

Burgemeester & wethouders

Datum 3 maart 2023

Onderwerp

Nota grondbeleid 2022-2027

Wij willen

Een actueel en financieel verantwoord grondbeleid om de ruimtelijke doelstellingen te realiseren.

Wij besluiten

1. De raad voor te stellen om de nota grondbeleid 2023–2027 met bijbehorende beleidsregels grondbeleid 2023-2027 vast te stellen.
2. De raad voor te stellen een reserve grondexploitaties te vormen
3. De raad voor te stellen een reserve sociale woningbouw in te stellen
4. De nota grondbeleid 2023-2027 en de beleidsregels grondbeleid 2023-2037 na besluitvorming door de raad te publiceren

Want

1.a. *Het is de bevoegdheid van de raad om de kaders voor het grondbeleid vast te stellen.*

Daarom dienen de nota grondbeleid en de bijbehorende beleidsregels grondbeleid op de gebruikelijke wijze ter besluitvorming aan de raad te worden voorgelegd.

1.b *De nota grondbeleid is gedateerd en moet worden geactualiseerd.*

De huidige nota grondbeleid is van 2015. Om het beleid actueel te houden, worden eens in de 4 tot 6 jaar de nieuwe ontwikkelingen en wetswijzigingen verwerkt en wordt het beleid herijkt daar waar nodig.

1.c. *Er is een lichte koerswijziging noodzakelijk.*

De huidige gemeentelijke begroting en de begroting voor de komende jaren biedt minder ruimte voor actief grondbeleid dan voorheen. De risico's van veel nieuwe grondaankopen kunnen niet worden afgedekt met reserves en ook de schuldquote staat niet toe dat er veel wordt geleend voor de aankoop van gronden. Bovendien vindt in het ruimtelijke beleid en daarmee ook in het grondbeleid al enige tijd een verschuiving plaats van de rol van de overheid naar de markt en de maatschappij. Om te zorgen voor een goede ruimtelijke ordening is het niet noodzakelijk om als gemeente op te treden als marktpartij. Daarvoor heeft de gemeente een keur aan publiekrechtelijke instrumenten tot haar beschikking.

1.d. Op basis van de huidige regelgeving moeten beleidsregels via een vast format worden gepubliceerd op de site Overheid.nl. Om die reden zijn de beleidsregels voor het grondbeleid gefilterd uit de nota grondbeleid. Deze beleidsregels moeten ook worden vastgesteld. De beleidsregels geven niet de context en uitleg zoals de nota grondbeleid dat wel doet, om die reden wordt in de beleidsregels grondbeleid verwezen naar de nota grondbeleid. De documenten zijn daardoor onlosmakelijk verbonden met elkaar verbonden.

2. *Een reserve grondexploitaties biedt de mogelijkheid om positieve resultaten te verevenen met negatieve resultaten.*

Door positieve grondexploitatie resultaten toe te voegen aan de reserve grondexploitaties (tot een maximumbedrag van 2 miljoen euro) kunnen deze middelen onder andere worden aangewend voor de verevening van ontwikkelingen met een negatief resultaat. Hiermee wordt voorkomen dat

eventuele negatieve resultaten beslagleggen op de algemene middelen. De reserve grondexploitatie fungeert daarmee als beschermende buffer en beschermt de algemene dienst voor risico's.

3a. Met het instellen van een reserve sociale woningbouw worden de kosten voor sociale woningbouw transparant en zichtbaar gemaakt in de begroting.

In de huidige werkwijze zit de financiële bijdrage die de gemeente levert aan de sociale woningbouw 'verstopt' in de grondexploitatie. Door te werken met een reserve sociale woningbouw, wordt de bijdrage die aan de woningcorporaties wordt verstrekt voor de realisatie van sociale woning inzichtelijk. Dat komt de transparantie van de begroting ten goede.

3b. Een reserve sociale woningbouw voorkomt dat grondexploitaties worden belast met kosten voor sociale woningbouw

Het hanteren van sociale grondprijzen is een tegemoetkoming aan de woningbouwcorporaties voor het realiseren van sociale woningbouw. In een grondexploitatie moeten de kosten worden gedekt door de verkoopopbrengsten die daar tegenover staan. Door een lagere grondprijs te hanteren voor de realisatie van sociale woningbouw, ontstaat er een lagere verkoopopbrengst in de grondexploitatie. Hierdoor kan een negatieve grondexploitatie ontstaan en kan de totstandkoming van de gewenste ontwikkeling in het geding komen. Door het instellen van een reserve sociale woningbouw waaruit de tegemoetkoming aan de woningcorporaties kan worden betaald, wordt dit voorkomen. Voor de corporaties blijven de sociale grondprijzen in stand, voor hen verandert er niets. Intern vindt er een verrekening plaats via een bijdrage uit de reserve sociale woningbouw in de gemeentelijke grondexploitatie. De hoogte van de bijdrage uit de reserve in de grondexploitatie bedraagt steeds het verschil tussen de grondprijs voor sociale woningbouw en de marktconforme grondprijs voor een woning in de reguliere koopsector.

