

afdeling
Cultuur, vastgoed en ontwikkeling

steller
Andries Kooistra

gouda
7 november 2023

dossiënummer
7591

telefoon
14-0182

onderwerp
nota grondbeleid 2023

Gevraagd besluit

Het college van burgemeester en wethouders stelt de raad van de gemeente Gouda voor te besluiten:

1. De nota grondbeleid en het handboek grondzaken vast te stellen.
2. De nota kostenverhaal vast te stellen.
3. In te stemmen met het oprichten van een groenfonds.
4. In te stemmen met het oprichten van een vereveningsfonds betaalbaar wonen.
5. In te stemmen met het oprichten van een gebiedsfonds infrastructuur spoorzone.

Toelichting

Iedere gemeente is verplicht om een Nota Grondbeleid te hebben. De gebruikelijke herzieningstermijn is 5 jaar. Door de invoering van de Omgevingswet en het pakket aan maatregelen om betaalbaarheid van wonen te stimuleren, is de herziening van het grondbeleid uitgebreid met de Nota Kostenverhaal.

Met besluitvorming over de Nota Grondbeleid (en bijlagen) beschikt de gemeente Gouda over een totaalpakket waarmee de gemeente invulling kan geven aan haar actieve rol ten aanzien van ontwikkeling en realisatie van diverse doelen en ambities (zoals de speerpunten van het grondbeleid).

Beoogd resultaat

Met deze geactualiseerde Nota Grondbeleid kan beter richting worden geven aan de gemeentelijke rol bij ruimtelijke en maatschappelijke opgaven. Voor ieder initiatief wordt aan het begin van het planproces de afweging gemaakt welke rol het beste past: Een actieve rol, een facilitaire rol of een rol hier tussenin. Hiervoor is in de nota een afwegingskader opgenomen. Ten tweede bevat de nota nieuwe speerpunten voor het grondbeleid. De speerpunten zijn onderwerpen waar de gemeente zich met het grondbeleid extra voor gaat inzetten in de komende periode. De speerpunten helpen bij het verwezenlijken van (ruimtelijke en maatschappelijke) ambities en beleidsdoelstellingen. Tot slot geeft de gemeente via de bijlagen bij de nieuwe nota een actueel inzicht in het grondbeleidsinstrumentarium. Hiertoe is de gemeente wettelijk verplicht

1 Nadere uitleg op gevraagd besluit

Iedere gemeente heeft een Nota Grondbeleid. In deze nota staan ontwikkelstrategieën omschreven die bijdragen aan de realisatie van beleidsdoelen. Grondbeleid is daarmee vooral ondersteunend aan andere beleidsdoelen zoals werkgelegenheid, wonen, zorg en welzijn maar ook doelen op het gebied van klimaat, energietransitie en mobiliteit. De druk op de ruimte is, zoals ook geschetst in de Omgevingsvisie, groot en grondbeleid helpt bij het maken van keuzes en in het faciliteren van het behalen van publieke beleidsdoelstellingen.

De Nota Grondbeleid beschrijft hoe de grondbeleidsinstrumenten ingezet worden om te komen tot goede ruimtelijke ordening, maar ook hoe deze instrumenten effectief kunnen worden ingezet om andere maatschappelijke opgaven te realiseren. De nota bevat daarnaast een afwegingskader om per situatie de beste vorm van grondbeleid te kiezen: Van toetsend/faciliterend tot meer actief. Verkleuren van het

grondbeleid van een voornamelijk faciliterende rol naar een actievere rol zal nodig zijn om alle doelen het beste te bereiken.

Deze rolopvatting is ook in lijn met de beweging die in de Kadernota Vastgoed is opgenomen. De Kadernota Vastgoed ziet op gebouwen, terwijl de Nota Grondbeleid voornamelijk handelt over gronden. Beide nota's sluiten qua rolopvatting op elkaar aan.

In het nieuwe grondbeleid zijn drie speerpunten opgenomen:

- Wonen voor iedereen;
- Het stadsbreed realiseren van groen-, klimaat-, water-, mobiliteit-, en duurzaamheidsambities;
- Strategische grondaankopen (ter ondersteuning van andere thema's, zoals de schuifpuzzel bedrijventerreinen, energietransitie en huisvesting van maatschappelijke functies).

