

Oplegnotitie Nota Grondbeleid en Nota Kostenverhaal en Financiële Bijdragen

Gemeente Stein

Inleiding

Voor het uitvoeren van het ruimtelijke beleid hanteert de gemeente het grondbeleid. Doel hiervan is het zorgen voor de beschikbaarheid van voldoende grond om de gemeentelijke visies en ambities te kunnen uitvoeren. Ten behoeve van de uitvoering van het grondbeleid stellen gemeenten een Nota Grondbeleid. Dit geldt ook voor gemeente Stein. Metafoor actualiseert voor de gemeente de Nota Grondbeleid, die dateert van 2018. Bij het uitvoeren van het grondbeleid maakt de gemeente ook gebruik van de wettelijke mogelijkheden om kosten te verhalen die zij moet maken om een gebied geschikt te maken voor het gebruik dat een initiatiefnemer voor ogen heeft. Dit kunnen kosten zijn van het opstellen van ruimtelijke plannen, het inrichten van de openbare ruimte en bijdragen aan bovenwijkse voorzieningen en andere gemeentelijke ambities.

Sinds 1 januari 2024 is de Omgevingswet in werking getreden. Daarmee is een integrale nieuwe wet ontstaan voor alles wat te maken heeft met de fysieke leefomgeving. Met name voor het kostenverhaal betekent dit dat er onderdelen zijn gewijzigd. Zo is er een nieuw instrument geïntroduceerd, namelijk de publiekrechtelijk afdwingbare financiële bijdragen. Daardoor zijn de mogelijkheden voor financiële bijdragen verbeterd en verruimd.

In maart 2022 heeft de raad de Omgevingsvisie vastgesteld. Ten behoeve van het kostenverhaal zal een addendum worden opgesteld, die integraal aan de Omgevingsvisie toegevoegd kan worden. De omgevingsvisie wordt nader geconcretiseerd in programma's. Deze programma's vallen onder de bevoegdheid van het college van B&W.

Om ook voor het kostenverhaal een programma te kunnen opstellen, moet de gemeenteraad eerst de kaders bepalen, waarbinnen het college het programma kan uitwerken. Om die reden is nu eerst een 'Nota Kostenverhaal en Financiële Bijdragen' opgesteld, waarin het beleidskader is weergegeven. Aan de hand van stellingen zal de gemeenteraad richting geven aan de voorgenomen beleidsregels, zoals die in hoofdstuk 3 van de 'Nota Kostenverhaal en Financiële Bijdragen' zijn opgenomen. Ook voor de nota grondbeleid geldt dat aan de gemeenteraad wordt gevraagd om nu reeds enkele beleidskeuzes te maken, zodat dit verder kan worden uitgewerkt.

In beide nota's worden de instrumenten opgenomen waarmee de gemeente haar actuele vraagstukken kan aanpakken. Voorbeelden hiervan zijn het creëren van voldoende jongerenhuisvesting (al dan niet in de vorm van tijdelijke woningen) en het op gang brengen van een verhuizing van ouderen naar meer geschikte (levensloopbestendige) woningen waardoor woningen voor starters vrijkomen. Om hieraan als gemeente bij te kunnen dragen worden binnen het actieve grondbeleid bijvoorbeeld instrumenten aangereikt die speculatie op gronden kunnen voorkomen. Denk bijvoorbeeld aan het voorkeursrecht. Hierdoor kunnen gronden tegen een marktconforme prijs worden aangekocht waardoor relatief goedkopere woningen gerealiseerd kunnen worden. Daarnaast zorgen gemeentelijke verwervingsinstrumenten er in algemene zin voor dat de gemeente kan sturen op te realiseren woningbouwprogramma's, doordat gronden in eigendom zijn en bij kaveluitgifte kaders meegegeven kunnen worden. Daar waar bijvoorbeeld levensloopbestendige woningbouw tot de mogelijkheden behoort, kan de gemeente hier zelf op inzetten. Ten slotte wordt het in de Nota Grondbeleid expliciet mogelijk gemaakt om gronden in erfpacht uit te geven. Een erfpachtconstructie kan de mogelijkheden scheppen voor het realiseren van tijdelijke woningen. Ook de Nota Kostenverhaal en Financiële Bijdragen kan grondspeculatie voorkomen. Doordat de Nota Kostenverhaal richting externe partijen, zoals ontwikkelaars, duidelijkheid schept over de wijze waarop gemeentelijk kostenverhaal wordt gepleegd, zullen deze partijen minder snel geneigd zijn te veel voor gronden te betalen. Hierdoor blijft het ook op gronden van externen mogelijk om voor doelgroepen als starters en jongeren in het algemeen woningbouw te realiseren.

