

Nota Grondbeleid

1 Hoofdpijnen van het grondbeleid

1.1 Inleiding

Door heel Nederland staan gemeenten momenteel voor opgaven op het gebied van woningbouw, ontwikkeling van werklocaties, water, mobiliteit, gezondheid, klimaatadaptatie, energietransitie, etc. Ook in Gouda zijn veel van deze opgaven actueel en is de urgentie om hiermee aan de slag te gaan groot. De in januari 2022 vastgestelde Omgevingsvisie Gouda beschrijft de gemeentelijke (midden)lange termijnvisie tot en met 2030 voor de fysieke leefomgeving.

Omdat een groot aantal opgaven 'strijden' om dezelfde, in beperkte mate beschikbare ruimte levert dit spanningen op tussen de verschillende opgaven. Dit vereist dat gemeenten hun rol binnen de ruimtelijke ordening zorgvuldig invullen.

Het gemeentelijk grondbeleid is één van de middelen om die rol op een zorgvuldige wijze in te vullen en de maatschappelijke doelen van de gemeente te realiseren. Het grondbeleid is daarmee een middel, en geen doel op zich. In het grondbeleid staat beschreven welke grondbeleidsinstrumenten de gemeente bereid is in te zetten en daarmee te komen tot goede ruimtelijke ordening. De gemeente kan ervoor kiezen om in gezamenlijkheid met marktpartijen en particulieren samen te werken (faciliterend grondbeleid). Maar als de markt het niet oppakt conform de gemeentelijke ambities, dan kan zij ervoor kiezen grotendeels zelfstandig te opereren binnen een gebiedsontwikkeling (actief grondbeleid).

De voorliggende nota beschrijft de uitgangspunten die de gemeente Gouda de komende vier jaar hanteert bij het inzetten van het grondbeleidsinstrumentarium. Indien omstandigheden hierom vragen, dan zal de nota tussentijds worden aangepast.

1.2 Doel van het grondbeleid

Het doel van deze nota is beschrijven hoe de gemeente Gouda het grondbeleidsinstrumentarium inzet om de ruimtelijke doelstellingen te realiseren. Het grondbeleid is hierbij ondersteunend aan het algemene ruimtelijke beleid van de gemeente. In deze nota wordt het afwegingskader gepresenteerd op basis waarmee bij elke gebiedsontwikkeling de op dat moment meest geschikte vorm van grondpolitiek gekozen wordt. Hierbij kan de keuze variëren van een toetsende/faciliterende rol innemen tot zelf actief op de grondmarkt opereren en voor eigen rekening en risico een grondexploitatie uitvoeren.

Verder heeft de voorliggende nota als doel om inzicht te verschaffen in het gemeentelijke grondbeleidsinstrumentarium. Toegelicht wordt welke instrumenten ter onze beschikking staan, in welke situaties de verschillende instrumenten ingezet kunnen worden en wat er met de inzet van deze instrumenten wordt beoogd. Op deze manier ontstaat duidelijkheid richting huidige en toekomstige grondeigenaren over het handelen van de gemeente. Ook worden de verschillende vormen van gronduitgifte en grondverwerving benoemd en worden de verschillende contractvormen beschreven. Hiermee is de gemeente tegenover potentiële initiatiefnemers of belanghebbenden een voorspelbare samenwerkingspartner en biedt het grondbeleid op die manier comfort en vertrouwen bij het planontwikkelingsproces.

1.3 Aanleidingen voor het nieuwe grondbeleid

Aanleiding voor het nieuwe grondbeleid is dat gemeenten verplicht zijn hun Nota Grondbeleid periodiek te actualiseren. Een andere belangrijke reden om het grondbeleid te herzien is dat de primair faciliterende koers uit de Nota Grondbeleid 2017 niet meer passend is bij de aard, de omvang en de urgentie van de (ruimtelijke) opgaven die momenteel binnen de gemeente Gouda spelen. Zeker als deze opgaven in combinatie worden gezien met de verwachte ontwikkeling van de grondportefeuille van de gemeente in de komende vier jaar. Naar verwachting zal sprake zijn van snel teruglopende grondposities door transformatie en uitgifte van gronden. Eigen grondposities zijn wenselijk voor het behalen van de gemeentelijke beleidsdoelstellingen en ambities, bijvoorbeeld bij het realiseren van voldoende maatschappelijke voorzieningen, groen en openbare ruimte.

1.4 Van passief grondbeleid naar actiever

De door de raad gestelde doelen kunnen gerealiseerd worden met het inzetten van grondbeleid. Afhankelijk van de opgave kan de gemeente in bepaalde gevallen een faciliterende rol hebben of wellicht zelfs de ontwikkeling geheel aan andere partijen overlaten. Het kan ook zijn dat om gemeentelijke of maatschappelijke doelstellingen te bereiken actieve inzet van de gemeente vereist is. Dat kan zich bijvoorbeeld voordoen:

- voor toekomstige gebiedsontwikkeling of transformatie;
- om een grondpositie die belangrijk is voor de gemeente in een gebied veilig te stellen om zo langs privaatrechtelijke weg invloed te hebben op de ontwikkelingen;
- voor het realiseren van een specifiek (beleids-) doel;
- om over ruilobjecten te beschikken in het kader van grondaankopen;
- om ongewenste ontwikkelingen op een locatie te voorkomen;
- om gewenste ontwikkelingen te stimuleren of aan te jagen;
- om belemmeringen (bijv. milieucontouren of verkeer aantrekkende functie) voor de omgeving weg te nemen en daarmee ontwikkelingen mogelijk te maken;
- vanwege aansluiting aan huidig bezit (buurmans grond);
- bij marktfalen, waarbij de gemeente zelf de verantwoordelijkheid neemt.

Om regie te kunnen houden op de nieuwe opgaven en een teruglopende grondportefeuille, moet het grondbeleid van de gemeente Gouda veranderen van een voornamelijk faciliterende rol naar een actievere rol. Deze vorm van grondpolitiek biedt de mogelijkheid om gebruik te maken van zowel een actief grondbeleid, als van een faciliterend grondbeleid of van één van de denkbare tussenvormen. Voor ieder initiatief wordt aan het begin van het planproces een keuze gemaakt die passend is bij de betreffende opgave. De afwijking ten opzichte van het voorgaande grondbeleid is vooral dat de voorkeursrol van een faciliterende gemeente wordt losgelaten.

Het is daarbij belangrijk om vooraf een helder afwegingskader te schetsen, waarmee het college van burgemeester en wethouders de keuzes ten aanzien van het grondbeleid per opgave kan verantwoorden.

In de volgende hoofdstukken is de afweging die deze keuze bepaalt verder uiteengezet.

1.5 Speerpunten van het grondbeleid 2023 - 2027

Grondbeleid staat ten dienste van de verwezenlijking van (ruimtelijke) ambities en beleidsdoelstellingen. In dit hoofdstuk staat beschreven welke speerpunten de gemeente ziet voor de komende periode in relatie tot het grondbeleid.

1.5.1 Wonen voor iedereen

Veel mensen willen in de stad wonen en werken, maar er is een tekort aan goede en betaalbare woningen. Het realiseren van woningen in het betaalbare huur- en koopsegment staat onder druk, omdat het voor ontwikkelaars minder aantrekkelijk is om deze categorie te realiseren. Uitgangspunt volgens de vigerende Woon(zorg)visie 2030 (uit 2019) is dat van nieuwbouw 33% uit sociale huur en 20% uit middenhuur (vrije sector met huur tussen € 754,- (liberalisatiegrens 2022) en € 950,- per maand) bestaat (of eventueel een deel van die 20% in de vorm van betaalbare koop tot € 260.000 (2021)). Deze verhouding geldt voor alle nieuwbouwprojecten, waarbij wel zal worden beoordeeld of de desbetreffende wijk sociale huur en middenhuur nodig heeft. Deze wijkgerichte aanpak zorgt voor flexibiliteit.

Uit analyse van voorgaande jaren constateert de gemeente dat de projecten waar de gemeente een actiever beleid uitvoert de 33% sociale huur doelstelling wél is behaald en waar de gemeente faciliterend heeft opgetreden niet. Dit betekent concreet dat de actieve aanpak van de gemeente loont om de uitgangspunten uit de Woon(zorg)visie te realiseren. Momenteel wordt al gebouwd op uitleglocatie Westergouwe (conform het masterplan) en dit is daarmee de laatste uitleglocatie van Gouda; de extra beoogde woningen die als doelstelling in de Woon(zorg)visie zijn genoemd, kunnen deels in Westergouwe worden gerealiseerd als daar de ambities worden bijgesteld maar zullen vooral moeten worden gerealiseerd door middel van inbreiding in bestaande wijken. Ook is transformatie mogelijk van bijvoorbeeld werklocaties/bedrijventerreinen naar woningbouw. Het uitgangspunt blijft daarbij dat een transformatie- of woningbouwproject moet bijdragen aan een leefbare en inclusieve stad met gemengde wijken.

Ruimte voor ontmoeten, zorg & welzijn

Er is in Nederland en ook in Gouda sprake van (dubbele) vergrijzing, waardoor er in het kader van de ontwikkeling Nog langer thuis wonen voor ouderen een opgave is voor passende, geclusterde woon(zorg)vormen. Door ontwikkelingen in de zorg en arbeidsmarkt geldt ook voor andere aandachtsgroepen dat zij vaak langer thuis (moeten) wonen. Binnen de samenleving als geheel staat het welzijn van mensen onder druk door onder andere meer eenzaamheid. Vanwege deze ontwikkelingen is het belangrijk om te zorgen voor voldoende mogelijkheden voor ontmoeting (ter ondersteuning van het thuis wonen) en daarnaast moet er vanwege genoemde ontwikkelingen meer aandacht en ruimte komen voor voorzieningen op het gebied van zorg en welzijn in de buurt.

