

## Besluit van burgemeester en wethouders van Brummen

---

<b>Onderwerp:</b>	Grondstrategie 2020-2030 en verder
<b>Portefeuille:</b>	Grondexploitatie
<b>Portefeuillehouder:</b>	S. van de Graaf
<b>Vertrouwelijkheid:</b>	Openbaar
<b>Embargo tot en met:</b>	16 februari 2023
<b>Proces:</b>	Fysieke leefomgeving
<b>Kenmerk:</b>	Z078146/D392893
<b>Burgerparticipatie:</b>	Niet van toepassing
<b>Raadsprocedure:</b>	Ja, ter besluitvorming
<b>Besluit:</b>	Akkoord (Ongewijzigd besloten)
<b>Besloten op:</b>	14 februari 2023

---

### Voorstel / Advies

- Om te komen tot voldoende plancapaciteit voor de realisatie van het gemeentelijke woningbouwprogramma wordt voorgesteld:
  - een actiever grondbeleid te voeren;
  - in te stemmen met de prioritering van kansrijke ontwikkellocaties en;
  - per voorkeurslocatie de voorgestelde vervolgstappen op te starten.
- Geheimhouding op te leggen op grond van artikel 25, tweede lid en 55 van de Gemeentewet ten aanzien van de bijlage D393883/GEHEIM;

De gemeenteraad voor te stellen:

- Kennis te nemen van het collegebesluit D392893;
- Op grond van artikel 25, derde lid van de Gemeentewet de opgelegde verplichting tot geheimhouding te bekrachtigen;
- Op grond van artikel 25, eerste lid van de Gemeentewet geheimhouding op te leggen ten aanzien van het besprokene over de bijlage D393883/GEHEIM

### Besluit

- Om te komen tot voldoende plancapaciteit voor de realisatie van het gemeentelijke woningbouwprogramma wordt voorgesteld:
  - een actiever grondbeleid te voeren;
  - in te stemmen met de prioritering van kansrijke ontwikkellocaties en;
  - per voorkeurslocatie de voorgestelde vervolgstappen op te starten.
- Geheimhouding op te leggen op grond van artikel 25, tweede lid en 55 van de Gemeentewet ten aanzien van de bijlage D393883/GEHEIM;

De gemeenteraad voor te stellen:

- Kennis te nemen van het collegebesluit D392893;
- Op grond van artikel 25, derde lid van de Gemeentewet de opgelegde verplichting tot geheimhouding te bekrachtigen;
- Op grond van artikel 25, eerste lid van de Gemeentewet geheimhouding op te leggen ten aanzien van het besprokene over de bijlage D393883/GEHEIM

### Inleiding

Het gemeentelijke woningbouwprogramma voorzag in de realisatie van 900 woningen in de periode 2020-2030, maar op basis van de actuele regionale afspraken is die ambitie bijgesteld naar ca. 1.250 woningen in dezelfde planperiode. Een forse



opgave, maar in de afgelopen jaren zijn al goede stappen gezet in de realisatie van woningen: Lombok, vrijkomende schoollocaties in zowel Brummen als Eerbeek en Elzenbos.

Het aantal van 1.250 betreft de planperiode tot 2030, maar ook voor de periode na 2030 wordt een substantiële woningbouwopgave voorzien (concrete aantallen voor die planperiode zijn nog niet bekend).

#### Routekaart Woningbouw

De Routekaart Woningbouw wordt op korte termijn afgerond en daarin worden voorstellen gedaan voor het versnellen van het realisatieproces, het actief inzetten van sturingsinstrumenten en het herzien van het toetsingskader. Naast deze actiepunten is ook geconstateerd dat de actuele plancapaciteit onvoldoende is voor het daadwerkelijk kunnen realiseren van 1.250 woningen in de planperiode 2020-2030 (zie ook argument 1.1). Anticiperend op het afronden van de Routekaart Woningbouw wordt met dit voorstel al een stap gezet in het prioriteren van en waar nodig het verwerven van toekomstige woningbouwlocaties.

#### **Beoogd effect**

Voldoende plancapaciteit voor het realiseren van het gemeentelijke woningbouwprogramma.

