleid".

Hiervoor wordt per locatie een uitvoeringsstrategie (zoals de Omgevingswet bedoelt) opgesteld, die als basis dient voor het grondbeleid van die specifieke locatie.

2.4 Beleidsregels grondbeleid gemeente Brunssum

- Gemeente Brunssum voert een situationeel grondbeleid, waarbij per locatie wordt bekeken of een actief dan wel een faciliterend grondbeleid wordt toegepast of een mengvorm daarvan;
- Ongeacht de keuze streeft de gemeente naar een zo groot mogelijke regisserende rol in de gebiedsontwikkeling en veranderingen in de ruimtelijk-fysieke situatie;
- Voor elke nieuwe ontwikkeling zal de gemeente in een zo vroeg mogelijk stadium de uitvoeringsstrategie bepalen.

3 ROLVERDELING COLLEGE - RAAD

3.1 Grondbeleid in het duale stelsel

Het dualisme heeft in de gemeentepolitiek geleid tot een duidelijke taakverdeling en verdeling van verantwoordelijkheden tussen gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders. Dit vertaalt zich ook naar het grondbeleid.

De raad stelt met de nota grondbeleid kaders en het college voert het beleid uit binnen deze kaders. De raad controleert vervolgens de uitvoering van het grondbeleid door het college of dit binnen de vastgestelde kaders heeft plaatsgevonden.

Orgaan	Taak	Instrument
Gemeenteraad	Kaders stellen	Nota Grondbeleid
College van B&W	Uitvoeren	Grondexploitaties, grondprijzen, aankopen, sluiten overeenkomsten e.d.
Gemeenteraad	Toetsen/controleren	Paragraaf grondbeleid (rekening, begroting en Berap)

3.2 Instrumenten voor het grondbeleid

In onderstaande tabel zijn de taak- en rolverdeling per thema voor de raad en het college voor het grondbeleid opgenomen.

	Gemeenteraad	College van B&W
Vaststellen beleidsnota's	- Nota Grondbeleid - Financiële verordening - Nota reserve en voorzieningen	- Uitvoeren van grondbeleid en ruimtelijk beleid
Ruimtelijke producten	Bestemmingsplan, beeldkwaliteitplan, straks omgevingsvisie en -plan, programma en uitvoeringsstrategie	Inrichtingsplan, verkavelingsplannen, stedenbouwkundige plannen, wijzigingsbevoegdheden
Financiële producten en rapportages	- Resultaatbestemming - Mutaties in reserves en voorzieningen - Paragraaf Grondbeleid, weerstandsvermogen en risicomanagement in jaarrekening en begroting	Aanbieden jaarrekening en begroting
Grondexploitatie	- Openen van een grondexploitatie (BIE) - Herzien en actualiseren BIE - Afsluiten BIE - Beschikbaar stellen voorbereidings- en uitvoeringskredieten - Winstneming en instellen verliesvoorziening	- Uitvoeren van een grondexploitatie - Opstellen risicoanalyse op een BIE - Informatieverstrekking en verantwoorden BIE's (middels MPG en paragraaf grondbeleid)
Verwerving	- Beschikbaar stellen van krediet voor strategische en anticiperende verwervingen - Toepassen Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) - Onteigeningsbesluit	- Vaststellen verwervingsstrategie - Verwerven onroerende zaken (sluiten overeenkomsten) - Vestigen voorbescherming Wvg - Starten onteigeningsprocedure
Samenwerking	- Effectueren kostenverhaal - Besluit tot oprichting of deelneming in privaatrechtelijk rechtspersoon of gemeenschappelijke regeling	- Sluiten overeenkomsten voor samenwerking - Deelname aan bestuur privaatrechtelijk rechtspersoon
Bouw- en woonrijp maken	- Vaststellen inkoop- en aanbestedingsbeleid	- Aanbesteden van werken en diensten
Uitgifte	- Vaststellen kaders grondprijzen- en uitgiftebeleid (nota GB) - Algemene voorwaarden	- Vaststellen grondprijzen - Sluiten verkoopovereenkomsten - Selectie (markt)partijen/afnemers

3.3 Beleidsregels rolverdeling raad en college

Voor de uitvoering van het Grondbeleid gelden de uitgangspunten van het duale stelsel, waarbij de gemeente de haar beschikbaar gestelde instrumenten voor het grondbeleid maximaal en efficiënt zal inzetten.

4 VERWERVEN GRONDPOSITIE

4.1 Inleiding

In beginsel staat de gemeente Brunssum een integrale en gebiedsgerichte werkwijze voor. Daarbij is het belangrijk op te merken dat de gemeente niet over onbeperkte middelen beschikt (financieel en capaciteit).

Daarom kiest de gemeente ervoor om de regie te voeren op die locaties, waar prioritaire ontwikkelingen plaatsvinden die zonder gemeentelijke inmenging niet tot realisatie komen. Verwerving (in een zo vroeg mogelijk stadium) is voor gemeenten het instrument bij uitstek om de regiefunctie bij de ontwikkeling van projecten te voeren. Daarbij kan er voor gekozen worden om reeds in te grijpen voordat de integrale en gebiedsgerichte werkwijze geheel is uitgekristalliseerd. Essentieel is dan wel dat hiervoor op korte termijn alsnog een uitgewerkte werkwijze wordt opgesteld. Vanuit de eigendomspositie ontstaat de mogelijkheid om actief sturing te geven aan de programmatische en ruimtelijke ontwikkeling, binnen de gestelde kwalitatieve en financiële kaders.

Minnelijke verwerving kan worden ondersteund door instrumenten, die uitsluitend voorbehouden zijn aan de overheid, zoals voorkeursrecht (Wvg) en onteigening.

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de instrumenten die de gemeente kan inzetten voor het verkrijgen van een (betere) positie op de grondmarkt, en die vallen onder een actief grondbeleid.

