



# Nota grondbeleid Purmerend 2024



Wagenweg  
© Moments by Kelly

# Voorwoord

In 2019 presenteerde de gemeente Purmerend de nota grondbeleid. Nu, 5 jaar later, ligt er een aangepaste nota voor u. Aanleiding was niet alleen de fusie van de gemeente Purmerend en Beemster, maar ook de Omgevingswet die in werking is getreden waardoor een aantal bijzondere wetten in een nieuw jasje zijn gestoken (o.a. Onteigeningswet en Wet voorkeursrecht gemeenten). Al met al aanleidingen om de nota uit 2019 als basis te behouden. We hebben de nota aangescherpt op de huidige situatie en omstandigheden.

Wat onveranderd is gebleven, zijn onze ontwikkelopgaven en (maatschappelijke) ambities. Deze zijn misschien nog wel groter en vragen om een passende regierol. In Purmerend vinden we maatschappelijk rendement belangrijk. De vraag is daarom niet: maken we wel winst, maar wat levert het de samenleving op.

In deze nota vindt u op hoofdlijnen terug waar een ontwikkeling aan moet voldoen. Het is een hulpmiddel om elk project op een goede manier te beoordelen. Alleen samen



wethouder Pascal Verkroost  
© Els Broers, Zichtbaar in Bedrijf

met projectontwikkelaars, investeerders, woningcorporaties, ondernemers en alle anderen kunnen wij zorgen voor een compleet, divers en aantrekkelijk Purmerend.

De instrumenten in deze nota bieden handvatten om te werken aan de opgave om de komende jaren veel woningen te bouwen. We willen de woningbouwproductie versnellen én streven tegelijkertijd ook naar bijvoorbeeld natuurinclusieve bouw, betaalbaarheid en maatregelen op het gebied van duurzaamheid. Soms moeten daarin keuzes gemaakt worden. Deze nota helpt onder andere bij het maken van die keuzes. We ontwikkelen steeds meer binnenstedelijk, waarbij veel meer afstemming nodig is tussen verschillende partijen. Dat vraagt om een andere belangenafweging dan bij traditionele gebiedsontwikkeling. Bij het ontwikkelen is een zorgvuldige belangenafweging nog belangrijker. De totale programmering, zowel binnenstedelijk als aan de randen, moet beoordeeld worden. Deze nieuwe nota grondbeleid biedt daartoe een afwegingskader.

Deze nota is op hoofdlijnen voor de komende jaren toepasbaar en laat zich minder leiden door de economische conjunctuur. Door in te zetten op de bedrijfsvoering wordt het grondbeleid meer toekomstbestendig. De focus op het samenwerken met maatschappelijke en commerciële partners sluit aan op onze blik op de samenleving. Want een aantrekkelijke gemeente bouwen we samen.

Pascal Verkroost  
Wethouder ruimtelijke ontwikkeling

# Inhoud

<b>Samenvatting</b>	<b>6</b>
<b>1. Inleiding</b>	<b>10</b>
1.1 Aanleiding voor grondbeleid en actualisatie nota	10
1.2 Doelstellingen nota grondbeleid	11
1.3 Beleidskaders en overige uitgangspunten voor het grondbeleid	12
1.4 Leeswijzer nota grondbeleid	12
<b>2. Sturen op maatschappelijke, ruimtelijke en financiële effecten</b>	<b>13</b>
2.1 Inleiding sturing en grondbeleid	13
2.2 Aanleiding ontwikkeling en ruimtelijke inpassing	14
2.3 Sturen op maatschappelijke impact	15
2.4 Sturen op de businesscase	16
2.5 Brede afweging maken en prioriteiten stellen	16
<b>3. Hoe passen wij het grondbeleid toe?</b>	<b>18</b>
3.1 Het afwegingskader voor het bepalen van de gewenste rol	18
3.2 Onderscheid in vier rollen	21
<b>4. Financiële kaders</b>	<b>26</b>
4.1 Grondprijnsbeleid	26
4.2 Risicomanagement, reserves en tussentijdse winsten	27
<b>5. Organisatie en informatievoorziening</b>	<b>29</b>
5.1 Verdeling verantwoordelijkheden raad en college	29
5.2 Gebiedsontwikkeling in fasen	31
5.3 Reguliere Informatievoorziening	34

Bijlage 1. Toelichting en verdieping	37
Bijlage 2. Financiële kaders	43
Bijlage 3. Begrippenlijst	44



Impressie Alleta Jacobslaan  
© AGNOVA Architecten

# Samenvatting

In de nota grondbeleid legt de gemeente haar grondbeleid voor de komende jaren vast. Dit doen we om richting te geven aan ruimtelijke ontwikkelingen in de gemeente. We maken keuzes over wat we wel en niet wenselijk vinden en leggen uit waarom. Het grondbeleid biedt duidelijkheid aan verschillende groepen: de gemeenteraad en het college krijgen inzicht in kaders en bevoegdheden; de ambtelijke organisatie kan hiermee adviseren over ontwikkelingsstrategieën en financiële en juridische kaders; externe partijen krijgen inzicht in het proces van samenwerking met de gemeente voor de uitvoering van projecten.

We maken in Purmerend gebruik van situationeel grondbeleid. Dit houdt in dat we bij iedere ruimtelijke ontwikkeling afwegen welke rol het meest geschikt is om de gewenste impact te realiseren. Dat doen we omdat we merken dat één vorm van grondbeleid niet meer werkt.



Visie Oostflank Purmerend © Kuiper Compagnons voor gemeente Purmerend en BPD Bouwfonds Gebiedsontwikkeling

Daarvoor is een aantal redenen:

- We hebben de (financiële) middelen en capaciteit niet om overal zelf alle ontwikkelingen volledig voor eigen rekening en risico uit te voeren.
- We krijgen niet al onze ambities gerealiseerd wanneer de gemeente alleen een toetsende rol op marktinitiatieven in zou nemen.
- In een grondbeleid dat uitgaat van één benadering, blijkt vooral de vraag wie de grondeigenaar is bepalend te zijn voor de aard van de ontwikkelingen, waardoor het belangrijkere maatschappelijke doel dat centraal zou moeten staan, uit het oog wordt verloren.