Achtergrond

Ouderen van nu zijn vitaler en leven langer, ook met chronische ziekten. Zij willen en kunnen langer zelfstandig zijn dan de ouderen van een generatie geleden. Zij willen meer regie houden op hun leven

en als zij zorg nodig hebben, willen zij dat de zorg niet hun leven bepaalt, maar dat zorg hen ondersteunt om hun eigen dingen te blijven doen. De houdbaarheid van onze zorg staat in brede zin onder druk. De komende decennia neemt de zorgvraag alleen maar verder toe vanwege de vergrijzing. Er is sprake van een dubbele vergrijzing. In 2020 is 1 op de 21 mensen 80-plus en in 2040 is dit 1 op 12. Dit leidt tot een toename van de ondersteunings- en zorgvraag. De verwachting is dat door de vergrijzing de komende jaren steeds meer mensen een beroep zullen gaan doen op ouderenzorg.

De nieuwe norm is zelf als het kan, thuis als het kan en digitaal als het kan. Het uitgangspunt is om thuis te wonen, tenzij dat niet meer kan. Daarvoor moeten er geschikte woningen voor ouderen beschikbaar komen en moet er goede, passende zorg aan huis geleverd worden. Daarvoor is nodig het realiseren van voldoende passende woonvormen in een leefomgeving die activeert en ontmoetingen stimuleert. Om op die manier te zorgen dat ouderen op een plek kunnen wonen waar ze zich thuis voelen in de buurt van hun sociale netwerk.¹

1.5.2 Het stadsbreed realiseren van groen-, klimaat-, water-, en andere ambities

De mogelijkheid van fondsvorming is het instrument om bij faciliterende projecten een afkoopmogelijkheid te hebben.

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 33% sociale huur, 20% 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-, samenwerkings- of realisatieovereenkomst). Het is niet altijd mogelijk om aan deze eis te voldoen. Als realisatie van het project vanuit gemeentelijk perspectief wenselijk is, kan de verplichting worden afgekocht via een bijdrage aan het fonds betaalbaar wonen. Via dit fonds kan de gemeente op andere locaties zelf extra woningen realiseren en/of financieel bijdragen aan projecten waar hogere woonambities worden gerealiseerd. In de nota kostenverhaal wordt de werking van dit fonds toegelicht.

Groen-, klimaat-, water- en duurzaamheidsambities

Met de nota kostenverhaal die voortvloeit uit deze nota wordt het bestaande systeem van kostenverhaal uit de structuurvisie Groen omgevingswet-proof gemaakt door het gebruiken van fondsen als grondbeleidinstrument. Een dergelijk fonds dient als laatste route als binnen een project de ruimtelijke of kwalitatieve ambities onder spanning staan en de ambities niet allemaal gerealiseerd kunnen worden binnen de beschikbare ruimte. Als het aantoonbaar niet lukt om 15% toegankelijk groen te realiseren, kan het college gebouwgroen als compensatie toestaan. Wanneer ondanks deze optimalisaties nog altijd niet aan de groennorm wordt voldaan, maar realisatie van het project wel gewenst is, kan met toestemming van het college gebruik worden gemaakt van het fonds. Op deze manier is het mogelijk om in uitzonderlijke situaties binnen de projectgrenzen af te wijken van de beleidsuitgangspunten voor groen (15%-eis), klimaat, water en duurzaamheid door financieel bij te dragen aan een gemeentelijk fonds. Met dit fonds wordt de gemeente in staat gesteld om op andere locaties alsnog invulling te geven aan de ambities voor groen, klimaat, water en duurzaamheid. Op wijkniveau blijft de ambitie voor de gewenste hoeveelheid groen/water in stand. Door middel van het fonds wordt ervoor gezorgd dat in elke wijk de benodigde hoeveelheid openbaar groen wordt gerealiseerd. In de nota kostenverhaal wordt de werking van dit fonds toegelicht.

Infrastructuur in de spoorzone

De gemeenteraad heeft in 2021 het ontwikkelperspectief Spoorzone vastgesteld. Het gebied zal in de komende jaren transformeren van overwegend bedrijventerrein naar een gemengd gebied met woningen voor diverse doelgroepen. Hier is andere infrastructuur voor nodig. De woonomgeving moet groener worden en veilig worden ingericht. Er komen onder andere wandelpaden, veilige fietsroutes en meer kruispunten met VRI (verkeersregelinstallaties). 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. De gemeente verhaalt per gerealiseerde nieuwbouwwoning een vast bedrag. In de nota kostenverhaal wordt de werking van een dit fonds toegelicht.

Mobiliteit/parkeren en herstructurering bedrijfsterrainen

Er zijn nog andere fondsen mogelijk zoals voor mobiliteit/parkeren en voor herstructurering van bedrijventerreinen. Net als bij groen is het mogelijk dat binnen een project niet aan de beleidsdoelstellingen kan worden voldaan. Door het fonds kan binnen projectgrenzen indien nodig worden afgeweken van de beleidsuitgangspunten. Hiervoor moet in dat geval financieel worden bijgedragen aan het gemeentelijke fonds. Op wijkniveau blijven zo de ambities in stand. In de nota kostenverhaal zal de werking van dergelijke fondsen worden uitgewerkt en toegelicht. Ook de voor- en nadelen komen daar aan bod.

1) landelijk Programma Wonen, Ondersteuning en Zorg voor Ouderen (WOZO)

1.5.3 Strategische grondaankopen

De grondportefeuille van de gemeente neemt de komende periode af. Hierdoor heeft de gemeente (te) weinig grondbezit om strategisch aan de slag te kunnen gaan met haar ambities zoals bijvoorbeeld het realiseren van een betaalbaar woningbouwprogramma op basis van de Woon(zorg)visie, uitplaatsen van de perifere detailhandelsvestigingen of het realiseren van maatschappelijke voorzieningen. Omdat het de gemeente gaat ontbreken aan grondbezit om strategisch aan de slag te gaan, resteert voor de gemeente niets anders dan de markt te stimuleren deze ambities te realiseren.

Door strategische grondaankopen te doen, creëert de gemeente ruimte voor het realiseren van haar ambities. Zo kan bijvoorbeeld een schuifpuzzel tot stand worden gebracht die leidt tot de realisatie ervan.

2 Vormen van grondbeleid en keuze gemeente

2.1 Vormen van grondbeleid

2.1.1 Actief grondbeleid

Bij actief grondbeleid voert de gemeente zelf de volledige regie over een ontwikkeling en is de grondexploitatie voor eigen rekening en risico. De gemeente verwerft alle gronden, is opdrachtgever voor de transformatie, het slopen en bouw- en woonrijp maken. Vervolgens geeft de gemeente de grond uit aan derden. Dit kunnen onder andere ontwikkelaars, woningcorporaties, bedrijven, maatschappelijke instellingen of particulieren (kavelverkoop in de vorm van individueel of collectief particulier opdrachtgeverschap) zijn. Wanneer de gemeente de gronden bij de start van de ontwikkeling nog niet in eigendom heeft, kan de gemeente inzetten op het minnelijk verwerven van deze gronden. Als niet tot minnelijke verwerving kan worden gekomen, kan de gemeente het onteigeningsinstrument inzetten. Na het verwerven wordt de grond in opdracht van de gemeente bouwrijp gemaakt (o.a. slopen opstellen, saneren grond, zettingsmaatregelen, aanleggen bouwwegen), waarna deze tegen marktwaarde behorend bij het betreffende vastgoed wordt uitgegeven aan een derde partij. Na realisatie van het (bouw)programma maakt de gemeente vervolgens de openbare ruimte woonrijp. Via de grondprijzenbrief wordt binnen de gemeente jaarlijks vastgelegd tegen welke (indicatieve) grondprijzen gronden worden uitgegeven en op basis van welke grondprijsmethodiek de grondprijzen worden vastgesteld. Om speculatie te voorkomen, is het bij actief grondbeleid belangrijk om de gronden strategisch te kunnen verwerven voorafgaand aan het opstellen van een stedenbouwkundig plan. Bij actief grondbeleid zijn er meer sturingsmogelijkheden en is er meer zeggenschap dan bij faciliterend of samenwerkend grondbeleid. Dit kan de realisatie van de gemeentelijke ambities en doelen helpen en indien nodig versnellen. Anderzijds loopt de gemeente ook meer risico, doordat grondaankopen vaak grote voorinvesteringen vereisen en de markt gedurende het planproces kan veranderen. Het realiseren van de gemeentelijke ambities kan ook vragen om investeringen vanuit de gemeente.

2.1.2 Faciliterend grondbeleid

Bij faciliterend grondbeleid kan de gemeente enkel haar ambities voor de ontwikkeling vastleggen in planologische kaders en die vast te stellen. De ontwikkeling zelf en de bijbehorende (financiële) risico's worden overgelaten aan marktpartijen of particulieren. Als de gemeentelijke ambities te hoog zijn, dan zal de markt niet over gaan tot realisatie. Als de markt wel over wenst te gaan tot realisatie dan sluit de gemeente hiertoe een anterieure overeenkomst met deze partijen. Zij zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de grondexploitatie. Het voordeel van faciliterend grondbeleid is dat de financiële risico's bij de initiatiefnemer liggen. Het nadeel is dat de gemeente zeer beperkt de locatie en het tempo van het realiseren van de door de gemeente geformuleerde beleidsdoelstellingen kunnen bepalen en niet profiteren van winst op de grondexploitatie. Daarnaast zullen gemeentelijke beleidsdoelstellingen met een niet sluitende businesscase niet door de markt worden opgepakt. Verlieslatende ontwikkelingen die wel goed zijn voor de gemeente komen dan niet van de grond.

