

Kennisgeving aan de gemeenteraad

Documentnummer: 201519763

Zaaknummer: Z/21/082899

Portefeuillehouder(s): J. Goossen

Voor vragen

Naam: J. Wagemakers
Telefoon: (088) 695 3000
E-mail: j.wagemakers@1stroom.nl

Komt niet terug tot besluitvorming in de raad

Onderwerp: Fonds betaalbare woningbouw

Aanleiding voor deze kennisgeving

In de Structuurvisie Duiven 2015 (hierna: de structuurvisie) is beleid vastgelegd over het door de gemeente te voeren kostenverhaal op basis van, onder meer, het instrument van 'Financiële bijdrage'. Op basis van dit beleid is een Fonds betaalbare woningbouw (hierna: het Fonds) ingesteld. Uitgangspunt in dit beleid is dat per woninglocatie ten minste 50% van het aantal woningen wordt gerealiseerd in de betaalbare categorie. Wordt op een locatie minder dan 50% betaalbare woningbouw gerealiseerd, dan dient vanuit die locatie een financiële bijdrage aan het Fonds te worden geleverd. Die bijdrage is bepaald op € 10.000,- voor elk ontbrekende woning in het betaalbare woningbouwsegment. Het gaat daarbij zowel om sociale huur als om sociale koop. Dit is vastgelegd in paragraaf 6.9.6 van de structuurvisie.

Door de gemeenteraad is op 18 februari 2020 een motie aanvaard, waarbij het college wordt opgeroepen om:

[Begin citaat]

- uiterlijk bij de behandeling van de voorjaarsnota te komen met een actualisering van de berekeningswijze zoals genoemd in paragraaf 6.9.6 onder A van de Structuurvisie;
- deze nieuwe berekeningswijze als uitgangspunt te nemen voor de nog in procedure te brengen (ontwerpbestemmingsplan ter inzage) van nieuwe woningbouwplannen.

[Eind citaat]

Doel van deze motie was om meer middelen te generen voor het Fonds.

Begin 2020 is aan uw raad door wethouder Goossen mondeling meegedeeld dat er op dit moment wordt gewerkt aan het opstellen van de Omgevingsvisie die de structuurvisie gaat vervangen. Hierin zou de bijdrage aan de fondsen ook aan de orde kunnen komen. Daarom is de beantwoording van de vraag meegenomen in dit proces. Dit werd mede ingegeven doordat de wetgeving over financiële bijdragen aan fondsen in 2020 nog aan veranderingen onderhevig waren. Anno nu is er meer duidelijk over de richting van de financiële bijdragen aan fondsen onder de Omgevingswet. We zien op dit moment echter geen reden om berekeningswijze van de bijdrage aan het fonds betaalbare woningbouw nu aan te passen.

¹ Bij 'financiële bijdragen' worden de opbrengsten door de gemeente gebruikt voor bijdragen aan publieke voorzieningen. Deze bijdragen komen bovenop de verhaalde kosten vanuit kostenverhaal;

Ons advies is de uitvoering van deze motie mee te nemen in het proces richting de invoering van de Omgevingswet. De financiële bijdragen aan fondsen dienen namelijk een basis te kennen in de Omgevingsvisie of een vast te stellen Programma². Gezien de uitwerking van de Omgevingsvisie zou er voor de financiële bijdragen aan fondsen een Programma kunnen worden vastgesteld, waarin de systematiek en toepassing van deze vorm van kostenverhaal (juridisch) wordt verankerd. Dit Programma is een nieuw instrument welke voor deze toepassing dan begin 2022 dient te worden vastgesteld.

De reden om het aanpassen van de berekeningswijze van het kostenverhaal niet al op korte termijn door te voeren, is dat wordt voorzien dat in de periode tot de Omgevingswet in werking treedt, er weinig woningen zullen worden gerealiseerd op particuliere gronden waarop deze rekenwijze vanuit de structuurvisie van toepassing is.