#### **Argumenten**

##### *1.1 Actuele plancapaciteit onvoldoende om 1.250 woningen te kunnen realiseren*

In de afgelopen jaren zijn al flinke aantallen woningen gerealiseerd en ook in de komende 2-5 jaar worden reeds geplande woningbouwplannen in uitvoering genomen:

##### Brummen

- Elzenbos: ca. 300 woningen (gerealiseerd, in realisatie of geplande realisatie in de komende jaren)
- Schoollocaties: ca. 28 woningen (idem)
- Centrum: ca. 100 woningen (idem)
- Overige ontwikkelingen: ca. 50 woningen (idem)

##### Eerbeek

- Lombok: ca. 195 woningen (gerealiseerd, in realisatie of geplande realisatie in de komende jaren)
- Schoollocaties: ca. 50 woningen (idem)
- Centrum: ca. 50 woningen (idem)
- Overige ontwikkelingen: ca. 15 woningen (idem)

##### Kleine kernen + buitengebied

- Hall: ca. 24 woningen (gerealiseerd)
- Overige ontwikkelingen: ca. 60 woningen (gerealiseerd, in realisatie of geplande realisatie in de komende jaren)

De actuele plancapaciteit komt hiermee uit op ca. 872 woningen.

Bij de Inleiding is al uiteengezet dat het gemeentelijke woningbouwprogramma uit gaat van de realisatie van 1.250 woningen. Rekening houdend met plannen die uiteindelijk niet tot realisatie komen is het gebruikelijk is een overprogrammering van ca. 25-30% te hanteren. Dat betekent een gewenste bruto-plancapaciteit voor ca. 1.600 woningen (en daar bovenop komt nog de ambitie voor de periode na 2030).

Kortom, de actuele plancapaciteit volstaat niet om voldoende woningen te kunnen bouwen. De opgave is om bovenop de actuele plancapaciteit (ca. 872 woningen) voor de planperiode 2020-2030 nog voor ruim 700 woningen een ruimtelijke inpassing binnen onze gemeente te vinden en vervolgens volgt dan nog de doorkijk voor de periode na 2030.

##### *1.2 Een actiever grondbeleid is een passend instrument*

De actuele plancapaciteit is ruim onvoldoende om het gewenste aantal woningen te realiseren. De geldende Nota Grondbeleid gaat uit van situationeel grondbeleid, oftewel per ontwikkeling wordt afgewogen welke grondstrategie de gemeente wil vervullen. Voor die situationele grondstrategie zijn er in principe twee uiterste scenario's mogelijk: een passieve (faciliterende) rol of een actieve rol.

##### Passieve grondstrategie

Bij deze strategie wordt volledig vertrouwd op de markt om tot voldoende woningbouwlocaties te komen: de gemeente presenteert de woningbouwambities en beperkt zich tot het inzetten van actiepunten zoals ook opgenomen gaan worden in de Routekaart Woningbouw (versnellen van het realisatieproces, actief inzetten van sturingsinstrumenten en het herzien van het toetsingskader), maar voor de daadwerkelijke realisatie van woningbouwlocaties moet de markt het initiatief nemen (oftewel, projectontwikkelaars kopen gronden en de rol van de gemeente blijft beperkt tot het toetsen aan kaders en het voeren van de planologische procedure).

##### Actieve grondstrategie

De gemeente verwerft zelf gronden, maakt deze bouwrijp en geeft bouwrijpe grond uit. Investerings worden in principe gedekt uit de verkoopopbrengsten van de grond, maar er is ook een zeker risico (dat de grondopbrengsten onvoldoende zijn om de kosten te dekken). Met de gronden in eigendom kan maximaal gestuurd worden op de realisatie van het aantal woningen, de juiste woningen en wordt grondspeculatie voorkomen.

In het coalitieakkoord 'Vertrouwen, Verbinden en Versterken' was al expliciet opgenomen dat vanwege het ambitieuze woningbouwprogramma ingezet moet worden op een actiever grondbeleid. Bij argument 1.1 is vastgesteld dat de actuele plancapaciteit ruim onvoldoende is, daarom is er ook enige urgentie om tot nieuwe ontwikkellocaties te komen. Met een actievere grondstrategie kan hier invulling aan worden gegeven, echter wel op basis van een zorgvuldige strategie:

- Tijdig inzetten van verwervingsinstrumenten (bijvoorbeeld de Wet voorkeursrecht gemeenten) om de kans op aankoop te vergroten en het risico op prijsopdrijving te verkleinen;
- Focus op kansrijke ontwikkellocaties (zie argument 1.3), geen speculatieve grondaankopen;
- Voorafgaand aan iedere aankoop een haalbaarheidsanalyse opstellen (ruimtelijk, juridisch en financieel);

##### *1.3. Focus op kansrijke ontwikkellocaties*

De actuele plancapaciteit is onvoldoende (zie argument 1.1) en met een actievere grondstrategie kunnen nieuwe



ontwikkellocaties worden verworven (zie argument 1.2). De Ladder voor Duurzame Verstedelijking (artikel 3.1.6. lid 2 Bro) is een instrument voor efficiënt ruimtegebruik en gaat uit van het principe 'inbreiding voor uitbreiding'. Ingeval van woningbouwontwikkeling buiten de dorpskernen moet gemotiveerd worden waarom binnen de dorpskern niet in de woningbouwbehoefte kan worden voorzien.

Actuele klimaatopgaven (vernatting, verdroging en hittestress) vragen om een meer groene woonomgeving en dit draagt tevens bij aan meer biodiversiteit en een gezondere leefomgeving. De afgelopen periode heeft de focus primair gelegen op inbreiding en het afronden van de uitbreidingslocaties Lombok en Elzenbos. Een te eenzijdige focus op inbreiding staat echter op gespannen voet met de groenblauwe kwaliteiten van onze dorpskernen en is daarmee niet toekomstbestendig. Het volbouwen van alle groene ruimten binnen de bebouwde kom moet vanuit dat perspectief worden voorkomen en de unieke groene identiteit van onze dorpskernen kan daarmee behouden blijven. Inbreiden moet passend zijn en om te voorzien in de woningbouwbehoefte is uitbreiden dan ook ruimtelijk aanvaardbaar.

Voor zowel inbreiden als uitbreiden staat een gezonde en toekomstbestendige leefomgeving centraal: niet alleen een groene leefomgeving draagt daar aan bij, ook bieden milieucontouren een goede scheiding van functies.

Om tot kansrijke ontwikkellocaties te komen zijn de reeds benoemde ontwikkelrichtingen uit de structuurvisie 'Ligt op Groen' (in oktober 2021 omgezet in de Omgevingsvisie 1.0) nog steeds een waardevolle basis. Deze ontwikkelrichtingen zijn geactualiseerd en/of aangevuld op basis van een nadere gebiedsverkenning.

Het coalitieakkoord 'Vertrouwen, Verbinden en Versterken' benoemt de ambitie om de kern Brummen te laten groeien naar 10.000 inwoners en benadrukt de urgentie dat iedere woning raak moet zijn. De mogelijkheden van de gemeentelijke organisatie zijn niet onbegrensd: beschikbare instrumenten en middelen (personele capaciteit en financiën) moeten effectief worden ingezet, om die reden wordt prioriteit toegekend aan ontwikkellocaties die daadwerkelijk kwantitatief en kwalitatief bijdragen aan het woningbouwprogramma. Kleinschalige woningbouwontwikkelingen (<5 woningen) blijven mogelijk, mits deze voorzien in het oplossen van een ruimtelijk knelpunt (bijv. een bedrijfsverplaatsing uit woonomgeving of functiewijziging van een leegstaand pand).

In bijlage D393883/GEHEIM zijn per kern ontwikkelrichtingen genoemd en zijn deze globaal beoordeeld aan de hand van de thema's Wonen, Grondzaken, Ruimtelijke Ordening, Planeconomie en Voorzieningen. Voorgesteld wordt op basis van die bijlage de voorkeur uit te spreken voor de kansrijke ontwikkellocaties. In die bijlage wordt per voorkeurslocatie tevens een voorstel gedaan voor de vervolgstappen: dit kan variëren van het vestigen van een Wet voorkeursrecht gemeente om als gemeente zelf tot ontwikkeling te komen tot het stimuleren van een private ontwikkeling.

Uitgangspunt is dat iedere kansrijke ontwikkellocatie voldoet aan het gemeentelijke woningbouwprogramma (juiste woning voor de juiste doelgroep), maar ook dat voldaan wordt aan de gemeentelijke ambities voor duurzame woningbouw en daarmee zijn deze aspecten bij de weging buiten beschouwing gelaten. De voorkeurslocaties zijn van voldoende omvang om te komen tot een gedifferentieerd woningbouwprogramma en kwalitatieve inpassing.