De gemeente stuurt op de beleidsdoelstellingen door middel van het sluiten van anterieure overeenkomsten en de regelingen in het bestemmings- of omgevingsplan. Een anterieure overeenkomst is een overeenkomst die de gemeente met een particuliere grondeigenaar sluit om de gemeentelijke kosten te verhalen en de risico's van de gemeente in te perken, waarna de grondeigenaar de gronden zelf in ontwikkeling brengt. Het sluiten van een dergelijke overeenkomst gebeurt voorafgaand aan het vaststellen van een bestemmingsplan of het verlenen van een omgevingsvergunning voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten.

2.1.3 Tussenvormen in grondbeleid op basis van samenwerking

Binnen deze vorm van grondbeleid faciliteert de gemeente ontwikkelingen op een actieve wijze, zonder zelf grondposities in te nemen dan wel door grondposities te verkopen om een ontwikkeling mogelijk te maken of gronden in erfpacht uit te geven. De regie van de ontwikkeling wordt hier gelegd bij de marktpartij, die ook de risico's draagt. Deze werkvorm ligt voor de hand indien de door de marktpartij voorgestelde ontwikkeling past binnen de strategische beleidskaders van de gemeente en de markt in staat is om de ontwikkeling te realiseren. Bij deze vorm van grondbeleid is de rol van de gemeente niet uitsluitend beperkt tot haar publiekrechtelijke taken.

De gemeente denkt actief mee met marktpartijen en ondersteunt deze zo nodig; zij stimuleert marktinitiatieven en schept een klimaat om ruimtelijke ontwikkelingen van de grond te krijgen. De gemeente steekt tijd in het bij elkaar brengen van partijen, werkt actief mee aan planvorming en zet het grondbeleidsinstrumentarium in om marktinitiatieven te realiseren. Hierbij is de gemeente bereid om beperkt financiële risico's te nemen. Indien zij risico's neemt, vraagt dat uiteraard om inzicht in deze risico's.

Ook kunnen, bij ontbreken van initiatief vanuit de markt, marktpartijen actief door de gemeente worden geprikkeld, uitgenodigd en gestimuleerd om toch tot een bepaalde gewenste ontwikkeling over te gaan. Hierbij kan gedacht worden aan pitches, prijsvragen en open uitnodigingen.

De instrumenten die de gemeente bij een dergelijke vorm van grondbeleid kan inzetten, zijn Wet voorkeursrecht gemeenten, onteigening, grondverkoop en/of -ruil en uitgifte in erfpacht. Ook instrumenten als het exploitatieplan of kostenverhaalsregels kunnen hierbij een rol spelen.

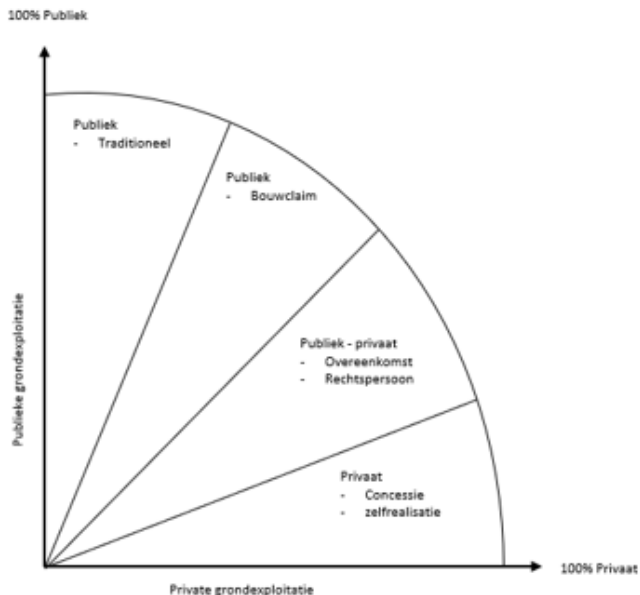
2.1.4 Alle vormen van grondbeleid

In de praktijk zijn er veel tussenvarianten tussen actief grondbeleid en faciliterend grondbeleid. Binnen het grondbeleid kunnen deze twee hoofdvormen volgens de Reiswijzer Gebiedsontwikkeling worden uitgewerkt in zes samenwerkingsmodellen. De modellen zijn hieronder kort toegelicht:

1. Publieke grondexploitatie: het traditionele model. De gemeente voert actief grondbeleid, waarmee alle regie bij de gemeente ligt. De gemeente maakt bouw- en woonrijp en geeft kavels uit;
2. Publieke grondexploitatie: zelfrealisatie en het bouwclaimmodel:
Wanneer de gemeente niet alle noodzakelijke gronden in bezit heeft en er een versnipperd eigendom is met private partijen die over willen gaan op zelfrealisatie, dan is het traditionele model niet meer mogelijk. Met het beroep op zelfrealisatie geeft de betreffende eigenaar van de gronden en/of opstallen aan dat hij bereid en in staat is het nieuwe bestemmingsplan te realiseren. Als de verdeling van het eigendom in veel gevallen niet aansluit bij logische te realiseren eenheden van het nieuwe plan, dan kunnen partijen gebruik maken van het bouwclaimmodel. Bij het bouwclaimmodel dragen de eigenaren hun gronden over aan de gemeente, waardoor de gemeente weer de exclusieve grondeigenaar wordt. Hierna zal de gemeente overgaan op het traditionele model en de gronden bouw- en woonrijp maken en vervolgens uitgeven aan de partijen die de gronden hebben ingebracht in de exploitatie;
3. Publiek-private grondexploitatie:
Bij deze samenwerkingsvorm kunnen risico's en winstmogelijkheden op de grondexploitatie worden gedeeld door overheid en marktpartij, terwijl het risico en de winst van de opstalexploitatie bij de marktpartij berust. Investerings in openbare voorzieningen kunnen worden ingebracht in een gezamenlijke grondexploitatie. Overheid en marktpartij delen vervolgens in de winst of het verlies in een onderling af te spreken percentage;
 - a. Samenwerking bij overeenkomst:
Op basis van een overeenkomst is veelal sprake van een minder vergaande vorm van samenwerking waarbij geen sprake is van een gezamenlijke grondexploitatie. Hierbij kan gedacht worden aan overeenkomsten waarbij grondoverdrachten tussen partijen plaatsvinden van bouwrijp gemaakte grond en ondergrond van de openbare voorzieningen;
 - b. Samenwerking bij rechtspersoon:
Bij dit model wordt een gezamenlijke publiek-private onderneming, namelijk de grondexploitiemaatschappij GEM, opgericht waarbij de partijen hun inbreng en zeggenschap, maar ook de risico's kunnen delen. Er kunnen ook afspraken worden gemaakt over het zelf realiseren van onderdelen van de gebiedsontwikkeling en het bijbehorend kader. Deze manier van werken zorgt voor een goede afstemming tussen de ontwikkeling van het vastgoed en de openbare ruimte. Voor de GEM wordt ook een entiteit opgericht, waaraan de taken in het kader van de grondexploitatie worden toebedeeld. Ook de gemeente richt een BV op, waardoor de ontwikkeling meer op afstand en buiten de politieke waan van de dag plaatsvindt;
4. Private grondexploitatie; de gemeente voert faciliterend grondbeleid:
 - a. Integrale ontwikkeling op overheidsinitiatief (het concessiemodel):
Wanneer de gemeente onvoldoende capaciteit of competenties in huis heeft, kan zij ervoor kiezen om na het vooraf stellen van een aantal (globale) publiekrechtelijke randvoorwaarden (delen van) de ontwikkeling (grond- en opstalexploitatie) van een geheel plangebied over te laten aan een marktpartij. Hiermee beperkt de gemeente arbeid en risico;
 - b. Zelfrealisatie (het exploitatieplan of de anterieure overeenkomst):
Wanneer particuliere eigenaren hun gronden zelf in ontwikkeling willen brengen voor de realisatie van een bouwplan en zich met succes kunnen beroepen op zelfrealisatie, kan de gemeente in sommige gevallen grondexploitatiekosten maken voor een private ontwikkeling. Hierop kan de gemeente een (anterieure of posterieure) exploitatieovereenkomst afsluiten

met de marktpartij. De opstalontwikkeling vindt plaats voor rekening en risico van de marktpartij, maar de gemaakte kosten in het kader van de grondexploitatie worden daarbij naar evenredigheid aan de grondeigenaar toegerekend.

Figuur 1 geeft een overzicht van hoe de twee uiterste vormen en de tussenvormen zich ten opzichte van elkaar positioneren.



Figuur 1 Samenwerkingsmodellen bij grondbeleid

2.2 Keuze gemeentelijk grondbeleid

In de Nota Grondbeleid 2017 is de keuze voor een overwegend faciliterend grondbeleid gemaakt. In verband met de nasleep van de financiële en economische vastgoedcrisis, paste een faciliterend grondbeleid in het tijdsbeeld van toen. Dit lag toen in lijn met de keuze van veel andere gemeenten in Nederland. De gemeente beschikte in die tijd over een beperkte eigen grondportefeuille en heeft die kunnen inzetten voor de realisatie van projecten die enerzijds goed zijn voor de stad maar die anderzijds niet door de markt zijn opgepakt. Dit laatste vaak vanwege het financiële resultaat van de projecten of de bijbehorende risico's. De huidige beleidsopgaven vragen echter om een verschuiving naar een sterkere, meer initiërende rol van de overheid. Ook op gemeenteniveau speelt deze ontwikkeling en indien een eigen grondportefeuille ontbreekt zien vele gemeenten voor zichzelf weer een actievere rol op de grondmarkt weggelegd.

