Gemeente Bergen op Zoom

RVB23-0089

Voorlegger Raadsvoorstel

Onderwerp	: Vaststellen Nota Grondbeleid 2024
Nummer voorstel	: RVB23-0089
Datum voorstel	: 9 januari 2023
Portefeuillehouder(s)	: Dhr. J.A.A. Pals en Dhr. J.G.P. van Aken
Contactpersoon	: Dhr. H.C.P.A. van Delft
Afdeling	: Vastgoed en Grondzaken
Contactpersoon Email	: p.vandelft@bergenopzoom.nl
Contactpersoon Telefoon	: 06-12439612
Programmanummer en -naam	: 4. Woon- en leefomgeving (fysiek domein)

Voorstel:

1. De Nota grondbeleid 2024 per 29 februari 2024 vast te stellen en de Nota grondbeleid 2017 per 29 februari 2024 in te trekken.
2. De Exploitatieverordening 2001 in te trekken per 29 februari 2024.

Type voorstel:

- ☑ Kaderstellend
- ☐ Controlerend
- ☐ Rest

Zijn in het voorstel één of meer van de volgende aspecten van toepassing?

	Ja	Nee
Zijn doelen en/of effecten beschreven	☐	☑
Financiële consequenties	☐	☑
Gevolgen voor de schuldenlast	☐	☑
Inspraakverordening van toepassing	☐	☑

Communicatieparagraaf:

Het voorstel is openbaar. Het college stelt de raad voor om de Nota Grondbeleid 2024 vast te stellen ter vervanging van de Nota Grondbeleid 2017.

Samenvatting:

Met het vaststellen van de Nota grondbeleid 2024 en het intrekken van de Nota grondbeleid 2017 kan Bergen op Zoom nog beter inspelen op de marktontwikkelingen en de afnemende ruimtevraag. De bijgestelde nota grondbeleid biedt hiervoor kaders en een integrale aanpak volgens het dynamisch grondbeleid. Dit betekent dat Bergen op Zoom haar gemeentelijke rol bij een ruimtelijk initiatief mede bepaalt door de maatschappelijke- en financiële waardecreatie en de risico's die het initiatief met zich meebrengt af te wegen. Tevens wordt er

bijgedragen aan en een afwegingskader vastgesteld voor de voortgang van de bouw- en woonambities in de Toekomstvisie en het Bestuursakkoord.

Bijlagen: (geef aan of een bijlage is bijgevoegd of ter inzage is gelegd; benoem en nummer deze bijlagen)

Bijlage nr.	Omschrijving	Bijgevoegd/Ter inzage
1.	Nota grondbeleid 2024	Bijgevoegd
2.	Routekaart grondbeleid	Bijgevoegd
3.	Exploitatieverordening gemeente Bergen op Zoom 2001	Bijgevoegd

Gemeente Bergen op Zoom

RVB23-0089

Voorlegger Raadsvoorstel

Datum raadsvergadering	: 29-02-2024
Nummer	: RVB23-0089
Onderwerp	: Vaststellen Nota Grondbeleid 2024

Aan de gemeenteraad,

Voorstellen

1. De Nota grondbeleid 2024 per 29 februari 2024 vast te stellen en de Nota grondbeleid 2017 per 29 februari 2024 in te trekken.
2. De Exploitatieverordening 2001 in te trekken per 29 februari 2024.

Inleiding

De huidige Nota grondbeleid is vastgesteld in 2017. Het ruimtelijk domein is voortdurend in beweging, waarbij de (markt)omstandigheden steeds aan verandering onderhevig zijn. Om in veranderende tijden goed in te kunnen spelen op de marktontwikkelingen zijn kaders nodig. Deze kaders zijn opgenomen in deze nota grondbeleid en visueel weergegeven in de routekaart. De routekaart is als bijlage bij het voorstel toegevoegd. De Nota grondbeleid 2024 sluit aan bij de wijze waarop de ontwikkelingen de afgelopen jaren zijn uitgevoerd, we bestendigen de ingezette koers. Ook sluit de geactualiseerde nota grondbeleid aan bij de nieuwe regelgeving omtrent de Omgevingswet.

Bergen op Zoom vindt het belangrijk om een gemeente te zijn waar het fijn wonen, werken en (be)leven is. Ten aanzien van woningbouw vindt zij het belangrijk om een leefbare gemeente te zijn waar elke inwoner recht heeft op een passende woning. De gemeente heeft daarom een ambitieuze groeiopgave. De focus ligt hierbij op de realisatie van geschikte woningen en een woningbouwprogramma met daarin de inmiddels bekende 30%-40%-30% verdeling.