Bij de Nota Grondbeleid zitten meerdere bijlagen over het grondbeleidsinstrumentarium. Hiermee geeft de gemeente richting potentiële initiatiefnemers of andere belanghebbenden duidelijkheid over de standaard aanpak / werkwijze.

Het Handboek grondzaken is een soort gereedschapskist, met algemene rekenmethodes en diverse kortingen om bijvoorbeeld betaalbare huurwoningen of hoogbouw mogelijk te maken.

Nieuw is de Nota Kostenverhaal. Met deze nota worden plankosten / apparaatskosten verhaald (via een generieke rekenmethode), planschade-afspraken gemaakt en kosten vanwege aanpassingen aan openbare ruimte, verhaald bij nieuwbouwprojecten. Via de Nota Kostenverhaal worden ook drie fondsen geïntroduceerd: Vereveningsfonds betaalbaar wonen, gebiedsfonds infrastructuur Spoorzone en het Groenfonds.

Het Groenfonds bestond al, maar is, als gevolg van de invoering van de omgevingswet, nu ook opgenomen in de Nota Kostenverhaal. Vanwege de samenhang met de Nota Grondbeleid wordt ook de grondprijzenbrief 2024 gelijktijdig aangeboden.

De algemene voorwaarden voor uitgifte in Erfpacht zijn herzien. In de Nota Grondbeleid en het Handboek Grondzaken wordt dit onderwerp verder toegelicht. Deze teksten zijn geactualiseerd, waardoor uniformiteit en duidelijkheid ontstaat over de werking en toepassing van erfpacht.

2 Argumenten

Onder de noemer Argumenten is een nadere toelichting opgenomen rondom de diverse grondbeleidsproducten, de belangrijkste veranderingen ten opzichte van het huidige beleid en de uitkomsten van evaluaties en benchmarks.

2.1 Actiever grondbeleid

In de huidige Nota Grondbeleid (2017) is de keuze voor een overwegend faciliterend grondbeleid uitgewerkt. De huidige beleidsopgaven vragen echter om een verschuiving naar een sterkere, meer initiërende rol van de overheid. Een aantal opgaven wordt namelijk niet of niet voldoende door de markt opgepakt; hier kan de gemeente met een actievere (faciliterende) rol bij vervullen of deze zelfs geheel zelf oppakken door het inzetten van actief grondbeleid. Voorbeelden hiervan zijn het realiseren van voldoende maatschappelijke voorzieningen, groen, water of de energietransitie. Als de markt voorziet in realisatie van gemeentelijke doelstellingen of ambities beperkt de gemeente zich tot een faciliterende / toetsende rol. De afweging bij de keuze voor de gemeentelijke rol is maatwerk en hierop zijn diverse factoren van invloed, zoals de mate waarin de ontwikkeling bijdraagt aan de gemeentelijke beleidsdoelstellingen en ambities, het risicoprofiel, de urgentie en de marktomstandigheden.

Door het definiëren van nieuwe speerpunten maakt de gemeente duidelijk waar de prioriteit ligt met betrekking tot het grondbeleid voor de komende periode. Deze speerpunten moeten verder worden uitgewerkt om deze ook concreet te kunnen toepassen. Het speerpunt betaalbaar wonen is een passend voorbeeld: Hier wordt een fonds betaalbare woningbouw geïntroduceerd.

De speerpunten zijn onderhevig aan marktomstandigheden, waardoor in de komende periode mogelijk herijking of bijstelling nodig kan zijn. De Nota Grondbeleid en de grondbeleidsinstrumenten zijn echter voldoende robuust en tegelijkertijd flexibel om dergelijke keuzes te blijven ondersteunen. Daarmee kan de gemeente Gouda weer jaren vooruit.

2.2 Nota kostenverhaal: transparantie en maatwerk

Ontwikkeling kost geld en kent risico's.

De ontwikkelende partners kennen dat principe. De kunst van het vak is: Risico's beheersen, scherp op de kosten letten en het product tegen de beste prijs op de markt zetten. De kosten die de gemeente in rekening brengt voor bijvoorbeeld infrastructuur of ruimtelijke orderingsprocedures leidt vaak tot discussies.

Om die reden is de Nota Kostenverhaal opgesteld: Helderheid vooraf over de kosten.

Gemeenten zijn wettelijk verplicht om kosten te verhalen bij nieuwe ontwikkelingen.

