7-1-2021
Openbaar document

Financiële perspectief en opgave van de Ruimtelijke Koers:
Een uitnodigend investeringskader voor overheid en markt

In de RTG-bijeenkomst van 15 december jl. heeft de raad gevraagd om een financiële duiding van de Ruimtelijke Koers te geven om hiermee een stuk in handen te hebben die openbaar te delen is. Deze notitie beschrijft de belangrijkste financiële componenten op hoofdniveau en gaat daarbij in op:

1. De voorgestelde financiële strategie en aanpak;
2. Het financieel perspectief van de ontwikkellocaties;
3. De publieke investeringsagenda.
4. Effecten op de gemeentelijke begroting

Deze notitie heeft een openbaar karakter en geeft een kwalitatieve duiding van strategie en financiën zonder het benoemen van (vertrouwelijke) financiële gegevens. Deze financiële gegevens zijn wel beschikbaar in de geheime stukken die zijn bijgevoegd bij de stukken bij het raadsvoorstel.

1. Financiële strategie en aanpak

De Ruimtelijke Koers geeft een ontwikkelperspectief voor Houten voor de komende 20 jaar. De Ruimtelijke Koers voorziet een adaptief proces waarin samen met marktpartijen wordt gewerkt aan de ontwikkeling en realisatie van 4.800 woningen. De gemeente geeft voor de te ontwikkelen gebieden richting en kaders; de markt ontwikkelt vastgoed en de openbare ruimte. Voor de aanpassing van de hoofdstructuur, voornamelijk (groene) infrastructuur, investeert de gemeente gefaseerd in de tijd, afhankelijk van tempo en ontwikkeling van plannen en wanneer voldoende (externe) dekkingsmiddelen beschikbaar zijn.

De gemeente bepaalt per ontwikkeling hoe ze faciliteert of actief optreedt, maar doet geen grootschalige investeringen op risico. Ze zet met de Ruimtelijke Koers de toon en de richting. Met vaststelling van de Ruimtelijke Koers wordt dan ook niet aan de Raad gevraagd om grootschalige investeringsbeslissingen goed te keuren. Stap voor stap per ontwikkeling weegt de gemeente investeringen en risico's af. Per gebied komt ze samen met de Raad tot een ontwerp van plannen en de ontwikkelingskaders van woningen. Dit vraagt om een nadere planuitwerking van de Ruimtelijke Koers waarbij de aard van de ingrepen en zekerheid op de omvang van de investering en dekkingsmiddelen scherp gemaakt zijn.

De gemeente heeft met de Ruimtelijke Koers geen blauwdruk neergezet. Ze gaat in de meeste gevallen ook niet uit van grootschalige grondaankopen en ontwikkeling door de gemeente zelf, maar juist door de markt. Daarbij heeft de gemeente in de vier deelgebieden van de Ruimtelijke Koers onderzocht welke ontwikkellocaties kansrijk zijn om tot ontwikkeling te komen. Echter, de uiteindelijke haalbaarheid en slagingskans van de ontwikkellocaties is in deze fase onzeker. Om die reden heeft de gemeente dan ook ruimschoots meer locaties onderzocht (ca. 8.000-9.000 woningen). De Ruimtelijke Koers schat de ontwikkeling van 4.800 woningen als realistisch en haalbaar. Daarbij is nu onzeker welke locaties met welke omvang tot ontwikkeling zullen komen in de komende 20 jaar.

Wanneer er initiatieven in de door de gemeente geprioriteerde gebieden ontstaan, dan zal ze met marktpartijen samen werken aan haalbare gebiedsontwikkelingen binnen de met de Raad gestelde kaders waarbij de ambities uit de Ruimtelijke Koers uitgangspunt zijn.

2. Ontwikkellocaties

Als onderdeel van de Ruimtelijke Koers zijn ontwikkellocaties onderzocht op financiële haalbaarheid. Veel locaties zijn momenteel (nog) niet financieel haalbaar, maar samenwerking, planontwikkeling en tijd kan positief daaraan bijdragen.