4.2 Minnelijke verwerving

Bij voorkeur wordt de grond met eventuele opstallen minnelijk verworven. Zonder inzet van publieke instrumenten probeert de gemeente, op basis van minnelijke overeenstemming met de verkoper, onroerend goed (grond en panden) in het bezit te krijgen tegen marktconforme condities.

Indien het noodzakelijk is om voor het bereiken van maatschappelijke gewenste ontwikkelingen gronden aan te kopen van derden is minnelijke verwerving het uitgangspunt.

Het minnelijk verwerven zal in de praktijk niet plaats kunnen vinden indien de huidige eigenaar (veelal een ontwikkelaar) zelf in staat en bereid is om de beoogde functie te realiseren, binnen de door de gemeente gestelde kaders. In dat geval zal de gemeente zich beperken tot het opstellen van de publieke instrumenten (nu bestemmingsplan en per 1 januari 2024 het omgevingsplan) waarbinnen de eigenaar tot zelfrealisatie over kan gaan.

In beginsel worden drie vormen van verwervingsbeleid onderkend die hierna achtereenvolgens worden belicht. Op de waarderingsgrondslagen wordt in paragraaf 4.8 teruggekomen.

4.3 Strategische verwerving

Strategische verwervingen vinden plaats in gebieden waar de gemeenteraad nog geen of slechts zeer globale kaders of visies heeft bepaald, maar waar de gemeente grondposities wil en kan verwerven met het oog op te verwachte mogelijkheden voor (her)ontwikkeling van deze gebieden, dan wel eventuele gronden en opstallen kan verwerven voor compensatiedoeleinden. In principe zal de gemeente Brunssum de risico's die met de aankopen van onroerende zaken gepaard gaan, het motiveringsprincipe hanteren. Strategische verwervingen moeten worden gezien in het kader van de noodzaak/wens om een locatie ruimtelijk te ontwikkelen en de financiële en maatschappelijke rendementen en risico's van de aankoop en de verwachte

ontwikkelingstermijn van de bedoelde locatie. Een duidelijke en integrale afweging van deze aspecten maken onderdeel uit van een voorstel tot aankoop.

Conform bestendige gedragslijn gelden voor het doen van strategische verwervingen de navolgende procedureafspraken:

- Het college heeft/krijgt onder voorwaarden mandaat, tot het doen van strategische aankopen tot een bedrag van € 2.000.000;
- Hiervoor is een werkbudget beschikbaar van eveneens € 2.000.000, waarvoor de volgende spelregels gelden:
 - het college neemt (na consultering van een raadsvertegenwoordiging) een gemotiveerd besluit tot het doen van een strategische aankoop;
 - de aankoop wordt administratief tijdelijk ten laste van het werkbudget strategische aankopen geboekt;
 - vervolgens wordt de aankoop onder staat van Materieel Vast Actief (MVA) verantwoord;
 - zodra de grondexploitatie voor het betreffende gebied is vastgesteld, wordt de aankoop tegen de dan geldende boekwaarde overgeheveld naar de grondexploitatie;
- Verantwoording hierover wordt afgelegd in de Jaarrekening van het betreffende boekjaar;
- Zodra de aankoop niet meer op het werkbudget drukt (bij activering als MVA), is weer het oorspronkelijke werkbudget beschikbaar (tot maximaal € 2.000.000).

4.4 Anticiperende verwervingen

Deze verwervingen vinden plaats in gebieden waar de gemeenteraad reeds met een globale visie (ambitiedocument, masterplan, gebiedsvisie of dergelijke) heeft ingestemd, en waar het hebben van een grondpositie gewenst is om op die manier (gedeeltelijke) regie op de (her) ontwikkeling te kunnen voeren.

Anders dan bij strategische verwervingen, heeft de raad hier wel een visie (in de ruime zin van het woord) vastgesteld.

De procedureafspraken zoals onder strategische verwervingen beschreven zijn, gelden ook voor anticiperende verwervingen, en vallen ook binnen het budget van strategische verwervingen van € 2.000.000.

4.5 Actieve verwervingen

Het voorkeursrecht (Wvg) gaat het om verwerven van gronden, die zijn opgenomen in een door de raad vastgestelde grondexploitatie (BIE) en noodzakelijk zijn om het vastgestelde projectontwerp te kunnen realiseren. Het vaststellen van de grondexploitatie houdt dus tevens de autorisatie en opdracht in om de onroerende zaken actief te verwerven. De instrumenten voorkeursrecht (Wvg) en Onteigening kunnen hierbij desgewenst worden ingezet. Het college toetst per geval of verwerving daadwerkelijk opportuun is.

4.6 Voorkeursrecht gemeenten

De Wvg is een zogenoemd passief verwervingsinstrument dat de gemeente het wettelijk recht van voorrang geeft op de verwerving van onroerende zaken. In geval van een voorgenomen vervreemding van een onroerende zaak waarop de Wvg van kracht is, dient de betrokken eigenaar deze eerst te koop aan te bieden aan de gemeente. De gemeente en de eigenaar moeten het vervolgens eens worden over de koopprijs. De verkopende partij kan de gemeente verzoeken om de rechtbank een bindende prijsuitspraak te laten doen.

Vanwege de te volgen procedures en daaraan verbonden termijnen én vanwege het ‘opwarmend’ effect op de prijs van de grond, moet het vestigen van een voorkeursrecht weloverwogen gebeuren.

Waar mogelijk en wenselijk wordt het instrument Wvg ingezet, op basis van een integrale analyse van alle relevante aspecten (strategisch, juridisch, financieel en planologisch).

Ook onder de Omgevingswet is het inzetten van dit instrument mogelijk.

Het college neemt het besluit voor een voorlopige aanwijzing, wat gevolgd moet worden door een raadsbesluit (vervroegde aanwijzing, op basis van omgevingsvisie, programma of omgevingsplan) en kan eenmalig verlengd worden.