De invulling van de ambitie met de daarbij behorende ruimtevraag gebeurt niet vanzelf en kan de markt niet alleen oppakken. Van de gemeente wordt steeds meer verlangd om in deze ontwikkelingen regie te pakken. Dit vraagt van de gemeente om een actieve aanpak. Een aanpak waarbij zij op een integrale en gebiedsgerichte benadering telkens een afweging maakt welke houding en rol Bergen op Zoom in de ontwikkeling wil innemen. Dit vraagt om een grondbeleid dat daarbij de kaders voor een goede afweging geeft.

Als de marktomstandigheid verandert en de ruimtevraag afneemt, moet de gemeente hierop zijn voorbereid. Algemeen bezien is grondbeleid een middel om doelstellingen te kunnen bereiken. De vernieuwde nota grondbeleid moet bestand zijn tegen conjuncturele veranderingen. Veel gemeenten pasten de afgelopen jaren hun grondbeleid hierop aan door situationeel grondbeleid te voeren. Ook in Bergen op Zoom ging het grondbeleid vanaf 2017 uit van een situationele benadering. Vanuit een integrale benadering van een project werd afgewogen welke vorm van grondbeleid het meest passend was.

Met een nog duidelijker afwegingskader in de geactualiseerde nota grondbeleid zet Bergen op Zoom deze lijn voort. Binnen Bergen op Zoom geldt voortaan 'dynamisch grondbeleid'. Met het dynamische karakter bepaalt de gemeente per beleidsopgave, bestuurlijke ambitie of wens en ruimtelijk initiatief welke gemeentelijke rol en inzet van instrumenten het beste past. We onderscheiden in het dynamisch grondbeleid drie rollen. Deze drie gemeentelijke rollen zijn: actief grondbeleid, actief faciliterend grondbeleid en faciliterend grondbeleid. De rol van de gemeente kan gedurende het proces van het ruimtelijk initiatief verschuiven.

Dit betekent dat Bergen op Zoom haar gemeentelijke rol bij een ruimtelijk initiatief bepaalt door de maatschappelijke- en financiële waardecreatie en de risico's die het initiatief met zich meebrengt af te wegen. Dit kan ertoe leiden dat soms een optimaal financieel rendement leidend is en dat in andere gevallen een optimaal maatschappelijk rendement tegen aanvaardbare kosten en risico's wordt nagestreefd. De gemeente staat aan de lat voor een strategie die gericht is op een evenwichtige en daadkrachtige aanpak voor de ontwikkeling en toekomst van de gemeente. Het grondbeleid biedt hiervoor het handvat waarbij Bergen op Zoom prominent inzet op de samenwerking met marktpartijen.

Grondbeleid brengt risico's met zich mee. De Nota grondbeleid is gebaseerd op adequaat risicomanagement. Minimaal één keer per jaar voert de gemeente een risicoanalyse uit. Dit gebeurt binnen de geldende financiële en ruimtelijke (beleids-)kaders. Bij het openen van een grondexploitatie en bij de tussentijdse herziening van een grondexploitatie maakt de gemeente ook altijd een risicoanalyse. Het risicomanagement omvat het identificeren van risico's, waarbij de kans van optreden en de mogelijke financiële gevolgen worden ingeschat.

De eerste stap omvat het identificeren van de risico's. Daarna wordt berekend wat de mogelijke financiële effecten op de grondexploitatie zijn. Als een grondexploitatie beschikt over voldoende winstpotentie, dan worden de risico's hiermee opgevangen. Als het geprognosticeerde resultaat ontoereikend is, dan houdt de gemeente binnen het totale gemeentelijke weerstandsvermogen een buffer aan voor dit deel van de risico's die met de grondexploitaties gepaard gaan.

Beoogd maatschappelijk effect/doelstelling

Grondbeleid in diverse vormen heeft veel invloed op het ruimtelijk gebruik van de gemeente. De wijze waarop de invulling plaats vindt kan op diverse manieren. Met deze nota grondbeleid worden kaders gegeven hoe met de verschillende manieren kan worden omgegaan en welk soort grondbeleid wordt ingezet. Het vaststellen van deze kaders draagt bij aan transparante besluitvorming en verslaglegging. Tevens ondersteunt dit afwegingskader de voortgang van de bouw- en woonambities zoals opgenomen in de Toekomstvisie en het Bestuursakkoord.