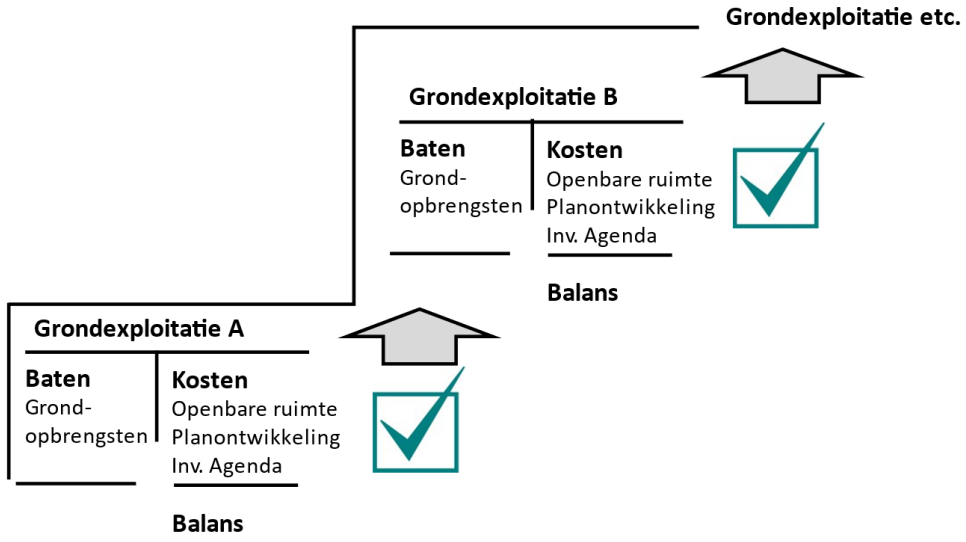
Het beeld voor de Ruimtelijke Koers is vergelijkbaar met veel andere stedelijke ontwikkelingen. Door ontwikkelgebieden aan te wijzen en hiervoor kaders en uitgangspunten op te stellen is voor private partijen duidelijk hoe de gemeente de mogelijke ontwikkeling ziet en weet de markt waarmee *ze aan de slag kan*. Uiteraard zijn er ook locaties in de te ontwikkelen gebieden, waar de gemeente wel grond of vastgoed bezit (bijvoorbeeld een oude schoollocatie). In deze gebieden kan ze ook een actieve rol spelen in de ontwikkeling. Echter, de gemeente zal nooit risicodragend zijn in de vastgoedontwikkeling zelf. Ze zal uiteindelijk de locaties met bouwplannen verkopen aan de markt.

Wanneer er sprake is van een haalbare ontwikkellocatie dan betekent dat voor de gemeente dat:

1. De openbare ruimte van de ontwikkellocatie bekostigd kan worden vanuit de te realiseren grondopbrengsten;
2. Het ontwikkelinitiatief een bijdrage voor bovenwijkse voorzieningen (publieke investeringsagenda) kan bekostigen;
3. Het ontwikkelinitiatief de planbegeleiding (plankosten) vanuit de gemeente vergoedt.

Vervolgens kunnen private partijen risicodragend investeren in bouw van vastgoed en bouw- en woonrijp maken. Het investeringsniveau van ca. 4.800 woningen is enorm; ca. € 1,2 tot € 1,4 miljard voor de komende 20 jaar. Het gros van deze investeringen betreft vastgoedontwikkeling die plaatsvindt wanneer marktpartijen de afzet voldoende hebben geborgd. Het is de gemeente die deze ontwikkelingen conditioneert en de markt die risicodragend investeert. Uiteraard zal zij dit ook doen in meerdere bouwplannen en bouwstromen en in meerdere segmenten (koop, huur, goedkoop, midden en duur). Onderstaand figuur geeft een overzicht van deze stapsgewijze benadering van de ontwikkellocaties. Daarbij geldt dus dat de grondexploitaties voornamelijk door de markt worden gedragen. De gemeente kan deze rol ook vervullen in geval zij beschikt over een ontwikkellocatie.