Actiever grondbeleid biedt ruimte voor maatwerk. Indien de markt onvoldoende voorziet in de realisatie van de gemeentelijke doelstellingen of ambities kan de gemeente met een actievere (facilitaire) rol bijsturen, of indien de markt helemaal niet voorziet in de realisatie van bepaalde gemeentelijke doelstellingen of ambities, kan de gemeente door het inzetten van actief grondbeleid deze ontwikkelingen alsnog realiseren. De gemeente kan zich beperken tot een faciliterende rol indien de markt voorziet in de realisatie van de gemeentelijke doelstellingen of ambities beperken.

Daarnaast kan de gemeente ervoor kiezen om helemaal geen medewerking te verlenen indien de ontwikkeling niet (voldoende) bijdraagt aan haar (ruimtelijke) doelen. Tabel 1 geeft voor de verschillende vormen van grondbeleid aan bij welke partij het initiatief, de verantwoordelijkheid en/of het risico ligt.

Tabel 1 Initiatief/risico bij verschillende vormen van grondbeleid

	Actief grondbeleid	Tussenvorm	Faciliterend grondbeleid
Verwervingen	Gemeente, met de inzet van gemeentelijk grondbeleidsinstrumentarium	In onderlinge afstemming mogelijk met de inzet van gemeentelijk grondbeleidsinstrumentarium	Marktpartijen
Sloop, bouwrijp, woonrijp maken	Gemeente	In onderlinge afstemming	Marktpartij

Opstellen Bestem- mingsplan	Gemeente	Gemeente (in overleg met marktpartij)	Gemeente (in overleg met marktpartij)
Kostenverhaal	Via uitgifte bouwrijpe grond	Via uitgifte bouwrijpe grond, exploitatieplan en post-of ante- rieure overeenkomsten	Via exploitatieplan en post- of anterieure over- eenkomsten
Financieel resultaat	Gemeente	Gedeeld	Marktpartij
Risico	Gemeente	Gedeeld	Marktpartij

Besluitvorming over ruimtelijke initiatieven vindt plaats op basis van het hierna geformuleerde afwegingskader. Bij deze afweging wordt onder meer rekening gehouden met de volgende factoren:

- De mate waarin de ruimtelijke ontwikkeling bijdraagt aan de gemeentelijke beleidsdoelstellingen en ambities;
- De urgentie;
- De grondpositie;
- De marktomstandigheden;
- De verhouding tussen maatschappelijke en financiële toegevoegde waarde. Dit wordt de businesscase genoemd;
- Het risicoprofiel;
- De mate waarin de gemeente al dan niet regie wil voeren;
- De beschikbare capaciteit en competenties binnen de organisatie.

In de uitsnede uit het afwegingskader op de volgende pagina zijn bovenstaande criteria opgenomen. Via een schuif kan het criterium worden gescoord. Na scoring van alle criteria volgt een richting voor de keuze voor actief of faciliterend grondbeleid, of dat deze 'nader te beoordelen' is. In dit laatste geval blijkt uit de scores niet ondubbelzinnig welke vorm het meest verstandig is en moet een nadere beoordeling plaatsvinden. Invullen van de scores moet altijd door betrokken vakdisciplines plaatsvinden, waarna scores moeten worden besproken.

De uitkomst van het afwegingskader is niet absoluut, maar een richting waarin de gemeente kan denken. Het is een eerste toets om het gesprek intern te voeren binnen de gemeente, waarna de keuze verder onderbouwd kan worden.

Criteria	Laag	Hoog
De mate waarin de ruimtelijke ontwikkeling bijdraagt aan de gemeentelijke beleidsdoelstellingen en ambities;	<	>
De urgentie;	<	>
De grondpositie;	Markt	Gemeentelijk
De marktomstandigheden;	<	>
De verhouding tussen maatschappelijke en financiële toegevoegde waarde. Dit wordt de businesscase genoemd;	Gunstig	Ongunstig
Het risicoprofiel;	<	>
De mate waarin de gemeente al dan niet regie wil voeren;	Niet	Wel
De beschikbare capaciteit en competenties binnen de organisatie.	Niet	Wel
Beoordeling	Actief grondbeleid	

Figuur 2 Uitsnede uit afwegingskader

3 Instrumenten bij actief grondbeleid

3.1 Strategische aankopen

Strategische aankopen zijn de gekochte grondposities om toekomstige ontwikkelingen mogelijk te maken die passen binnen de gemeentelijke ambities en doelen. De grondposities dienen in een vroegtijdig stadium te worden verkregen bijvoorbeeld op basis van de omgevingsvisie: dat is ruim voordat het stedenbouwkundig plan wordt opgesteld en de grondexploitatie kan worden vastgesteld. Dit om speculatie over de grondprijsontwikking te voorkomen, waardoor de aankoop van de gronden op een later moment hoger kan uitvallen of derden de grondposities aankopen en de ontwikkeling bemoeilijken. Een slagvaardig strategisch verwervingsbeleid is hierbij essentieel.

Vanwege het karakter van de strategische aankopen, kan het nodig zijn om als gemeente snel te handelen in verband met de urgentie en om marktpartijen voor te zijn. Het is in dat geval noodzakelijk dat het college kan beschikken over een raamkrediet per jaar wat ze kan besteden aan de aankoop van één of meerdere gronden en/of panden. Met dit krediet heeft het college van B&W de mogelijkheid om snel en accuraat op de grondmarkt te opereren en snel grondposities te verwerven. Een andere variant is dat het college van B&W besluit tot een aankoop over te gaan en over de aankoop achteraf verantwoording aflegt aan de raad.

3.2 Verwervingsmethodes

3.2.1 Minnelijke verwerving

Als bij een project voor een actief grondbeleid wordt gekozen, dienen alle instrumenten ingezet te worden om de daadwerkelijke beschikking over de gronden en ander vastgoed te krijgen. Actieve verwerving vindt in eerste instantie plaats op basis van vrijwillige onderhandelingen, waarbij verkoop op vrijwillige basis en tegen marktwaarde voorop staat. De verwervingsstrategie dient er telkens op gericht te zijn tijdig met onderhandelingen te starten en slagvaardig op te treden. Vanwege de concurrentiepositie dient goed inzicht te bestaan in de marktwaarde van vastgoed. Bij alle soorten grondverwerving door de gemeente is het uitgangspunt een minnelijke, niet gedwongen wijze van het verkrijgen van grond. Pas nadat de gemeente haar uiterste best heeft gedaan om tot een minnelijke verwerving te komen, maar dit niet is gelukt, mag zij gebruik maken van het onteigeningsinstrument.

3.2.2 Onteigening

De Onteigeningswet biedt de gemeente de mogelijkheid om in het algemeen belang te onteigenen. Omdat dit een inbreuk is op het eigendomsrecht, is dit instrument enkel en alleen toegankelijk onder strikte wettelijke voorwaarden. De onteigeningsprocedure bestaat uit een administratieve en een gerechtelijke fase. In de administratieve fase wordt door de Kroon bij Koninklijk Besluit het besluit tot onteigening genomen. Bij de gerechtelijke fase wordt de onteigening door de rechter uitgesproken en de schadeloosstelling door de rechter vastgesteld. Uitgangspunt daarbij is volledige schadeloosstelling. Pas nadat alle fasen zijn doorlopen en de onteigening de gerechtelijke toets heeft doorstaan, wordt het onteigeningsvonnis in de openbare registers ingeschreven en kan tot uitvoering worden overgegaan.

3.2.3 Wet voorkeursrecht gemeenten

De Wet voorkeursrecht gemeenten biedt gemeenten de mogelijkheid om in bepaalde gevallen een voorkeursrecht te vestigen. Een voorkeursrecht verschaft gemeenten het eerste recht van koop: de eigenaar kan pas tot vervreemding aan een derde overgaan nadat de gemeente in de gelegenheid is gesteld de betreffende grond te kopen. De gemeente beslist dan of zij de grond al dan niet wil kopen. Door middel van het vestigen van een voorkeursrecht versterkt de gemeente aldus haar positie op de grondmarkt en gaat zij grondspeculatie tegen. Het voorkeursrecht is een passief instrument: eigenaren zijn niet verplicht tot verkoop. Het voorkeursrecht is daarom vooral van betekenis in combinatie met het actieve onteigeningsinstrument: door middel van het vestigen van een voorkeursrecht wordt voorkomen dat gronden worden overgedragen aan partijen die zich kunnen beroepen op het zelfrealisatiebeginsel.

3.3 Interne overdrachten en terugleveringen

De verkoop van onroerende zaken door overheidspartijen is in principe geen aanbestedingsplichtige activiteit.

Er geldt echter wel een aanbestedingsplicht zodra gelijktijdig met de verkoop van een onroerende zaak ook een werk, dienst of levering wordt ingekocht zoals bijvoorbeeld de aanleg van voorzieningen van openbaar nut. Tevens kwalificeert de verkoop van een onroerende zaak zich als een aanbestedingsplichtige activiteit, zodra cumulatief aan de volgende criteria wordt voldaan:

1. De verkopende partij heeft een rechtstreeks economisch belang bij de te realiseren onroerende zaak; en
2. Er wordt een bouwplicht opgelegd; en
3. Er worden eisen gesteld die verder gaan dan de eisen die de overheid op publiekrechtelijke basis kan stellen.