In deze kennisgeving wordt nader ingegaan op de motie, daarbij wordt onderscheid gemaakt in twee vragen:

- Kan de motie makkelijk uitgevoerd worden, of moeten er de nodige procedures voor worden doorlopen?
- Wat staat ons te wachten met de invoering van de Omgevingswet in relatie tot het kostenverhaal in relatie tot fondsvorming?

Relevant beleidskader

Structuurvisie Duiven 2015

Inhoud van mededeling

Het instrument 'fonds sociale woningbouw'

Om de vragen uit de motie te kunnen beantwoorden is het relevant om eerst (de juridische status van) het huidige instrumentarium toe te lichten. De gemeente maakt met haar fonds betaalbare woningbouw³ gebruik van bovenplanse verevening wat kwalificeert als zogenaamde 'bijdrage ruimtelijke ontwikkeling'. Deze kent een wettelijke basis in de Wet ruimtelijke ordening (Wro). Hierin is voor het kostenverhaal onderscheid gemaakt tussen het privaatrecht (het sluiten van een anterieure overeenkomst) en het publiekrecht (het vaststellen van een exploitatieplan). De bijdrage ruimtelijke ontwikkeling kan enkel worden toegepast in het privaatrecht. De Wro stelt als voorwaarde voor het toepassen van 'bijdragen ruimtelijke ontwikkeling' de vereiste dat dit een basis dient te kennen in de gemeentelijke structuurvisie.

Verder gelden de volgende algemeen geldende spelregels, afgeleid uit jurisprudentie en andere wetgeving:

- Er dient sprake te zijn van een afdracht aan de gemeente;
- Het dient betrekking te hebben op de kosten voor de grondexploitatie (aangezien dit de reikwijdte is waar het kostenverhaal over gaat);
- De ontvangen bijdragen dienen door de gemeente te worden besteed aan de doelen waarvoor de bijdrage beoogd is;
- De gemeente kent bij het toepassen van deze systematiek een zekere realisatieplicht: de grondeigenaar betaalt de gemeente voor het realiseren van sociale woningbouw elders;

² Een programma is een instrument voor beleidsontwikkeling. Met een programma kun je bijvoorbeeld een doel uit de Omgevingsvisie nader invullen. In een programma bepaal je wat, hoe, wanneer en met welke middelen je een bepaald beleidsdoel wil bereiken. Dit kan een programma voor de hele gemeente zijn of voor een specifiek gebied

³ De grens voor betaalbaar is met de Liemerse Woonagenda bepaald op max € 250.000,-.

- De gemeente dient de bijdragen aan het fonds en onttrekkingen uit het fonds te kunnen verantwoorden, wanneer daar naar gevraagd wordt.

In de structuurvisie wordt gesteld dat er, gemeente breed, ruimtelijke en functionele samenhang is tussen enerzijds betaalbare en anderzijds niet-betaalbare woningbouw, waarbij het in de praktijk niet uitvoerbaar is om 50% betaalbare woningbouw in elk afzonderlijk woningbouwplan te realiseren. Om die reden wordt geopteerd voor bovenplanse verevening. De bijdrage aan het Fonds is bepaald op basis van een (gemiddelde) onrendabele top van een sociale woning, die ligt op € 40.000. Gesteld wordt dat: *“Aangezien de woningbouwcorporatie ook bijdraagt in de aftopping (aanneem 50%) en de totale nieuwbouw voor 50% uit sociale koop/huur dient te bestaan, is $50\% \times 50\% \times € 40.000,-$, ofwel € 10.000,- nodig als compensatie per ontbrekende betaalbare woning.”*

Voorbeeld:

Op een locatie worden 4 woningen gebouwd, welke alle een hoger VON-prijs hebben dan € 250.000. Dit betekent dat er € 20.000 ‘gestort’ moet worden in het Fonds. Er zou namelijk 50% van de woningen in de betaalbare sfeer moeten zijn. Dit is niet het geval. Dus op toch aan deze 50%-regel te voldoen, dient over 2 woningen ($4 \text{ woningen} \times 50\%$) € 10.000 betaald te worden aan het Fonds.