Overigens heeft de gemeente dit instrument nagenoeg nooit geëffectueerd. Maar mocht het inzetten ervan een meerwaarde hebben, dan zal de Wvg zeker ingezet gaan worden.

4.7 Onteigening

Als minnelijke verwerving niet succesvol is, kan het onteigeningsinstrument (als ultiem middel) ingezet worden voor de uitvoering van het actieve grondbeleid. Gelet op de mogelijke impact van dit instrument op de betrokken grondeigenaar, wordt dit instrument met uiterste zorgvuldigheid ingezet. Uitgangspunt is dat dit instrument alleen wordt ingezet om te voorkomen dat de (tijds) realisatie van het gemeentelijk ruimtelijk beleid vertraging oploopt.

Het hanteren van het instrument onteigening heeft voor de gemeente de volgende voordelen:

- Impasse in onderhandelingen kan worden voorkomen/doorbroken;
- De gewenste eigendomssituatie kan worden bereikt;
- Het opstarten van een onteigeningsprocedure (als “stok achter de deur”) leidt vaak alsnog tot minnelijk overleg en overeenstemming.

Naast deze voordelen kleven er ook nadelen en risico’s aan een onteigeningsprocedure, te weten:

- De duur van de procedure;
- Volledige schadeloosstelling voor de onteigende wordt gerechtelijk bepaald, met verplichte afname;
- Kans op vorm- en procedurefouten.

Bij het inzetten van het instrument, wat in het recente verleden overigens zelden tot niet voorgekomen is¹ gaan we uit van een zorgvuldige afweging. Niet alleen worden de hiervoor beschreven voor- en nadelen zorgvuldig afgewogen, maar wordt vooraf ook een deugdelijke juridische, financiële en planologische risicoanalyse opgesteld.

De bevoegdheid te besluiten het instrument onteigening in te zetten ligt overigens bij de gemeenteraad.

4.8 Autorisatie en waarderingsgrondslagen

Raadautorisatie strategische en anticiperende verwervingen

Gezien de vereiste bestuurlijke slagkracht bij aankoop van strategische én anticiperende verwervingen wordt voorgesteld om een aankoopkrediet beschikbaar te stellen van € 2.000.000.

De in paragraaf 4.3. beschreven procedureregels zijn hiervoor geldend.

Waarderingsgrondslagen

In onderstaande tabel is schematisch weergegeven hoe de aankoopprijs tot stand komt, hoe deze financieel gedekt is en hoe de waardering plaatsvindt bij de administratieve vastlegging.

¹ met uitzondering van Huth e.a.

	2. Strategisch	3. Anticiperend	4. Actief	5. Wvg	6. Onteigening
aankoopprijs	waarde in huidige bestemming	waarde toekomstige bestemming	waarde o.b.v. vigerende bestemming	o.b.v. onderhandelingen of rechtbank	o.b.v. deskundigen commissie
Krediet (autorisatie aankoop)	krediet raad van € 2.000.000		begroot in grondexploitatie en begroting	krediet € 2.000.000, of voorzien in grex	voorzien in grondexploitatie en begroting
adminsitratieve eenheid	MVA	MVA	grondexploitatie (onder handen werk)	MVA of grex	grondexploitatie (onder handen werk)
waarderingsgrondslagen	feitelijke aankoopwaarde (indien verwervingsprijs is hoger als marktwaarde , afwaarderen tot marktwaarde	feitelijke aankoopwaarde (indien verwervingsprijs is hoger als waarde van warme grond , afwaarderen tot marktwaarde	feitelijke aankoopwaarde op te nemen in grondexploitatie	feitelijke aankoopwaarde (voorlopig in MVA, of grondexploitatie als die al vastgesteld is)	feitelijke aankoopwaarde (op te nemen in de grondexploitatie)

MVA: Materieel Vast Actief

Grex: Grondexploitatie

Voor de waarderingsgrondslagen zie o.a. paragraaf 6.2

4.9 Beleidsregels verwerven grondpositie

- Voor de aankoop van gronden van derden geldt het uitgangspunt een minnelijke verwerving;
- Bij de overweging om over te gaan tot een strategische- of anticiperende verwervingen geldt het motiveringsprincipe. Verwerving geschiedt na een zorgvuldige en integrale afweging;
- Gezien de vereiste bestuurlijke slagkracht bij strategische- en anticiperende verwervingen, autoriseert de raad het college tot een bedrag van € 2.000.000, waarover het college bij de jaarrekening verantwoording aflegt;
- Het college houdt zich aan de met de raad afgesproken procedureregels voor dergelijke verwervingen;
- Inzet van het instrument voorkeursrecht (Wvg) en onteigening geschiedt door de raad (bij Wvg: voorlopige aanwijzing door college, binnen 3 maanden raadsbesluit nodig) op basis van een deugdelijke risicoanalyse.

5 ACTIEF GRONDBELEID: GRONDUITGIFTE- EN GRONDPRIJSBELIED

5.1 Inleiding

Een van de belangrijkste pijlers van het actieve grondbeleid is, dat de gemeente Brunssum de door haar gemaakte kosten van bouwgrondproductie (verwerving, plankosten, bouw- en woonrijp maken, e.d.) kan doorberekenen in de verkoopprijs van de door haar uit te geven bouwkavels. Daarbij kunnen, aanvullend op de publiekrechtelijke bepalingen, privaatrechtelijk nadere eisen en condities worden gesteld aan het tijdstip en de wijze waarop de bouwkavels moeten worden bebouwd, zoals functie, kwaliteit, type en/of prijsklasse woningen, etc.

Door vervreemding wisselen gronden en/of opstallen van eigenaar en/of gebruiker. Er zijn verschillende vormen van gronduitgifte, ten eerste natuurlijk de ‘gewone’ verkoop. Daarnaast kennen we ook nog uitgifte in erfpacht, verhuur, in gebruik geven en verpachten. Als het gaat om uitgifte van grond (al dan niet met de daarop eventueel aanwezige opstallen) is in principe elke uitgiftelvorm mogelijk, verkoop heeft echter in Brunssum de voorkeur.