Dit betekent dat er bij de vermenging van grondverkoop met de inkoop van een werk, dienst of levering een volledige aanbestedingsprocedure volgt. De gemeente kiest ervoor om bij de verkoop van onroerende zaken een vormvrije selectieprocedure te volgen. Dit betekent dat aan minstens één van de criteria niet kan worden voldaan. Verder hanteert de gemeente bij openbare selectieprocedures wel de volgende beginselen uit het aanbestedingsrecht: non-discriminatie, gelijke behandeling, transparantie en proportionaliteit.

De gemeente Gouda legt om het bouwtempo te garanderen een terugleverplicht op. Op deze manier voldoet men niet cumulatief aan de drie criteria, maar is ze toch in staat om het gewenste bouwtempo te garanderen. De terugleverplicht zorgt er namelijk voor dat de grond wordt teruggeleverd aan de gemeente zodra een initiatiefnemer niet aan de verplichtingen voldoet. Hier gaat over het algemeen een stimulerende werking ten aanzien van het bouwtempo vanuit.

3.4 Gronduitgifte projectmatige bouw

Het uiteindelijke doel van actief grondbeleid is om bouwrijpe grond te produceren en uit te geven. Dat kan aan een projectontwikkelaar zijn, maar ook een ondernemer, bedrijf of woningbouwcorporatie, die vervolgens woningen, kantoren, bedrijven of een andere functie realiseert op de uitgegeven kavel. De kosten van de productie van bouwgrond worden over het algemeen gedekt door de verkoopprijs van de grond. De meest gebruikte uitgiftevorm is verkoop van het volle eigendomsrecht, maar ook erfpacht komt voor. Er wordt een koopovereenkomst gesloten, waaraan de standaard algemene uitgiftevoorwaarden worden gekoppeld. Verder wordt gewerkt met modelkoopovereenkomsten, zodat er, zoveel als mogelijk, sprake is van gelijke voorwaarden in gelijke situaties. Gronduitgifte is niet aanbestedingsplichtig tenzij eisen worden gesteld die verder gaan dan publiekrechtelijk mogelijk.

De afgelopen decennia was het in Nederland een gebruikelijke praktijk dat gemeenten hun gronden ofwel via een selectieprocedure verkochten aan de marktpartij met de beste aanbieding, dan wel een-op-een-ervreemdden aan een marktpartij. Voor die laatste methode kon de gemeente verschillende motieven hebben: de betreffende marktpartij had al een grondpositie in het gebied, had een nog niet ingeloste bouwclaim, presenteerde de gemeente een aantrekkelijk plan of een eerdere goede ervaring met de betreffende marktpartij deed de gemeente besluiten om bij een volgend project opnieuw met deze partij in zee te gaan.

Al enkele decennia is bekend dat de een-op-een-verkoop van gronden door gemeenten aan marktpartijen uitsluitend mogelijk is indien deze verkoop geen aanbestedingsplichtige overheidsopdracht behelst. Bovendien moet in het licht van de regelgeving op het gebied van staatssteun, de marktconformiteit van de te betalen grondprijs blijken uit een taxatie uitgevoerd door een van partijen onafhankelijke deskundige.

Een arrest van de Hoge Raad van 26 november 2021 in de casus Didam heeft directe gevolgen voor de bestaande praktijk zoals hiervoor beschreven. Gemeenten moeten volgens de Hoge Raad bij de vervreemding van onroerende zaken het gelijkheidsbeginsel in acht nemen, hetgeen betekent dat als hoofdregel geldt dat aan (potentiële) gegadigden gelijke kansen op de aankoop moeten worden geboden. In alle gevallen moet een beoogde grondverkoop door gemeenten openbaar bekend worden gemaakt, zo besliste de Hoge Raad.

3.4.1 Openbare selectieprocedure (gronduitgifte)

In het geval van een beoogde vervreemding door de gemeente van een onroerende zaak dient (in het licht van de uitspraak van de Hoge Raad) daaraan voorafgaand een openbare selectieprocedure te worden gevolgd. Bij deze methode maakt de gemeente kenbaar dat ze een onroerende zaak wil verkopen en kunnen partijen die geïnteresseerd zijn zich melden bij de gemeente.

De gemeente kan in de publicatie onder andere minimumeisen opnemen waaraan partijen die aan de selectieprocedure deelnemen, moeten voldoen en eventueel selectiecriteria meegeven. In bijlage 1 is de procedure geschetst die de gemeente Gouda zal doorlopen.

3.4.2 Uitzonderingen op een openbare selectieprocedure bij gronduitgifte

Niet in alle gevallen van vervreemding van gemeentelijk onroerend goed kan en moet overgegaan worden tot een openbare selectieprocedure. Afhankelijk van de feiten en omstandigheden kan in de volgende situaties worden volstaan met een publicatie waarin wordt aangegeven dat redelijkerwijs sprake is van slechts één gegadigde voor de aankoop van de betreffende gemeentelijke onroerende zaak:

- Overdracht van grondeigendom in combinatie met integrale planvorming;
- Bouwclaims;
- Compensatie met vervangende grond bij een grondaankoop/grondruil;
- Nabijheid bij het toevoegen van gronden (buurmansgrond);

- Initiatieven vanuit de markt;
- Woningcorporaties (o.a. vanwege de goedgekeurde prestatieafspraken met de gemeente).

Indien ingeval van een beoogde vervreemding door de gemeente van onroerende zaken sprake is van een van de hiervoor beschreven situaties waarin de gemeente van mening is dat in het licht van de uitspraak van de Hoge Raad een daaraan voorafgaande openbare selectieprocedure niet behoeft te worden gevolgd, dan dient de gemeente het voornemen tot vervreemding en de daarvoor gehanteerde argumenten te publiceren. In bijlage 2 is hiervoor het stappenplan opgenomen.

Dat geldt voor alle vervreemdingen, ook wanneer het naar het oordeel van de gemeente gaat om vervreemdingen waarvoor het uitermate voor de hand liggend is dat een bepaalde partij (bijvoorbeeld een eigenaar van een naastgelegen woning of een nutsbedrijf bij een grondverkoop voor een nutsvoorziening) daarvoor in aanmerking komt.

3.4.3 Tenderen (openbaar (Europees) aanbesteden)

Tenderen betekent feitelijk aanbesteden en is een methode die ook bij gronduitgifte steeds meer wordt gehanteerd. Bij deze methode kan de gehele (inter-)nationale markt meedingen. Vooraf worden per locatie de uitgangspunten voor de selectieprocedure bepaald. Naast de opbrengst kunnen ook andere beleidsambities meewegen bij de aanbesteding, zoals bijvoorbeeld programma, architectuur, materiaalkeuze, omgang met water en groen, energie en duurzaamheid of bepaalde kennis en/of kwaliteiten van de wederpartij. Deze procedure heeft daarmee grote gelijkenis met de openbare selectieprocedure bij gronduitgifte.

Het belangrijkste voordeel van tenderen is dat er een maximale opbrengst kan worden behaald in combinatie met vooraf vastgelegde beleidsambities en eventueel in combinatie met een aanbestedingsplichtige overheidsopdracht.

3.5 Overige uitgifte

3.5.1 Individueel particulier opdrachtgeverschap

Uitgifte van individuele bouw kavels voor particuliere woningbouw vindt plaats volgens een vastgestelde procedure en tegen een van te voren vastgestelde prijs. De uitgifte vindt in eerste instantie plaats door middel van loting.

3.5.2 Collectief particulier opdrachtgeverschap

Naast de traditionele en populaire vorm van het individuele particuliere opdrachtgeverschap, is begin deze eeuw ook het collectief particulier opdrachtgeverschap ontstaan. In de uitwerking is dit in verschillende vormen denkbaar en is daar landelijk en ook in de stad mee geëxperimenteerd. De vorm die het meest succesvol is, ook voor de gemeente, is de vorm waarbij het project wordt getrokken door een professionele organisatie die in samenspraak met een groep zich aandienende, of te werven gedagiden, de bouwplanontwikkeling ter hand neemt en coördineert. Die werkwijze brengt vaak meer stabiliteit, kennis en structuur in het proces en kan mutaties in de groep beter opvangen.

3.5.3 Groen/tuingrond/nuts

Onbebouwde grond wordt steeds schaarser, gegeven de beleidsdoelen op het gebied van vergroening en klimaat van de gemeente. Om deze reden is de gemeente meer terughoudend geworden ten aanzien van de verkoop of verhuur van onze grond. Ingeval van een verzoek tot het kopen of huren van restgrond (in geval de uitbreiding van bestaande tuinen met openbaar gebied, ook wel snippergroen genoemd), wordt door ons een inhoudelijke afweging gemaakt of verkoop of verhuur ervan wenselijk is. Hierbij wordt onder andere gekeken naar de functie die een strook grond heeft of wellicht in de toekomst kan krijgen voor klimaatadaptatie, nutsvoorzieningen, (hoofd)groenstructuur of verkeer. De gemeente houdt te allen tijde de vrijheid om snippergroen niet te verkopen.

Voor de randvoorwaarden wordt verwezen naar de uitgangspunten in het Handboek Grondzaken en de jaarlijkse grondprijzenbrief.