De beantwoording van de twee vragen

1. *Kan de motie makkelijk uitgevoerd worden, of moeten er de nodige procedures voor worden doorlopen?*

Zoals gesteld is wettelijk bepaald dat de ‘bijdrage ruimtelijke ontwikkeling’ een basis kent in de structuurvisie. In de structuurvisie van de gemeente Duiven is vastgelegd dat de gemeente bij anterieure overeenkomsten het uitgangspunt hanteert om het vaste bedrag van € 10.000 per ‘ontbrekende’ betaalbare woning te vragen als compensatie. Indien de gemeente de berekeningssystematiek wenst aan te passen, dient hiervoor dus de structuurvisie op dit punt te worden aangepast / geactualiseerd. Op het moment dat de structuurvisie niet wordt herzien, maar de berekeningssystematiek wel wordt aangepast loopt de gemeente een juridisch risico. Er zou in dat geval voor de nieuwe berekeningssystematiek geen wettelijke grondslag meer zijn waardoor een initiatiefnemer zich kan beroepen op een onverschuldigde betaling. Als dit beroep gegrond zou worden bevonden kan de gemeente, in het meest verregaande geval, verplicht worden de bijdrage die door initiatiefnemer is gedaan terug te betalen.

Gezien de aanstaande Omgevingswet (en het traject voor het opstellen van de Omgevingsvisie) is het onlogisch om momenteel een actualisatie van de huidige structuurvisie vast te stellen. Om die reden is in een eerder stadium ambtelijk geadviseerd om in dit stadium geen aanpassing te plegen aan de berekeningswijze van de financiële afdracht in het fonds, maar na te denken op welke wijze het instrumentarium krachtig kan worden neergezet onder de Omgevingswet. Aanvullend op deze inhoudelijke afweging, geldt dat in de komende periode (tot aan de Omgevingswet) maar heel beperkt ontwikkelingen worden verwacht waarvoor dit instrument mogelijk ingezet kan worden. Het merendeel van de woningbouwontwikkelingen die in 2021 en 2022 worden voorzien, betreffen gronden die in eigendom zijn van de gemeente. Het gaat hierbij dus om gemeentelijke grondexploitaties, waarbij ook nog eens voldoende betaalbare woningen worden gebouwd. Hierdoor is een afdracht aan het fonds betaalbare woningbouw niet van toepassing. Daarnaast blijkt ook nog uit de plannen die op dit moment onder handen zijn, dat een bijdrage niet nodig is uit dit fonds.

Wat kan er in de tussentijd wel?

Aangezien de gemeente tot doel heeft om per saldo méér betaalbare woningbouw te realiseren, kan zij daar haar publiekrechtelijk afdwingbaar instrumentarium uit de Wro voor inzetten. In het bestemmingsplan mag namelijk een percentage sociale huur-, sociale koop- en middenhuurwoningen worden opgenomen dat op een locatie dient te worden gerealiseerd. Hiervoor dient de gemeente wel aansluiting te zoeken bij de definities die voor deze categorieën zijn gehanteerd in het Besluit ruimtelijke ordening. Verder kunnen (middels een exploitatieplan) zelfs de precieze aantallen en situering van deze woningen worden vastgelegd in bindende regels. De gemeente beschikt hiermee over krachtig instrumentarium om de gestelde doelstellingen over het 50%-percentage betaalbare woningbouw ook om te zetten in maatregelen bij bestemmingsplannen voor woningbouwontwikkelingen. Hierdoor kan bij ontwikkelingen van enige omvang altijd gezorgd worden dat er voldoende betaalbare woningen in het plan zelf worden gerealiseerd waardoor van een afdracht aan het fonds betaalbare woningbouw geen sprake is. De toepassing zou toe moeten zien op locaties waarvoor het ontwikkelen van 50% betaalbare woningbouw geen mogelijkheid is, bijvoorbeeld omdat de ontwikkeling kleinschalig is. 50% sociale huur op een ontwikkeling van 10 woningen is ruimtelijk lastig in te passen en woningcorporaties zullen vanuit beheersoverwegingen niet geïnteresseerd zijn in dergelijke aantallen. Zoals reeds gesteld is de verwachting dat dit type locaties gering zijn (tot aan de invoering van de Omgevingswet).