De kostensoorten, waarvoor kosten verhaald kunnen worden, is opgenomen in het Besluit Ruimtelijke Ordening. Via anterieure overeenkomsten komen partijen (ontwikkelaar en gemeente) vrijwillig tot een akkoord. Alternatief bij het ontbreken van een anterieure overeenkomst is een exploitatieplan; dan is er geen overleg mogelijk en dicteert de gemeente de hoogte van het kostenverhaal.

In Gouda wordt altijd gewerkt via anterieur kostenverhaal. Deze manier van werken geeft ruimte voor maatwerk.

Nota Kostenverhaal: transparantie en gelijk speelveld

De Nota Kostenverhaal geeft ontwikkelende partij vooraf inzicht in de wijze waarop en de globale hoogte van het gemeentelijk kostenverhaal. Door deze transparantie zal minder discussie ontstaan over de bedragen en worden ontwikkelaars in staat gesteld vooraf met de gegeven kostenposten rekening te houden. Dit levert tijd- en capaciteitswinst op en voorkomt bovendien dat kostenverhaal laat in het planproces tot afstel leidt.

De gemeente hanteert een eigen rekenmodel voor plankosten. Daarmee wijkt de gemeente bewust af van het VNG-rekenmodel. Gemeenten mogen zelf kiezen hoe de hoogte van het kostenverhaal wordt bepaald. Belangrijk daarbij zijn transparantie over de kostenopbouw en de eis dat kostenverhaal is gemaximeerd tot de werkelijke kosten. Het gemeentelijke rekenmodel kent meer ruimte voor maatwerk dan het VNG-rekenmodel, zodat maximaal rekening wordt gehouden met de procesafspraken. Partijen gaan een soort dienstverleningsovereenkomst aan, gebaseerd op de procesproducten die nodig zijn. Dat beperkt het risico op *te hoog* kostenverhaal. De afgelopen periode (2 jaar) heeft de gemeente (meestal op verzoek van ontwikkelaars) een vergelijking gemaakt met de uitkomsten van het VNG-model. De verschillen zijn minimaal, waarbij de gemeentelijke methode vaak lager uitvalt.

Nota Kostenverhaal als programma bruikbaar onder omgevingswet

Door de Nota Kostenverhaal als programma bij de Omgevingsvisie vast te stellen werkt dit instrument ook goed onder de nieuwe omgevingswet. Dit is vooral belangrijk voor de verschillende fondsen. Kostenverhaal heeft enerzijds tot doel om de gemeentelijke kosten te verhalen en anderzijds dient rekening te worden gehouden met de financiële draagkracht/ financiële uitvoerbaarheid. Gemeente kan nooit meer kosten verhalen dan het plan financieel kan dragen.

Gemeente maakt in dat kader onderscheid tussen directe en indirecte projectgebonden kosten. Directe projectgebonden kosten zoals plankosten en aansluitingen op openbare ruimte zijn verplicht: Als een plan hierdoor onhaalbaar wordt, dan is er dus geen ontwikkeling mogelijk. Als de haalbaarheid negatief wordt als gevolg van indirecte projectgebonden kosten (denk aan afdracht fondsen), dan treden partijen in overleg over het bepalen van een reëel aandeel in kostenverhaal. Voorwaarde voor dat overleg is maximale transparantie en (toekomstige) winstdelingsregelingen bij marktherstel. Dat betekent dat als de parameters zich, ten opzichte van de oorspronkelijke aannames, in de toekomstig gunstig ontwikkelen, verrekening plaatsvindt tussen de gemeente en de ontwikkelde partij.

2.3 Fondsen (basisregels)

Via de Nota Kostenverhaal is het mogelijk om investeringsfondsen of afdrachtfondsen in te stellen die bijdragen aan de geformuleerde beleidsambities en speerpunten. Er zijn meerdere aspecten van belang bij het instellen van fondsen. Een fonds is vaak een extra kostenpost. Hierdoor kan de financiële uitvoerbaarheid van een ontwikkellocatie onder druk komen te staan. Er zit dus een limiet aan het aantal fondsen en de hoogte van de bijdrage. Die limiet is per project verschillend. Voordeel van het fonds is: Extra investeringsruimte voor gemeenten voor hogere kwaliteit in de stad. Indirect kunnen ontwikkelaars dus ook profiteren: Als een gemeente investeert in kwaliteit, neemt de leefbaarheid vaak toe waarmee de woningwaarde mogelijk ook stijgt. Overigens werkt het effect niet omgekeerd: Een fonds instellen leidt niet automatisch tot hogere VON-prijzen. De woningmarkt is een voorraadmarkt waarbij de vraag en aanbod de prijsstelling bepalen.