Opbouw nota's

Voor het grondbeleid en het kostenverhaal zijn twee afzonderlijke nota's voorbereid. Daarbij wordt de nota voor het kostenverhaal en de financiële bijdragen in twee fases uitgewerkt. Er is een beleidsmatig deel dat nu in concept gereed is en een uitvoeringsdeel dat in de vorm van een programma nog moet worden uitgewerkt. Dit onderscheid is om twee redenen aangebracht:

1. Vaststelling van beleid is een bevoegdheid van de gemeenteraad (hierna: de raad). Uitvoering van beleid is de bevoegdheid van het college van burgemeester en wethouders (hierna: het college);
2. Het uitvoeringsdeel is een dynamisch deel. Het bevat een overzicht van zaken die enerzijds in aanmerking komen voor verhaal van bovenwijkse kosten dan wel voor financiële bijdragen en anderzijds van gebiedsontwikkelingen die in aanmerking komen om daaraan bij te dragen. De onderdelen van beide overzichten veranderen regelmatig, bijvoorbeeld doordat een voorziene gebiedsontwikkeling of een bepaalde openbare voorziening niet doorgaat of doordat er toch meer gebiedsontwikkelingen worden toegestaan of dat blijkt dat er nieuwe openbare voorzieningen wenselijk zijn. Zulke wijzigingen kunnen leiden tot andere bijdragen die worden gevergd van degenen die gebiedsontwikkelingen willen realiseren.

De Nota Grondbeleid en het beleidsdeel omtrent het kostenverhaal en de financiële bijdragen zijn inmiddels in concept gereed en kunnen als kaderstellende nota's worden besproken in de gemeenteraad.

In hoofdstuk 2 van de Nota Grondbeleid wordt ingegaan op de vorm van grondbeleid die gemeente Stein toepast. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de instrumenten die de gemeente tot haar beschikking heeft ten behoeve van haar grondpolitiek en in hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de financiële aspecten van het grondbeleid. Tot slot wordt in hoofdstuk 5 de verhouding tussen de grondpolitieke keuzes en de gemeentelijke organisatie geschetst.

In hoofdstuk 2 van de Nota Kostenverhaal en Financiële bijdragen wordt kort uiteengezet hoe de regeling rond kostenverhaal en financiële bijdragen 'werkt' en in hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de beleidskeuzes die worden gemaakt. Hoofdstuk 4 gaat o.a. over verantwoording en bevoegdheden. De verdere uiteenzetting en werking van de kostenverhaalsregeling is opgenomen in de bijlage.

Voor zowel het grondbeleid als het kostenverhaal en de financiële bijdragen is het aan de raad enkele beleidskeuzes te maken die het kader vormen voor beide nota's. Deze beleidskeuzes worden gemaakt in de oordeelvormende raadsvergadering van 22 mei.

Na behandeling in de raad op 22 mei worden de beleidskeuzes in beide nota's verwerkt. Daarna kan ook het uitvoeringsdeel omtrent het kostenverhaal en de financiële bijdragen worden voorbereid in de vorm van een programma. In dit uit te werken programma zullen de berekende bijdragen worden opgenomen en de verantwoording daarvan. Voordat het college een besluit kan nemen over de vaststelling hiervan, zal de gemeenteraad in een later stadium de financiële kaders nog moeten bepalen. Aangezien het programma periodiek door het college geactualiseerd zal worden, kunnen de financiële bijdragen in de loop van de tijd wijzigen. Bij de eerste uitwerking van het programma zal daarom een inschatting worden gemaakt van de mogelijke bandbreedtes voor de diverse financiële bijdragen. Die bandbreedtes zullen worden opgenomen in het raadsvoorstel. Binnen de door de raad vast te stellen bandbreedtes kan het college het programma kostenverhaal en financiële bijdragen in de komende vier a vijf jaren dan actualiseren.