Door het situationele grondbeleid kunnen we maatwerk leveren. Dit maakt ons flexibeler, waardoor we gebiedsontwikkelingen zo doelmatig en efficiënt mogelijk kunnen inzetten, gericht op het maatschappelijk doel van de ontwikkeling. Zo creëren we met het grondbeleid maatschappelijke meerwaarde. Behalve voldoen aan relevante wet- en regelgeving, zorgt maatschappelijk grondbeleid voor:

- De inzet van verschillende rollen voor de gemeente in gebiedsontwikkelingen die aansluiten bij de doelen en de mogelijkheden die de gemeente heeft.
- De waarom-vraag van de gebiedsontwikkeling wordt het primaire uitgangspunt. Waarom is een bepaalde ontwikkeling nodig en welke ontwikkelopgave hangt daarmee samen?
- De financiële winst van de gebiedsontwikkeling is niet het belangrijkste doel. Het belangrijkste doel is optimale waardecreatie in brede zin bij een haalbare financiële businesscase.

## Ons grondbeleid kent twee hoofdoelen:

### Doel 1: gewenste ontwikkelingen uitvoeren

Een ontwikkeling is gewenst als de maatschappelijke doelen een belangrijke toevoeging bieden voor de gemeente, waarbij we aansluiten op de Omgevingsvisie Purmerend 1.0 en op het daarbij geïnventariseerde, flankerende beleid. We maken daarbij concreet welke resultaten we willen bereiken. De aanleiding voor de ontwikkeling van een locatie moet daarbij helder zijn. Ook geven we aan welke rol de gemeente daarbij het beste past. Binnen de verschillende rollen die we kunnen innemen om ontwikkelingen mogelijk te maken, beschrijven we onze strategie en de kaders waarbinnen we werken.

### Doel 2: inzicht geven in de impact van een ontwikkeling

Bij nieuwe gebiedsontwikkelingen met een redelijke tot grote impact zetten we voor het maken van een integrale afweging de ruimtelijke inpassing, de maatschappelijke impact en de businesscase naast elkaar. Het is belangrijk dat we naar alle verschillende aspecten kijken. Zo ontstaat een goed uitvoerbaar plan. Dat integraal resultaat is de mix van een zo hoog mogelijk maatschappelijk rendement en een passend financieel rendement. Het grondbeleid dient daarbij als basis voor de adviezen bij het opstellen van de ontwikkelstrategie.

## Zo bepalen we de gewenste rol

Met afwegingskaders kijken we welke rol de gemeente bij een bepaalde ontwikkeling het beste kan innemen. De kaders zijn:

- 1. Integrale beoordeling:** kan de ontwikkeling voldoende bijdragen aan onze ambities en is deze haalbaar binnen de voor die ontwikkeling vastgestelde financiële kaders? Voor de financiële beoordeling kijken we niet alleen naar de direct aan de ontwikkeling gerelateerde opbrengsten en

kosten maar ook naar andere geldstromen binnen de gemeentebegroting.

- 2. Mate van urgentie:** hoe urgenter de ontwikkeling, hoe meer regie we nemen om tot die ontwikkeling te komen. De urgentie komt voort uit de beleidsambities die we als gemeente hebben.
- 3. Gewenste invloed:** we beoordelen de mate van sturing op de gewenste ontwikkeling. Ook maken we een analyse van de betrokken partijen om te zien hoe zij betrokken zijn en of daar iets aan kan veranderen om zo het beste resultaat te halen.
- 4. Beoordeling randvoorwaarden:** vanuit de bovenstaande drie aspecten bepalen we welke rol onze voorkeur heeft. De voorkeursrol kan om meerdere redenen niet mogelijk of niet wenselijk zijn. We beoordelen de randvoorwaarden die nodig zijn om de gewenste rol uit te kunnen voeren. De beoordeling van de randvoorwaarden kan tot heroverweging van de voorkeursrol leiden.

## Rolkeuze grondbeleid en instrumenten

Bij gebiedsontwikkelingen kiezen we één van de vier mogelijke rollen uit het grondbeleid:

### 1. Initiërend ontwikkelaar

De rol van initiërend ontwikkelaar nemen we in bij ontwikkelingen waar we zoveel mogelijk invloed willen uitoefenen op het programma en de kwaliteit van de ontwikkeling. Vaak beheren we in deze rol zelf de grondexploitatie. Als we in deze rol samenwerken met een andere partij, wordt de meerwaarde van de samenwerking in beeld gebracht en kiezen we de samenwerkingsvorm die het best aansluit op onze redenen om de gebiedsontwikkeling tot stand te brengen.

### 2. Verleidend facilitator

In de rol van verleidend facilitator zorgen we ervoor dat andere partijen in staat

worden gesteld om gewenste en urgente ontwikkelingen te realiseren. We faciliteren deze partij zoveel mogelijk. We moeten dus wel goed opletten dat die partijen de gewenste maatschappelijke impact ook realiseren.

### 3. Afwachtende ontwikkelaar

We nemen de rol van afwachtend ontwikkelaar aan wanneer we bestaande gronden in ons bezit willen benutten (eventueel aangevuld met aangrenzende gronden) en zowel maatschappelijk als financieel een positief resultaat te behalen is. Omdat de ontwikkeling in de Omgevingsvisie echter niet als urgent wordt beschouwd en daardoor beperkte toegevoegde waarde heeft, pakken we deze alleen op als er voldoende capaciteit binnen de gemeente beschikbaar is.

### 4. Passief/toetsend

Ook hier betreft het een ontwikkeling die in de Omgevingsvisie niet als urgent wordt beschouwd. Het initiatief voor deze voor

ons weinig urgente ontwikkeling wordt door andere partijen opgepakt. Wij beperken ons tot het toetsen van het initiatief. We zetten het instrument van kostenverhaal in de passief/toetsende rol maximaal in en maken daar afspraken over, bij voorkeur via een anterieure overeenkomst.

De afwegingen in het grondbeleid over de rolkeuze en de haalbaarheid van de ontwikkeling, maakt de gemeente op verschillende momenten en op verschillende abstractieniveaus.

- Bij toekomstvisies, omgevingsvisie, beleidsvisies, strategische visie.
- Bij gebiedsvisies, wijkontwikkelplannen en meerjarige prestatieafspraken.
- Bij (plannen over) ontwikkellocaties.