2. Wat staat ons te wachten met de invoering van de Omgevingswet in relatie tot het kostenverhaal in relatie tot fondsvorming?

In het kader van de geplande invoering van de Omgevingswet is, op basis van een amendement, voorzien in een nieuwe wettelijke basis voor kostenverhaal voor zogenaamde 'financiële bijdragen aan ontwikkelingen'. Hiermee wordt het mogelijk om deze categorie van kosten ook publiekrechtelijk te verhalen, waarmee gemeenten over een instrument beschikken die fungeert als 'stok achter de deur'. Tegelijkertijd betekent dit echter dat de spelregels scherper worden, de verantwoordingseisen hoger worden en de toepassingsmogelijkheden aanzienlijk beperkt worden.

De toepassing van een vereveningsfonds voor sociale woningbouw is opgenomen op een limitatieve lijst van mogelijke toepassingsgronden. Het gaat dan wel uitsluitend om de ontwikkeling van sociale huurwoningen (en niet 'betaalbare woningen'). Voor de uitwerking van deze financiële bijdragen (voor de publiekrechtelijke toepassing) is een concept-amvb (algemene maatregel van bestuur) opgesteld, waarin de spelregels en randvoorwaarden zijn opgenomen. Deze zijn samengevat als volgt:

- Het toepassen van kostenverhaal voor financiële bijdragen is een bevoegdheid, géén verplichting;
- Een gemeente mag een vereveningsfonds voor sociale woningbouw toepassen, zolang dit een basis kent in de Omgevingsvisie of een Programma⁴;
- De afdrachten dienen te worden besteed aan ofwel toegenomen tekorten in gemeentelijke grondexploitaties (omdat daar méér sociale woningen worden gerealiseerd), ofwel aan de realisatie van openbare voorzieningen waar een particuliere ontwikkeling geen kostenverhaal over kan betalen. Per saldo mag de gemeente daarmee alleen 'zelf' het geld uitgeven en niet een afdracht van particuliere ontwikkeling A besteden aan particuliere ontwikkeling B.
- Er dient sprake te zijn van het verhalen van een 'redelijke financiële bijdrage'⁵;

⁴ Een Programma is een nieuw beleidsinstrument in de Omgevingswet. In een Programma wordt de uitwerking van beleid voor ontwikkeling, gebruik, beheer, bescherming en / of behoud van de fysieke leefomgeving opgenomen en worden maatregelen benoemd die leiden tot de gewenste kwaliteit van de leefomgeving.

⁵ Uit artikel 13.23, derde lid, van de Omgevingswet volgt dat financiële bijdrage niet hoger mag zijn dan de waardevermeerdering van de grond of de opbrengsten op de locatie waar de bouwactiviteit wordt verricht. Dat is dus een specifieke vorm van het proportionaliteitsbeginsel. Omdat toepassing van de regeling kostenverhaal van afdeling 13.6 van de

- In het Omgevingsplan moeten de activiteiten en concrete ontwikkelingen waaraan wordt bijgedragen worden vastgelegd (concreet en locatie-specifiek) én dient een regeling te worden opgenomen hoe de eindafrekening wordt vastgelegd;
- Een gemeente belast gemeentelijke grondexploitaties op een zelfde wijze als particuliere ontwikkelingen worden belast;
- Er dient publieke verantwoording te worden afgelegd over de besteding van de financiële bijdragen (geoomerkte bedragen);

Voor de gemeente biedt dit enerzijds kansen om het huidige instrumentarium steviger neer te zetten en indien noodzakelijk ook publiekrechtelijk af te dwingen. Het zou daarmee een bijdrage kunnen leveren aan de volkshuisvestelijke doelstellingen omtrent sociale woningbouw. Anderzijds dient er een strakker regime van onderbouwing, toepassing en verantwoording te worden gehanteerd. Bovendien ligt het voor de toepassing voor de hand dat de gemeente compensatie plaats laat vinden op locaties waar zij zelf de grondexploitatie beheert. Met deze spelregels verandert er daarmee niks aan de gronduitgiftepreizen voor sociale woningbouw die worden gehanteerd, de gemeente wordt enkel gecompenseerd voor aantoonbare tekorten in de grondexploitatie als gevolg van een toenemend percentage sociale woningbouw in het totale programma.