3.6 Erfpacht (uitgifte)

Bij de uitoefening van actief grondbeleid kan door de gemeente Gouda gebruik worden gemaakt van uitgifte van grond in erfpacht. De gemeente Gouda behoudt daarbij het eigendom van de uitgegeven grond en is in die hoedanigheid erfverpachter. De verkrijger van een erfpachtrecht, erfpachter genoemd, mag de grond en de eventueel aanwezige bebouwing gebruiken tegen een periodieke, financiële vergoeding: de canon. Een erfpachtrecht wordt gevestigd bij notariële akte. In de akte van vestiging staan alle afspraken tussen de erfpachter en de erfverpachter. Op nieuwe uitgiftes in erfpacht zijn de Algemene Voorwaarden 2023 (AV2023) van toepassing.

Door de gemeente Gouda wordt grond uitgegeven in tijdelijke erfpacht of in voortdurende erfpacht. Tijdelijke erfpacht wordt uitgegeven voor bepaalde tijd en heeft dus een vaste einddatum. Aan het eind van de looptijd kan de gemeente weer vrijelijk beschikken over de grond. Eventueel kan opnieuw een erfpachtcontract gesloten worden met de erfpachter, ook wel hervestiging of her-uitgifte genoemd. Voortdurende erfpacht wordt uitgegeven voor onbepaalde tijd. Zowel bij tijdelijke als bij voortdurende erfpacht kunnen tijdvakken worden overeengekomen. Na afloop van een tijdvak vindt een canonherziening plaats. Hoe de canon berekend wordt bij een canonherziening staat beschreven in het Handboek Grondzaken.

3.6.1 Beleidsdoelen

De gemeente gaat terughoudend om met het instrument van erfpacht. Grondverkoop heeft de voorkeur boven uitgifte van grond in erfpacht. Nieuwe uitgiftes in erfpacht worden nog wel toegepast om bepaalde beleidsdoelen te realiseren:

1. In de eerste plaats kan voor erfpacht worden gekozen als de gemeente zeggenschap wil behouden over grond die van strategisch belang is. De gemeente kan als grondeigenaar invloed blijven uitoefenen op het gebruik van de grond. Zo kunnen in de erfpachtovereenkomst bijvoorbeeld specifieke voorwaarden worden gesteld ten aanzien van het gebruik, de bestemming en de bouw van de grond.
2. Daarnaast kan erfpacht worden toegepast met het oog op het verwezenlijken van maatschappelijke belangen. Het kan daarbij onder meer gaan om uitgifte van grond in erfpacht ten behoeve van maatschappelijk vastgoed, sociale- en middenhuur, goedkope koopwoningen en tiny houses.
3. Ook zet de gemeente erfpacht in om gewenste ontwikkelingen te stimuleren die anders moeilijker te realiseren zijn. Te denken valt aan grootschalige projecten, zoals transformatie van leegstaande panden, of aan kleinere (particuliere) initiatieven, al dan niet met een commercieel belang.
4. Als laatste zet de gemeente erfpacht in als instrument om tijdelijke huisvesting mogelijk te maken. De looptijden variëren tussen 10 tot 15 jaar.

3.6.2 Maatwerk

Bij nieuwe uitgiftes van grond in erfpacht past de gemeente veelal maatwerk toe. Afhankelijk van de te realiseren beleidsdoelen en de bij uitgifte betrokken partijen kan grond in tijdelijke of in voortdurende erfpacht worden uitgegeven. Ook ten aanzien van de looptijd van de erfpacht, de hoogte van de canon en overige erfpachtvoorwaarden kunnen per geval specifieke afspraken worden gemaakt. Daarbij zal steeds beoordeeld worden of de uitgifte doelmatig is en in overeenstemming met bestaande wet- en regelgeving, zoals het aanbestedingsrecht en de regels met betrekking tot (ongeoorloofde) staatssteun.

3.6.3 Voor- en nadelen erfpacht

Een van de voordelen van erfpacht is dat de gemeente eigenaar blijft van de uitgegeven grond, waardoor toekomstige waardeinstijgingen van de grond ten goede komen aan de gemeenschap. Bovendien vormt de toepassing van erfpacht, naast de bestaande publiekrechtelijke instrumenten, een aanvullende mogelijkheid voor de gemeente om het grondbeleid te sturen. Ook voor de erfpachter kan uitgifte in erfpacht voordelig zijn. Een woning gelegen op erfpachtgrond is goedkoper dan wanneer deze op eigendomsgrond gelegen zou zijn. Voor ontwikkelaars geldt dat een lager investeringsbedrag gemoeid is bij een project dat op erfpachtgrond is gelegen. De grondwaarde hoeft immers niet gefinancierd te worden. Erfpacht kan bovendien fiscale voordelen hebben: de canon is (gedeeltelijk) aftrekbaar van het belastbaar inkomen.

Erfpacht kan voor de erfpachter ook nadelen met zich meebrengen. Als grond is uitgegeven in tijdelijke erfpacht kan aan het einde van de erfpachtperiode onzekerheid bestaan over een eventuele heruitgifte en de voorwaarden waartegen heruitgifte mogelijk is. Bij grond die in voortdurende erfpacht is uitgegeven, zorgt de canonherziening na afloop van een tijdvak voor financiële onzekerheid. Als gevolg van een waardeinstijging van de grond of een hogere rekenrente bestaat het risico op een (sterke) stijging van de canon.

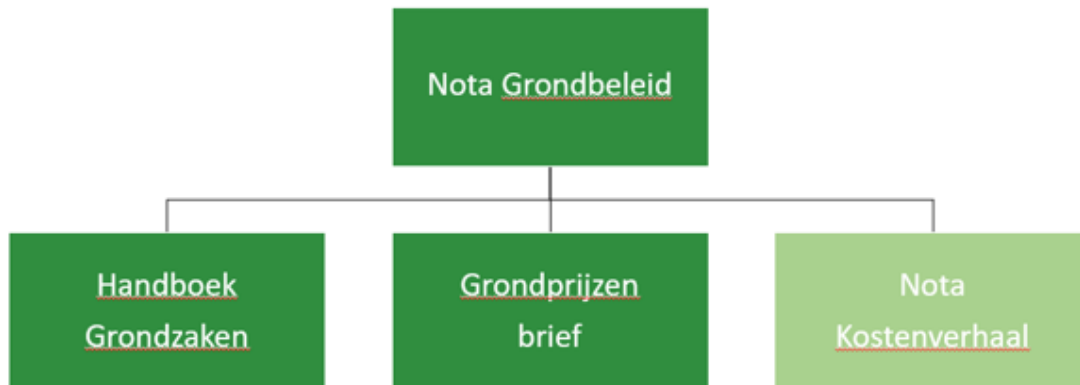
Vanwege deze onzekerheden kunnen hypotheekverstrekkers terughoudend zijn bij financiering als het gaat om erfpachtgrond. Bovendien kan de verkoopbaarheid van vastgoed dat op erfpachtgrond is gelegen hierdoor afnemen.

3.6.4 Verkoop van erfpachtgrond

Om voorgaande nadelige gevolgen van erfpacht tegen te gaan, werkt de gemeente zoveel mogelijk mee aan de verkoop van grond aan erfpachters. Voorwaarde daarbij is dat het eigendom van de grond voor de gemeente niet of niet langer een van de genoemde beleidsdoelen dient. Bij tijdelijke erfpacht wordt aan het einde van de erfpachtperiode een aanbieding gedaan aan de erfpachter om de grond te kopen. In het geval van voortdurende erfpacht wordt een aanbieding tot koop gedaan bij afloop van een tijdvak. Daarnaast mogen erfpachters zelf op ieder willekeurig moment een verzoek tot koop van de grond indienen bij de gemeente. Uitgangspunt bij de verkoop van erfpachtgrond is dat marktconforme waardes worden gehanteerd.

3.7 Flankerend beleid

Deze Nota Grondbeleid vormt het overkoepelende beleidsstuk en wordt eens in de vier jaar herzien. Daarnaast zijn er nog een drietal flankerende beleidsnota's direct gerelateerd aan de Nota Grondbeleid. De Nota Kostenverhaal het Handboek Grondzaken 2024 en de Grondprijzenbrief. De Grondprijzenbrief wordt ieder jaar opnieuw door het college vastgesteld. In figuur 2 is schematisch weergegeven hoe de verschillende nota's zich tot elkaar verhouden.



Figuur 3 Onderlinge verhouding beleidsdocumenten grondbeleid

3.8 Fiscale aspecten

Indien er een grondtransactie plaatsvindt, dan zal moeten worden afgerekend met de fiscus. Bij een grondtransactie zijn er globaal gesproken vier mogelijkheden:

- er is sprake van een grondtransactie in de BTW-sfeer (er moet BTW afgedragen worden door de verkopende partij);
- er is sprake van een grondtransactie in de overdrachtsbelastingssfeer (er moet overdrachtsbelasting betaald worden door de kopende partij);
- in uitzonderingsgevallen is er sprake van samenloop en moet beide soorten belastingen betaald worden;
- er vindt geen heffing plaats omdat er een vrijstelling van toepassing is.