Masterplan Waterlandkwartier  
© BURA urbanism / LOLA Landscape Architects



## Belangrijke uitgangspunten voor de uitvoering

- *Randvoorwaarde 1: gemeente moet bereid zijn te investeren in ruimtelijke ontwikkelingen (en om weloverwogen risico's te nemen).*

We hanteren in principe het uitgangspunt dat gebiedsontwikkelingen budgetneutraal moeten worden uitgevoerd. Een voorzienbaar tekort is mogelijk met expliciete toestemming van de raad vooraf. Dat voorzienbaar tekort kan zijn in de vorm van een verliesgevende grondexploitatie als we voor de rol van initiërend ontwikkelaar kiezen, of in de vorm van een bijdrage aan een tekort in een samenwerking met of van private partijen in de rollen initiërend ontwikkelaar of verleidend facilitator.

- *Randvoorwaarde 2: ambtelijke kennis en capaciteit moet passend gemaakt worden.*

Prioritering in het totale werkpakket door middel van versnelling of vertraging van één of meerdere gebiedsontwikkelingen is niet uitgesloten op het moment dat inhoud, capaciteit, tijd en/of geld daartoe aanleiding zijn. Hierover wordt met de gemeenteraad afgestemd. We blijven voor de prioritering schakelen tussen het totale werkpakket aan gebiedsontwikkelingen en het projectbelang.

## Financiële kaders

Het college stelt jaarlijks een grondprijzenbrief vast. De raad wordt geïnformeerd over de daarin geactualiseerde grondprijzen. In de grondprijzenbrief wordt vastgelegd hoe de grondprijs van woningbouw en niet-woningbouw wordt berekend.

Bij wijzigingen in de manier waarop we grondprijzen bepalen of bij wijzigingen die duidelijk verder gaan dan reguliere indexering, neemt het college een voorgenomen besluit. Dit wordt aan de gemeenteraad voorgelegd zodat zij op het voorgenomen besluit kan reageren.

We reserveren tussentijdse winsten op positieve grondexploitaties in de bestemmingsreserve gronden om verevening tussen gebiedsontwikkelingen (zowel met als zonder ontwikkelende rol) mogelijk te maken.

## Organisatie en informatievoorziening

College en raad stemmen in een zo vroeg mogelijk stadium af over gebiedsontwikkeling(en) met substantiële impact.

Jaarlijks legt het college in het Meerjarenprogramma Grondexploitatie verantwoording af over de actuele stand van zaken in gebiedsontwikkelingen. Het betreft hierbij zowel de lopende gebiedsontwikkelingen met kostenverhaal als die met lopende gemeentelijke grondexploitaties. Informatie wordt inhoudelijk en financieel verstrekt. Om de onderhandelingspositie van de gemeente niet te schaden, wordt informatie die openbaar beschikbaar is, waar nodig, op hoofdlijnen weergegeven.

# 1. Inleiding

## 1.1 Aanleiding voor grondbeleid en actualisatie nota

In deze nota grondbeleid legt de gemeente Purmerend haar grondbeleid voor de komende jaren vast. Er verandert veel in onze gemeente, zoals het verdichten van de stad met woningbouw, de ontwikkeling en 'verkleuring' van locaties voor economische bedrijvigheid, de renovatie van parken en de herinrichting van wegen. Daarnaast spelen diverse thema's, zoals leefbaarheid en duurzaamheid, klimaat, energie, zorg, vergrijzing en gezondheid. Onze leefomgeving verandert hierdoor. Het grondbeleid helpt om de daarbij gewenste ontwikkelingen te kunnen realiseren.

Locaties waar ontwikkeld kan worden zijn schaars. We hebben bij de ontwikkeling van locaties nogal eens te maken met de situatie dat de grond niet in eigendom is van de gemeente. In het grondbeleid beschrijven we de mogelijkheden die er zijn om met of zonder gemeentelijk grondeigendom een locatie tot een gewenste ontwikkeling te brengen. Ook worden in het grondbeleid de financiële en juridische kaders bepaald waarbinnen bij ruimtelijke ontwikkelingen gewerkt kan worden.

Omdat omstandigheden en wetgeving kunnen veranderen, is periodiek een aanpassing van het grondbeleid noodzakelijk. De laatste nota grondbeleid van de gemeente Purmerend is door de raad in 2019 vastgesteld. In de tussentijd is het een en ander veranderd. Zo is bijvoorbeeld de Omgevingswet van kracht

geworden. Ten opzichte van het grondbeleid uit 2019 willen we nu in elk geval de verschillende rollen om te sturen op een ontwikkeling duidelijker uitwerken. De laatste door de voormalige gemeente Beemster vastgestelde nota grondbeleid dateert uit 2017. Via de nu voorliggende actualisatie wordt voorzien in een gebiedsdekkend grondbeleid voor de hele, nieuwe gemeente Purmerend.

### 1.1.1 De actuele context van grondbeleid en gebiedsontwikkeling

- Purmerend maakt particuliere initiatieven mogelijk. Dat gebeurt op basis van de toetsing van de plannen en het maken van afspraken over de ontwikkeling en over het kostenverhaal. We noemen dit faciliterend grondbeleid.
- Op verschillende locaties kiest Purmerend ervoor zelf actief op de grondmarkt op te treden en door aan- en verkoop van locaties ontwikkelingen te stimuleren of deze zelf op te pakken.
- Onze gebiedsontwikkelingen vragen steeds meer om een integrale benadering, zowel in het gebied zelf als in relatie met gebiedsontwikkelingen elders binnen onze gemeente. Om tot een optimaal resultaat te komen is daarbij steeds een zorgvuldige belangenafweging nodig. De totale programmering, zowel binnenstedelijk als aan de randen, wordt samenhangend in ogenschouw genomen. Dit vraagt soms om het stellen van prioriteiten binnen het totale pakket aan gebiedsontwikkelingen.
- De Omgevingswet (Ow) is van kracht geworden op 1 januari 2024. In het aanvullingsspoor grondeigendom zijn daarin ook regels voor grondbeleid opgenomen. De financiële regelgeving voor de verslaglegging van het handelen binnen het grondbeleid is aangepast in het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV).