Uitwerking voorstel

Grondbeleid is een middel om doelstellingen te kunnen bereiken. Deze doelstellingen zijn onder andere opgenomen in beleidsnota's zoals het Beleidsplan Wonen. De vernieuwde nota grondbeleid heeft als doel om maatschappelijke effecten in gebiedsontwikkelingen centraal te stellen, hierbij valt te denken aan het verbeteren van leefbaarheid, het bereiken van klimaatdoelstellingen en het bijdragen aan meer werkgelegenheid.

Om deze doelstellingen te kunnen bereiken is flexibiliteit gevraagd. Flexibiliteit om ontwikkelingen over te laten aan de markt als die de mogelijkheden ziet en wil benutten of om ontwikkelingen zelf uit te voeren als dit vanuit gemeentelijk beleid gevraagd wordt. Om dit mogelijk te maken kiest de gemeente Bergen op Zoom de rol vanuit de gemeente per project, maatwerk dus in de vorm van dynamisch grondbeleid.

Als actief grondbeleid gevraagd wordt en we als gemeente risicodragend gronden ontwikkelen ten behoeve van verkoop doen we dat op basis van een haalbaarheidsonderzoek. Na de start en het eventueel verwerven van gronden geven we deze gronden uit in concurrentie, om zo de meest optimale ontwikkeling mogelijk te kunnen maken. Bij initiatieven vanuit de markt toetsen we deze aan de ruimtelijke, programmatische en financiële kaders. Bij een positieve beoordeling wordt het vervolg ingezet en wordt een anterieure overeenkomst opgesteld. In deze overeenkomst wordt het financiële kostenverhaal overeengekomen.

In alle projecten kunnen zich onvoorziene zaken voordoen, bij actief grondbeleid zijn de risico's over het algemeen groter dan bij faciliterend grondbeleid. Voor beide vormen geldt dat we inzetten op risicomanagement. Over de omvang en de beheersmaatregelen wordt de gemeenteraad periodiek geïnformeerd. Op verschillende wijzen wordt verantwoording afgelegd omtrent het grondbeleid.

De Nota grondbeleid 2024 sluit aan bij de reeds ingezette koers en ambities voor de woningbouwversnelling. In de bijgestelde nota grondbeleid is ten opzichte van de voorgaande nota een vereenvoudiging aan kaders opgenomen, welke geen afbreuk doet aan de bevoegdheden van de gemeenteraad. In de nota is extra aandacht geschonken aan het integreren van de wet- en regelgeving van de Omgevingswet en het uitvoeren van risicomanagement, en ook hoe met strategische verwervingen wordt omgegaan.

Bij nieuwe voorstellen voor een gebiedsontwikkeling wordt er rekening gehouden met de effecten op de financiële positie en de kengetallen zoals opgenomen in het Bestuursakkoord (solvabiliteit, schuldquote, kengetal grondexploitatie).

In 2023 is gebleken dat er vanuit het verleden nog een Exploitatieverordening 2001 bestaat. Hoewel deze verordening door gewijzigde regelgeving niet meer kan en wordt toegepast, is deze regeling ten onrechte kennelijk nooit ingetrokken. Actualisatie en omgevingswetproof maken van de verordening staat op de Langetermijnplanning, maar dat is dus niet noodzakelijk en ook niet mogelijk.

Veel gemeenten hadden een dergelijke Exploitatieverordening onder de Wro. In deze wet was het kostenverhaal voor een gemeente namelijk niet geregeld en kon de gemeente op basis van de verordening haar kosten verhalen. Met de komst van de Wro in 2008 is dit veranderd. De grondslag van het kostenverhaal is in deze wet opgenomen en daarmee dus ook de noodzaak voor een exploitatieverordening.
De exploitatieverordening kon dus worden ingetrokken, en nog wel van toepassing worden verklaard op overeenkomsten die waren gesloten voor inwerkingtreding van de Wro. Dat is bij ons niet aan de orde. Dit betekent dat deze exploitatieverordening kan worden ingetrokken.

Consequenties van het voorstel

De voorliggende nota grondbeleid sluit aan bij de gewijzigde regelgeving rondom de verantwoording en

Omgevingswet en geeft duidelijke kaders voor de inzet van het grondbeleid om maatschappelijke doelstellingen optimaal te kunnen realiseren. Hiermee kunnen we inspelen op de marktontwikkelingen en is er op basis van een afwegingskader flexibiliteit om de meest optimale wijze van ontwikkeling te kiezen en te hanteren.

