gemeente **Roermond**

VOORSTEL AAN DE RAAD VAN DE GEMEENTE ROERMOND

Onderwerp: **Nota Grondbeleid gemeente Roermond 2021**
Zaaknummer: **118363-2020**
Datum: **9 februari 2021**

Inleiding

De gemeente Roermond heeft ambities en beleid op het gebied van ruimtelijke ordening, wonen, economie, voorzieningen, duurzaamheid, groen, mobiliteit. Dit vertaalt zich naar ruimtelijke projecten en activiteiten.
Om de realisatie van deze ambities en beleidsdoelstellingen, op een bestuurlijk en economisch verantwoorde wijze, mogelijk te maken wordt gebruik gemaakt van grondbeleid als sturingsinstrument. Grondbeleid is geen doel op zich, het biedt handvaten om de regie over de ruimtelijke ontwikkelingen te voeren. De Nota Grondbeleid biedt dan ook een "gereedschapskist" voor het door de gemeente Roermond te voeren grondbeleid. Deze gereedschapskist is noodzakelijk om de opgaven en doelstellingen uit het gemeentelijk beleid te kunnen realiseren.

Op 9 juni 2016 is de Nota Grondbeleid Gemeente Roermond 2016 vastgesteld. In deze nota is de gemeentelijke visie betreffende het grondbeleid vastgelegd. Daarnaast is de nota bedoeld om spelregels vast te leggen voor de financiële kaders bij actief en faciliterend grondbeleid en de daarmee samenhangende middelen.
Deze nota wordt eenmaal per raadsperiode getoetst op actualiteit en zo nodig (op onderdelen) bijgesteld.
Op 15 december 2011 is de Nota bovenwijkse voorzieningen gemeente Roermond vastgesteld. Deze nota biedt een basis voor het vragen van een bijdrage bovenwijkse voorzieningen bij ruimtelijke ontwikkeling. Omdat deze nota dateert uit 2011 is een actualisatie van het beleid ten aanzien van de bijdrage bovenwijkse voorzieningen gewenst. Het vragen van een bijdrage bovenwijkse voorzieningen is een vorm van kostenverhaal en dus onderdeel van het grondbeleid. Daarom hebben wij er nu voor gekozen om dit beleid op te nemen in de nieuw vast te stellen Nota Grondbeleid.

Om de leesbaarheid van de nota zelf te vergroten hebben we er voor gekozen om een deel van de huidige nota te verplaatsen naar een tweetal bijlagen:
- Uitwerking beleid kostenverhaal
- Financiële kaders grondbeleid.

Wat verandert er in hoofdlijnen
Omdat ruimtelijk, economisch en maatschappelijk beleid elkaar raken in gebiedsontwikkelingen, leggen we in deze nota *nadruk op een brede integrale afweging*. Dit integrale denken - gericht op het bereiken van meerwaarde door het combineren van uiteenlopende doelen - staat centraal in de *nieuwe Omgevingswet*.
De komst van de Omgevingswet, maatschappelijke ontwikkelingen, wijzigende regelgeving en het feit dat ontwikkelingen steeds meer in binnenstedelijk gebied plaatsvinden, maken dat het realiseren van

gebiedsontwikkelingen steeds complexer wordt. Dit vraagt om een Nota Grondbeleid met handvaten voor een goede belangenafweging. *De nieuwe nota biedt daartoe een afwegingskader.*
Uitgangspunt van de nieuwe nota is een voortzetting van het huidige faciliterende grondbeleid, echter met *de aanvulling de mogelijkheid om voor bepaalde gebieden te kiezen voor een regie-faciliterend grondbeleid.*
Dat maakt het voor de gemeente mogelijk om aan de voorkant meer te kunnen sturen. Het biedt de mogelijkheid om marktpartijen te verleiden om te investeren in deze gebieden.
Het regie-faciliterend grondbeleid past ook binnen de gewijzigde rol van de gemeente op grond van de Omgevingswet, waarbij een actievere samenwerking met de omgeving wordt verlangd.
Van een afwachtende naar een meer regie voerende rol, waarbij aan de voorkant samen met de omgeving wordt nagedacht over initiatieven. Om in die samenwerking als volwaardig partner te kunnen functioneren is het zaak dat de gemeente een helder beeld heeft voor een bepaald gebied, voordat ontwikkelingen worden geïnitieerd.