4. Pas na de publicatie van de beleidsregels grondbeleid op Overheid.nl verkrijgt het grondbeleid haar rechtskracht.

De beleidsregels dienen om die reden op voorgeschreven wijze te worden gepubliceerd.

Maar

Wat als de markt de gewenste ruimtelijke ontwikkeling niet oppakt

Door te kiezen voor facilitair grondbeleid boven actief grondbeleid, bestaat de kans dat een gewenste ruimtelijke ontwikkeling niet tot stand komt, omdat de markt het niet oppakt. Dit kan voorkomen als de markt het plan bijvoorbeeld financieel niet rond krijgt. De gewenste ruimtelijke ontwikkeling blijft dan achterwege. Om te proberen dat te voorkomen, kan samen met de markt gezocht worden naar andere aanvullende financieringsmogelijkheden, zoals subsidies van Rijk of provincie of kan gekozen worden voor een aanpassing van de ruimtelijke invulling van het ontwikkelingsgebied. Mocht dit ondanks alle inspanningen niet lukken, kan - als hiervoor in de begroting voldoende ruimte is - de gemeente overwegen de ontwikkeling dan alsnog zelf ter hand te nemen.

Vulling reserve grondexploitatie en reserve sociale woningbouw

De reserve grondexploitatie en de reserve sociale woningbouw kan alleen gevuld worden met middelen van derden en winsten van de grondexploitaties, voor zover er ook daadwerkelijk middelen van derden worden verkregen en winst kan worden genomen. Indien en geen winsten kunnen worden genomen, kunnen de reserve grondexploitatie en de reserve sociale woningbouw niet op deze wijze worden gevuld en zal bij de afweging van de begroting een besluit genomen moeten worden de reserves al dan niet te voeden uit de algemene middelen van de begroting. Indien de grondverkoop in de lopende grondexploitaties voorspoedig blijft verlopen, wordt dit scenario niet verwacht.

Achtergrond

De nota grondbeleid is gedateerd en moet om die reden worden geactualiseerd. De belangrijkste wijzigingen ten opzichte van de vorige nota zijn:

- Nog meer inzetten op facilitair grondbeleid, omdat de financiële positie van de gemeente de risico's van actief grondbeleid slechts beperkt kan dragen. Ook is de rol van de overheid in de gebiedsontwikkeling in de loop der jaren steeds meer verschoven naar de markt en maatschappij. Facilitair grondbeleid sluit daar goed bij aan.
- Instellen van een reserve grondexploitaties
Om bij een tekort in een grondexploitatie niet een beroep te hoeven doen op de algemene middelen, is het gewenst om de plussen en de minnen uit de grondexploitaties met elkaar te kunnen verevenen. Een reserve grondexploitatie dient als beschermende buffer en beschermt de algemene dienst voor risico's. De reserve grondexploitaties kan, voor zover daar na verevening ruimte voor is, ook worden aangewend voor grondaankopen indien dat noodzakelijk is om een ontwikkeling tot stand te brengen. Om genoemde redenen wordt voorgesteld een reserve grondexploitaties in te stellen
- Het instellen van een fonds sociale woningbouw.
Hierdoor worden de financiële gevolgen van het hanteren van lagere grondprijzen voor sociale woningbouw transparant zichtbaar gemaakt in de begroting. Door een dergelijke reserve in te stellen, kan de bijdrage die aan de woningbouwcorporaties (of andere toegelaten instellingen) wordt verstrekt voor de realisatie van de sociale woningbouw uit deze reserve worden betaald. De realisatie van sociale woningbouw wordt daarmee zeker gesteld en is daardoor niet meer afhankelijk van het resultaat van een grondexploitatie, zoals ook is beschreven onder ad 3a. De reserve sociale woningbouw wordt in eerste instantie gevoed met middelen van derden (Rijkssubsidies e.d.). Daarnaast wordt de reserve voor zover mogelijk jaarlijks gevoed vanuit de (tussentijdse) winstuitnames van de grondexploitaties tot een maximumbedrag. Dit maximumbedrag is gekoppeld aan de sociale woningbouwopgave die voortvloeit uit de nieuwe Woonvisie. Indien de bijdragen van derden en de winstuitnames niet toereikend zijn om de reserve sociale woningbouw te vullen, kan er bij de integrale afweging bij de begroting voor gekozen worden hiervoor middelen beschikbaar te stellen vanuit algemene middelen. Op basis van de woonvisie wordt besloten waar en wanneer de corporaties (of andere toegelaten instellingen) een tegemoetkoming uit deze reserve wordt toegekend voor de realisatie van sociale woningbouw. De kaders hiervoor zijn vastgelegd in hoofdstuk 11 van de nota grondbeleid. In de bestemmingsplannen wordt de beoogde sociale woningbouw opgenomen.
- In de nieuwe nota grondbeleid wordt geanticipeerd op de Omgevingswet en de Aanvullingswet grondeigendommen, in die zin dat de nieuwe regels zijn benoemd. Echter zolang deze wetgeving nog niet van kracht is, kan nog niet volgens de nieuwe regelgeving worden gewerkt en blijft de huidige systematiek leidend en deze is daarom ook deze leidend in de nota grondbeleid en als zodanig beschreven.
- Bij de toekomstige herziening van de Visie op de omgeving wordt onderzocht of een fonds bovenwijks moet worden ingesteld. Ook worden dan de mogelijkheden onderzocht voor van het vragen van een financiële bijdrage in de ruimtelijke ordening. Hoewel dit onder de nieuwe wetgeving wettelijk afdwingbaar wordt, is dit alleen mogelijk voor zover de gewenste ruimtelijke ontwikkeling hiervoor de financiële mogelijkheid biedt en moet in de Visie op de omgeving duidelijk aangegeven worden voor welke voorzieningen een bijdrage wordt gevraagd. Deze criteria gelden ook voor het instellen van een fonds bovenwijks.

De financiële gevolgen zijn

De winsten uit de grondexploitaties vloeien nu rechtstreeks in de algemene reserve. Met het instellen van een reserve grondexploitaties en een reserve sociale woningbouw, worden eerst deze reserves uit de winsten gevoed. Blijft er dan nog winsten over, dan vloeien deze in de algemene reserves.

De maximale stand van de reserve grondexploitatie wordt gesteld op 2 miljoen euro. De hoogte van de reserve sociale woningbouw wordt bepaald door de sociale woningbouwopgave die voortvloeit uit de woonvisie. De doorrekening van de sociale woningbouwopgave laat zien dat er tot 2030 een bedrag van ruim 7.2 miljoen nodig is

om het verschil tussen de reguliere grondprijs en de sociale grondprijs te kunnen bekostigen. Dit komt neer om een gemiddeld bedrag van 900.000 per jaar. Als de bijdragen van derden (Rijksbijdragen e.d.) en de winsten uit de grondexploitaties niet toereikend zijn voor de vulling van de reserve grondexploitatie en de reserve sociale woningbouw, kan jaarlijks bij de afweging van de begroting besloten worden de voeding uit de algemene middelen te halen. Dit is ten opzichte van de huidige situatie geen verslechtering, omdat ook nu de tekorten van de grondexploitaties en daarmee ook de kosten voor sociale woningbouw ten laste komen van de algemene middelen. De werkwijze via de reserves maakt het transparanter en inzichtelijker.

Alternatieven

Geen nieuwe nota grondbeleid vaststellen.

Op grond van het BBV is een actueel grondbeleid voorgeschreven. Het grondbeleid niet actualiseren is daarom geen optie.

Communicatie

De raad is begin en eind 2022 geïnformeerd over de voorgestelde koerswijziging in het grondbeleid. Na de debatronde in de raad, zal vervolgens de besluitvorming plaatsvinden.

In een bestuurlijk overleg met de woningcorporaties zullen zij op de hoogte worden gebracht van de wijziging in de financieringssystematiek van de bijdrage van de gemeente in de sociale woningbouw.

De beleidsregels grondbeleid 2023 -2027 worden conform de Wet elektronische publicaties op de site Overheid.nl geplaatst. De nota grondbeleid Hoogeveen 2023-2027 en de beleidsregels 2023-2027 worden daarnaast kenbaar gemaakt in het Torentje en op de gemeentelijke website geplaatst.

Bijlagen

Nota grondbeleid 2023 – 2027

Raadsvoorstel nota grondbeleid 2023 -2027

Raadsbesluit beleidsregels grondbeleid 2023-2027