Gefaseerde gebiedsontwikkeling maakt investeringen in Ruimtelijke Koers stap voor stap mogelijk



3. De publieke investeringsagenda

De gemeente investeert wel actief als het gaat om de hoofdstructuur van Houten en dit is ondergebracht in een investeringsagenda. Deze hoofdstructuur overstijgt het niveau van de individuele ontwikkellocaties en omvat de

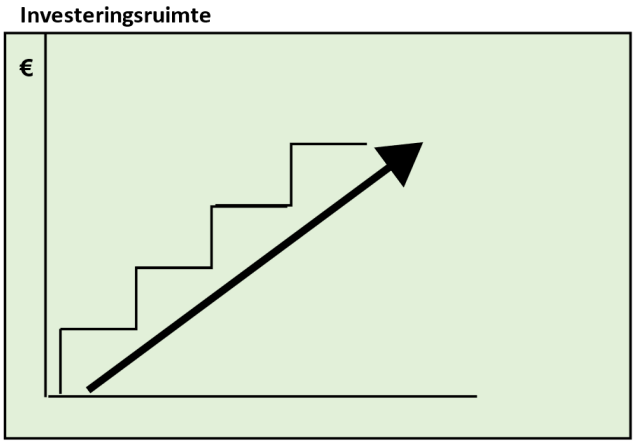
aanleg en verbetering van autowegen, fietspaden, OV-voorzieningen, bruggen, landschap, groen en water. Daarnaast maken ook de kosten voor planontwikkeling en uitwerking van de Ruimtelijke Koers onderdeel uit van de investeringsagenda. De investeringen uit de agenda doet de gemeente stapsgewijs en pas wanneer er voldoende dekking is. Ook hier geldt dat deze investeringsbeslissingen worden voorgelegd aan de gemeenteraad ter besluitvorming.

De ontwikkeling van gebieden en de realisatie van de investeringen opgenomen in de investeringsagenda dragen bij aan de verbetering van de algehele leefkwaliteit van de bestaande kern. Zoals het verbeteren van de kwaliteit van de openbare ruimte, een impuls geven aan het openbaar vervoer, het verbeteren van het fietsnetwerk, duurzaamheid en de doorontwikkeling van het landschap voor natuur en recreatie.

Bij bepaalde onderdelen kan het zo zijn dat de gemeente eerst moet (voor)investeren en er vervolgens pas woningbouwontwikkelingen plaatsvinden die deze kosten dekken. Voorbeeld: bij woningbouw binnen in centrumgebieden (Molenzoom en Centrum) moet de ontsluiting rond de Koppeling worden aangepakt. Bij deze situaties (kantelpunten in de ontwikkeling van de Ruimtelijke Koers) zal de gemeente een dekkingsplan maken en de risico's afwegen en dit voorleggen aan de Raad.

Onderstaande figuur geeft een schematische weergave van dit groeimodel van de investeringsagenda waarbij investeringen en woningbouwontwikkeling (zoveel als mogelijk) gelijk oplopen.

De Investeringsagenda is een groeimodel



A. Sparen & uitgeven
B. Investeren "deels op risico" met dekkingsplan
C. Investeringenin balans met ambities

De investeringsagenda geeft een eerste perspectief op de benodigde publieke ingrepen en investeringen van de Ruimtelijke Koers. Daarbij is sprake van een getrapte opbouw van de noodzaak en verplichting tot het doen van deze publieke investeringen. Dit betekent dat de gemeente geen grootschalige investeringen aan de voorkant doet maar deze laat meegroeien met de totstandkoming van woningbouwlocaties. Dit betekent concreet:

1. Op korte termijn beperken de investeringen zich tot de planproducten en uitwerking van de Ruimtelijke Koers (o.a. opstellen nota bovenwijks, herzien van het grondbeleid, onderzoek MER etc.). Dit zijn kosten die reeds zijn gemaakt voor het opstellen van de Ruimtelijke Koers of noodzakelijk zijn om tot uitvoering over te gaan.
2. Bij een start van de uitvoering is de verwachting dat in de eerste jaren grootschalige investeringen relatief beperkt worden gevraagd. Woningbouwontwikkeling kan doorgang vinden met beperkte aanpassingen en verbeteringen van de hoofdstructuur.
3. Op langere termijn als de uitvoering van de Ruimtelijke Koers vordert en de woningbouwontwikkeling toeneemt, zeker wanneer grootschalige ontwikkeling van Noordwest wordt gestart, ontstaan meer grootschalige publieke investeringen (bijvoorbeeld de omlegging van de Rondweg).