Daarnaast bevat de nieuwe nota *handvaten om meer planmatig te gaan werken* en het grondbeleid beter in control te brengen.
Hiertoe wordt onder andere de Jaarverantwoording Grondbeleid (nu een bijlage bij de jaarrekening) omgevormd tot een *door de gemeenteraad vast te stellen Meerjarenprogramma Gebiedsontwikkelingen (MPG).* Dit MPG biedt de mogelijkheid om in te gaan op trends die van belang zijn voor gebiedsontwikkelingen en ontwikkelingen meer in samenhang te zien. Ook biedt dit MPG de mogelijkheid om prioriteiten te stellen.

Met name voor de implementatie en de uitvoering van het regie-faciliterend grondbeleid zijn middelen nodig. Voorgesteld om hiervoor structureel een bedrag in de begroting op te nemen.

Wij stellen uw raad voor:
1. de Nota's bovenwijkse voorzieningen gemeente Roermond 2011 en Grondbeleid Gemeente Roermond 2016 in te trekken;
2. de Nota Grondbeleid Gemeente Roermond 2021 vast te stellen.

Argumenten voor een nieuwe nota en voorgestelde wijzigingen

1.1 De nota is aan actualisatie toe
De huidige nota Grondbeleid is in 2016 vastgesteld. Omstandigheden en regelgeving veranderen voortdurend. Daarom is een regelmatige toetsing van het beleid op actualiteit noodzakelijk.
Afspraak is dat deze nota eens per raadsperiode wordt getoetst op actualiteit.

Uitgangspunt is om in de nieuwe nota rekening te houden met de Omgevingswet. Ook de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet is tot stand gekomen, waarvan de inwerkingtreding gelijktijdig met de Omgevingswet zal plaatsvinden. Deze Aanvullingswet bevat een aantal wijzigingen in de regeling voor het kostenverhaal. Het doel daarvan is om het kostenverhaal te vereenvoudigen, te verbeteren en flexibeler te maken.
De inwerkingtreding van de Omgevingswet is uitgesteld tot naar verwachting 1 januari 2022. Dat laat onverlet dat de nieuwe regelgeving bekend is en dat daarmee rekening gehouden kan worden in de nieuw vast te stellen Nota Grondbeleid.

De commissie BBV (met als taak om landelijk zorg te dragen voor een eenduidige uitvoering en toepassing van het Besluit Begroting en Verantwoording) heeft in 2019 een nieuwe notitie uitgebracht "Grondbeleid in begroting en jaarstukken". Het betreft een samenvoeging, aanvulling en actualisering van eerder uitgebrachte notities over grondexploitaties en faciliterend grondbeleid. Aanleiding voor de

nieuwe notitie was de behoefte aan meer duidelijkheid over de toepassing van de in 2016 gewijzigde voorschriften in het Besluit begroting en verantwoording. De nieuwe notitie bevat dus vooral verduidelijkingen en kent geen verzwaringen ten opzichte van de eerdere notities.

1.2 De nota is uitgebreid met een bestuurlijk afwegingskader.

We merken dat er steeds meer sprake is van het ontwikkelen in binnenstedelijk gebied, waarbij veel meer afstemming nodig is tussen verschillende partijen. Deze ontwikkeling vraagt om handvaten voor een goede belangenafweging. De totale programmering, zowel binnenstedelijk als daarbuiten, moet beoordeeld worden en vraagt soms om prioriteiten te stellen in gebiedsontwikkelingen.
Deze nieuwe nota biedt daartoe een afwegingskader, waarbij de financiële en maatschappelijke impact van een initiatief tegen elkaar kunnen worden afgewogen.