Ruimtelijke, economische en maatschappelijke doelen wegen we integraal af. Dit doen we bij nieuwe voorstellen en bij tussentijdse evaluaties van lopende projecten. Dit integrale denken, dat gericht is op het bereiken van meerwaarde door het combineren van uiteenlopende doelen, staat ook centraal in de Ow. Naast de focus op integrale aanpak en op meerwaarde, blijven de uitgangspunten rechtmatigheid en resultaatgerichtheid belangrijk bij onze beoordeling van locatie- en gebiedsontwikkelingen (hierna uitsluitend aangeduid als 'gebiedsontwikkeling'). Dit grondbeleid biedt kaders om aan deze uitgangspunten te voldoen.

## 1.2 Doelstellingen nota grondbeleid

Het grondbeleid is van belang voor verschillende doelgroepen.

- a. Het schept voor de gemeenteraad en het college helderheid over de kaders, de

bestuurlijke rolverdeling en de afbakening van bevoegdheden.

- b. De ambtelijke organisatie kan op basis hiervan in gebiedsontwikkelingen advies geven over de te kiezen ontwikkel- en samenwerkingsstrategieën en over de toepassing van financiële en juridische kaders. De organisatie-eenheid, waar grondzaken is ondergebracht, heeft hierbij drie verschillende rollen: strategisch, uitvoerend en toetsend. In bijlage 1 zijn deze rollen uitgewerkt.
- c. Het verschaft externe partijen, die met de gemeente willen samenwerken, inzicht in de gang van zaken bij de realisatie van gewenste ontwikkelingen.

Ons grondbeleid kent twee hoofddoelen:

### **Doel 1: Het geven van uitvoering aan gewenste ontwikkelingen.**

Dat doen we door steeds vooraf antwoord te geven op de vraag wat de aanleiding is voor de ontwikkeling van een locatie. We benoemen dan de maatschappelijke doelen die belangrijk zijn en we geven aan in welke mate we daarbij resultaat willen bereiken. Ook geven we aan welke rol ons daarbij het beste past. Binnen de verschillende rollen die we kunnen innemen om ontwikkelingen mogelijk te maken, beschrijven we onze strategie en de kaders waarbinnen we werken.

### **Doel 2: Het geven van inzicht in de impact van een ontwikkeling.**

We willen besluiten over de ontwikkeling van een locatie faciliteren door inzicht te geven in het integraal resultaat van die ruimtelijke ontwikkeling. Door te streven naar een zo goed mogelijk integraal resultaat ontstaat meerwaarde en voorkomen we een onhaalbare stapeling van ambities, wensen en eisen. Dat integraal resultaat is de mix van een zo hoog mogelijk maatschappelijk rendement en een passend financieel rendement. Het grondbeleid dient daarbij als basis voor de adviezen bij het opstellen van de ontwikkelstrategie.

### 1.3 Beleidskaders en overige uitgangspunten voor het grondbeleid

De uitgangspunten voor het grondbeleid zijn de door de raad vastgestelde beleidskaders die relevant zijn voor gebiedsontwikkeling. We sluiten daarbij aan op de Omgevingsvisie Purmerend 1.0 en op het daarbij geïnterpreteerde, flankerende beleid. Deze Omgevingsvisie is eind 2023 vastgesteld. Het is een verzameling van al het gemeentelijke beleid op het gebied van de leefomgeving. Hierin zijn de hoofdlijnen te vinden van de voorgenomen ontwikkelingen die erop gericht zijn de kwaliteiten van onze leefomgeving en de stad, onze dorpen en het agrarisch gebied te verbeteren.

De overige uitgangspunten voor deze nota grondbeleid zijn:

- Het schrijven van een toegankelijke nota die praktisch toepasbaar is in de Purmerendse situatie.
- Het werken met een actueel juridisch en financieel kader op basis van de huidige wet- en regelgeving. Dit kader wordt uitsluitend op hoofdlijnen in deze nota opgenomen. Waar de uitvoeringspraktijk

om meer diepgang, meer uitleg of standaardisatie van instrumenten en processen vraagt, werken we dit via handleidingen en procesbeschrijvingen verder uit.

- Het geven van enkele toelichtingen en het beschrijven van het instrumentarium grondbeleid. Dit instrumentarium is kort weergegeven in bijlagen.

### 1.4 Leeswijzer nota grondbeleid

Deze nota is als volgt opgebouwd.

- In hoofdstuk 2 is de sturing op maatschappelijke, ruimtelijke en financiële effecten uitgewerkt.
- In hoofdstuk 3 is uitgewerkt welke mogelijke rollen er binnen een gebiedsontwikkeling (voor de gemeente) zijn en hoe tot een keuze daarin te komen.
- In hoofdstuk 4 zijn de financiële kaders voor het grondbeleid uitgewerkt.
- In hoofdstuk 5 is de organisatie en informatievoorziening beschreven.
- In bijlage 1 zijn extra toelichtingen en verdiepingen opgenomen.
- In bijlage 2 is de technische uitwerking van de financiële kaders te vinden.
- In bijlage 3 is een begrippenlijst van vaktechnische termen uit de nota opgenomen.