4. Een deel van de investeringen is noodzakelijk om 4.800 woningen te realiseren (voorwaardelijk zoals bijvoorbeeld de aanpassing van de kruispunten van de Koppeling) maar een ander deel van de investeringen is wens/ambitie en kan later of uiteindelijk anders worden ingevuld (bijv. de aanleg van een fietsverbinding met kasteel Heemstede).

De investeringsagenda vraagt om dekkingsmiddelen. In deze fase van visievorming hoeft deze dekking niet volledig vooraf beschikbaar gesteld te zijn. Het groeimodel geeft immers een stapsgewijze benadering waarbij dekking is benodigd om moment dat investeringen zich aandienen, concreet worden gemaakt en voorgelegd aan de Raad. Wel vraagt deze planfase om een perspectief hoe de dekking van publieke investeringen in de komende jaren te kunnen voorzien.

De Ruimtelijke Koers heeft een opbouw waarbij van de publieke investeringen binnen Houten (exclusief ingrepen op regionaal niveau) grofweg een derde deel wordt voorzien vanuit bijdragen van de realisatie van woningbouw (bovenwijkse bijdragen), een derde vanuit eigen gemeentelijke middelen en een derde deel van externe middelen van derden (bijv. Rijk, provincie). Vanuit het groeimodel geredeneerd geldt dus dat zowel woningbouwproductie als de beschikbaarheid van eigen en externe middelen gelijk moet oplopen.

De Ruimtelijke Koers vraagt dus om de inzet van eigen middelen vanuit de gemeente. Dit is niet onlogisch aangezien de publieke investeringen niet alleen ten goede komen aan de 4.800 nieuwbouwwoningen maar ook verbeteringen brengen in de hoofdstructuur van “bestaand Houten” die daar ook profijt van ondervindt. Overigens zou in een situatie van status quo (zonder Ruimtelijke Koers) ook in verbetering, uitbreiding en instandhouding van de bestaande hoofdstructuur (moeten) worden geïnvesteerd. Deze investeringen zijn nu opgenomen in de investeringsagenda van de Ruimtelijke Koers.
Uiteraard is het belangrijk dat de gemeente een basis heeft voor een financiële bijdrage aan de Ruimtelijke Koers. Op dit moment is geen bedrag gereserveerd maar wordt interne dekking gezocht in drie pijlers:

1. De inzet van eigen vermogen van het grondbedrijf van de gemeente Houten. In het voorstel aan de gemeenteraad wordt dekking van de voorbereidings- en opstartkosten voorgesteld vanuit deze beschikbare middelen.
2. De inzet van opbrengstpotentie van eigen verdienlocaties binnen de Ruimtelijke Koers. De gemeente beschikt over eigendom van een aantal ontwikkellocaties (bijv. een voormalig schoolgebouw). De verdiencapaciteit vanuit deze locaties kan pas op termijn (bij daadwerkelijke realisatie) worden ingezet.
3. Ten derde groeit Houten in de komende jaren en daarmee de begroting en bijdragen (bijv. vanuit een groei van ozb-inkomsten en de algemene uitkering vanuit het Rijk) waardoor jaarlijks kan worden bezien op welke wijze hier middelen beschikbaar zijn om te investeringen in de Ruimtelijke Koers.

Voor een aantal investeringen is een bijdrage van de regio, Provincie en/of het Rijk noodzakelijk. Op dit moment bestaat geen concreet zicht of zekerheid op bijdragen. Wel onderkent het Rijk het belang van het stimuleren van woningbouwlocaties. Dit onder meer door de woningbouwimpuls van dit moment waarbij € 1 miljard wordt ingezet ten behoeve van het haalbaar maken van ontwikkellocaties en bijdragen aan publieke voorzieningen die woningbouw mogelijk maken. Daarnaast investeert en onderzoeken Rijk en provincie mee in belangrijke infrastructurele ingrepen in en rond Houten. Zie onder andere de studie van het MIRT-onderzoek ‘Utrecht Nabij’.