Gemeente kunnen niet ongelimiteerd fondsen instellen. Belangrijk is dat een fonds bijdraagt aan vastgestelde en specifieke beleidsdoelen. De gemeente moet aantonen dat een bijdrage aan het fonds is gebaseerd op de werkelijke kosten. Gemeente mag niet meer dan de kostprijs verhalen. Daarnaast moet het geld doelmatig worden besteed. Er moet dus bij ieder op te richten fonds een uitvoeringsprogramma worden opgesteld opdat een doelmatige besteding van de middelen uit het fonds wordt geborgd.

2.4 *Verschillende soorten fondsen*

Bij de Nota Kostenverhaal worden twee generieke afdrachtfondsen (betaalbaar wonen en het groenfonds) en 1 gebiedsinvesteringsfonds (infrastructuur spoorzone) opgenomen.

Groenfonds

Het Groenfonds bestaat al langer en komt voort uit de structuurvisie Groen. In de structuurvisie is als beleidsuitgangspunt opgenomen: Bij nieuwbouwprojecten moet het projectgebied voor minimaal 15% bestaan uit nieuw openbaar groen. Als dit niet uitvoerbaar is, zit er in de structuurvisie een stroomschema, waarmee alternatieven zoals gebouwgroen worden onderzocht. Als er daarna nog altijd niet aan de eisen kan worden voldaan, maar het plan wel beantwoordt aan de andere beleidsdoelen van de gemeente (realisatie dus om andere redenen belangrijk wordt gevonden), is afkoop mogelijk. De afkoopsom is in 2017 bepaald op basis van de kostprijsbenadering en wordt jaarlijks geïndexeerd. Via het Groenfonds worden vergroeningsprojecten in de stad gerealiseerd.

Betaalbaar wonen

In de woon(zorg)visie heeft de gemeente beleidsambities opgenomen voor het vergroten van het aanbod betaalbare woningen. Nieuwbouwprojecten moeten voortaan bestaan uit minimaal 33% sociale huur en 20% gereguleerde middenhuur (of eventueel een deel van die 20% in de vorm van betaalbare koop). De gemeente legt deze eisen op via de kavelpaspoorten en diverse overeenkomsten (intentie, samenwerking of realisatieovereenkomst). De realisatieovereenkomst wordt ook wel de anterieure overeenkomst genoemd.

Het is niet altijd mogelijk om aan deze eis te voldoen. Soms is dat te wijten aan de beperkingen van de locatie (omvang, toegelaten programma, etc.), maar ook kunnen andere aspecten een rol spelen (verwervingsprijs, prioriteit aan andere beleidsdoelen etc.).

Als realisatie van het project vanuit gemeentelijk perspectief wenselijk is en de initiatiefnemers ook niet elders binnen de gemeente (op afzienbare termijn) de vereiste betaalbare woningen kan realiseren, kan de verplichting via een collegebesluit worden afgekocht via een bijdrage aan het Vereveningsfonds Betaalbaar Wonen. Via dit fonds kan de gemeente op andere locaties zelf extra woningen (laten) realiseren en of financieel bijdragen leveren aan projecten waar hogere betaalbaar wonen ambities worden gerealiseerd.

De gemeente bepaalt de hoogte van de afdracht via de methode van residueel rekenen. Daarbij wordt het waardeverschil bepaald van het beoogde plan afgezet tegen de waarde van een plan dat wel voldoet aan de woon(zorg)visie. Dit waardeverschil vormt de basis voor de afdracht. Gemeente kan nooit meer vragen dan de kostprijs en de financiële uitvoerbaarheid van projecten moet gegarandeerd blijven.

