

Informatienota voor de raad

Datum 29 oktober 2020

Onderwerp	Opstellen nota kostenverhaal Govo
Versienummer	V2.0

Portefeuillehouder K. Sloots

Informant A.C.M. van Roon
Afdeling Vastgoed
Telefoon 038 498 2418
Email ACM.van.Roon@zwolle.nl
Bijlagen

Wij stellen u voor kennis te nemen van:

De ontwikkeling van een Nota kostenverhaal Govo.

Datum 29 oktober 2020

[Toelichting op het voorstel](#)

Inleiding

Op dit moment spelen een aantal ontwikkelingen die aanleiding zijn voor een zoektocht naar (nieuwe) instrumenten voor kostenverhaal:

- De nieuwe Omgevingswet luidt een nieuwe periode in, met een nieuwe manier van denken en werken. Het 'wat en waarom' staat meer centraal dan het 'hoe'. Er wordt meer nadruk gelegd op de fysieke leefomgeving, er wordt meer ingezet op integrale samenhang en transparantie en er is ook meer ruimte voor de invulling van het kostenverhaal.
- De stad kent verstedelijkingsambities waarbij verdichting en kwantiteit hand in hand moeten gaan met voorzieningen en kwaliteit. Deze ambities zijn complex en kosten veel geld, en vragen daarom om gerichte plan- en budgetvorming.
- Voor de verstedelijkingsopgave en ruimtelijke-/strategische opgaven wordt een strategische investeringsagenda opgesteld. Daarbij hoort een nieuwe afweging rondom het gemeentelijke (financiële) sturingsinstrumentarium.
- Het Rijksbeleid is steeds meer gericht op alternatieve bekostigingsinstrumenten waarbij baathebbers (meer) gaan meebetalen.

Naar aanleiding van bovenstaande is verkend of en op welke wijze een nota kostenverhaal Govo (nota kostenverhaal Govo) (ook wel bekend als Nota Bovenwijks) kan bijdragen aan het verhalen van kosten en daarmee kan bijdragen aan het bereiken van onze ruimtelijke doelen. Middels het instellen van Nota kostenverhaal Govo en het daarbij behorende "Fonds Gebiedsoverstijgende voorzieningen" krijgt u bredere mogelijkheden om de ambities – oa verwoord in de Omgevingsvisie – ook daadwerkelijk te realiseren. Een nota kostenverhaal Govo biedt de mogelijkheid om kosten voor bijvoorbeeld infrastructuur en openbare ruimte (gebiedsoverstijgend) te verhalen en daarmee meer grip te krijgen op de financiering van gebiedsontwikkeling. Dit is op dit moment onvoldoende mogelijk wat potentiële beperking in de groeiambities met zich meebrengt en niet in lijn ligt met de landelijke trends en wetgeving.

Met het besluit van het college tot het opstellen van de Nota kostenverhaal Govo, wordt nu over gegaan tot een strategische maar ook praktische verdiepingsslag, zodat u medio 2021 tot een weloverwogen en gemotiveerde beslissing kunt komen over de inhoud en het vaststellen van de Nota kostenverhaal Govo. Middels deze informatienota geven wij u nadere duiding van de inhoud van de op te stellen Nota kostenverhaal Govo.

Kernboodschap

Kennis te nemen van nut en noodzaak inzake het ontwikkelen van een Nota kostenverhaal Govo.

Situatie

De gemeente Zwolle is volop in ontwikkeling en heeft hoge verstedelijkingsambities. We hebben de ambitie om te groeien en daar werken we samen met investeerders en initiatiefnemers aan. Verdichting en kwantiteit moeten hand in hand gaan met voorzieningen en kwaliteit. Om tijdens de schaa sprong de stad leefbaar, gezond en aantrekkelijk te houden is het noodzakelijk voor de gemeente Zwolle om te investeren in gebiedsoverstijgende voorzieningen zoals infrastructuur en openbare ruimte. Wat onder een voorziening wordt gerekend is omschreven in artikel 6.2.4 Bro. U kunt daarbij denken aan het aanleggen en aanpassen van wegen, openbare ongebouwde

Datum 29 oktober 2020

parkeergelegenheden, pleinen, trottoirs, bruggen, wegen, kades, fietstunnels, groenvoorzieningen, parken, speelplaatsen, straatmeubilair, kunstobjecten en openbare niet-commerciële sportvoorzieningen. Er wordt gesproken over **gebiedsoverstijgende voorzieningen** als het gaat om voorzieningen die niet aan een enkel gebied zijn toe te schrijven. Deze voorzieningen zijn goed voor de inwoners van Zwolle, maar ook voor de investeerders/initiatiefnemers. Het houdt de stad aantrekkelijk om in te wonen en te verblijven. Goede voorzieningen in een gebied dragen op een positieve wijze bij aan de kwaliteit van de omgeving en hebben een waarde verhogend effect op vastgoed in de omgeving.