4. Effecten op de gemeentelijke begroting

Het financieel perspectief gaat verder dan alleen het “maken” van de Ruimtelijke Koers door middel van het mogelijk maken van ontwikkelinitiatieven en het investeren in de hoofdstructuur van Houten. Het gaat ook over het exploiteren, beheren en laten functioneren van de uitkomst van de Ruimtelijke Koers op lange termijn en de financiële effecten op de begroting van gemeente Houten.

De realisatie van de Ruimtelijke Koers richt zich grotendeels op het investeren in de bestaande kern van Houten. Daarmee wordt geïnvesteerd in het verbeteren van bestaande openbare ruimte en infrastructuur. In de exploitatie en het onderhoud van gebieden betekent het beter benutten van de openbare ruimte een hogere opbrengst (ozb) tegenover een relatief beperkte stijging van beheer- en onderhoudskosten. Op langere termijn betreft dit een wezenlijke financiële component in de gemeentelijke financiën. Een concrete inschatting is moeilijk te maken aangezien de toevoeging van woningen leidt tot meer inwoners, meer middelen vanuit de algemene uitkering van het Rijk maar ook tot meer structurele kosten voor de gemeentelijke begroting (bijv. voor Wmo, toevoeging van maatschappelijke voorzieningen). Wel betekent de keuze van de Ruimtelijke Koers om de focus te leggen op het toevoegen van woningbouw binnen de bestaande kern een financiële plus voor de gemeentelijke structurele lasten ten opzichte van de ontwikkeling van woningbouw op uitleglocaties.

Samenvattend in 9 punten:

1. De gemeente geeft voor ontwikkellocaties richting en kaders; de markt ontwikkelt vastgoed. Het is de gemeente die deze ontwikkelingen conditioneert en de markt die risicodragend investeert.
2. Wanneer er initiatieven ontstaan, werkt de gemeente samen met marktpartijen aan haalbare gebiedsontwikkelingen binnen de gestelde kaders waarbij de ambities uit de Ruimtelijke Koers uitgangspunt zijn.
3. Elke ontwikkelinitiatief c.q. investeringsbeslissing worden voorgelegd aan de gemeenteraad ter besluitvorming.
4. Ontwikkelinitiatieven voorzien zelfstandig binnen een haalbare ontwikkellocaties de aanleg van openbare ruimte, de kosten voor (gemeentelijke) planontwikkeling en een bijdrage aan de investeringsagenda (bovenwijkse bijdrage).
5. De realisatie van de Ruimtelijke Koers vereist noodzakelijke investeringen in de hoofdstructuur (grijs/blauw/groen) van Houten. De gemeente heeft en voert hier in de regie.
6. Voor de investeringsagenda geldt een groeimodel waarbij investeringen zoveel als mogelijk gelijk opgaan met de voortgang in de woningbouwontwikkeling en beschikbaarheid van (externe) dekkingsmiddelen.
7. Investeringen van de investeringsagenda vinden plaats op basis van 100% dekking vooraf (gemeentelijke bijdrage, bijdragen bovenwijks en/of bijdragen uit regio/Rijk) of bij kantelpunten op basis van een goedgekeurd dekkingsplan.
8. Weliswaar is geen bedrag vanuit de gemeente gereserveerd voor haar deel van de publieke investeringen, wel bestaat een perspectief op de inzet van dekkingsmiddelen.
9. Het financieel perspectief gaat niet alleen om het realiseren van de Ruimtelijke Koers maar ook om de instandhouding en de structurele effecten op de gemeentelijke begroting voor de lange termijn. De keuze om woningbouw grotendeels binnen de bestaande kern in hogere dichtheden te realiseren, levert daarbij een financieel voordeel op ten opzichte van woningbouw in uitleglocaties.