Infrastructuur spoorzone

Bij de vaststelling van het ontwikkelperspectief spoorzone is ook een investeringsvoorstel gedaan voor aanpassingen aan de infrastructuur. Het gebied van de Spoorzone is nu overwegend een bedrijfsterrein en wordt omgevormd tot een gebied voor gemengde functies (wonen en werken). Hier is een andere inrichting voor nodig. De woonomgeving moet groener worden en veilig worden ingericht. Er komen onder andere wandelpaden, veilige fietsroutes en meer kruispunten met VRI (verkeersregelininstallaties). Gemeente draagt hier financieel aan bij via het verkeerscirculatieplan en onderzoekt subsidiekansen. Omdat de nieuwbouwprojecten hiervan profiteren, wordt er ook een bijdrage gevraagd vanuit die projecten. OverMorgen heeft in opdracht van de gemeente een kostenverhaalsadvies opgesteld met een bijdrage per nieuwbouwwoning, gebaseerd op Profijt, Toerekenbaarheid en Proportionaliteit. Gemeente brengt dit bedrag bij ontwikkelaars in rekening zolang de financiële uitvoerbaarheid van het project dit toelaat. Als partijen via een open begroting kunnen aantonen dat kostenverhaal niet volledig mogelijk is, treedt de gemeente in overleg voor maatwerk. In die gevallen maken partijen vervolgafspraken over aanvullend kostenverhaal wanneer het projectexploitatiealdo verbeterd.

2.5 Herziening Erfpacht als onderdeel van de nota grondbeleid

De gemeente heeft meerdere percelen uitgegeven in erfpacht. Tegenwoordig is uitgifte van erfpacht niet standaard, maar in specifieke gevallen kunnen nieuwe percelen in erfpacht worden uitgegeven.

De Gemeente Gouda kent een passief beleid rondom verkoop van erfpacht. Erfpachters kunnen hiertoe bij de gemeente een verzoek tot aankoop van het blooteigendom indienen, om daarmee eigenaar van de grond te worden. In veel gevallen besluiten erfpachters toch tot voortzetting van erfpacht. Bij mutaties, bijvoorbeeld door wisseling van eigenaar van het pand, wordt de grond actief te koop aangeboden aan de nieuwe eigenaar, voor zover het betreffende perceel niet als strategisch bezit wordt beschouwd. Wanneer de erfpachtgrond ligt in een gebied waar (ruimtelijke) ontwikkelingen wordt voorzien wordt de erfpachtgrond niet uitgegeven.

Er zijn op dit moment diverse versies algemene voorwaarden van kracht. Dit is vooral afhankelijk van het moment waarop de erfpacht is ingegaan. De huidige algemene voorwaarde dateren van 2005.

Deze versie is inmiddels gedateerd en aan vernieuwing toe. De nieuwe algemene voorwaarden gelden voor nieuwe overeenkomsten of bij verlenging van bestaande overeenkomsten.

De herziening van de erfpachtvoorwaarden valt samen met de herziening van de Nota Grondbeleid. Dit moment wordt aangegrepen om de voorwaarden te actualiseren. Door deze actualisatie wordt eenduidigheid in de algemene bepalingen gerealiseerd en meer toegankelijk gemaakt voor erfpachters. Bestaande contracten ondervinden geen gevolgen van deze technische omzetting.

2.6 Benchmark grondprijzen

De Grondprijzenbrief wordt jaarlijks door het college vastgesteld. Vanwege de samenhang met de Nota Grondbeleid en de bijlagen vindt de actualisatie van de Grondprijzenbrief 2024 gelijktijdig plaats.

Voorafgaand aan de actualisatie van de Grondprijzenbrief is een beperkte benchmark uitgevoerd naar de prijsstelling van de gemeente Gouda ten opzichte van de regio Midden Holland en gemeenten elders in Nederland met een vergelijkbare schaal/ omvang. De benchmark heeft zich gericht op de sociale huur, middenhuur en tuingrondprijzen. Dit zijn de uitgifte categorieën met vaste grondprijzen. De overige categorieën zijn gebaseerd op residueel rekenen en daarmee slecht vergelijkbaar.

De kavelprijzen van Westergouwe zijn vergelijkbaar met de kavelprijzen uit de benchmark. Er bestaat geen direct verband tussen prijsstelling en woningbouwproductie. Dat is ook logisch: Grondprijs is ongeveer 10-15% van de totale stichtingskosten en daarmee beperkt van invloed op de totale kosten. Afnemers (vooral corporaties) vinden vooral de voorwaarden ingewikkeld: Exploitatietermijnen, maximale huurprijzen, eisen aan architectuur, mobiliteit, duurzame warmtebronnen etc. Aanpassing van de grondprijs is slechts marginaal van invloed en prijsaanpassing suggereert mogelijk een actiever beleid ten aanzien van tuingrond, wat een ongewenst effect zou zijn.