De gemeente is in beginsel generiek vrijgesteld van overdrachtsbelasting als het om de aankoop van gronden gaat. Of er belasting betaald moet worden, welk soort belasting er betaald moet worden en hoeveel, wordt bepaald door de diverse belastingwetten- en regels welke toegepast worden door de belastingdienst. Met het inrichten van een grondtransactie en in eventueel overleg met de belastingdienst kan hierop soms vooraf worden gestuurd. Bij de gronduitgifte wordt de gemeente regelmatig verzocht om de betreffende grond in de BTW-sfeer te leveren. In die situatie kan de koper (indien deze een belastingplichtige is en met de grond BTW-belaste prestaties verricht) de BTW in vooraftrek brengen. Om de grondtransactie in de BTW-sfeer te leveren, moet wel voldaan zijn aan een aantal eisen. Er kan dan bijvoorbeeld gedacht worden aan het leveren van de grond in een bouwrijpe staat, of nadat er een omgevingsvergunning is verleend. Behalve het hiervoor genoemde voorbeeld zijn vele opties mogelijk om sturing te geven aan grondtransacties om tot het optimale fiscale model voor één van de partijen, of voor beide partijen, te komen. Het is echter voor de gemeente een voorwaarde dat de keuzes die hierin gemaakt kunnen worden volledig transparant zijn en dat er bij twijfel over de juiste wetstoepassing overleg met de belastingdienst plaatsvindt.

Vanzelfsprekend moeten deze keuzes vallen binnen alle bestaande wet- en regelgeving, en daarnaast kunnen er ook andere motieven een rol spelen. Bij verzoeken van derden om mee te werken aan fiscale sturing, geldt ook dat de gemeente geen financieel nadeel wil ondervinden van deze medewerking (ook niet in de toekomst). Het staat de gemeente vrij om verzoeken om fiscale sturing met betrekking tot grondtransacties af te wijzen.

4 Instrumenten bij faciliterend grondbeleid

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komen de instrumenten aan bod die de gemeente tot haar beschikking heeft wanneer zij een faciliterende rol heeft in het grondbeleid. In de praktijk is de anterieure overeenkomst altijd de basis voor de gemeente Gouda.

Wettelijk kader

Op 1 januari 2024 treedt de Omgevingswet in werking. Deze wet bundelt 26 wetten en honderden andere regelingen voor onder andere ruimtelijke ordening, infrastructuur, milieu en water. De wet biedt gemeenten de mogelijkheid om met overzichtelijkere regels de leefomgeving meer in samenhang in

te richten. De instrumenten die de gemeente tot zijn beschikking heeft met betrekking tot kostenverhaal blijven onder de Omgevingswet gelijk ten opzichte van de oude situatie.

Voor de gemeente Gouda heeft een anterieure overeenkomst altijd de voorkeur. De kostenverhaalinstrumenten en het publiekrechtelijk spoor blijven daarnaast ook mogelijk. Het kostenverhaal is daarbij verplicht (ook voor bovenwijkse voorzieningen). Tevens kunnen financiële bijdragen worden gevraagd of afgedwongen.

4.2 Kostenverhaalsinstrumentarium

Wanneer particuliere eigenaren hun gronden zelf in ontwikkeling willen brengen voor de realisatie van een bouwplan en zich met succes kunnen beroepen op zelfrealisatie, moet de gemeente in sommige gevallen grondexploitatiekosten maken voor een private ontwikkeling. Om deze gemeentelijke kosten te verhalen op de initiatiefnemer kan de gemeente een (anterieure of posterieure) exploitatieovereenkomst afsluiten met de marktpartij. De opstalontwikkeling vindt plaats voor rekening en risico van de marktpartij, en de gemaakte kosten in het kader van de grondexploitatie worden daarbij naar evenredigheid aan de grondeigenaar toegerekend. In artikel 6.2.1 van het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) staan de gevallen waarin sprake is van een bouwplan. Het uitgangspunt bij kostenverhaal is dat een ontwikkeling de kosten moet kunnen dragen. De gemeente mag als gevolg daarvan nooit meer kosten verhalen dan de geraamde opbrengsten van het betreffende project (macroaftopping). Binnen het kader van de Wro bestaan twee mogelijkheden voor kostenverhaal:

- het privaatrechtelijk spoor, waarbij op basis van een (anterieure) overeenkomst (financiële) afspraken worden gemaakt over het plan van de particuliere initiatiefnemer;
- het publiekrechtelijk spoor, waarbij de kosten worden verhaald door het vaststellen van een exploitatieplan.

4.2.1 Privaatrechtelijk spoor – Anterieure exploitatieovereenkomst

Vrijwillige samenwerking staat ook in de Wro in principe voorop. Partijen zullen in eerste instantie proberen om “aan de voorkant” afspraken neer te leggen in een anterieure overeenkomst. De voordelen hiervan zijn groot: er is veel onderhandelingsruimte en er kunnen ook afspraken worden gemaakt over financiële ontwikkelingen buiten de locatie (bovenplanse verevening) mits deze passend zijn binnen de structuurvisie van de gemeente. Het belangrijkste voordeel is dat partijen niet gebonden zijn aan het publiekrechtelijke kader van de Grondexploitatiewet waardoor verdergaande afspraken mogelijk zijn. Een anterieure overeenkomst is altijd het uitgangspunt voor de gemeente Gouda.

4.2.2 Publiekrechtelijk spoor – exploitatieplan

Het kan zijn dat partijen er niet op vrijwillige basis uitkomen doordat de onderhandelingen zijn vastgelopen of dat er vanuit de markt een planologisch besluit wordt gevraagd, zonder dat er sprake is geweest van onderhandelingen met de gemeente. Omdat kostenverhaal moet plaatsvinden, indien er sprake is van een planologische maatregel die een bouwplan mogelijk maakt, moet de gemeente een exploitatieplan (EP) opstellen. Het EP bevat regels voor het omslaan van kosten over verschillende uitgiftecategorieën. Het exploitatieplan wordt vervolgens, samen met het bestemmingsplan, door de Gemeenteraad vastgesteld. Het EP regelt de economische uitvoerbaarheid van een bestemmingsplan, echter alleen indien iedereen zijn bouwmogelijkheden benut. De gemeente streeft altijd naar een anterieure overeenkomst en kiest primair niet voor exploitatieplannen.

Indien niet door alle betrokken partijen de bouwmogelijkheden worden benut en de gemeente voor die gronden geen exploitatiebijdrage ontvangt, kan de gemeente met een tekort worden geconfronteerd. De gemeente kan in dat geval overgaan tot actief grondbeleid en de betreffende kavel verwerven met de inzet van haar grondbeleidsinstrumentarium of zij kan het tekort accepteren. Tegen het vaststellen van een exploitatieplan kunnen zienswijzen worden ingediend en staat de mogelijkheid van bezwaar en beroep open.

Uit het exploitatieplan vloeit een bepaalde bijdrage voort die aan de gronden binnen het exploitatiegebied wordt toegerekend. Uitgangspunt hierbij is dat aan gronden die de meeste opbrengst genereren, de hoogste bijdrage worden toebedeeld. De kosten die mogen worden verhaald, staan op de ‘kostenoorntenlijst’ uit de Bro. Onderdeel van die kosten zijn plankosten. De maximale hoogte van de te verhalen plankosten vloeit voort uit de regeling ‘Plankosten Exploitatieplan. Deze regeling stelt een maximum aan bepaalde via het exploitatieplan te verhalen plankosten. De aanleiding voor deze regeling blijkt uit de nota van toelichting bij het Bro, waarin is beschreven dat het wenselijk is de hoogte van bepaalde kostenposten te begrenzen. Er mogen via het exploitatieplan geen hogere plankosten bij aanvragers van een omgevingsvergunning in rekening worden gebracht dan dat de regeling toelaat. Er kunnen wel lagere kosten worden berekend, bijvoorbeeld in gevallen waarin de daadwerkelijke kosten lager zijn dan het met toepassing van deze regeling bepaalde maximumbedrag en de gemeente een lager bedrag wenselijk of rechtvaardig acht. Bij deze regeling hoort een rekenmodel, de zogenaamde ‘plankosten-scanner’. Hiermee kunnen de plankosten van gemeentelijke werkzaamheden (bijvoorbeeld op het

gebied van civiele- en cultuurtechniek, stedenbouwkunde, planologie, projectmanagement en planeco-
nomie), in geld worden bepaald.

Betaling van de bijdrage en het voldoen aan de overige in het exploitatieplan opgenomen regels loopt
vervolgens via de omgevingsvergunning. Het niet voldoen aan de regels door de aanvrager resulteert
in een weigeringsgrond voor het verlenen van de omgevingsvergunning; het niet betalen van de ex-
ploitatiebijdrage kan resulteren in een bouwstop of intrekking van de omgevingsvergunning.

4.3 Nota Kostenverhaal

De Nota Kostenverhaal beschrijft de wijze waarop de gemeente bij gebiedsontwikkeling het kostenverhaal
organiseert. Deze nota beschrijft zowel het kostenverhaal van binnenplanse kosten als die van boven-
wijkse voorzieningen en bovenplanse kosten. Bij de ontwikkelingen van bouwplannen is het (meestal)
verplicht kosten te verhalen. Het gaat om het 100% verhalen van kosten bij partijen die projecten ont-
wikkelen. De gedachte hierachter is dat degene die profijt heeft bij te realiseren voorzieningen, en wiens
bouwplan niet gerealiseerd kan worden zonder deze voorzieningen, ook degene is die evenredig betaalt
voor gemeentelijke investeringen die samengaan met de realisatie van deze voorzieningen (zowel
ambtelijke kosten als fysieke investeringen in het openbaar gebied). Het project moet daarbij alle
openbare voorzieningen vergoeden. Dit kostenverhaal is gebonden aan de criteria van profijt, toereken-
baarheid en proportionaliteit.