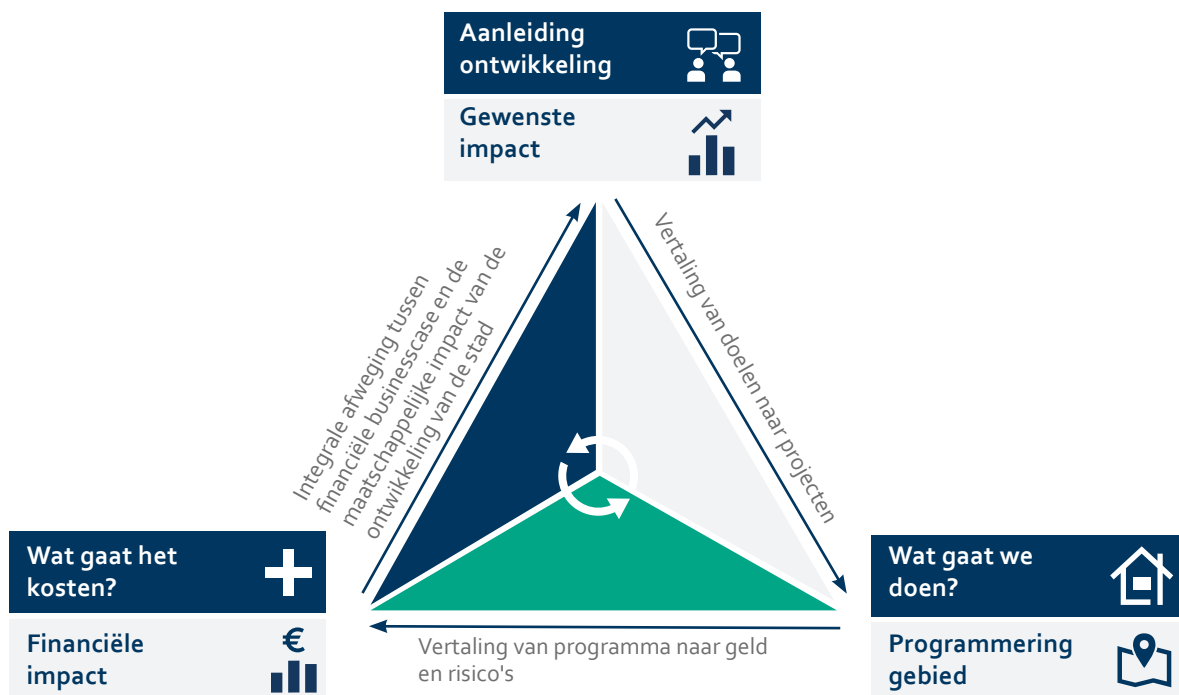
Kop West  
© PDV Fotografie

## 2. Sturen op maatschappelijke, ruimtelijke en financiële effecten

### 2.1 Inleiding sturing en grondbeleid

Een gebiedsontwikkeling moet het beste resultaat voor de gemeente opleveren. Maar wanneer is sprake van het beste resultaat? Die vraag is niet eenvoudig te beantwoorden omdat een gebiedsontwikkeling altijd uit verschillende elementen bestaat: ruimtelijke, maatschappelijke en financiële. Ook is het belangrijk de samenhang met andere plannen en ambities en met de bestaande situatie op te zoeken, de dwarsverbanden te zien en te bepalen hoe met publiek geld het meest effectief de gewenste doelen kunnen worden bereikt. Er is dus altijd een belangenafweging noodzakelijk. Figuur 1 geeft dit schematisch weer.

Hoe richten we onze gebiedsontwikkeling zodanig in dat we er het maximale uit halen? En hoe beoordelen we of een gebiedsontwikkeling ons dichterbij onze doelen brengt? Op welke aspecten letten we wel en op welke niet? Op deze vragen gaan we hierna verder in.



Figuur 1. Belangenafweging bij gebiedsontwikkeling



Figuur 2. De afwegingsmomenten

Het in beeld brengen van de gewenste (maar ook de ongewenste) impact van een gebiedsontwikkeling en het maken van een integrale afweging ter beoordeling ervan kan op meerdere momenten gebeuren. Het kan bij het opstellen van een toekomst-/beleidsvisie, bij het vaststellen van een gebiedsvisie en bij het formuleren van een plan voor de ontwikkeling van een locatie. Soms experimenteren we met een Maatschappelijke Effecten Analyse (MEA). Waar we voor kiezen, hangt af van de specifieke situatie.

Bij gebiedsontwikkeling gebruiken we de belangenafweging als hulpmiddel bij het nadenken over haalbare ontwikkelingen, over de wijze waarop we tot een ontwikkeling komen en over de rol die we daarin als gemeente (willen) hebben. In samenhang met de toekomst- en beleidsvisies van onze gemeente besteden we aandacht aan de uitvoering. We beschrijven op hoofdlijnen op welke manier een ontwikkeling kan bijdragen aan de realisatie van onze strategische opgaven en hoe we als gemeente daarin onze rol kunnen vervullen. Meer dan voorheen is de gemeente - los van de eigendomspositie van de grond - bereid om bij een ontwikkeling (mede) te sturen. Een dergelijke, meer actieve houding sluit goed aan op de nieuwe Omgevingswet, die van een gedragsverandering uitgaat van 'nee, tenzij' naar 'ja, mits'.

Om de belangenafweging op verschillende momenten te kunnen maken wordt een afwegingskader gebruikt dat we in deze nota grondbeleid beschrijven. Dit afwegingskader bestaat uit drie onderdelen:

1. **Aanleiding ontwikkeling en ruimtelijke inpassing.** In dit onderdeel geven we antwoord op de vraag waarom een bepaalde ontwikkeling nodig is en geven we een indicatie van de ontwikkelopgave. (§ 2.2).
2. **Maatschappelijke impact.** Dit baseren we op de maatschappelijke kerndoelen die beschreven en vastgesteld zijn in ons sectoraal beleid. (§ 2.3).
3. **Businesscase.** We hanteren daarbij in hoofdlijnen twee uitgangspunten, namelijk een financieel evenwichtige ontwikkeling en een beheersbaar risicoprofiel voor Purmerend (§ 2.4).

Aan de maatschappelijke kerndoelen voegen we een aantal locatie specifieke doelen toe, als de locatie daar om vraagt. Deze specifieke doelen bepalen we altijd in overleg met onze partners in die ontwikkeling. Dit zijn maatschappelijke partners en ontwikkelende partijen. Onze 'zoektocht naar synergie' tussen de verschillende doelen, is een belangrijke waarde als het gaat om 'gebiedsontwikkeling met draagvlak'. Dat is maatwerk. Naast de beleidsdoelen en de locatie specifieke doelen betrekken we ook de relevante gegevens van een wijk, zoals de buurtsamenstelling, en de bevolkingsontwikkeling, in ons oordeel. Ook dat is maatwerk. Het afwegingskader is in de volgende paragrafen inhoudelijk toegelicht. Ook de manier waarop we gaan prioriteren wordt toegelicht.

## 2.2 Aanleiding ontwikkeling en ruimtelijke inpassing

Voor een gebiedsontwikkeling kunnen verschillende aanleidingen bestaan. Die kunnen zich afzonderlijk van elkaar of in combinatie met elkaar voordoen:

1. Er is sprake van een ongewenste situatie in een gebied waarbij verandering wenselijk is.
2. Er is sprake van een grote maatschappelijke behoefte waarin voorzien moet worden.
3. Er is een kans op ontwikkeling van een locatie die eigendom is van de gemeente.
4. Er is een plan van derden dat zonder gemeentelijke medewerking niet past binnen de geldende, planologische kaders.