De grondprijs voor inbreidingslocaties is lager dan de benchmark. Bovendien kent Gouda veel instrumenten waarmee korting op de grondprijs mogelijk is. Dat is vrij uniek, vaak beperkt korting zich in vergelijkbare gemeenten tot grondprijskorting vanwege huurprijsafspraken. Bouwen in de bestaande stad is complex en is daarmee duurder dan woningbouw in uitleggebieden. Veel projecten van woningcorporaties (inbreidingslocatie) worden in Gouda gesubsidieerd vanuit het budget Versnelling Woningbouw. Verhoging van de grondprijzen zal ongetwijfeld zorgen voor vertraging, terwijl iedereen versnelling nastreeft. Daarom wordt voorgesteld om de huidige prijzen te handhaven.

De prijs voor tuingrond en snippergroen is al enige jaren € 170 euro m². Beleid rondom verkoop van tuingrond is uiterst terughoudend: Verkoop staat immers haaks op de wens voor meer openbaar groen. De tuingrondprijs in Gouda komt overeen met de gemiddelde prijs uit de benchmark.

Prijsstijging kan de drempel tot aankoop verhogen, maar soms heeft de gemeente juist belang bij verkoop, bijvoorbeeld omdat normaal beheer niet mogelijk is. Daarom wordt voorgesteld om de huidige prijs voorlopig te handhaven. Op dit moment loopt er een erfgrondenproject. Ervaringen uit dit traject worden meegenomen bij toekomstige grondprijsbepalingen en verkoopprocessen.

2.7 Teruglevering openbaar gebied

Bij veel gebiedsontwikkelingen ontstaat openbaar gebied. Onderhoud door bewoners is vaak ingewikkeld, waardoor de meeste ontwikkelaars het openbaar gebied graag overdragen aan de gemeente. De gemeente hanteert vaste spelregels voor teruglevering openbaar gebied.

Verrekening van oppervlak (verkoop en aankoop) is bijvoorbeeld niet toegestaan.

Gemeente betaalt niet voor openbaar gebied (hooguit symbolisch bedrag).

Openbaar gebied moet conform LIOR zijn aangelegd, inclusief eisen rondom voorbelasting. Ontwikkelaar vergoedt een afkoopsom voor toekomstig onderhoud (10 jaar).

Gelet op recente ervaringen binnen ontwikkelprojecten, is er behoefte aan het formaliseren van deze spelregels. Hoewel dit voorwaarden zijn vanuit het privaatrecht, lijkt het handboek grondzaken hiervoor de meest logische plek.

3 Kanttekeningen

Onder de noemer Kanttekeningen zijn resultaten opgenomen van de marktconsultatie.

3.1 Stapeling van ambities remt tempo in ontwikkeling

Woningen worden voor een periode van 50 jaar of langer gerealiseerd. Belangrijk om dan ook te investeren in klimaat, mobiliteit en kwaliteit. Via de methode van residueel rekenen kan hier bij koopwoningen (eigen grond) op worden ingespeeld. Bij sociale huur (eigen grond) zijn kortingsregelingen voor bijvoorbeeld hoogbouw, lage huren of extra duurzaamheid opgenomen in het handboek grondzaken.

De gemeentelijke eisen/ ambities gelden ook bij ontwikkelingen op grond van derden, maar zijn vaak moeilijk afdwingbaar.

Het Handboek Grondzaken biedt hiervoor geen instrumenten. Veel marktpartijen waarschuwen voor stapeling van ambities en eisen en het effect ervan op de woningbouwproductie. Marktpartijen onderkennen het belang van investeren maar vragen daarbij om heldere keuzes. Soms kan een bewuste keuze uit 1 van de vele thema's en daar maximaal op inzetten, juist ruimte bieden.

Die verantwoordelijkheid zou wel bij de overheid thuishoren, omdat die afwegingen kan maken en prioriteiten kan stellen. Omdat alle doelen relevant zijn, moet er wel de mogelijkheid zijn om dergelijke ambities/ doelstellingen op andere locaties extra te realiseren. De Nota Grondbeleid maakt dit type maatwerk mogelijk.

3.2 Verschillen uitleggebieden en inbreidingslocaties blijven bestaan

Er bestaan ruwweg twee types gebiedsontwikkeling. Inbreidingsprojecten en uitleglocaties.