Een eenvoudig voorbeeld is dat woningbouwprojecten bijdragen aan de aanleg van een ontsluitingsweg
die noodzakelijk is voor de ontsluiting van een deel van de gemeente alsmede voor de ontsluiting van
de te realiseren woningen. De kosten moeten op een evenwichtige manier worden verdeeld over de
projecten. Hoe de gemeente dat doet, wordt in de Nota Kostenverhaal gefundeerd.

Naast dit kostenverhaal op basis van profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit kan de gemeente
ook werken met fondsen, bijvoorbeeld een woonfonds, groenfonds of parkeerfonds/mobiliteitsfonds.
Als initiatiefnemers binnen de grenzen van het project niet kunnen voldoen aan het gemeentelijk beleid,
dan is het mogelijk om af te wijken van dit beleid mits er een financiële afdracht aan het betreffende
fonds plaatsvindt. De gemeente kan dan met de beschikbare middelen in het fonds projecten realiseren
zodat weer wordt voldaan aan het gemeentelijk beleid, mits de gemeente hier de regie heeft.

4.4 Planschade

De mogelijkheid om planschade te verhalen is eveneens geregeld in de Wro door een planschadever-
haalovereenkomst ex art. 6.4a Wro af te sluiten. In de praktijk wordt bij anterieure overeenkomsten
planschade afgewenteld op de initiatiefnemer.

Daarnaast kunnen afspraken met betrekking tot planschade ook deel uitmaken van een (anterieure)
overeenkomst ex art. 6.24 lid 1 sub b. of worden opgenomen in een exploitatieplan.
Bij het verhalen van planschade, veroorzaakt door derden, kan de gemeente kiezen voor twee vormen.
Zij kan planschade per eigendom bepalen, waarbij iedere particuliere eigenaar de planschadekosten
draagt die hij zelf met zijn bouwproject veroorzaakt, 'de initiatiefnemer betaalt'. De gemeente kan echter
ook de planschade voor het totale gebied bepalen, waarbij de totale planschadekosten worden omge-
slagen over alle eigendommen met grondopbrengsten, 'het gebied betaalt'. Dit kan tot verschillende
uitkomsten leiden. Afhankelijk van de situatie die zich voordoet past de gemeente een van beide vormen
toe. Indien sprake is van locatieontwikkeling dan zal de gemeente voor de eerste vorm gaan maar indien
sprake is van een gebiedsontwikkeling dan kiest ze de tweede vorm.

Bij anterieure overeenkomsten of planschadeovereenkomsten wordt uitgegaan van het principe 'de
initiatiefnemer betaalt', tenzij dit leidt tot ongewenste effecten. Indien wordt gewerkt met een exploita-
tieplan wordt uitgegaan van het principe 'de locatie betaalt'.

5 Tot slot

De druk op de ruimte is groot. In de Omgevingsvisie Gouda (2022) heeft de gemeente haar visie be-
schreven op de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving. Het gemeentelijk grondbeleid ondersteunt
bij het realiseren van onze maatschappelijke doelen. Deze Nota Grondbeleid beschrijft hoe de gemeente
Gouda de grondbeleidsinstrumenten willen inzetten om te komen tot goede ruimtelijke ordening in de
gemeente en het realiseren van deze maatschappelijke doelen. De nota beschrijft de uitgangspunten
die hierbij worden gehanteerd en bevat een afwegingskader dat bij elke gebiedsontwikkeling kan worden
gebruikt om voor die situatie de beste vorm van grondbeleid te kiezen: van toetsend/faciliterend tot
meer actief. Om de nieuwe opgaven goed te kunnen aanpakken, verkleurt het grondbeleid van de ge-
meente van een voornamelijk faciliterende rol naar een actievere rol. Per opgave beslist de gemeente
welke vorm het meest passend is. In het nieuwe grondbeleid zijn drie speerpunten opgenomen:

- wonen voor iedereen;
- het stadsbreed realiseren van groen-, klimaat-, water-, mobiliteit-, en duurzaamheidsambities;
- strategische grondaankopen.

In de nota is tevens uiteengezet welke grondbeleidsinstrumenten de gemeente bij welke situatie kunnen inzetten. Hiermee geeft de gemeente duidelijkheid richting potentiële initiatiefnemers of andere belanghebbenden over het handelen.

Om een actievere rol waar te kunnen maken, is deze nota alleen niet voldoende. Deze nota beschrijft op welke manier de gemeente haar grondbeleidsinstrumenten wenst in te zetten. Op zichzelf is dat onvoldoende om een actievere rol in te nemen, dat vraagt flankerend beleid. Dat flankerende beleid is vastgelegd in drie aanvullende beleidsnota's:

- *Het Handboek Grondzaken*
Het Handboek Grondzaken is van toepassing op de eigen gemeentelijke gronduitgiftes, maar vormt ook het uitgangspunt voor bepaling van de grondprijzen bij het afsluiten van samenwerkingsovereenkomsten en bij het opstellen van exploitatieplannen. Het Handboek Grondzaken wordt gebruikt als uitgangspunt bij het overleg met marktpartijen. Daarnaast heeft deze ook een interne werking en kan worden gebruikt als spoorboekje voor medewerkers werkzaam binnen projecten en bij zelfstandige grondverkopen. In alle gevallen wordt op eenduidige wijze de waarde vastgesteld. Dit document functioneert tevens als controle instrument;
- *De Grondprijzenbrief*
In het Handboek Grondzaken (onderdeel van de Nota Grondbeleid) is per uitgiftecategorie de methode vastgelegd die geldt voor het berekenen van de grondprijs. In de jaarlijkse grondprijzenbrief worden voor de uitgiftecategorieën met "vaste grondprijzen" de waardes herijkt en waar nodig gecorrigeerd. De bedragen vormen de basisuitgangspunten bij afspraken met ontwikkelende partijen en particuliere kopers;
- *De Nota Kostenverhaal*
In deze nota wordt uiteengezet op welke manier particuliere initiatieven moeten bijdragen aan (bovenwijkse) voorzieningen en wat de omvang van een eventuele afkoop is als niet aan de gemeentelijke eisen ten aanzien van bijvoorbeeld sociale woningbouw, groen en parkeren kan worden voldaan bij een ontwikkeling.

Deze drie nota's in samenhang met de Nota Grondbeleid stellen de gemeente in staat actiever te handelen en daarmee een bijdrage te leveren aan het realiseren van de gemeentelijke ambities.

Bijlage 1 Het stappenplan voor de openbare selectieprocedure

1. Collegebesluit/mandaatbesluit (voorgenomen) grondverkoop, waarin tot het houden van een openbare selectieprocedure wordt besloten;
2. Publicatie met daarin de aankondiging van de openbare selectieprocedure. Daarin dient een omschrijving te zijn opgenomen van:
 - a. de te vervreemden onroerende zaken;
 - b. de door de gemeente ten aanzien van de onroerende zaken toegestane activiteiten;
 - c. de minimumeisen waaraan partijen die aan de selectieprocedure deelnemen moeten voldoen, gelet op de activiteiten die ten aanzien van de onroerende zaken zijn toegestaan;
 - d. het verloop van de selectieprocedure en;
 - e. de door de gemeente te hanteren selectiecriteria;
3. De openbare selectieprocedure. Afhankelijk van het type en de omvang van de onroerende zaken die worden vervreemd en van de activiteiten die de gemeente ten aanzien van de onroerende zaken wil toestaan, kan ofwel:
 - a. een eenvoudige selectieprocedure met als enig criterium de hoogste prijs en;
 - b. een getrapte selectieprocedure met als criteria zowel (vrijwel steeds) de aangeboden prijs als de door de gemeente gestelde eisen en doelen;
4. De beoogde verkoop aan de gegadigde met de beste aanbieding wordt medegedeeld aan alle deelnemers aan de selectieprocedure;
5. Een termijn (van 20 kalenderdagen) gedurende welke de andere deelnemers aan de selectieprocedure dan de gegadigde met de beste aanbieding in de gelegenheid worden gesteld beroep bij de civiele rechter tegen de beoogde grondverkoop in te stellen (en eventueel ook een klacht bij het college in te dienen);
6. Indien na genoemde termijn geen sprake is van ontvangen beroep of klacht: ondertekening van de overeenkomst;
7. Indien binnen genoemde termijn wel sprake is van beroep: het oordeel van de rechter afwachten en daarna handelen naar dat oordeel;
8. Indien binnen genoemde termijn wel sprake is van een klacht, maar niet van beroep: het oordeel van het college afwachten en daarna handelen naar dat oordeel.

Bijlage 2 Stappenplan voor uitzonderingen op een openbare selectieprocedure

1. Collegebesluit/mandaatbesluit (voorgenomen) grondverkoop waarin, onder verwijzing naar het gronduitgiftebeleid, wordt gemotiveerd waarom in het betreffende geval de gemeente beoogt onroerende zaken aan één partij te vervreemden en geen daaraan voorafgaande openbare selectieprocedure te houden;
2. Publicatie van het voornemen tot vervreemding;
3. Een termijn (van 20 kalenderdagen) gedurende welke derden die eveneens voor de verwerving in aanmerking zouden willen komen in de gelegenheid worden gesteld beroep (en eventueel ook een klacht) tegen de beoogde grondverkoop in te stellen;
4. Indien binnen genoemde termijn geen sprake is van een ontvangen beroep of klacht: ondertekening van de overeenkomst na genoemde termijn;
5. Indien binnen genoemde termijn wel sprake is van beroep: het oordeel van de rechter afwachten en daarna handelen naar dat oordeel;
6. Indien binnen genoemde termijn wel sprake is van een klacht, maar niet van beroep: het oordeel van het college afwachten en daarna handelen naar dat oordeel.