Deze ambities zijn complex en kosten veel geld, en vragen daarom om gerichte plan- en budgetvorming. De voorzieningen zullen immers financieel realiseerbaar moeten zijn. Er is in feite sprake van afhankelijkheid; de financiële dekking die bepalend is voor het voorzieningenniveau is mede bepalend voor het aantal woningen en bedrijven dat gebouwd kan worden en hoe snel dit kan gebeuren.

Voor de verstedelijkingsopgave en ruimtelijke-/strategische opgaven wordt een strategische investeringsagenda opgesteld. Daarbij hoort ook een nieuwe afweging rondom het gemeentelijke (financiële) sturingsinstrumentarium. De gemeente investeert uiteraard zelf door middel van eigen middelen en subsidies. Daarnaast bestaat de wettelijke mogelijkheid om aan initiatiefnemers een bijdrage te vragen. Het is voor de handliggend dat initiatiefnemers die financieel voordeel hebben bij het ontwikkelen van vastgoed (o.a. ontwikkelaars van reguliere woningbouw, kantoren en commerciële voorzieningen) ook bijdragen aan deze voorzieningen. De investeringen in gebiedsoverstijgende voorzieningen door de gemeente maken bouwprogramma's mogelijk en dragen ook bij aan de waardevermeerdering van vastgoedprojecten.

Het Rijksbeleid is steeds meer gericht op alternatieve bekostigingsinstrumenten waarbij baathebbers (meer) gaan meebetalen. Daarbij luidt de nieuwe Omgevingswet een nieuwe periode in, met een nieuwe manier van denken en werken. Het 'wat en waarom' staat meer centraal dan het 'hoe'. Er wordt meer nadruk gelegd op de fysieke leefomgeving, er wordt meer ingezet op integrale samenhang en transparantie en er is ook meer ruimte voor de invulling van het kostenverhaal. De omgevingswet is gericht op integrale gebiedsontwikkeling. Met een Nota kostenverhaal Govo kan op bovenstaande worden ingespeeld.

Kostenverhaal in zijn algemeenheid

Onder de huidige Wet ruimtelijke ordening (Wro) is de grondexploitatiewet opgenomen. In de wet is de verplichting opgenomen tot het verhalen van kosten bij particuliere gebiedsontwikkelingen. Het kostenverhaal bij initiatieven kan plaatsvinden bij zogeheten aangewezen "bouwplannen". De verhaalbare (grondexploitatie)kosten bestaan zowel uit de kosten voor ruimtelijke plannen, plankosten, planschade en infrastructuur en voorzieningen die direct te koppelen zijn aan het exploitatiegebied (gebiedseigen kosten), als uit kosten van voorzieningen die een gebiedsoverstijgend karakter hebben en meerdere exploitatiegebieden dienen. De Wro biedt een publiekrechtelijke basis, maar de wetgever heeft daarbij aangegeven dat het maken van vrijwillige afspraken via een anterieure overeenkomst de voorkeur heeft. Een nota kostenverhaal Govo is bruikbaar voor zowel de privaatrechtelijke als de publiekrechtelijke route.

Nota kostenverhaal Govo

Een nota kostenverhaal Govo biedt de basis voor het verhalen van kosten van gebiedsoverstijgende voorzieningen. Het gaat om voorzieningen ten bate van de hele stad, die ten dele toerekenbaar zijn

Datum 29 oktober 2020

aan een nieuwe locatieontwikkeling en ten dele aan bestaande of andere nieuwe wijken. Bestaande woningen en bedrijven hebben ook profijt van de nieuw aan te leggen voorzieningen.

Om een juridische basis voor het verhalen van deze kosten via een exploitatieplan (publiekrechtelijk kostenverhaal via de huidige wet) te hebben is een onderbouwing nodig in een beleidsnota (de zogenaamde Nota Bovenwijks/kostenverhaal gebiedsoverstijgende voorzieningen). Daarin moeten dan de gebiedsoverstijgende voorzieningen opgenomen staan, die omgeslagen kunnen worden op nieuwe ontwikkelingen. Om een nieuwe ontwikkeling bij te laten dragen aan een gebiedsoverstijgende voorziening zijn de zogenaamde PPT-criteria van toepassing:

- **Profijt**, heeft de ontwikkeling profijt heeft van een voorziening,
- **Proportionaliteit**, in welke mate moet de ontwikkeling naar rato bijdragen aan de voorziening,
- **Toerekenbaar**, in welke mate moet er bijgedragen worden aan de ontwikkeling.