Inbreidingslocaties liggen binnen de bestaande stad en zijn vaak sloop-nieuwbouw projecten. De oorspronkelijke functie verdwijnt (vaak in combinatie met sanering) en er komt iets nieuws. Dat nieuwe project is vaak complex omdat inpassing in bestaand gebied nodig is. Hierdoor zijn er meestal beperkingen aan hoogte, breedte. Ook andere zaken zijn lastiger: Groene inpassing, mobiliteit. Tot slot is de weerstand mogelijk groter, omdat in de bestaande stad al veel partijen actief zijn en er direct omwonenden met belangen zijn. Ook zijn de risico's groter en de financiële effecten onvoorspelbaar. Maatwerk is in deze gevallen noodzaak.

Uitbreiding is in beginsel eenvoudiger. Je begint letterlijk opnieuw, waardoor meer keuzes zijn te maken voor inrichting en ontwerp. Meestal is er minder weerstand vanuit de omgeving en is er ook weinig maatwerk nodig. Veelal is er één partij verantwoordelijk en bouwen ontwikkelaars en corporaties de woningen op een bouwkaai waarbij de buitenruimte ingericht wordt opgeleverd bij eerste bewoning. Bij dergelijke ontwikkelingen liggen de risico's vooral bij de gebiedsontwikkelaar, maar zijn beheersbaar. De bouwende partijen (ontwikkelaar of corporatie) hebben minder en overwegend overzichtelijke risico's.

Daarmee is inbreiding meestal complexer dan uitleg. Daarom maakt de gemeente Gouda binnen het grondprijnsbeleid onderscheid tussen deze typologieën. Uitleglocaties kennen kavelprijzen, terwijl bij inbreidingslocaties vooral residueel gerekend wordt, en maatwerk bestaat voor extra gemeentelijke ambities zoals hoogbouwkorting, klimaat, betaalbaarheid etc.

Vooralsnog geldt het Handboek Grondzaken niet voor uitleglocaties. Toch lopen hier vooral woningcorporaties aan tegen betaalbaarheidsgrenzen. Dit kan gevolgen hebben voor woonoppervlak (kleiner om kosten te verlagen) of zelfs aantallen woningen (uitstel of afstel van woningbouw). Toepassing van het handboek binnen Westergouwe vraagt separate besluitvorming, omdat hier in het verleden andere afspraken zijn gemaakt. Zo zijn er afspraken met de VOF, zijn er grondwaardes meegenomen in de grondexploitatie en contracten gesloten met de corporaties. Toepassing van het handboek kan mogelijk positief doorwerken in de businesscases van corporaties, maar heeft negatieve consequenties voor de gemeentelijke grondexploitatie. In besluitvorming hierover is nu niet voorzien.

3.3 Actief versus actiever grondbeleid

De huidige Nota Grondbeleid gaat uit van een faciliterende gemeente. Marktpartijen dienen voorstellen in en de gemeente neemt dergelijke voorstellen in behandeling. Daarmee is de sturing vanuit de gemeente op realisatie van beleidsdoelen en ambities gering en de afhankelijkheid dus groot. De gemeentelijke organisatie is hier in de afgelopen periode goed op ingericht.

Actief grondbeleid: “de gemeente doet het zelf” past op dit moment niet bij de organisatie. Actief grondbeleid vraagt strategische keuzes, visievorming in plaats van plantoetsing etc. De gemeente heeft hiervoor nog onvoldoende capaciteit – in de huidige krappe arbeidsmarkt is dat een extra uitdaging. Daarnaast vraagt actief grondbeleid ook voldoende financiële middelen: Op grote schaal zelf locaties verwerven. Dergelijke keuzes zijn beperkt mogelijk binnen de financiële ruimte en kennen een hoog risicoprofiel.

Daarom is gekozen voor een actiever grondbeleid. Actief waar de markt het niet oppakt, maar de realisatie van de doelen vanuit gemeentelijk perspectief wel belangrijk is. Actiever bij ontwikkelingen op grond die niet van de gemeente is; in de voorfase meedenken over kansen en optimalisaties. Daarmee krijgt de gemeentelijke organisatie tijd om zich te richten op de aangepaste rolopvatting. Dat levert op termijn een goede uitgangspositie op, op grond waarvan actief grondbeleid kan worden overwogen.

4 Juridische- / financiële gevolgen

De Nota Grondbeleid kent geen directe financiële gevolgen.