1.3 Voortzetting huidige grondbeleid

Roermond voert een faciliterend grondbeleid, op basis waarvan particuliere initiatieven mogelijk worden gemaakt. Plannen van initiatiefnemers worden getoetst en er worden afspraken gemaakt over de realisering van de ontwikkeling en het kostenverhaal. Deze nota biedt uitgangspunten en kaders hiervoor.
Soms is het ook nodig dat de gemeente zelf actief grondbeleid voert om, door aan- en verkoop van grondeigendom, ontwikkelingen te stimuleren. Het gaat dan om ontwikkelingen die niet door marktpartijen worden opgepakt, maar waarvan realisering gewenst is om gemeentelijke doelstellingen te realiseren. Deze nota biedt kaders voor de toepassing van deze rol.

Nieuw is dat we bij faciliterend grondbeleid onderscheid maken tussen regie-faciliterend grondbeleid (waarbij de gemeente een actieve regierol neemt om marktpartijen te bewegen om bepaalde ontwikkelingen op te pakken) en passief-faciliterend grondbeleid (waarbij de gemeente initiatieven afwacht en deze vervolgens faciliteert).
We denken dat regie-faciliterend grondbeleid kansen biedt voor locaties waarbij het van belang is dat de gemeente meer kan sturen.
Dit sluit ook aan bij de komende Omgevingswet, waarin van de gemeente een actievere samenwerking met de omgeving wordt verwacht om ontwikkelingen te realiseren. Tot de omgeving behoren niet alleen de inwoners maar ook marktpartijen die ontwikkelingen willen realiseren. Om in die samenwerking als volwaardig partner te kunnen functioneren als gemeente is het zaak dat de gemeente een helder beeld heeft voor een bepaald gebied, voordat ontwikkelingen worden geïnitieerd. Dit kan door het in de nota opgenomen regie-faciliterend grondbeleid toe te passen.

1.4 Rapportages en Meerjarenprogramma Gebiedsontwikkelingen

Aan de bestaande rapportagemomenten hebben we toegevoegd, dat een samenvatting van de kwartaalrapportages over de ruimtelijke projecten aan de raad zal worden toegezonden.
Conform de huidige nota wordt de Jaarverantwoording Grondbeleid opgesteld, die als een bijlage bij de Jaarrekening van de gemeente zit. Wij stellen voor om deze Jaarverantwoording om te vormen tot een Meerjarenprogramma Gebiedsontwikkelingen (MPG). In het MPG willen we vanuit de beleidskaders meer vooruit kijken. Dit MPG de mogelijkheid om in te gaan op trends die van belang zijn voor gebiedsontwikkelingen en ontwikkelingen meer in samenhang te zien. Ook biedt dit MPG de mogelijkheid om prioriteiten te stellen.
Vandaar dat we voorstellen om dit MPG door de raad te laten vaststellen. In de P&C cyclus zal de vaststelling hiervan worden gekoppeld aan de vaststelling van de jaarlijkse Kaderbrief, zodat langs deze weg een integrale afweging kan plaatsvinden. Het MPG wordt verwerkt in de jaarrekening (vooral terugkijkend) en in de begroting (vooral vooruitkijkend).

1.5 Kostenverhaal

Anders dan nu willen we in de fase van uitwerking van een principemedewerking gaan werken met intentieovereenkomsten (in plaats van nu in veel gevallen met een principemedewerking middels een brief). Dit geldt dan voor initiatieven waarbij het wettelijk verplichte kostenverhaal aan de orde is. Ook willen we, anders dan nu, ook in die fase al kostenverhaal toepassen, waarbij het vooral gaat over de interne ambtelijke kosten. Omdat in die fase veelal nog onvoldoende bekend is om de plankostenscan toe te kunnen passen, willen we dat doen in de vorm van vaste bedragen als voorschot op het kostenverhaal op basis van een anterieure overeenkomst. Komt die anterieure overeenkomst er, dan wordt het voorschot verrekend. Komt die er niet, dan blijft het voorschot bij de gemeente. We hebben dit gedaan omdat de ervaring leert dat juist in de uitwerking van de plannen om te komen tot een anterieure overeenkomst relatief veel ambtelijke uren nodig zijn.