Uitgangspunt voor de verkoopprijs is een marktconforme prijs.

5.2 Gronduitgifte en voorwaarden (selectie afnemers)

Bij verkoop van grond zijn de algemene verkoopvoorwaarden² van de gemeente Brunssum van toepassing.

Verder heeft de gemeente naast de (Europese) regels voor staatssteun ook rekening te houden met de jurisprudentieregels (denk hierbij aan het Didam-arrest).

Het zogenaamde Didam-arrest heeft namelijk impact op gronduitgifte door de gemeente.

Hoofddregel van het Didam-arrest is dat er een selectieprocedure met passende openbaarheid moet worden georganiseerd als er naar verwachting meerdere (potentiële) koopgeïnteresseerden zijn.

De gemeente is namelijk gehouden om bij verkoop het gelijkheidsbeginsel toe te passen, ofwel gelijke kansen voor meerdere koopgeïnteresseerden te bieden.

Enkel in uitzonderingsgevallen is het mogelijk om één-op-één te contracteren. Dit is het geval als er maar één geïnteresseerde is en dient met objectieve redelijke en toetsbare criteria onderbouwd te worden.

Andere belangrijke uitzonderingen op de openbare verkoopprocedure kunnen zijn (o.a.): snippergroenuitgifte, bouwclaims en uitgifte aan toegelaten instellingen.

De gemeente hanteert een openbare verkoopprocedure die met het vorenstaande rekening houdt.

Naast reguliere gronduitgifte kan de gemeente ook een biedingsprocedure of tender organiseren (concurrerende bieding met beoordeling van kwaliteit en prijs) uitschrijven. De grondprijs die op deze wijze tot stand komt geldt als marktconform volgens de Europese staatssteunregels, mits voldaan wordt aan de eis dat de tender via concurrerende, transparante, niet-discriminerende en een onvoorwaardelijke inschrijvingsprocedure is geschied e.e.a. zoals verwoord in paragraaf 4.2 van de Mededeling van de Commissie betreffende het begrip „staatssteun” in de zin van artikel 107, lid 1 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

² In geval van latere afname van de (bouw)kavel zal de gemeente een indexering toepassen over de periode van de beoogde en de feitelijk levering van de (bouw)grond, middels een objectieve en toetsbare index.

5.3 Grondprijsbeleid en grondprijsbrief

Marktconformiteit

De gemeente Brunssum gaat uit van marktconforme grondprijzen. De marktconforme prijs is de prijs die bij aanbidding van de zaak bij verkoop, met voorbereiding en kennis van zaken, door de meestbiedende gegadigde zou zijn besteed. In lijn met de mededeling staatsteun van de Europese Commissie, zijn overheden verplicht om marktconforme prijzen te hanteren. Dit betekent dat de prijs van een transactie door overheden dezelfde zou moeten zijn, indien deze door marktpartijen zou zijn gedaan.

De marktconformiteit tonen we aan met een taxatie van een onafhankelijke taxateur of een openbare biedprocedure. Het kan voorkomen dat de openbare biedprocedure een prijs oplevert die lager is dan de prijs die de gemeente op basis van de taxatie in gedachte had. Als dit tot stand komt als bij de gunning bijvoorbeeld kwaliteit versus bieding/grondprijs een procentuele verdeling is vastgelegd, wordt de uiteindelijke geboden grondprijs als marktconform betiteld. Het recht om een eventueel lager bod niet te accepteren wordt door de gemeente steeds bedongen bij de start van de tenderprocedure.

Grondprijsmethodiek

Voor het bepalen van de hoogte van de (marktconforme) grondprijs is een aantal methoden toepasbaar:

- **Comparatieve methode**
Bij deze waarderingsmethode wordt de waarde van de grond afgeleid uit vergelijkbare gerealiseerde transacties. De waarde van de waarderingslocatie wordt gecorrigeerd voor eventuele verschillen die zich voordoen met de referentielocatie/-transactie.
- **Residuele waardemethode**
Hierbij wordt de waarde van de grond afgeleid van de opbrengsten en kosten van de opstal/bestemming die daarop wordt gerealiseerd. De residuele grondwaarde is het verschil tussen de commerciële verkoop- of beleggingswaarde van het op de grond te realiseren vastgoed, en de bouw- en bijkomende kosten.
- **Vaste m² prijs of vaste kavelprijs**
Hierbij wordt zeer eenvoudig een vast bedrag per m² bouwgrond of kavel gerekend. Indien gewenst kan een verschillende m²-prijs gehanteerd worden bij verschillende prijscategorieën, locaties of kavelgrootten.

Opgemerkt wordt, dat het vaststellen van een marktwaarde in de praktijk geen sinecure is. De verschillende waarderingsmethoden hebben hun voor- en nadelen. Verder zijn de schommelingen op de huizen- en vastgoedmarkt van invloed op de hoogte van de grondprijzen. We maken veelal gebruik van externe taxaties om de marktconformiteit continue te waarborgen.

Grondprijsbeleid en grondprijsbrief

De raad legt in deze nota grondbeleid de uitgangspunten vast voor het bepalen van de grondprijs.

Het college stelt jaarlijks binnen deze kaders een grondprijzenbrief op, waarbij de uiteindelijke hoogte van de bouwgrondprijzen voor de verschillende functies wordt vastgelegd. Inhoudelijk wordt daarin ook gemotiveerd hoe de kaders van deze nota precies ingevuld worden.

Uitgifte van bouw kavels geschiedt tegen marktconforme grondprijzen gebaseerd op de functie, bebouwingsmogelijkheden en ligging van de uit te geven bouwgronden.

De grondprijzenbrief dient tevens als basis voor het bepalen van opbrengsten in haalbaarheids-onderzoeken en grondexploitaties en eventueel kostenverhaal.