De toegelichte spelregels volgen uit de meest recente concept-AmvB, welke is gepubliceerd in januari 2021. Een definitieve AmvB is er nog niet en wordt pas na de zomer van 2021 verwacht. Hierin zullen de spelregels voor het toepassen van financiële bijdragen mogelijk worden aangepast ten opzichte van de huidige concept-AmvB. Tegelijkertijd dienen financiële bijdragen een basis te hebben in de Omgevingsvisie of een Programma. Doordat de Omgevingsvisie van Duiven reeds in ontwikkeling is, is het niet mogelijk om de definitieve spelregels voor financiële bijdragen hier op een goede manier in te verankeren. Dit betekent dat voor toepassing van het instrument financiële bijdragen een Programma nodig is.

Resumerend: perspectief voor de korte en langere termijn

Het uitvoeren van de motie onder de Wro is alleen mogelijk als de structuurvisie wordt herzien. Wanneer de gemeente zonder deze herziening de te hanteren afkoopsom voor sociale woningbouw aanpast, loopt zij grote juridische risico's en kan zij, in het meest vergaande geval, tot terugbetaling verplicht worden. Een herziening van de berekeningswijze voor een afdracht in het fonds betaalbare woningbouw in de huidige structuurvisie kan middels een separaat besluit, hiervoor hoeft niet de structuurvisie integraal te worden herzien. Wel dient het nieuw te hanteren bedrag goed onderbouwd te worden, waarbij het de vraag is in hoeverre een dergelijke onderbouwing tot een (substantieel) hoger bedrag dan de huidige € 10.000 per woning gaat leiden. Tenslotte zijn er in de periode tot aan de Omgevingswet slechts een beperkt aantal concrete particuliere en/of kleinere ontwikkelingen. De aanpassing van de structuurvisie zal daarmee ook maar beperkt extra middelen genereren.

In het kader van de geplande invoering van de Omgevingswet is, op basis van een amendement, voorzien in een nieuwe wettelijke basis voor kostenverhaal voor zogenoemde financiële bijdragen aan ontwikkelingen. Hierbij is ook de toepassing van een vereveningsfonds voor betaalbare woningbouw genoemd. Dit dient een basis te kennen in de Omgevingsvisie of een Programma. Gezien de door de gemeente beoogde toepassing van een vereveningsfonds voor betaalbare woningbouw in de komende jaren is het van belang nu reeds rekening te houden met de gevolgen van het te wijzigen wettelijke kostenverhaalsinstrumentarium onder de Omgevingswet. Voorgesteld wordt dan ook de

Omgevingswet wettelijk verplicht is gesteld, gaat het hier om datgene wat overblijft nadat het kostenverhaal is toegepast. Per geval zal beoordeeld moeten worden wat gelet op de (markt)omstandigheden een redelijke financiële bijdrage is.

opzet en werking van het Fonds nader te bezien in relatie met de voorgestelde wettelijke kostenverhaalsregeling in de nieuwe Omgevingswet. Hier kan uitvoering aan worden gegeven zodat dit instrument bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet is uitgewerkt. Dit biedt de gemeente vanaf dat moment de positie om deze bijdrage niet alleen privaatrechtelijk te verhalen (op basis van overeenstemming met ontwikkelaar), maar als het moet publiekrechtelijk af te dwingen.

Duiven, 6 juli 2021.

Burgemeester en wethouders van Duiven,



ing. C.J.(Chris) Papjes
secretaris



mr. H.B. (Huub) Hieltjes
burgemeester