Duurzaamheid

Algemeen bezien is grondbeleid een middel om doelstellingen te kunnen bereiken. Deze doelstellingen zijn onder andere opgenomen in beleidsplannen zoals het Duurzaam Vastgoed. De vernieuwde nota grondbeleid heeft als doel om maatschappelijke effecten in gebiedsontwikkelingen centraal te stellen, hierbij valt ook te denken het bereiken van klimaatdoelstellingen.

Risico paragraaf

Geïdentificeerde risico's

Risico-onderdelen	NvT	Laag	Neutraal	Hoog
1. Realiseren maatschappelijke effecten		X		
2. Politiek-bestuurlijk en draagvlak		X		
3. Imago gemeente		X		
4. Algemene en externe omgeving		X		
5. Veiligheid		X		
6. Financiën		X		
7. Juridisch		X		
8. Planning		X		
9. Kwaliteit uitvoering		X		
10. Capaciteit organisatie en samenwerking partners		X		

Alternatieven

Feitelijk gezien is het alternatief om de huidige nota grondbeleid alleen aan te passen aan de Omgevingswet. Maar deze bijgestelde nota geeft een duidelijker afwegingskader en instrumenten om met dynamisch grondbeleid op een transparante wijze en volgens de nieuwe regelgeving vorm te kunnen geven aan de juiste gebiedsontwikkelingen binnen de gemeente Bergen op Zoom.

De Nota grondbeleid 2024 betekent, naast de aanpassingen in verband met de Omgevingswet, ook een overstap van situationeel grondbeleid (waarin actief en faciliterend grondbeleid was opgenomen) naar dynamisch grondbeleid. Dat betekent dat aan het situationeel grondbeleid de tussenvariant 'actief faciliterend grondbeleid' wordt toegevoegd met bijbehorend afwegingskader. Met het dynamische karakter bepaalt de gemeente per beleidsopgave, bestuurlijke ambitie of wens en ruimtelijk initiatief welke gemeentelijke rol en inzet van instrumenten het beste past

Het alternatief om de huidige nota alleen aan te passen aan de Omgevingswet is feitelijk gezien wel een alternatief maar wordt afgeraden omdat er dan geen kwaliteitsimpuls van het grondbeleid wordt gerealiseerd, de

overstap naar dynamisch grondbeleid dan niet wordt gemaakt en er dan geen duidelijk afwegingskader voor het te voeren grondbeleid wordt geïmplementeerd.

Een ander alternatief zou bovendien kunnen zijn om een grondbeleid te implementeren waarin nadrukkelijk vooraf al een keuze wordt gemaakt voor ofwel uitsluitend actief grondbeleid, ofwel alleen passief grondbeleid (in plaats van dynamisch grondbeleid). Bewust is daarvoor in dit voorstel niet gekozen. Het dynamisch grondbeleid zoals nu is voorgesteld biedt immers de mogelijkheid om per gebiedsontwikkeling op basis van het afwegingskader een gefundeerde keuze te maken voor een rol en instrument, passend bij die specifieke situatie of ontwikkeling. In het dynamisch grondbeleid kan dat dus bij een bepaalde ontwikkeling meer actief zijn, terwijl bij een andere ontwikkeling meer passief mogelijk passender is. Het dynamisch grondbeleid biedt de mogelijkheid om die afweging en keuze per ontwikkeling te maken.

Een ontwerpbesluit bieden wij u hierbij ter vaststelling aan.

Het college van burgemeester en wethouders van Bergen op Zoom,

De secretaris,

Dhr. mr. drs. ing. M. van Vliet

De burgemeester,

drs. M. Mulder MSc.

Gemeente Bergen op Zoom

RVB23-0089

Raadsvoorstel

De raad van de gemeente Bergen op Zoom;

gezien het voorstel van het college van 9 januari 2024, nr. RVB23-0089;

BESLUIT:

1. De Nota grondbeleid 2024 per 29 februari 2024 vast te stellen en de Nota grondbeleid 2017 per 29 februari 2024 in te trekken.
2. De Exploitatieverordening 2001 in te trekken per 29 februari 2024.

Aldus vastgesteld in de openbare vergadering van 29 februari 2024

De griffier,

Mevr. drs. E.P.M. van der Meer

De voorzitter,

Mevr. Drs. M. Mulder MSc.