De grondprijzen zoals opgenomen in de grondprijzenbrief zijn prijs vast en niet onderhandelbaar. Maar er kunnen zich situaties voordoen waarbij de grondprijs niet haalbaar is. Dit kan het geval

zijn ter voorkoming van staatssteun of in het kader van de marktconformiteit. In dergelijke gevallen kan het college gemotiveerd afwijken van de in de grondprijzenbrief opgenomen grondprijzen. In de (paragraaf grondbeleid bij de) jaarrekening zal hierover verantwoording worden afgelegd.

Functie	Methode van prijsbepaling	Eenheid	Opmerking
Sociale woningbouw	Vaste grondprijs	Per woning/appartement	Differentiatie door locatie/licging en kavelomvang
Vrije sector woningbouw projectmatig	Comparatief / residueel	per m ² / kavel	
Bouwkavels	Comparatief / residueel	per m ²	
Bedrijven	Comparatief	per m ² kavel	
Kantoren, winkels, horeca	Residueel / taxatie	per m ² bvo	
Maatschappelijke voorzieningen met commercieel oogmerk (kinderopvang, huisarts, fysio etc.)	Residueel / taxatie	per m ² bvo	
Maatschappelijke voorzieningen zonder commercieel oogmerk	Comparatief, maar minimaal kostendekkend	per m ² bvo	
Overige functies	Taxatie	per m ² kavel of m ² bvo	
Groen en reststroken	Vaste grondprijs	per m ² terrein	terughoudend beleid v.w.b. de verkoop

Woningbouw

- De grondprijs voor grondgebonden sociale woningen tot de liberalisatie huurprijs (voor 2023 € 808,06) is een vaste prijs per kavel/woning, afhankelijk van het huurniveau. Dit geldt ook voor de grondprijs voor gestapelde sociale woningbouw (appartementen). Bij het bepalen van de grondprijs voor gestapelde bouw houdt de gemeente Brunssum rekening met een stapelingsfactor van 0,9 voor twee woonlagen, 0,8 voor drie woonlagen en 0,75 voor vier woonlagen. Voor vijf en meer woonlagen geldt een lagere stapelingsfactor, nader af te spreken;
- De grondprijs van de projectmatige bouw bepalen we aan de hand van normatieve residuele berekeningen voor referentiewoningen per categorie (ééngezinswoningen, 2 onder één kapwoningen, vrijstaande woningen en appartementen). Deze normatieve residuele berekeningen wordt bij voorkeur met input van een taxateur opgesteld;
- De gemeente gaat behoudend om met het verkopen van zogenaamde groen- en reststroken. Reden hiervoor zijn met name het kunnen voldoen aan doelstellingen op het gebied van klimaat (hittestress, waterbuffering, groennormering), en de noodzaak voor mogelijk toekomstige kabels en leidingstroken vanwege veranderingen in de collectieve energievoorziening.

5.4 Onrechtmatig grondgebruik

In de gemeente Brunssum is er sprake van onrechtmatig grondgebruik, ofwel het door particulieren onrechtmatig in bezit nemen van gemeentelijke gronden.

Volgens artikel 160 lid 3 en 4 van de gemeentewet is het onrechtmatig in gebruik nemen niet geoorloofd en is de gemeente verplicht datgene te doen wat nodig is om verjaring of verlies van recht of bezit te voorkomen.

Echter gelet op het aantal door het kadaster geïnt inventariseerde onrechtmatig in gebruik nemingen en de beschikbare inzet van middelen en ambtelijke capaciteit, moet een afweging gemaakt worden welke gezien tijd en capaciteit hiervan voorrang hebben en/of substantieel van aard zijn.

Met een nader op te stellen plan van aanpak zal duidelijk moeten worden op welke wijze en in welke volgorde de gemeente het onrechtmatig gebruik van gemeentelijke gronden wil aanpakken,

gericht op het verder beperken van het aantal onrechtmatig in gebruik nemingen.

Als uitgangspunt hiervoor geldt dat de grootste percelen voorrang hebben en voor wat betreft de handhaving zal het college zowel privaatrechtelijk als bestuursrechtelijk (op grond van strijdig gebruik met het Omgevingsplan) optreden. Het college beoordeelt per geval of de privaatrechtelijke of bestuursrechtelijke weg (of beiden) het beste past om het gewenste resultaat te bereiken. Voordat handhavend wordt opgetreden zal het college altijd eerst onderzoeken of legalisatie in de vorm van verkoop mogelijk is. Legalisatie van onrechtmatig grondgebruik in de vorm van het aangaan van een huurovereenkomst of een bruikleenovereenkomst zal alleen in bijzondere gevallen gebeuren.

5.5 Beleidsregels gronduitgifte- en grondprijsbeleid

- De gemeente gaat uit van marktconforme grondprijzen;
- Gronduitgifte vindt bij voorkeur plaats via grondverkoop en tegen de algemene verkoopvoorwaarden van de gemeente Brunssum;
- Jaarlijks stelt het college de grondprijzenbrief vast voor het volgende kalenderjaar binnen de kaders die de raad hiervoor heeft vastgesteld;
- Indien er sprake is van afwijkingen in de uitgifteprijs zal het college verantwoording afleggen in de jaarrekening (paragraaf grondbeleid);
- Voor de gronduitgifte en selectie van de grondafnemers wordt rekening gehouden met het zogenaamde Didam-arrest en staatsteunregels.

6 ACTIEF GRONDBELEID: FINANCIËLE SPELREGELS

6.1 Financiële spelregels bij ruimtelijke ontwikkeling

De gemeente is voor wat het afleggen van verantwoording van het grondbeleid gehouden aan het “Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten” (BBV). Naast deze regels uit de BBV heeft de commissie BBV in 2019 de “Notitie Grondbeleid in begrotingen en jaarstukken” uitgebracht.