#### *2.1 / 4.1 / 5.1 Naleving Gemeentewet*

Door voor te stellen om geheimhouding op te leggen handelen we volgens de daarvoor opgenomen regeling in de Gemeentewet.

#### *2.2 / 4.2 / 5.2 Financiële en economische belangen waarborgen*

Het opleggen van geheimhouding is noodzakelijk om de financiële en economische belangen van de gemeente (en mogelijk andere partijen) te waarborgen ex artikel 10, lid 2 sub b van de Wet openbaarheid van bestuur.

#### *2.3 / 4.3 / 5.3 Voorkomen van onevenredige bevoordeling / benadeling*

Het opleggen van geheimhouding is ook noodzakelijk om te voorkomen dat er onevenredige bevoordeling / benadeling van de gemeente (en mogelijk andere partijen) en/of derden ontstaat.

#### *3.1. Uitvoering in lijn met Woonagenda en structuurvisie Ligt op Groen / Omgevingsvisie 1.0*

Met de eerdere vaststelling van de gemeentelijke Woonagenda en de structuurvisie Ligt op Groen / Omgevingsvisie 1.0 zijn door de gemeenteraad al kaders vastgesteld voor de woningbouwambities en ruimtelijke ontwikkelrichtingen. Onder verwijzing naar die ambities en ontwikkelrichtingen, de bijlage D393883/GEHEIM en de argumenten 1.1, 1.2 en 1.3 wordt hieraan door het college van B&W uitvoering gegeven door kansrijke ontwikkellocaties aan te wijzen en (ter voorkoming van ongewenste marktwerking) direct ook de juridische waarborgen te organiseren.

Deze voorbereidende handelingen zijn weliswaar een bevoegdheid van het college van B&W, maar de finale besluitvorming voor diverse procedures is voorbehouden aan de gemeenteraad. In situaties waar uiteindelijk tot feitelijke verwerving van gronden wordt overgegaan wordt de gemeenteraad in de gelegenheid gesteld om wensen en bedenkingen aan het college van B&W mee te geven voor dergelijke privaatrechtelijke handelingen definitief zijn, vanuit ruimtelijk perspectief is de gemeenteraad het bevoegde gezag voor het vaststellen van nieuwe structuurvisies en/of bestemmingsplannen en het openen van een grondexploitatie is tevens een bevoegdheid van de gemeenteraad.

Met het nu voorliggende voorstel wordt een 1e stap gezet om tot een gebiedsontwikkeling te komen. Het juridisch waarborgen van de gemeentelijke positie (op de grondmarkt) is een zeer belangrijke stap om uiteindelijk voldoende plancapaciteit te hebben voor het kunnen realiseren van het gemeentelijke woningbouwprogramma.

## **Kanttelingen**

### *1. Minimale inzet op kleinschalige woningbouwplannen (minder dan 5 woningen)*

Bij argument 1.3 is al aangegeven dat de beschikbare gemeentelijke instrumenten en middelen (personele capaciteit en financiën) effectief ingezet moet worden en de focus wordt gelegd op kansrijke ontwikkellocaties die daadwerkelijk kwantitatief en kwalitatief bijdragen aan het woningbouwprogramma. Veel kleinschalige woningbouwplannen zijn gericht op het benutten van particulier eigendom door het realiseren van een enkele bouwkaavel (kavelsplitsing of bebouwen van een tuin/weilandje). Juist dit soort plannen vergen verhoudingsgewijs een forse inzet en de bijdrage aan het algemeen belang is minimaal (marginale bijdrage aan het woningbouwprogramma), maar het leidt vaak ook tot het volbouwen van een groene ruimte

Met het uitspreken van de prioriteit aan kansrijke ontwikkellocaties wordt (in lijn met argument 1.3) vanaf heden uitsluitend nog medewerking verleend aan kleinschalige woningbouwontwikkelingen (<5 woningen), mits deze voorzien in het oplossen van een ruimtelijk knelpunt (bijv. een bedrijfsverplaatsing uit woonomgeving, functiewijziging van een leegstaand pand of ruimtelijk aanvaardbare woningsplitsing). Om kleinschalige particuliere plannen niet volstrekt te maken kan in de toekomst



overwogen worden om periodiek (bijvoorbeeld vanaf 2026 middels een 3-jaarlijkse cyclus) een veegplan op te stellen om tot een bundeling van deze plannen te komen. Voorwaarde is wel dat op dat moment de beschikbare middelen (personele capaciteit en financiën) wel die mogelijkheid weer bieden en een voorwaarde blijft dat de unieke groene identiteit van dorpskern behouden blijft.