Als het om de ruimtelijke inpassing van een nieuwe ontwikkeling gaat, wordt enerzijds gewezen op de eind 2023 als Omgevingsvisie Purmerend 1.0 aangemerkte beleidsdocumenten en anderzijds op de nu in voorbereiding zijnde integrale en gebiedsdekkende Omgevingsvisie Purmerend 2.0. Natuurlijk is ook de geldende regelgeving relevant. Op gemeentelijk niveau is dat primair het (tijdelijk) omgevingsplan en op provinciaal niveau de Omgevingsverordening Noord-Holland.

Door te benoemen waarom een ontwikkeling nodig is, kunnen we bepalen welke maatschappelijke waarden we in elk geval in de impact ervan terug willen zien. Hiermee kunnen we kaders aangeven voor alle aspecten van een gebiedsontwikkeling, zoals de gewenste ruimtelijke kwaliteit van het gebied, de programmering en de noodzakelijke voorzieningen. De weerslag daarvan wordt opgenomen in een nota van uitgangspunten en/of een projectopdracht. Die levert ons een totaalbeeld van de huidige situatie en van wat we willen bereiken.

### 2.3 Sturen op maatschappelijke impact

De transformatie of de ontwikkeling van een gebied zorgt vrijwel altijd voor impact op meerdere beleidsterreinen. Wanneer verschillende ambities en vraagstukken tegelijk een rol spelen, kunnen we deze niet alleen sectoraal benaderen. De nagestreefde

ambities kunnen immers met elkaar strijdig, onwenselijk of onbetaalbaar zijn. Een integrale beoordeling voorkomt dat we maatschappelijke ambities stapelen zonder naar de gevolgen daarvan te kijken, zoals de financiële en technische haalbaarheid.

Het grondbeleid kan helpen om maatschappelijke ambities te realiseren. Om dit voor elkaar te krijgen moet een goede afweging gemaakt worden om te komen tot een juiste mix van de programmering van benodigde voorzieningen, functies en woningen. Het grondbeleid richt zich op maatschappelijke thema's waaraan Purmerend de komende jaren kwaliteit wil toevoegen. Nog in voorbereiding is een samenstel van bouwstenen zoals een visie op commerciële en maatschappelijke voorzieningen, een integraal huisvestingsplan Onderwijs en een woonzorgvisie. Die documenten leveren input voor onze toekomstvisie. Welke ambities en kernopgaven we als gemeente hebben, wordt de komende tijd geconcretiseerd en aangescherpt in Omgevingsvisie Purmerend 2.0. Die wordt volgens de planning in 2026 door de gemeenteraad vastgesteld.

Uit de aanleiding om tot een gebiedsontwikkeling te komen worden voorwaarden, wensen en vragen afgeleid. Die dienen als input voor nieuwe plannen of worden meegeven aan partijen die in een gebied willen gaan ontwikkelen. Uit de aanleiding voor een ontwikkeling leiden we de maatschappelijke thema's af waarop we via de gebiedsontwikkeling impact willen realiseren. We leveren hiermee maatwerk per ontwikkeling zodat we kunnen sturen op de opgaven die per gebied en/of ontwikkelplek relevant zijn.

## 2.4 Sturen op de businesscase

We streven naar financieel gebalanceerde ontwikkelingen. Dat betekent:

- We hanteren voor gebiedsontwikkelingen het uitgangspunt dat ze in principe budget-neutraal worden uitgevoerd. We streven naar een sluitende, gemeentelijke businesscase, waar mogelijk met behulp van subsidies van externe partijen.
- Een voorzienbaar tekort kan. Daar gaat dan wel altijd expliciete goedkeuring van de raad aan vooraf. Bij de besluitvorming hierover moet worden aangegeven hoe dit tekort gedekt wordt. Daarbij maakt de raad de afweging of de beoogde ruimtelijke inpassing en maatschappelijke impact de investering waard is.
- Het realiseren van winst op actieve gebiedsontwikkeling is geen doel op zich. Een financieel positief resultaat kan wel nuttig zijn als verevening via de bestemmingsreserve gronden bijvoorbeeld voor binnenstedelijke (her)ontwikkelingen die vaak lastiger financieel sluitend te krijgen zijn.
- We willen bij de beoordeling van de financiële gevolgen van een gebiedsontwikkeling niet alleen kijken naar de direct aan de ontwikkeling gerelateerde grondexploitatie of de opzet van het kostenverhaal. Deze hebben immers alleen betrekking op

de directe financiële gevolgen van een gebiedsontwikkeling. Andere mogelijke wijzigingen die in de gemeentebegroting door een bepaalde ontwikkeling ontstaan, blijven dan buiten beschouwing. We willen die in de beoordeling meenemen.

- Risicomanagement is onderdeel van elke gebiedsontwikkeling. Dat betekent het maken van een risicoanalyse, het kwantificeren van risico's en het treffen van beheersmaatregelen. Het is een expliciete afweging van de raad om een risicoprofiel wel of niet te accepteren. Daarbij geven we steeds inzicht in de benodigde weerstandscapaciteit om risico's op te vangen.

## 2.5 Brede afweging maken en prioriteiten stellen

Nadat het maatschappelijk en het financieel rendement in beeld zijn gebracht, kunnen we deze tegen elkaar afwegen. De beoordeling van een ontwikkelplan is maatwerk. De voorwaarden die we aan de impact stellen, bepalen we situationeel op basis van de omstandigheden, het nut en de noodzaak van een plan. We gebruiken daarvoor het afwegingskader in de onderstaand figuur:



Figuur 3. Schema integrale afweging van gebiedsontwikkelingen



Dit afwegingskader is het uitgangspunt bij beslissingen over gebiedsontwikkelingen. Richtinggevend keuzes bij nieuwe gebiedsontwikkeling(en) met substantiële impact worden op basis van de criteria vroegtijdig aan de raad voorgelegd om afwegingen te maken. Vroegtijdig wil zeggen in de haalbaarheidsfase (zie hoofdstuk 5). Die afweging komt, steeds verder uitgewerkt, in opvolgende fasen van de besluitvorming terug bij de raad.

Kansrijk is een project dat hoog scoort op de gewenste en mogelijke maatschappelijke impact en dat past binnen de financiële uitgangspunten die aan zo'n ontwikkeling worden meegegeven. Concreet brengen we in elke projectfase, steeds op een gedetailleerder niveau, in kaart hoe elk project op deze punten scoort. Per onderdeel is dit hierna kort nog toegelicht.

