Gemeente leudal

Raadsvoorstel
Openbare Raadsvergadering

Datum 5 november 2024 **Agendapunt**

Onderwerp Instellen "Herstructureringsfonds bebouwde omgeving"
Portefeuillehouder(s) drs. M. Graef

1. Onderwerp

Instellen "Herstructureringsfonds bebouwde omgeving"

2. Inleiding

Aanleiding
De vraag naar (betaalbare) woningen is groot. Meer doelgroepen en functies vragen om een plek in de toch al schaarse ruimte. De druk op de bebouwde omgeving neemt verder toe als gevolg van klimaatverandering. Bedrijventerreinen vragen om een kwaliteitsslag. Het buitengebied is in transitie.

Het rijk legt steeds meer verantwoordelijkheden voor (ruimtelijke) opgaven bij lagere overheden, onder andere gemeenten. Het rijk roept op (mede) regie te voeren op de energietransitie, de landbouwtransitie, het natuurherstel, het woningaanbod, het zorgaanbod, de huisvesting van kwetsbare aandachtsgroepen etc. Dit vraagt om een andere – actievere - rol als gemeente dan in de afgelopen jaren.

Om die rol te kunnen vervullen is extra instrumentarium nodig. De basis daarvoor ligt in de (ontwerp) omgevingsvisie. Een visie alleen brengt echter onvoldoende slagkracht. Financiële middelen zijn nodig om te kunnen (bij)sturen in de realisatie van onze doelen en ambities. Voor (in hoofdzaak) het buitengebied gebeurt dit via het Groenfonds. Het Groenfonds is een doelfonds gericht op de verbetering van de kwaliteit in (vooral) het buitengebied. Er ligt een directe relatie tussen de (rode) ontwikkeling die de inbreuk op het buitengebied veroorzaakt en de (groene) ontwikkeling die de kwaliteit herstelt dan wel verbetert. Voor de bebouwde omgeving is het Groenfonds beperkt toepasbaar, bijvoorbeeld als het gaat om verbetering van de kwaliteit van (groen)structuren in de dorpen. Voor de bebouwde omgeving is – gelet op de hiervoor omschreven opgaven – meer nodig om op korte termijn een impuls te geven aan het verwezenlijken van onze doelen en ambities (voor leefbare en toekomstbestendige dorpen).

Het realiseren van betaalbare woningen is in de meeste gevallen een financiële uitdaging, onder andere door complexe ruimtelijk procedures, langlopende beroepsprocedures en hoge bouwkosten. Daarnaast geldt, in geval van herstructurering, de noodzaak te slopen, het openbaar gebied aan te passen of andere maatregelen te treffen. Deze zaken bemoeilijken regelmatig de haalbaarheid en realisatie van woningbouwontwikkelingen. De inzet om 750 woningen mogelijk te maken is er desondanks onverkort. De beleidsruimte daarvoor bieden wij in de Versnellingsagenda Wonen. Het is nu zaak om extra regie te voeren op versnelling en de daadwerkelijke realisatie van met name de grotere projecten. Daarvoor is het wenselijk een Herstructureringsfonds voor de bebouwde omgeving in te richten. Via dit fonds kan de gemeente bijvoorbeeld zelf gronden kopen en ontwikkelen, lagere woningprijzen stimuleren door het (mits staatssteunrechtelijk mogelijk) afdekken van een onrendabele top, de openbare ruimte groen en klimaatbestendig inpassen en parkeer- en verkeersruimte creëren etc. Kortom, passende woningbouwontwikkelingen van de grond krijgen die bijdragen aan onze dorpse karakteristiek en de kernkwaliteiten groen en ruimte in de bebouwde omgeving versterken.

Gemeente leudal

3. Voorstel aan de Raad

1. De bestemmingsreserve "Herstructureringsfonds bebouwde omgeving" in te stellen voor een bedrag van € 6.695.000.

2. € 6.695.000 ten laste van de Essent reserve te brengen ter dekking van de in beslispunt 1 genoemde bestemmingsreserve "Herstructureringsfonds bebouwde omgeving".