1.6 De bijdrage bovenwijkse voorzieningen maakt nu deel uit van de Nota Grondbeleid

Op 15 december 2011 is de Nota bovenwijkse voorzieningen gemeente Roermond vastgesteld. Deze nota biedt een basis voor het vragen van een bijdrage bovenwijkse voorzieningen, waardoor duidelijk wordt aan welke projecten deze bijdragen worden besteed. Het vragen van een bijdrage bovenwijkse voorzieningen is een vorm van kostenverhaal en dus onderdeel van het grondbeleid. Daarom hebben wij er nu voor gekozen om dit beleid op te nemen in de nieuw vast te stellen Nota Grondbeleid.
We stellen voor om deze bijdrage te verhogen van nu € 5,00 naar € 10,00 euro per m2. Ook stellen we voor om bij sommige functies en bebouwing de bijdrage te berekenen per m2 BVO in plaats van nu in alle gevallen per m2 uitgeefbaar gebied. Hierdoor wordt bereikt dat plannen met hoogbouw meer naar draagkracht gaan bijdragen.
In de bijlage zijn enkele projecten opgenomen waar deze bijdrage aan besteed kan worden. Deze zijn opgenomen in de investeringsplanning uit de begroting 2021. In deze bijlage is ook een onderbouwing opgenomen van de voorgestelde verhoging van de bijdrage.

1.7 Stedelijke kavelruil

We hebben een nieuwe paragraaf toegevoegd over het nieuwe instrument van de Stedelijke Kavelruil uit de nieuwe Omgevingswet. Dat is een instrument vergelijkbaar met de ruilverkaveling in het landelijk gebied, alleen zonder dwingend karakter. Als bij ruilverkaveling een bepaalde meerderheid instemt doet iedereen in het gebied mee, al dan niet gedwongen. Omdat deze dwangmogelijkheid bij stedelijke kavelruil ontbreekt is de toepassing alleen op vrijwillige basis mogelijk.

1.8 Financiële aspecten.

De nadere uitwerking hiervan zit in de bijlage Financiële kaders grondbeleid. Hierin zitten voor een groot deel uitgangspunten die nu ook al in de huidige nota staan. Maar er zitten ook enkele nieuwe zaken in:

- De kosten voor de voorbereiding van een gemeentelijke grondexploitatie kunnen maximaal 5 jaar worden geactiveerd, mits voorzien van een raadsbesluit, goed gemotiveerd en passend binnen de voorwaarden uit het Besluit Begroting en Verantwoording.
- Er wordt een complex faciliterend grondbeleid ingesteld, dat is bedoeld om de kosten en opbrengsten te administreren die voortvloeien uit projecten van private initiatiefnemers. Per initiatief wordt binnen dit complex een deelproject aangemaakt. Dit complex maakt deel uit van het eerdergenoemde MPG.
- Er wordt een Reserve Gebiedsontwikkeling ingesteld. Binnen deze reserve wordt een tweetal claims onderscheiden:
  a. Bovenwijkse voorzieningen.
     In realiseringsovereenkomsten met marktpartijen vraagt de gemeente een bijdrage bovenwijkse voorzieningen. Door deze afspraken verplichten we ons als gemeente om deze bijdrage te besteden aan bovenwijkse voorzieningen.

Een afzonderlijke bestemmingsreserve hiervoor doet recht aan de vastgelegde bestemming van deze bijdragen: gedeeltelijk dekking van een aantal investeringen met een bovenwijks karakter. Bovendien schept een bestemmingsreserve duidelijkheid en transparantie. De link tussen de bijdrage enerzijds en de projecten anderzijds wordt inzichtelijk gemaakt en voorkomt daarmee verwarring. Beheersing en monitoring vanuit het controleperspectief neemt hierdoor toe. De bijdragen bovenwijkse voorzieningen die de gemeente ontvangt van marktpartijen worden gestort in deze claim. Een uitname uit deze claim kan alleen na een raadsbesluit en voor de gemeentelijke projecten zoals opgenomen in het beleid met betrekking tot kostenverhaal.
Deze bijdragen worden nu rechtstreeks in de algemene reserve gestort. Een aparte claim binnen de Reserve Gebiedsontwikkeling schept meer duidelijkheid en is transparanter bij bestedingen.