### **1. De optimale ruimtelijke inpassing**

Daarvoor hebben we eerst benoemd wat de aanleiding van de ontwikkeling is. Door het beantwoorden van de 'waarom'-vraag van de ontwikkeling kunnen we bepalen op welke ruimtelijke kaders de gebiedsontwikkeling moet aansluiten.

### **2. Een gebalanceerde, voor de betreffende locatie passende en zo hoog mogelijke maatschappelijke impact**

De beoordeling van de maatschappelijke impact is een zaak van de diverse beleidssectoren. Zij geven aan in hoeverre een bijdrage geleverd kan worden aan de maatschappelijke thema's. Deze beoordeling gaat niet per definitie op een kwantitatieve wijze. Maatschappelijke waarden worden immers door verschillende betrokkenen anders ervaren en daardoor vaak ook anders gewaardeerd. Maatschappelijke waarden zijn lastig of niet in geld uit te drukken. Wel kunnen vanuit de verschillende beleidsvelden binnen onze gemeente richtlijnen, instructies of indicatoren worden opgesteld die helpen om een meer kwantitatieve onderbouwing te krijgen.

In sommige situaties kan het nuttig zijn, dat

met het oog op een mogelijke ontwikkeling eerst de daarmee samenhangende, maatschappelijke effecten worden geïnventariseerd en geanalyseerd door middel van een MEA.

### **3. Een optimale businesscase en beheersing van financiële risico's**

Hierbij wordt getoetst op drie elementen namelijk: grondexploitatie/kostenverhaal, risicoprofiel versus weerstandscapaciteit en effecten op de gemeentelijke begroting. In hoofdstuk 4 van deze nota worden de financiële kaders nader uitgewerkt.

#### **2.5.1 Prioriteiten stellen**

Focussen op kansrijke projecten verhoogt de kans op snelle en kwalitatief goede realisatie. Met alles tegelijk bezig zijn, leidt tot verzanden. Bovendien scoort niet elk project op elke doelstelling even hoog. Dit maakt prioriteren noodzakelijk. De afweging tussen verschillende belangen (inhoud, capaciteit, tijd en geld) bij een ontwikkeling is uiteindelijk een politiek-bestuurlijke keuze. Datzelfde geldt natuurlijk voor de afwegingen, die noodzakelijk (kunnen) zijn in het kader van het totale werkpakket aan gebiedsontwikkelingen. Indien noodzakelijk en/of gewenst is het stellen van prioriteiten door middel van versnelling of temporisering van één of meerdere gebiedsontwikkelingen niet op voorhand uitgesloten.



Wheermolen-Oost  
© Moments by Kelly

# 3. Hoe passen wij het grondbeleid toe?

Bij een gebiedsontwikkeling is vrijwel altijd een samenwerking tussen meerdere partijen nodig. Het komt zelden voor dat één partij alle fases van een ontwikkeling, van de initiatieffase tot en met het beheer, voor eigen rekening en risico uitvoert.

Wanneer we nadenken over een samenwerkingsstrategie verkennen we de verbinding met de partijen in het hele proces tot en met het beheer na de ontwikkeling. Een belangrijk onderdeel daarbinnen is de rolkeuze van de gemeente binnen het grondbeleid. Deze heeft betrekking op alle fases tot en met de grondtransformatie in de uitvoeringsfase.

In dit hoofdstuk laten we zien hoe we bepalen welke rol de gemeente het beste in kan nemen om op een locatie tot een gewenste ontwikkeling te komen. Bij de omschrijving van die rollen geven we aan hoe en in welke mate we regie willen nemen in de sturing op het tot stand komen van de ontwikkeling en hoe en in welke mate we zelf ook risicodragend willen investeren en ontwikkelen. Die gewenste rol is de voorkeursrol die we in een ontwikkel- en samenwerkingsstrategie benoemen. Aan de hand van de beoordeling van de volgende twee vragen bepalen we onze voorkeursrol:

- Hoe urgent is de ontwikkeling?
- Welke invloed in de ontwikkeling is gewenst of nodig?

In de volgende paragrafen wordt uiteengezet:

- Hoe we via een afwegingskader tot een keuze komen voor een rol in het grondbeleid (§ 3.1).
- Welke rollen we in het grondbeleid onderscheiden en wat het handelingsperspectief is in de verschillende rollen is (§ 3.2).

## 3.1 Het afwegingskader voor het bepalen van de gewenste rol

In de gebiedsontwikkeling van onze gemeente acteren we uiteraard niet op een blanco speelveld. Veel potentiële ontwikkellocaties zijn al in bezit van ontwikkelende partijen die zich in geval van bebouwingsmogelijkheden vaak beroepen op het recht om hun locatie zelf te mogen ontwikkelen. Daarbij is het vermogen van de gemeente om grootschalig te investeren in aankoop van gronden beperkt en zijn met name binnenstedelijke locaties relatief duur om aan te kopen. We beoordelen per situatie welke mate van regie op de realisatie van de ontwikkeling nodig is. Het kan zijn dat we actiever moeten en kunnen acteren als dat mogelijk en gewenst is. Dit houdt in dat we de praktijk van de afgelopen jaren met een situationeel grondbeleid continueren.

We bepalen steeds aan de hand van vier stappen welke rol bij een bepaalde ontwikkeling het meest geschikt is om de gewenste impact te realiseren. Het gaat hierbij om de volgende stappen:



Figuur 4: Afwegingskader gewenste rol in grondbeleid

### **Stap 1: Kent de ontwikkeling een positieve integrale afweging?**

De integrale afweging van een ontwikkeling (zie paragraaf 2.5) is een belangrijke stap in het afwegingsmodel. Hierdoor wordt duidelijk of een ontwikkeling voldoende kan bijdragen aan onze ambities en of ze haalbaar is binnen de voor die ontwikkeling vastgestelde financiële kaders. Wanneer beide het geval is, kan positief geoordeeld worden. Wanneer de maatschappelijke meerwaarde van de ontwikkeling als ontoereikend wordt beoordeeld en/of de ontwikkeling niet past binnen de gestelde financiële kaders, zal onderzocht moeten worden of plaanpassing of een andere wijze van samenwerken wel tot een positieve integrale afweging kan leiden. Een uitkomst kan ook zijn dat er geen vervolg wordt gegeven aan een ontwikkeling.