3. De beslissingsbevoegdheid voor toekomstige onttrekkingen aan deze bestemmingsreserve voor bedragen tot €250.000 te mandateren aan het college, met een verantwoordingsplicht van deze onttrekkingen achteraf bij het eerstvolgende rapportagemoment uit de P&C cyclus.

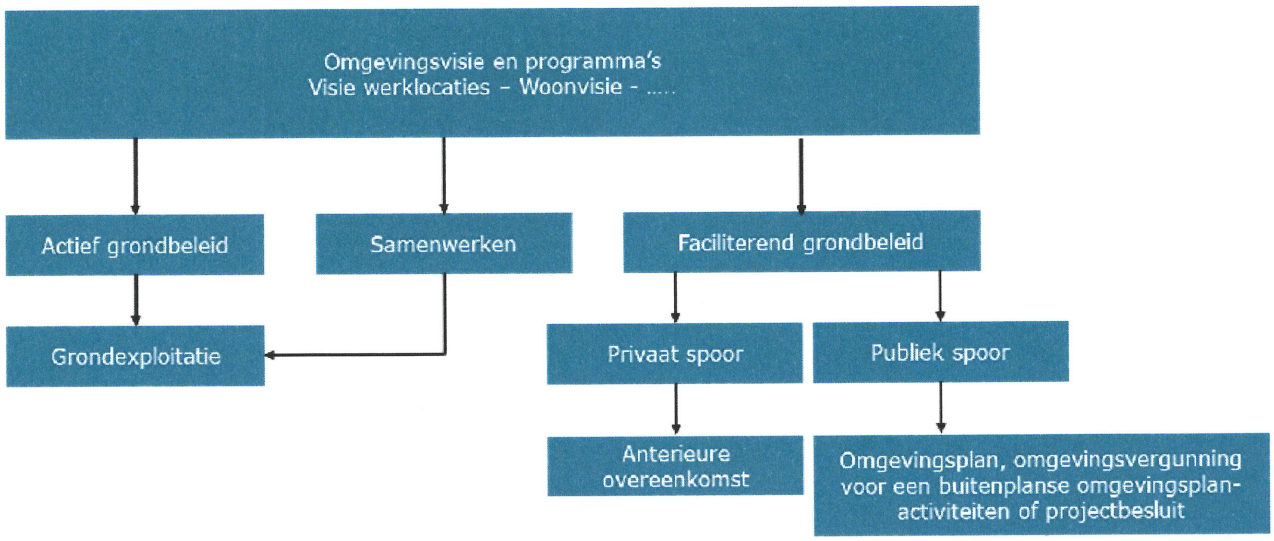
4. Het overzicht reserves en voorzieningen (bijlage 1) behorend bij de "Nota Reserves en Voorzieningen gemeente Leudal 2023-2026" overeenkomstig dit besluit te wijzigen voor de bestemmingsreserve O.17 "Herstructureringsfonds bebouwde omgeving";

4. Argumenten

1.1 Een herstructureringsfonds sluit aan bij de ambities en opgaven en is ondersteunend aan het situationeel grondbeleid.

De gemeente Leudal zet in op de bouw van 750 (in hoofdzaak betaalbare) woningen via de Versnellingsagenda Wonen. Een deel hiervan is reeds gerealiseerd dan wel in aanbouw, maar een groot deel nog niet. Deze woningen ontwikkelt / bouwt de gemeente niet zelf. De gemeente heeft slechts beperkt grondposities en een beperkt instrumentarium om dit te realiseren. In de meeste gevallen is de gemeente dus aangewezen op de markt. Het realiseren van woningen, en zeker betaalbare woningen, is op dit moment niet eenvoudig. Enerzijds vanwege ruimtelijke en juridische procedures, anderzijds vanwege krapte op de arbeidsmarkt, hoge bouwkosten en beperkte voorzieningen voor bijvoorbeeld elektriciteit. Het is daarom wenselijk dat wij meer regie voeren op de realisatie. Dit kan door bijvoorbeeld zelf gronden te kopen en te ontwikkelen, lagere woningprijzen te stimuleren door het (mits staatssteunrechtelijk mogelijk) afdekken van een onrendabele top, het groen en klimaatbestendig inpassen van de openbare ruimte, het creëren van parkeer- en verkeersruimte etc. Dit vraagt ook financieel instrumentarium; een Herstructureringsfonds.