b. Risico's gemeentelijke grondexploitaties.
Om onvoorziene tegenvallers te kunnen opvangen is een buffer met een bepaalde omvang nodig. Conform het huidige beleid is hiervoor een claim gevormd binnen de algemene reserve. Formeel mag dit. Maar er is sprake van een duidelijke bestemming van dit deel van de algemene reserve: de opvang van mogelijke tekorten binnen de gemeentelijke grondexploitaties (voorzichtigheidsprincipe). Gezien deze bestemming ligt het meer voor de hand om ook deze claim onder te brengen in een bestemmingsreserve. Deze claim wordt gevoed door de storting van boekwinsten bij de verkoop van gemeentegrond binnen ruimtelijke projecten.
Voor het berekenen van de minimale omvang van de claim voor het afdekken van risico's, willen we net zoals tot 2016 weer gebruik gaan maken van de IFLO (Inspectie Financiën Lagere Overheden) methode. Omdat we over het algemeen een beperkt aantal gemeentelijke exploitaties zullen hebben is dit een vrij eenvoudig toe te passen methode.

Kanttekeningen en risico's

- Bij iedere ruimtelijke ontwikkeling waar de gemeente een faciliterende of actieve rol speelt worden vooraf de risico's, kosten en opbrengsten in beeld gebracht en als onderdeel van het afwegingskader ter besluitvorming voorgelegd.

Historisch overzicht

- Raadsbesluit van 15 december 2011 tot vaststelling van de Nota bovenwijkse voorzieningen gemeente Roermond.
- Raadsbesluit van 16 juni 2016 tot vaststelling van de Nota Grondbeleid gemeente Roermond 2016.

Financiële gevolgen

In de nieuwe Nota Grondbeleid wordt voorgesteld om het huidige faciliterend beleid voort te zetten, echter met de toevoeging dat de gemeente kan kiezen voor een regie-faciliterend beleid.
De implementatie en uitvoering van het regie-faciliterend grondbeleid brengt kosten met zich mee, denk bijvoorbeeld aan inhuurkosten van adviesbureaus bij het opstellen van gebiedsvisies. Om daadwerkelijk de keuzemogelijkheid voor een regie-faciliterend grondbeleid te hebben zijn middelen noodzakelijk om dat waar te kunnen maken.
Wij stellen voor om hiervoor structureel in de begroting een budget van jaarlijks op te nemen. Dit bedrag wordt gebaseerd op het gemiddelde van de kosten die in de jaren 2018 – 2020 voor de initiatieffase van gebiedsontwikkelingen zijn gemaakt.

Voor het jaar 2021 maakt dit bedrag onderdeel uit van de tweede begrotingswijziging naar aanleiding van de uitvoeringstoets. Voor het jaar 2022 en volgende zal dit bedrag worden meegenomen in de Kaderbrief en de meerjarenbegroting.
Na twee jaar zal de hoogte van dit structurele bedrag worden geëvalueerd en indien nodig worden bijgesteld.

Communicatie en participatie

De nota is van belang voor:
- externe partijen die in de gemeente Roermond ruimtelijke projecten realiseren;
- raads- en commissieleden;
- de interne organisatie van de gemeente.

Na vaststelling zal de nota worden gepubliceerd op de gemeentelijke website.

Uitvoering en evaluatie

Na vaststelling zal het grondbeleid worden uitgevoerd conform de uitgangspunten uit deze nota. De nota zal een keer per raadsperiode worden getoetst op actualiteit en indien nodig herzien.

Burgemeester en wethouders van Roermond,

De secretaris, De burgemeester,

ir. J.A.G.M. van Aaken M.J.D. Donders – de Leest

Bijlage(n):
- Concept raadsbesluit
- Nota Grondbeleid gemeente Roermond 2021 met bijlagen