#### 2. *Geheimhouding*

Er kunnen negatieve financiële gevolgen zijn als er geen geheimhouding wordt opgelegd, de geheimhouding vervolgens niet wordt bekrachtigd en als er geen geheimhouding wordt opgelegd ten aanzien van het besprokene over de geheime stukken.

#### 3. *Actiever grondbeleid*

Een actiever grondbeleid betekent dat de gemeente risicovoller opereert. Als de gemeente zelf gronden aankoopt en ontwikkelt zijn de risico's groter dan in een situatie dat een projectontwikkelaar alles ontwikkelt. Bij een tegenvallende (woning)markt kan de gemeente tegen exploitatieverliezen aanlopen die volgens de BBV direct ten laste van het resultaat cq. algemene reserve moeten worden genomen.

#### 4. *Gemeentelijke investeringen*

Als de gemeente gronden zelf bouw- en woonrijp gaat maken vergt dat aanzienlijke investeringen waarbij de kosten voor de baten uit gaan. De gemeente moet daarvoor investeringen voor korte of langere tijd financieren via de kapitaalmarkt. Dit kan ertoe leiden dat de schuldquote toeneemt.

### **Burgerparticipatie**

De basis voor dit voorstel is het geven van uitvoering aan reeds besloten kaders: het gemeentelijke woningbouwprogramma en het kiezen van een (grond)strategie om tot realisatie van dat woningbouwprogramma te komen. Dit betekent dat er in dit stadium geen sprake is van burgerparticipatie. In de fase dat ontwikkellocaties daadwerkelijk tot ontwikkeling komen is inwonerparticipatie zeker waardevol om binnen de vastgestelde uitgangspunten voor nieuwbouw tot een invulling te komen die het beste aansluit op de ruimtelijke omgeving en de wensen en ideeën van de inwoners.

### **Advies adviesorganen**

Niet van toepassing

### **Communicatie**

Om ongewenste marktspeculatie te voorkomen blijft de bijlage geheim. Over de algemene strekking van dit besluit wordt wel gecommuniceerd en ingeval er instrumenten worden ingezet die formele bekendmakingen vereisen, volgt dat via de reguliere kanalen en na de afzonderlijke besluitvorming.

Volgens planning vindt B&W-besluitvorming op basis van dit voorstel plaats op 14 februari 2023. In dezelfde week (gelijktijdig met de diverse bekendmakingen) wordt de gemeenteraad geïnformeerd.

### **Financiële toelichting**

Dit voorstel heeft op dit moment geen directe financiële consequenties. Bij toekomstige investeringen in gronden wordt naast een haalbaarheidsanalyse (ruimtelijk, juridisch en financieel) ook inzicht gegeven in het effect op de financiële kengetallen (schuldquote, etc.). Ook volgt op dat moment zo nodig besluitvorming over het openen van een nieuwe grondexploitatie (besluitvorming via gemeenteraad). In lijn met artikel 34 onderdeel b BBV worden voorbereidingskosten geactiveerd als immateriële vaste activa en uiteindelijk toegerekend aan de grondexploitatie.

### **Juridische grondslag**

- Nota Grondbeleid
- Artikel 25, leden 1, 2 en 3 van de Gemeentewet
- Artikel 55 Gemeentewet
- Artikel 5 Wet open overheid

### **Inkoop en aanbesteding**

Niet van toepassing

### **Uitvoering**

Binnen de kaders van dit voorstel en de vervolgstappen (in lijn met bijlage D393883/GEHEIM)

### **Stukken ter vaststelling**

- Notitie Kansrijke Ontwikkellocaties (D393883/GEHEIM)
- Concept-raadsvoorstel (D400990)



Gemeente Brummen

**Bijlage(n) ter informatie**

- Concept-raadsbesluit (D400992)