De basis voor deze situationele (meer actieve) grondpolitiek ligt in de Nota Grondbeleid (juni 2023). De rechterzijde (faciliterend spoor) blijft onverkort van toepassing. De linkerzijde (actief spoor) wordt, met de inzet van een Herstructureringsfonds, geïntensiveerd.



Figuur 11: Vormen van grondproductie

1.2 Het herstructureringsfonds kent een duidelijk doel en een heldere opzet.

Indien zich de noodzaak voordoet een nieuwe reserve/voorziening in te stellen, gebeurt dit bij besluit van de gemeenteraad. Het budgetrecht ligt namelijk bij de gemeenteraad. In het raadsbesluit dienen in ieder geval de volgende bestanddelen opgenomen te worden:

- het doel (aard en reden) waarvoor de reserve wordt gevormd;
- historische achtergrond (het motief voor instelling en de voeding);
- soort;
- looptijd ofwel maximale duur (start- en einddatum van de reserve);
- de gewenste of noodzakelijke minimale omvang en/of maximale hoogte (benodigde minimaal/maximaal peil);
- de omvang en de wijze van stortingen of onttrekkingen (structureel of incidenteel);
- de ontwikkelingsplanning.
- Algemene opmerkingen

Dit volgt uit artikel 4.1 van Nota Reserves en Voorzieningen gemeente Leudal 2023 – 2026.

Daarnaast volgt op grond van artikel 12, derde lid van de Financiële verordening gemeente Leudal 2023 (de Financiële verordening) dat bij instelling van een reserve in ieder geval wordt aangegeven:

a. het specifieke doel van de reserve;
b. de voeding van de reserve;
c. de maximale hoogte van de reserve; en
d. de maximale looptijd van de reserve.

Voorgesteld wordt om bij de inrichting van het Herstructureringsfonds de volgende uitgangspunten te hanteren.

- Het doel van de reserve / het fonds is een impuls creëren voor versnelling in de woningbouwrealisaties. Aanverwante doelen daarbij zijn het creëren van een duurzame bebouwde leefomgeving en (op termijn) herstructurering van bedrijventerreinen.
- Het motief voor instelling en voeding van de reserve / het fonds is woningbouw (en op termijn de (her)ontwikkeling van bedrijventerreinen) te versnellen door bijvoorbeeld zelf gronden kopen en ontwikkelen, lagere prijzen stimuleren door het (mits staatssteunrechtelijk mogelijk) afdekken van een onrendabele top, de openbare ruimte groen en klimaatbestendig inpassen en parkeer- en verkeersruimte creëren etc. Kortom, passende ruimtelijke ontwikkelingen van de grond krijgen die bijdragen aan onze dorpse karakteristiek en de kernkwaliteiten groen en ruimte in de bebouwde omgeving versterken.
- De voeding van de reserve / het fonds vindt – naast onderhavige eerste storting – plaats door het opleggen en invorderen van ruimtelijke kwaliteitsbijdragen van initiatiefnemers van ruimtelijke ontwikkelingen. In de Versnellingsagenda Wonen zijn deze nog tijdelijk gekoppeld aan het Groenfonds. Het Herstructureringsfonds biedt mogelijkheden om ontvangen bijdragen gericht binnen onze dorpen in te zetten. Dit wordt nog verder vormgegeven in een daartoe vast te stellen Uitvoeringsprogramma. Een Uitvoeringsprogramma is op grond van de Omgevingswet een bevoegdheid van het college.
- Het betreft een bestemmingsreserve.
- Er geldt geen maximale looptijd voor deze reserve. Hierbij wordt de parallel getrokken met de evenknie in het buitengebied; het Groenfonds.
- Er geldt geen minimaal of maximaal peil c.q. hoogte van de reserve. Hierbij wordt de parallel getrokken met de evenknie in het buitengebied; het Groenfonds.
- De onttrekkingen vinden plaats ten behoeve van de uitvoering van de Versnellingsagenda Wonen en de Omgevingsvisie.
- De ontwikkelingsplanning wordt verder vormgegeven in een daartoe vast te stellen Uitvoeringsprogramma.