Beleidskeuzes Grondbeleid

Voor het grondbeleid zijn de twee belangrijkste beleidskeuzes of er een separate Reserve Grondexploitaties wordt ingesteld en of er een Strategisch Verwervingsbudget wordt ingesteld.

Winsten (tussentijds) vloeien nu af naar de Algemene Reserve en ook verliesvoorzieningen komen nu uit de Algemene Reserve. Veel gemeenten kiezen ervoor om dit via een afzonderlijke Reserve te laten verlopen. De vraag is of de gemeente Stein ook gebruik wil gaan maken van zo'n afzonderlijke Reserve. Risico's ten aanzien van de grondexploitaties (Bouwgrond in Exploitatie, oftewel BIE) zullen in eerste instantie dan worden opgevangen door die afzonderlijke Reserve. Voor het grondbeleid wordt dan een afzonderlijk weerstandsvermogen bepaald. Het weerstandsvermogen van de Algemene reserve kan dan constanter blijven.

Stelling 1: We stellen een separate Reserve Grondexploitaties in ten behoeve van de winsten, verliezen en het weerstandsvermogen van gemeentelijke BIE's.

De tweede afweging gaat over een strategisch verwervingsbudget. Een degelijk budget is wenselijk om ook te kunnen verwerven zonder dat er al een grondexploitatie of planologisch kader is vastgesteld. Het gaat dan om kansen die op de markt komen en waarmee gemeentelijke ambities gerealiseerd kunnen worden. Het zijn vaak kansen waarbij snelheid is geboden. Om die reden werken veel gemeenten met strategische verwervingsbudgetten. Daarbij kan boven een bepaald budget eventueel een ontbindende voorwaarde worden opgenomen t.b.v. een raadsbesluit in een eerstvolgende raadsvergadering. Ook kan een verwervingsbudget afhankelijk worden gesteld van een weerstandsvermogen van het grondbeleid als bij de eerste afweging wordt besloten om een afzonderlijke reserve voor het grondbeleid in te stellen.

Stelling 2: We stellen een strategisch verwervingsbudget beschikbaar aan het college van B&W om gronden te verwerven waarvoor nog geen grondexploitatie (BIE) of planologisch kader is vastgesteld.

Beleidskeuzes Kostenverhaal en Financiële bijdragen

Voor het kostenverhaal en de financiële bijdragen zijn de voorgestelde beleidskeuzes verwerkt in hoofdstuk 3 van bijgevoegde nota. In dat hoofdstuk zijn beleidsregels opgenomen, waarbij voor elke beleidsregel de context van de beleidskeuze wordt geschetst. Aan de raad wordt nu gevraagd om aan de hand van stellingen richting te geven aan de voorgenoemde beleidsregels.

De eerste beleidsregels gaan over de wijze waarop met de ambtelijke capaciteit wordt omgegaan. Het gaat dan om medewerkers die zijn betrokken bij bouwplannen die op basis van het bestemmingsplan of omgevingsplan niet mogelijk zijn. Om zorgvuldig en efficiënt met de beschikbare tijd om te kunnen gaan en prioriteiten aan te kunnen brengen is het van belang om hiervoor beleidsregels vast te stellen. De financiële dekking van de ambtelijke kosten kan tevens zorgen voor meer financiële ruimte om meer projecten op te kunnen pakken.

Stelling 1: Om nieuwe initiatieven voor bouwplannen te stimuleren is het wenselijk dat een eerste intake gratis is, zodat er geen financiële drempel bestaat om bij de gemeente te kunnen toetsen of een initiatief kansrijk zou kunnen zijn (t.b.v. beleidsregel 1).