Daarin zijn door de commissie BBV voor met name het grondbeleid aanbevelingen en stellige uitspraken (die bindend zijn) gedaan. De gemeente is gehouden aan vorenstaande BBV en notitie³.

Verantwoording wordt door de gemeente afgelegd in de paragraaf Grondbeleid van de jaarrekening, begroting en Bestuurlijke Rapportage (Berap).

Ook de accountant geeft een oordeel over de rechtmatigheid van de gemeentelijk verslaglegging aan de hand van de regels en richtlijnen van de commissie BBV.

6.2 De grondvoorraad

Naast eigendommen, zoals een gemeentehuis, sportvelden en uiteraard de openbare ruimte⁴ kent de gemeente, met het ook op een mogelijke ruimtelijke ontwikkeling, in beginsel twee hoofdcategoryën grond:

Grond in voorraad (MVA: Materieel Vast Actief)

Het betreft hier gemeentelijke eigendommen die strategisch of anticiperend verworven zijn en mogelijk op termijn ingezet worden voor een gebiedsontwikkeling of ingezet worden voor compensatiedoeleinden (zie paragraaf 4.3 en 4.4 van deze nota).

Deze eigendommen staan geregistreerd onder de categorie Materiele Vaste Activa (MVA).

Deze gronden moeten worden opgenomen tegen de historische verkrijgingsprijs, maar mocht deze prijs hoger liggen dan de marktwaarde van de huidige bestemming dan moet er tot het niveau van de huidige marktwaarde worden afgewaardeerd.

Met de in paragraaf 6.1. genoemde notitie Grondbeleid, is er een categorie gronden bijgekomen, de zogenaamde warme gronden. Dat zijn gronden die zijn verworven met het oog op een gebiedsontwikkeling, maar waarvoor nog geen operationele grondexploitatie is vastgesteld. Afwaardering naar de waarde volgens de geldende bestemming van dergelijke gronden kan achterwege blijven als aan onderstaande cumulatieve voorwaarden wordt voldaan en kan worden uitgegaan van de *toekomstige bestemming* in plaats van de *geldende bestemming*:

- de gronden moeten deel uitmaken van een door de gemeenteraad vastgestelde visie of masterplan voor (een) concrete en binnen afzienbare tijd te starten grondexploitatie(s), waarin de gebiedsontwikkeling van totaalplan naar deelgrondexploitaties is vastgelegd;
- de (toekomstige) bestemming(en)/functies (ontwikkeling) betreffende het plangebied dien(en)t goed onderbouwd te worden;
- de gebiedsontwikkeling mag niet zodanig conflicteren met de uitkomst van de inventarisatie van bedreigingen die de ontwikkeling in de weg kunnen staan, bijvoorbeeld op het gebied van milieu of bereikbaarheid;
- de visie/het masterplan mag niet strijdig zijn met beleid van de provincie en/of rijk;

³ Naar verwachting zal nog in 2023 de Commissie BBV met een aangepaste notitie grondbeleid komen, die afgestemd is op de Omgevingswet. Uiteraard zal de gemeente Brunssum deze notitie respecteren.

⁴ Indien een particuliere initiatiefnemer toekomstig openbaar gebied aanlegt, zal dit tegen de (kwalitatieve) eisen en uitgangspunten van de gemeente geschieden, waarna de gemeente deze openbare ruimte om niet overneemt

- 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.

Bouwgrond in exploitatie (BIE)

De definitie van bouwgrond in exploitatie (BIE) is:

Gronden in eigendom van de gemeente, waarvoor de raad door middel van een raadsbesluit een grondcomplex heeft geopend en de grondexploitatie heeft vastgesteld.

Het raadsbesluit vormt het startpunt van de BIE, ofwel de grondexploitatie. De gemeenteraad geeft daarmee toestemming voor de uitvoering van het ruimtelijk bouwplan met bijbehorende grondexploitatie-budgetten. Dit zijn dus gronden die zich in een transformatieproces bevinden waarbij de gronden en opstallen in het te exploiteren gebied omgevormd worden naar bouwrijpe grond, met als oogmerk (opnieuw) te worden bebouwd. De BIE-gronden worden geactiveerd tegen historische verkrijgingsprijs en bijkomende kosten (als onderhanden werk).

6.3 Voorbereidingskredieten nieuwe projecten (Immaterieel Vast Actief)

Een voorbereidingskrediet wordt aangevraagd als voor een gemeentelijke locatie/grondeigendom nog geen grondexploitatie is vastgesteld. Op deze manier kan de gemeente de nodige onderzoeken en haalbaarheidsstudies uitvoeren om tot een (stedenbouwkundig) plan en een grondexploitatie te komen. De kosten worden als “immateriële vaste actieve kosten” verantwoord (IVA). Het activeren van voorbereidingskosten voor grondexploitaties is namelijk toegestaan onder de volgende voorwaarden:

1. de kosten moeten passen binnen de kostensoortenlijst Wro/Bro; en
2. de kosten mogen maximaal 5 jaar geactiveerd blijven staan onder de immateriële vaste activa. Na maximaal 5 jaar moeten de kosten hebben geleid tot een actieve grondexploitatie en kunnen dan worden overgeboekt naar de desbetreffende BIE, dan wel worden afgeboekt ten laste van het jaarresultaat; en
3. plannen tot ontwikkeling van de grond waarvoor de voorbereidingskosten worden gemaakt, moeten bestuurlijke instemming hebben, blijkend uit een raadsbesluit.

6.4 Grondexploitatie (BIE) en actualisatie/herziening en afsluiting

Nadat de Grondexploitatie voor het eerst door de gemeenteraad is vastgesteld, bij voorkeur bij het vaststellen van het bestemmingsplan (en straks omgevingsplan), worden de grondexploitaties jaarlijks geactualiseerd.