Verder is van belang dat op grond van artikel 6 van de Financiële verordening via de raadsrapportages inzicht wordt gegeven in de (beoogde) toevoegingen en onttrekkingen aan de reserve.

1.3 Het Herstructureringsfonds sluit aan bij het Grond- en Vastgoedbeleid dat uitgaat van situationeel grondbeleid.

In de praktijk was in de afgelopen jaren vooral het faciliterende Grondbeleid het uitgangspunt. De gemeente kon en wilde de risico's die samenhangen met actief Grondbeleid niet dragen. Alleen faciliterend Grondbeleid heeft echter ook nadelen. De gemeente kan minder sturen en als een marktpartij iets niet wil, dan stopt de ontwikkeling. Terwijl een ontwikkeling wel heel wenselijk kan zijn om onze dorpen leefbaar te houden of een bepaalde (maatschappelijke) ontwikkeling mogelijk te maken. In het nieuwe Grond- en vastgoedbeleid van de gemeente Leudal is opgenomen (en vastgesteld 2023) Situationeel Grondbeleid toe te passen, zodat per geval de strategie afgewogen kan worden. De invloed en sturing van de gemeente bij een eigen ruimtelijke ontwikkeling is maximaal. De gemeente bepaalt alles zelf. De eventuele inkomsten komen volledig ten goede van de gemeente. Hiertegenover staat dat de gemeente ook alle risico's zelf loopt en zelf opdraait voor de mogelijke tegenvallers of tekorten.

Gemeente leudal

De financiële bedrijfsvoering van het grondbeleid is bedrijfsmatig en gaat uit van een structureel sluitende bedrijfsvoering als geheel en niet van afzonderlijke locaties. Eventuele risico's worden dus binnen deze bedrijfsvoering opgevangen zonder een beroep te doen op de algemene middelen/algemene reserves. De omvang van de reserves en voorzieningen, ofwel het weerstandsvermogen, moet voldoende zijn om (nieuwe) risico's op te vangen. Doordat de ontwikkelingen en verwachtingen van jaar tot jaar wisselen, wisselt ook het risico en het benodigde weerstandsvermogen.

Het Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten (BBV) is een kader voor de financiële bedrijfsvoering.

In de grondexploitatie reserve worden de voordelen en nadelen van de lopende grondexploitaties, verkoop groenstroken, bijdrage bovenwijkse voorzieningen en kostenverhaal verrekend. Ook de mutaties van de risico's grondexploitaties, de risico's facilitaire grondproductie en de voorziening verlieslatende plannen (als correctie op de boekwaarde aan de activakant van de balans) worden gemuteerd met de grondexploitatie reserve. Naast de mutaties wordt de grondexploitatie reserve ook gebruikt om tegenvallers op te vangen, die nog niet voorzien zijn bij de periodieke doorrekening van de grondexploitatie. Dan moet gedacht worden aan afboeken van gronden maatschappelijke activa, een uiteindelijk negatiever resultaat bij afsluiting van het plan dan geraamd en hogere algemene plan- en apparaatskosten bijvoorbeeld. Daar tegenover worden meevallers toegevoegd aan de grondexploitatie reserves. Gebiedsontwikkelingen kennen een lange looptijd met onzekerheden. De grondexploitatie bevat het meest realistische scenario en de risico analyse een inschatting van de onzekerheden.

Het Herstructureringsfonds zit aan de voorkant van een ruimtelijke ontwikkeling waarvoor een grondexploitatie wordt opgesteld. Gronden kunnen strategisch worden gekocht, waarna de ontwikkeling kan worden vormgegeven en als dat zover is de grondexploitatie wordt geopend. De inbrengwaarde van de gronden vloeien dan – in principe – terug naar het Herstructureringsfonds.

Het Herstructureringsfonds kan echter ook los van de grondexploitaties lopen als het gaat om financiële bijdragen aan plannen. Dit is alleen mogelijk als geen ongeoorloofde staatssteun wordt verleend. Vooralsnog wordt dit enkel ingezet wanneer de ontwikkeling is aangewezen als dienst van algemeen economisch belang (DAEB); sociale huurwoningen.