Stelling 2: Indien een initiatief kansrijk wordt geacht, moet daarna gestreefd worden naar het verhalen van de ambtelijke kosten op de initiatiefnemer binnen de wettelijke mogelijkheden om te voorkomen dat deze kosten via gemeentelijke belastingen en algemene uitkeringen gedekt moeten worden (t.b.v. beleidsregels 2 t/m 7).

Naast de afwegingen over de werkwijze bij nieuwe initiatieven en de inzet en dekking van ambtelijke capaciteit worden ook afwegingen gevraagd over in te stellen reserves. Het gaat dan om de vraag van welke wettelijke mogelijkheden wel of geen gebruik zal worden gemaakt. Alleen voor die wettelijke mogelijkheden waar de raad gebruik van wil maken, kan het college dan aan de slag met de uitwerking. Voor elke in te stellen reserve zullen dan berekeningen worden gemaakt en zullen de verwachte bandbreedtes worden bepaald.

Stelling 3: Bouwplannen waarvoor kostenverhaal van toepassing is dragen naar rato bij aan gemeentelijke investeringen in de openbare ruimte die (gedeeltelijk) toerekenbaar zijn aan die bouwplannen, maar dragen niet bij aan overige wettelijke mogelijkheden voor financiële bijdragen aan natuur, landschap, netwerkinvesteringen en recreatieve verbindingen en groenstructuren (t.b.v. beleidsregels 8 t/m 11).

Stelling 4: Financiële bijdragen aan stedelijke vernieuwing (huidige sloopregeling) en de haalbaarheid van sociale woningbouwplannen die verplicht kunnen worden gesteld zijn belangrijker dan bijdragen aan voorzieningen die niet afdwingbaar zijn (t.b.v. beleidsregels 12 t/m 14).

Bij de beleidskeuzes wordt ook ingegaan op mogelijkheden om aan meer initiatieven medewerking te kunnen verlenen. Het gaat dan om bouwplannen die op eigen terrein niet kunnen voldoen aan de normen voor parkeren, waterberging of natuurcompensatie. Gemeenten hebben de mogelijkheid om toch mee te kunnen werken aan dergelijke initiatieven als de gemeente in de nabijheid kansen ziet om de voorzieningen alsnog te kunnen realiseren. Het is geen verplichting voor de gemeente om hieraan mee te werken en het uitgangspunt blijft om het op eigen terrein te realiseren, maar het kan wel kansen bieden om goede initiatieven toch van de grond te kunnen krijgen.

Stelling 5: Mogelijkheden voor compensatiefondsen moeten worden benut om meer nieuwbouwplannen mogelijk te kunnen maken, waarbij de benodigde compensatiemaatregel door initiatiefnemer wordt betaald (t.b.v. beleidsregels 15 t/m 18).

Vervolgproces

Na besluitvorming over de beleidskeuzes voor het grondbeleid en het kostenverhaal en financiële bijdragen zullen de nota's worden aangepast. Daarnaast zal de aanvulling op de Omgevingsvisie worden opgesteld. In de loop van juni zullen deze stukken dan ter inzage worden gelegd. Parallel daaraan zullen gesprekken met enkele stakeholders worden gevoerd, waaronder de woningcorporaties en enkele ontwikkelaars.

Na de zomervakantie zullen de stukken ter vaststelling aan de raad worden aangeboden. Tevens wordt dan gestart met de uitwerking van het Programma Kostenverhaal en Financiële bijdragen. Zodra het programma is uitgewerkt, kunnen de financiële bandbreedtes voor de afdrachten worden bepaald. Deze zullen via een raadsvoorstel ter besluitvorming worden aangeboden. Het Programma Kostenverhaal en Financiële bijdragen zal dan ter informatie worden bijgevoegd. Na besluitvorming over het raadsvoorstel kan het Programma Kostenverhaal en Financiële bijdragen worden vastgesteld door het college.