Een Nota kostenverhaal Govo zorgt voor een eenduidige methode en transparantie richting initiatiefnemers. De initiatiefnemers weten dan voordat ze aan een nieuwe ontwikkeling beginnen hoeveel ze moeten bijdragen aan gebiedsoverstijgende voorzieningen. Daarbij wordt het risico op ad hoc afspraken in het private traject of te grote verschillen in toepassing van de wettelijke regels per afzonderlijke situatie voorkomen.

Huidige werkwijze

Onder de huidige Wet ruimtelijke ordening heeft de gemeente Zwolle tot op heden enkel gewerkt met het verhaal van kosten via het sluiten van anterieure overeenkomsten (private spoor). Alhoewel het invoeren van een fonds reeds met het invoeren van de Wro (2008) is onderzocht, zijn de voorbereidende werkzaamheden hiervoor in 2012 (ten tijde van de recessie) neergelegd. Via de anterieure overeenkomst verhaalt de gemeente voornamelijk gebiedseigen kosten zoals plankosten en kosten van voorzieningen die direct zijn toe te schrijven aan of nabij de ontwikkellocatie. Deze manier van kostenverhaal gaat in veel gevallen voorbij aan opgaven ten aanzien van gebiedsoverstijgende voorzieningen die samenhangen met de groei van Zwolle en de effecten die de nieuwe ontwikkeling heeft op de rest van de stad.

Wat doen andere gemeenten

Steeds meer gemeenten vragen een bijdrage aan gebiedsoverstijgende voorzieningen. De eigen grondposities nemen bij de meeste gemeenten af waardoor zij voor een eerlijke verdeling van kosten en opbrengsten die rechtstreeks in verband staan met (gebieds)ontwikkelingen een goed kostenverhaalsinstrumentarium moet hanteren.

Er zijn diverse gemeenten die met een Nota kostenverhaal/Bovenwijks werken, zoals Eindhoven, Alkmaar en Tilburg. Daarnaast zijn andere grote gemeenten (Utrecht, Haarlem, Den Haag) aan het verkennen om een Fonds kostenverhaal/Bovenwijks in te stellen. Voor elke gemeente is de tariefstelling een belangrijk aandachtspunt; de gemeente zoekt het punt waarop er toereikend wordt bijgedragen, maar initiatieven niet onnodig onder (financiële) druk komen te staan.

Hoe ziet de inhoud van een Nota kostenverhaal Govo er uit?

De nota zal inzicht bieden in;

- wettelijke kaders en mogelijk instrumentarium rond kostenverhaal en de scope van de nota, inclusief anticipatie op de Omgevingswet;
- de voorziene gebiedsoverstijgende voorzieningen in Zwolle, met mate van waarschijnlijkheid realisering en de raming hiervan (voor de komende 10 jaar);

Datum 29 oktober 2020

- het voorziene nieuwbouwprogramma in diverse bouwcategorieën in Zwolle (voor de komende 10 jaar);
- het deel van de kosten dat maximaal verhaald kan worden bij derden (nieuwe ontwikkelingen) en welk deel ten laste komt van de bestaande stad;
- de gebruikte rekensystematiek voor het verhalen van de kosten van gebiedsoverstijgende voorzieningen op basis van profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid;
- de te hanteren rekensystematiek zal inzicht geven in de verdeelsleutel/wijze van toedeling per bouwcategorie (draagkrachtbeginsel), bijvoorbeeld voor de categorie sociale huurwoningen.
- praktische uitwerkingen van de implementatie, bijvoorbeeld over het instellen van een bestemmingsreserve en de werking hiervan (ook in relatie tot BBV regelgeving)

Een Nota kostenverhaal Govo wordt regelmatig herzien. Herziening is nodig indien sprake is van een wijziging in aantal of omvang van de voorziene gebiedsoverstijgende voorzieningen en/of de nieuwe (gebieds)ontwikkelingen waarover een deel van de kosten wordt verhaald. Beide aspecten hebben namelijk enerzijds een effect op de maximaal in rekening te brengen bijdragen bij initiatiefnemers en anderzijds op dat deel van de kosten van de gebiedsoverstijgende voorzieningen dat op een andere wijze gedekt moet worden. Bij het opstellen van de nota zal worden geanticipeerd op de komst van de Omgevingswet.

Wat zijn de gevolgen voor initiatiefnemers en de gemeente zelf?