Voor alle marktontwikkelingen op herstructureringslocaties geldt, dat deze meer perspectief kunnen krijgen, wanneer een bijdrage in de sloopkosten wordt gedaan waarmee kwaliteitsverbetering wordt gerealiseerd. Openbare parkeervoorzieningen worden aangelegd, waardoor de parkeerdruk beter kan worden verdeeld of op een andere wijze ondersteuning wordt geboden.

Er ligt dus een nauwe relatie tussen het Herstructureringsfonds, het Groenfonds en de reserve Grondexploitatie. Van belang is dat meer regie en zelf ontwikkelen risico's met zich meebrengt. Daarbij is vooral van belang dat de maatschappelijke meerwaarde van betaalbare woningen, meer groen / ruimte in een plan en kwaliteitsverbetering een prijs hebben, zijn weerslag kent op de financiële meerwaarde van een plan. Een positieve bijkomstigheid is dat het Herstructureringsfonds mogelijk de kans op een subsidiebijdrage vergroot, aangezien gemeentelijke cofinanciering daarvoor bijna altijd als voorwaarde geldt.

1.1 Een aanzienlijke eerste storting in het Herstructureringsfonds – gebaseerd op de onrendabele top van woningen - is nodig om snel resultaat te boeken.

Om met het Herstructureringsfonds op korte termijn versnelling te brengen in de woningbouwrealisaties is werkkapitaal nodig. Immers, de realisaties vanuit de markt blijven achter en daardoor ook hun bijdragen aan het fonds. Voor de eerste storting in de reserve is geprobeerd een zo objectief mogelijke basis te kiezen en aan te sluiten bij een landelijk onderzoek naar de onrendabele top van woningen. Daaruit volgt dat betaalbare woningen dikwijls een onrendabele top kennen van gemiddeld € 13.000. Onze ambitie is de realisatie van 750 woningen. Dit komt neer op een storting van € 9.750.000 (750 x € 13.000).

Omdat een deel van de 750 woningen al gerealiseerd is en bovendien een deel van deze 750 woningen niet is bedoeld voor het betaalbare segment, is bovenstaande insteek erg ruim. Een redelijke en doelmatige redenatie houd rekening met de reeds gerealiseerde woningen en de vrije sector categorie. Uw raad wordt daarom voorgesteld een eerste storting van € 6.695.000 te doen.
(750 minus 10% vrije sector minus 160 gerealiseerd = 515 woningen -> 515 * € 13.000 = € 6.695.000)

De voorgaande rekensystematiek is een mogelijke manier om de hoogte van de eerste storting te objectiveren en concretiseren. Het is echter geen hard cijfer. Van belang is dat het fonds voldoende ruimte moet bieden om een grondaankoop te kunnen doen met een herstructureringsopgave (dit zijn veelal dure ontwikkelingen), te kunnen bijdragen in enkele (grotere) ruimtelijke ontwikkelingen en versnelling moet kunnen brengen.

Dit vraagt om een minimale storting van € 6.695.000.

5. Risico's

- *Een herstructureringsfonds leidt niet onmiddellijk of vanzelfsprekend tot de bouw van woningen of bedrijventerreinen.*

Ruimtelijke ontwikkelingen kennen een lang en complex proces. Meerdere factoren spelen een rol bij de haalbaarheid van een ontwikkeling. Het Herstructureringsfonds geeft een flinke steun in de rug, maar is geen garantie.

- *Ruimtelijke bijdragen kunnen een ontwikkeling ook niet haalbaar maken.*

Voor wat betreft de voeding van en storting in de reserve is van belang, dat de ruimtelijke bijdragen aan het Groen- en Herstructureringsfonds op elkaar worden afgestemd. Een te hoge bijdrage kan een haalbare ontwikkeling juist onhaalbaar maken. Dat zou averechts werken.

- *Niet alle grondexploitaties zijn positief.*

Wanneer strategische gronden worden gekocht met behulp van het herstructureringsfonds, is de bedoeling dat bij daadwerkelijke ontwikkeling de inbrengwaarde vanuit de grondexploitatie naar het herstructureringsfonds gaat. Het kan echter voorkomen dat een ontwikkeling geen positieve grondexploitatie kent. Er wordt dan maatwerk geleverd.