Bij de actualisatie in het kader van de jaarrekening zal een rapportage (Meerjaren Perspectief Grondexploitaties, oftewel MPG) aan de raad worden voorgelegd waarin de financiële stand van zaken rondom de projecten en de grondexploitaties wordt toegelicht.

Naast voornoemde periodieke actualisaties, kan er sprake zijn van een “herziening van een grondexploitatie”. Er is sprake van een herziening als de eerder door de gemeenteraad vastgestelde kaders (programma, begrenzing, kwaliteit, ed.) gewijzigd worden.

De raad wordt door het college op de hoogte gebracht van deze afwijkingen en wordt verzocht een herziene grondexploitatie vast te stellen.

Het afsluiten van de BIE is een bevoegdheid van de raad. Bij een positief resultaat wordt de winst gestort in de bestemmingsreserve grondbedrijf. Bij een negatief resultaat wordt de hiervoor gevormde verliesvoorziening ingezet om het verlies te dekken.

6.5 Budget en uitvoeringskrediet BIE's

Budget

De grondexploitatie is een kostprijscalculatie van een gebiedsontwikkeling, waaruit het geprognosticeerd projectresultaat wordt bepaald. De opzet van de grondexploitatie is in de vorm van een meerjarenbegroting met een verdeling van toekomstige kosten en opbrengsten. Bij de eerste vaststelling van de grondexploitatie door de raad wordt een grondexploitatiecomplex geopend. De raad stelt daarmee voor de duur van de exploitatieperiode budgetten vast. Op deze wijze kan budgetbewaking worden uitgevoerd om het berekende projectresultaat te monitoren.

Krediet

De raad wordt ook gevraagd uitvoeringskredieten vast te stellen. Hiervoor worden de geraamde uitgaven in de afzonderlijke BIE's in het eerst volgend kalenderjaar opgenomen in de Meerjarenbegroting. Op deze wijze autoriseert de raad de uitgaven.

6.6 Rekentechnische uitgangspunten (parameters)

De grondexploitatie is een meerjarenbegroting waarin gerealiseerde en/of geraamde kosten en opbrengsten zijn opgenomen. Voor het berekenen van het eindresultaat van het project wordt rekening gehouden met rente- en inflatieparameters.

Kosten en opbrengsten parameter

Deze kosten- en opbrengstenparameters zijn trendcijfers. Op basis van historische prijsontwikkelingen en de inschatting van de toekomstige prijsontwikkelingen wordt vooraf aan de jaarlijkse actualisatie in het kader van de jaarrekening een trendcijfer bepaald. Het college besluit tot bijstelling van de parameters voor kosten- en opbrengstenstijging als significante wijzigingen van de prijsontwikkelingen te verwachten zijn.

Rente

De rente die aan de grondexploitaties wordt toegerekend is in het BBV voorgeschreven. Het wordt bepaald als het gewogen gemiddelde rentepercentage van de bestaande leningenportefeuille van de gemeente, naar verhouding vreemd vermogen/totaal vermogen.

Disconteringsvoet

De disconteringsvoet die moet worden gehanteerd in de berekening van de contante waarde voor het treffen van een verliesvoorziening voor negatieve grondexploitaties, is wettelijk voorgeschreven en is bepaald op 2% zijnde het maximale meerjarige streefpercentage van de Europese Centrale Bank voor inflatie binnen de Eurozone.

6.7 Verliesvoorziening en (tussentijdse) winstneming

Verliesvoorziening

Het geprognosticeerd eindresultaat van een grondexploitatie kan negatief uitvallen. Voor dit geprognosticeerde verlies (op basis van de netto contante waarde methode), moet bij de vaststelling van deze grondexploitatie een verliesvoorziening worden getroffen.

De voorziening wordt gevormd ten laste van de algemene reserve grondexploitatie, en als deze niet toereikend is, wordt deze ten laste van de algemene middelen gevormd.

De voorziening wordt jaarlijks herijkt op basis van het meest actuele geprognosticeerde resultaat van de grondexploitatie.

Winstneming

Als het resultaat van een grondexploitatie positief uitvalt, moet tussentijds winst worden genomen, indien:

- het resultaat op het grondexploitatiecomplex betrouwbaar kan worden ingeschat;
- én grond (of een deelperceel) verkocht is;
- én kosten zijn gerealiseerd (winst wordt naar rato van de realisatie genomen).

De hoogte van de tussentijdse winstneming wordt bepaald naar rato van gemaakte kosten en opbrengsten en te verwachten risico's (Percentage of Completion-methode) conform regels van het BBV. Winstneming wordt verwerkt bij de jaarlijkse actualisatie van de grondexploitatie en bij afsluiting van de betreffende grondexploitatie.

6.8 Algemene reserve grondexploitatie

Bij besluit door de raad van 10 december 2019 is een algemene reserve grondexploitatie ingesteld.

Met het instellen van deze reserve wordt de financiële huishouding van de grondexploitaties gescheiden van de overige gemeentelijke taken.

Het doel van deze reserve is meervoudig:

- Het opvangen van de eindresultaten van af te sluiten grondexploitaties en jaarresultaten van de kostenverhaalsprojecten;
- Het afwaarderen van gronden voor zover de boekwaarde hoger is dan de marktwaarde van de grond bij de huidige of toekomstige bestemming (zie paragraaf 4.8).

De reserve wordt gevoed door:

- Voordelige saldi bij het afsluiten van grondexploitaties;
- Incidentele verkoopwinsten bij het afstoten van gemeentelijk onroerend goed (gronden en panden);
- Tussentijdse winstnemingen uit grondexploitaties.

Om onttrekkingen uit de reserve grondexploitaties te kunnen doen, moet het saldo wel toereikend zijn.