Een goed voorzieningenniveau is essentieel voor de groei van de stad en is medebepalend voor het aantal woningen en bedrijven dat gebouwd wordt en hoe snel dit kan gebeuren. Daarbij hebben investeringen in de kwaliteit van de omgeving een waarde verhogend effect op vastgoed in de omgeving. Goede voorzieningen in een gebied dragen op een positieve wijze bij aan de kwaliteit van de omgeving. De gemeente investeert daarbij zelf, door middel van eigen middelen en subsidies, maar ze vraagt tegelijkertijd aan iedere partij die door ontwikkeling van vastgoed wil bijdragen aan de groei van de stad om een bijdrage te leveren aan de financiële dekking voor de aanleg van het bij de groei horende voorzieningenniveau.

De verwachting is dat een groot deel van de investeringen van gebiedsoverstijgende voorzieningen toegeschreven dient te worden aan de bestaande stad (circa 80-85%). Het resterende deel zal toegeschreven worden aan de nieuwe ontwikkelingen. Verreweg het grootste deel van de kosten van gebiedsoverstijgende voorzieningen wordt niet gedekt uit het kostenverhaal op basis van een nota en wordt anderszins gedekt. Dit deel van de benodigde investeringen komt in principe voor eigen rekening van de gemeente (of van andere publieke partijen middels bijvoorbeeld subsidie).

De inschatting is dat een aantal gebiedsoverstijgende voorzieningen relatief grote investeringen vergen. Elke bijdrage van ontwikkelende partijen is helpend om het gewenste en benodigde voorzieningenniveau voor de groei te realiseren. Zelfs het verhalen van een relatief klein deel via een nota kan een substantieel bedrag opleveren en daardoor bijdragen aan de groei van Zwolle. De te verhalen bijdragen moeten daarbij ook daadwerkelijk besteed worden aan de vooraf in de nota bepaalde voorzieningen.

Ontwikkelende partijen/initiatiefnemers zijn niet gewend dat zij een bijdrage moeten betalen aan gebiedsoverstijgende voorzieningen. Onderzocht wordt hoe ontwikkelende partijen/initiatiefnemers in de gelegenheid kunnen worden gesteld om te anticiperen op deze verandering. In de Nota wordt uitgewerkt hoe de gemeente hiermee wil omgaan.

Datum 29 oktober 2020

Aandachtspunt is verder dat er bij het vaststellen van een Nota geen zekerheid bestaat over de financiële draagkracht van de voorziene ontwikkelingen. Dit brengt het risico dat het fonds onvoldoende gevoed kan worden.

In de Nota zelf wordt de keuze om wel of niet vanuit de gemeentelijke grondexploitaties (eigen grondverkoop) een bijdrage te storten in het fonds uitgewerkt.

Omgevingswet

Met de invoering van de Omgevingswet blijven de kosten voor gebiedsoverstijgende voorzieningen op vergelijkbare wijze verhaalbaar en worden deze mogelijk zelfs uitgebreid, hierop zal in de op te stellen nota worden geanticipeerd. Daarmee blijft de Nota ook op langere termijn inzetbaar. De Nota kostenverhaal Govo zal dan via beleidsregels worden geborgd in het Omgevingsplan en in de Omgevingsvisie wordt het gebiedsoverstijgende kostenverhaal benoemd. (Zie ook ontwerp Omgevingsvisie d.d. 30 juni 2020).

Financiën

Voor de uitwerking en het opstellen van de Nota en het daarbij behorende rekenmodel is een krediet van € 125.000 benodigd, verdeeld naar € 75.000 in 2020 en € 50.000 in 2021. Deze kosten worden gedekt uit de incidentele bestedingsruimte van komend najaarsbehandeling 2020 (via Reserve incidentele bestedingen).

Communicatie

Over de ontwikkeling van de nota kostenverhaal Govo wordt in contact getreden met de belangrijke stakeholders binnen Zwolle zoals Concilium.

Vervolg

Er is gestart met de eerste verdiepingsslag van het opstellen van een concept Nota kostenverhaal Govo. De eerste verdiepingsslag zal Q4 2020/Q1 2021 worden afgerond.

Nadat de eerste verdiepingsslag heeft plaatsgevonden (Q1 2021), wordt u geïnformeerd en betrokken bij het bepalen van richting over in ieder geval de aspecten;

- De omvang en type van de voorziene investeringen
- De te hanteren verdeelsleutel bestaande stad versus nieuwe ontwikkelingen
- Overwegingen inzake de toe te passen rekensystematiek (de te hanteren categorieën en daarbij behorende verdeelsleutel.
- Communicatieproces.

De verwachting is dat de Nota kostenverhaal Govo medio 2021 ter vaststelling aan u zal worden voorgelegd.

Openbaarheid

Ja



Datum 29 oktober 2020

Burgemeester en Wethouders van Zwolle,

voorzitter, Peter Snijders

secretaris, Ingrid Geveke