De Nota Grondbeleid is vooral een hulpmiddel bij de realisatie van overige gemeentelijke beleidsdoelen en ambities. Indirect kunnen er wel financiële gevolgen zijn. Zo kan de gemeente ervoor kiezen om bij marktfalen zelf actief beleidsdoelen te realiseren. Dat kan bijvoorbeeld via actief verwerven van locaties of het op risico realiseren van een project. Dit heeft dan een effect op het schuldenplafond. In voorkomend geval vindt separaat op basis van een businesscase, voorzien van financiële gevolgen besluitvorming plaats.

Actiever grondbeleid heeft ook een effect op het risicoprofiel. Hiervoor is in de nota grondbeleid een hulpmiddel opgenomen (figuur 2 op pagina 11). Dit schema geeft inzicht in de effecten (arbeid, financieel, risicoprofiel, mate van beïnvloeding, regie etc.). Invloed en risico gaan vaak samen op. De keuze voor actiever grondbeleid wordt niet generiek gemaakt maar juist per specifiek project / voornemen.

De kosten van de gemeente voor actiever grondbeleid worden via kostenverhaal in rekening gebracht bij ontwikkelaars. Dit kostenverhaal is kostendekkend. Gemeenten mogen hierop geen winst maken.

Er bestaat een kans dat realisatie van projecten vanuit gemeentelijk perspectief belangrijk is, terwijl er geen volledig kostenverhaal plaatsvindt. In die gevallen is er dus sprake van onvolledig kostenverhaal. Hiervoor zal het college via het ijkmoment per geval aan de gemeenteraad om extra budget vragen.

Om sturing te houden op de diverse fondsen zal het college via het jaarlijkse meerjarenperspectief grondexploitaties (MPG) verslag doen van de bereikte resultaten en de inzet van de diverse grondbeleidsinstrumenten. Dit wordt al gedaan voor de instrumenten uit Handboek Grondzaken en zal worden uitgebreid met informatie over de fondsen betaalbaar wonen, groenfonds en infrastructuur.

5 Personele- / organisatorische gevolgen / duurzaamheid / positie mensen met een beperking

De nota grondbeleid is faciliterend aan de overige beleidsvelden. Via het grondbeleid (actief, actiever of faciliterend) worden de beleidsdoelen van de gemeente nagestreefd. Bij de nota grondbeleid zijn speerpunten gedefinieerd: wonen voor iedereen en het stadsbreed realiseren van groen-, klimaat-, water-, mobiliteit-, en duurzaamheidsambities. Waar nodig via het toepassen van Strategische grondaankopen. Daarmee draagt de nota grondbeleid indirect bij aan de beleidsambities van de gemeente.

6 Uitvoerbaarheid

De voorkeursmethode voor grondprijsbepaling is residueel rekenen. Via deze methode kan rekening worden gehouden met de financiële gevolgen van beleidskeuzen. Het Handboek Grondzaken biedt daarnaast diverse instrumenten waarmee financiële nadelen van bovenwettelijke eisen kunnen worden opgevangen bij bijvoorbeeld sociale huur en middenhuur.

Kostenverhaal werd al toegepast; via de Nota Kostenverhaal ontstaat vooral meer transparantie hierover. De wet (wet ruimtelijke ordening en straks de omgevingswet) stelt nadere voorwaarden aan kostenverhaal: Zo mag er door de gemeente geen winst mee worden gemaakt en mag het kostenverhaal niet voor financieel onhaalbare plannen zorgen.

Gemeente kent via de Nota Grondbeleid 2023 meer instrumenten die ondersteunend werken bij de realisatie van de diverse beleidsdoelen en speerpunten

7 Communicatie / interactiviteit

Enkele projectpartners (ontwikkelaars, makelaars, woningcorporaties) hebben in de voorfase deelgenomen aan de gespreksrondes. Deze partijen ontvangen ter informatie de vastgestelde documenten. De beleidsnota's worden via de gebruikelijke website voor bekendmakingen gepubliceerd en zijn daarna voor een ieder te raadplegen.

De nota grondbeleid en de bijlagen zijn van toepassing op alle projecten waarvoor nog geen grondexploitatie is vastgesteld of waarvoor nog geen anterieure overeenkomst is afgesloten.

Burgemeester en wethouders van Gouda,
de secretaris, de burgemeester,

drs. R.C. Bakker

mr. drs. P. Verhoeve