6.9 Beleidsregels financiële spelregels

- Grondexploitaties worden door de raad vastgesteld en vervolgens minimaal één keer per jaar geactualiseerd;
- Bij de actualisatie in het kader van de jaarrekening zal een MPG (Meerjaren Prognose Grondexploitaties: deels openbaar en deels vertrouwelijk) aan de raad worden voorgelegd waarin de financiële stand van zaken rondom de projecten en de grondexploitaties wordt toegelicht;
- De (financiële) verantwoording en verslaglegging over grondvoorraad, grondexploitaties, beschikbaar gestelde voorbereidings- en verwervingskredieten wordt gedaan via de paragraaf Grondbeleid van de jaarrekening en de begroting van de gemeente, waarbij de BBV-richtlijnen leidend zijn;
- Vóór de actualisatie van de grondexploitaties stelt het college de parameters (rente- en inflatiepercentage) voor de grondexploitaties vast;
- Voorzieningen voor de verliesgevende exploitaties worden bepaald op basis van de netto contante waarde van het grondexploitatie resultaat en jaarlijks bij de jaarrekening herijkt;

- Tussentijdse winstnemingen worden volgens de wettelijk voorgeschreven percentage of completion methode (POC-methode) bepaald, en wordt in de jaarrekening verantwoord;
- Bij significante wijzigingen in de grondexploitatie wordt een herziene grondexploitatie ter vaststelling aan de raad aangeboden;
- De financiële resultaten van het grondbeleid lopen via de reserve grondexploitaties.

7 KOSTENVERHAAL

7.1 Faciliterend grondbeleid

Naast gronden in gemeentelijke grondexploitaties hebben ook particuliere of private (commerciële) partijen gronden in eigendom. Als deze partijen op eigen grond willen ontwikkelen heeft de gemeente minder directe sturingsmogelijkheden dan wanneer zij zelf grondeigenaar is.

De gemeente kan in deze situaties wel gebruik maken van het publiekrechtelijk instrumentarium om de gewenste inrichting van de fysieke omgeving te bereiken en de door haar gemaakte kosten te verhalen op de initiatiefnemer.

De gemeente is volgens de huidige grondexploitatiewet (artikel 6.12 Wro) verplicht tot het verhalen van kosten indien sprake is van een bouwplan (in de zin van 6.21 Bro), tenzij kostenverhaal op een andere manier is verzekerd.

Dit blijft het uitgangspunt onder de nieuwe Omgevingswet. In het volgende hoofdstuk worden de mogelijkheden van kostenverhaal onder de Omgevingswet nader belicht.

7.2 Kostenverhaal onder de Omgevingswet

Onder de Omgevingswet zijn er op hoofdlijnen twee methoden voor gebiedsontwikkeling:

- Integrale gebiedsontwikkeling (kostenverhaal met tijdvak)
- Organische gebiedsontwikkeling (kostenverhaal zonder tijdvak in een omgevingsplan)

Voor beide methoden is een regeling voor kostenverhaal opgenomen in de Omgevingswet.

Integrale gebiedsontwikkeling

Bij een gebiedsontwikkeling met vast tijdvak is inzicht in de periode waarin de plannen worden gerealiseerd, welke plannen er worden gerealiseerd en op welke wijze.

Organische gebiedsontwikkeling

Met organisch wordt bedoeld dat er nog onzekerheid is over het eindbeeld en de termijn waarbinnen het gebied ontwikkeld wordt en er daadwerkelijk gebouwd wordt. Bij het vaststellen van het omgevingsplan hoeft in dit geval nog geen gedetailleerde raming van de (te verhalen) kosten bekend te zijn. In het omgevingsplan kunnen de kosten en bijdrage per activiteit op hoofdlijnen worden vastgesteld. Pas bij de aanvraag van de activiteit hoeft dit geconcretiseerd te worden.

Naast dit kostenverhaal kan de gemeente soms een extra financiële bijdrage in rekening brengen. Dat mag alleen als dat geregeld is in het omgevingsplan. Het moet gaan om een bijdrage aan ontwikkelingen ter verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving die niet onder het kostenverhaal vallen. De ontwikkeling moet tot een in het Omgevingsbesluit aangewezen categorie behoren, bijvoorbeeld de compensatie van het realiseren van te weinig sociale huurwoningen in het gebied.

Er geldt een aantal voorwaarden voor deze financiële bijdrage. Over deze bijdrage mogen ook in een overeenkomst afspraken worden gemaakt.

Ook onder de Omgevingswet zal het sluiten van een overeenkomst de voorkeur hebben om het kostenverhaal (en bijdrages) te regelen (artikel 13.13 Omgevingswet). Lukt dat niet, dan is de publieke weg verplicht. In dat geval vindt kostenverhaal plaats op basis van de regels in een omgevingsplan of de regels in een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA), voor zover er sprake is van een activiteit die in strijd is met een in het omgevingsplan aan een locatie toegedeelde functie.

Er bestaat namelijk geen exploitatieplan meer in de Omgevingswet. De inning van het kostenverhaal loopt via een kostenverhaalsbeschikking in plaats van een omgevingsvergunning voor het bouwen.

Uitgangspunt voor de gemeente Brunssum is het verhalen van kosten bij voorkeur op basis van een anterieure overeenkomst⁵. Minimaal de kosten die de gemeente Brunssum maakt in relatie tot het initiatief, ongeacht de fase waarin het initiatief zich bevindt, worden in rekening gebracht bij de ontwikkelende partij.

7.3 Beleidsregels kostenverhaal

Voor het verhalen van kosten bij particuliere initiatieven sluiten we bij voorkeur een anterieure overeenkomst. Als het niet mogelijk is om met alle eigenaren in een ontwikkelingsgebied tot een anterieure overeenkomst te komen, zullen kostenverhaalsregels in het omgevingsplan worden opgenomen.

⁵ *In voorkomende gevallen kan de gemeente besluiten om naast het sluiten van een anterieure overeenkomst, ook nog uit te gaan van een publiekrechtelijke zekerheid/achtervang, als aan de houdbaarheid van het privaatrechtelijk kostenverhaal getwijfeld wordt.*