Gemeente leudal

6. Juridische context

Een reserve / herstructureringsfonds is mogelijk binnen de Financiële verordening gemeente Leudal 2023. Het vormen van een reserve is de bevoegdheid van de gemeenteraad. Wanneer uw raad hiertoe besluit, wordt de reserve verwerkt in de begroting 2025-2028.

Voor wat betreft de verdere uitwerking is van belang dat dit wordt vormgegeven in een Uitvoeringsprogramma op grond van de Omgevingswet. Een dergelijk uitvoerings- of omgevingsprogramma is een bevoegdheid van het college. Het college kan hier echter alleen uitvoeringsregels voor opstellen, als uw raad het kader heeft geschept in de begroting. Daarom loopt dit raadsvoorstel vooruit op de concrete invulling en vaststelling van een uitvoerings- of omgevingsprogramma.

Bevoegdheid onttrekken uit reserve
De raad is bevoegd tot het instellen van reserves, wijzigingen hiervan en stortingen en onttrekkingen aan reserves conform het bepaalde in de Nota Reserves en Voorzieningen gemeente Leudal 2023 – 2026. Het is wenselijk dat het college snel en adequaat kan handelen en daarom over budget beschikt en daarover zelf beslissingen kan nemen. Hiertoe wordt uw raad gevraagd die bevoegdheid te mandateren aan het college. Dit geldt voor bedragen tot € 250.000. Het college legt hierover verantwoording af in het eerstvolgende rapportagemoment uit de P&C-cyclus.

7. Financiële toelichting

	2025	2026	2027	2028
Kostenplaats	63010103 Nieuwe ontwikkelingen			
Kostensoort	4038550 Overige diensten			
Begroting	70.000	70.000	70.000	70.000
Realisatie				
Verplichtingen	70.000	70.000	70.000	70.000
Restant	0	0	0	0
Kosten dit advies	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000
Restant	-1.000.000	-1.000.000	-1.000.000	-1.000.000

	2025	2026	2027	2028
Kostenplaats	60100800 Mutaties reserves programma 8			
Kostensoort	8071100 Onttrekking reserves			
Begroting	0	0	0	0
Realisatie				
Verplichtingen	0	0	0	0
Restant	0	0	0	0
Kosten dit advies	-1.000.000	-1.000.000	-1.000.000	-1.000.000
Restant	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000

Gemeente leudal

Toelichting:
De bestemmingsreserve wordt ingesteld met een incidentele storting van € 6.695.000 en wordt gedekt uit de Essent-reserve. De Essent-reserve is op dit moment € 25.000.000 en op basis van besluitvorming in het verleden wordt er tot en met 2023 nog voor € 350.000 aan onttrokken.

Op dit moment is er nog geen exacte invulling per jaar bekend. In de begroting nemen we een bestedingsbudget op voor de komende 4 jaar van € 1.000.000 uit deze reserve. Afhankelijk van de ontwikkeling van de uitgaven uit dit fonds wordt dit bij elk rapportagemoment van de P&C cyclus geactualiseerd. De dekking voor dit bedrag komt uit de te vormen bestemmingsreserve "Herstructureringsfonds bebouwde omgeving", programma 8 Volkshuisvesting, leefomgeving en stedelijke vernieuwing. Per saldo is deze financiële mutatie budgetneutraal.

Op het moment dat het Herstructureringsfonds niet meer of niet meer volledig bijdraagt aan de opgaven, worden de middelen die op dat moment in het Herstructureringsfonds zitten teruggestort in de Essent-reserve.

8. Vervolg

Wanneer uw raad besluit conform het voorstel wordt dit verwerkt in de begroting 2025-2028, vast te stellen op 12 november 2024.

De volgende stap is enerzijds het herstructureringsfonds te benutten en anderzijds – voor de wat langere termijn – een uitvoeringsprogramma te koppelen aan het fonds. Hiermee wordt ook op langere termijn geborgd dat het fonds wordt aangevuld en dat de middelen adequaat worden besteed.

9. Bijlagen

Besluitvormend
Bijlage 1 – (concept) raadsbesluit

Informatief
Geen

Heythuysen, 17 september 2024

BURGEMEESTER EN WETHOUDERS VAN LEUDAL,

De gemeentesecretaris,

mr. drs. J.J.Th.L. Geraedts

De locoburgemeester,

Drs. M. Graef