### **Stap 2: Hoe urgent is de ontwikkeling?**

De mate van urgentie wordt voornamelijk bepaald door de aanleiding die er is om één of meer maatschappelijke doelstellingen te realiseren. Als er dringend behoefte is aan de ontwikkeling is er sprake van een hoge urgentie. Hoe urgenter een ontwikkeling is, hoe meer regie we zullen willen nemen om tot die ontwikkeling te komen. Met de ontwikkeling wordt dan in ieder geval in hoge mate een publiek belang gediend.

De urgentie zal veelal blijken uit de (huidige of de nog in ontwikkeling zijnde nieuwe) omgevingsvisie en de sectorale beleidsvisies waarin we hebben aangegeven welke ontwikkelingen nodig of gewenst zijn. We hebben dan vaak ook al locaties op het oog waar we deze ontwikkelingen wensen. Het is echter ook mogelijk dat we voor een bepaalde belangrijke opgave nog op zoek zijn naar een locatie.

Urgentie heeft daarom ook niet perse dezelfde betekenis als snelheid. Urgente opgaven zoals die van de woningbouw en de energietransitie of de verbetering van de leefbaarheid in een wijk zorgen immers ook voor een (her)ontwikkelbehoefte die niet in een paar jaar tijd is ingevuld. Daarom kan ook al in een vroegtijdig stadium sprake zijn van hoge urgentie terwijl we dan nog vaak nog jaren verwijderd zijn van concrete planvorming.

De toepassing van deze stap zorgt ervoor dat we de beperkte middelen en de beschikbare (ambtelijke) capaciteit inzetten in gebieden waar de ontwikkelingen het hoogst nodig zijn op basis van onze visies en niet op basis van de chronologische volgorde waarin initiatieven zich aandienen. Het stellen van prioriteiten daarbij is eerder toegelicht in § 2.5.1.



© PDV fotografie

### **Stap 3: Welke invloed in de ontwikkeling is nodig of gewenst?**

De gewenste of benodigde mate van gemeentelijke invloed in een ontwikkeling hangt van diverse zaken af. Een belangrijke vraag daarbij is die hoe de gemeente wil sturen op de invulling en het gebruik van de locatie of op de kwaliteit van de bouwwerken en de openbare ruimte. Misschien willen en kunnen andere partijen immers de gewenste ontwikkeling ook op een kwalitatief goede wijze uitvoeren. De grondontwikkeling kan dan in samenwerking met of alleen door deze derden worden gedaan.

Een actorenanalyse kan antwoord geven op de vraag in welke mate invloed nodig is op de realisatie van de ontwikkeling. Dat doen we door goed in beeld te brengen wie eigendom heeft, wie interesse in een ontwikkeling heeft en wat de posities en de motieven van deze partijen zijn. We kijken daarbij onder andere naar de volgende vragen:

1. In hoeverre zijn andere partijen dan de gemeente op een locatie bereid invulling te geven aan onze maatschappelijke ambities en opgaven om daarmee meerwaarde te realiseren?
2. Welke sterktes en zwaktes hebben wij en andere partijen in de gewenste ontwikkeling als het gaat om de noodzakelijke randvoorwaarden zoals financiële draagkracht en beschikbare capaciteit (inclusief kennis en kunde)?
3. Welke betrokkenheid van overige belanghebbenden is nodig?



Waterlandkwartier  
© Gallery Robien

Op basis van de actorenanalyse bepalen we:

- Of – en in welke mate – eigendom door de gemeente nodig of gewenst is; er is dan directe deelname van de gemeente in de ontwikkeling gewenst/noodzakelijk.
- Of actieve samenwerking met andere partijen nodig of gewenst is; er is dan gemengde deelname van de gemeente samen met andere partijen in de ontwikkeling gewenst/noodzakelijk. Er is dan sprake van gedeeld risico en gedeelde zeggenschap.
- Of de realisatie van de ontwikkeling (grotendeels) door andere partijen dan de gemeente opgepakt kan en gaat worden en in hoeverre daarbij stimulerende maatregelen van de gemeente nodig of gewenst zijn; er is dan indirecte deelname in de ontwikkeling gewenst/noodzakelijk.

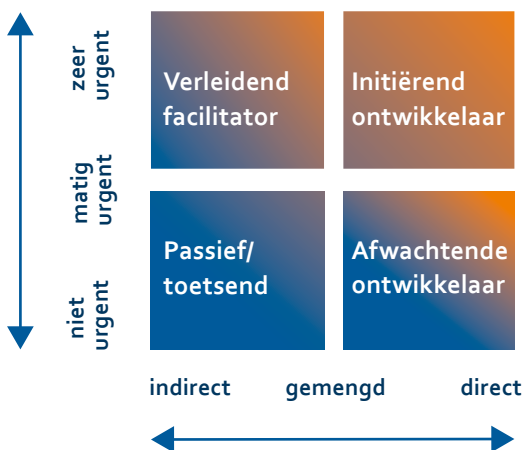
### **Stap 4: Beoordeling randvoorwaarden invullen rol.**

Vanuit de bovenstaande drie mogelijke invloedssferen bepalen we welke rol bij de ontwikkeling van een locatie in principe onze voorkeur heeft. Deze voorkeursrol kan om meerdere redenen niet mogelijk of niet wenselijk zijn. Dat wordt duidelijk als we de randvoorwaarden bekijken voor het invullen van een rol als initiërend ontwikkelaar (zie figuur 5). Het gaat dan bijvoorbeeld over de bij ons beschikbare kennis en capaciteit, over de financiële risico's afgezet tegen onze weerstandscapaciteit en over onze investerings- en financieringsmogelijkheden. Dit geldt zowel op het niveau van de betreffende gebiedsontwikkeling als op het niveau van de lopende of op stapel staande gebiedsontwikkelingen. Wellicht is er ook sprake van complexe factoren die specialistische (markt)kennis vragen of die in de prioritering binnen de mogelijke ontwikkelingen om een andere rol vragen. De beoordeling van de randvoorwaarden kan tot heroverweging van de voorkeursrol leiden.

## 3.2 Onderscheid in vier rollen

We onderscheiden vier mogelijke rollen in het grondbeleid. Deze ontstaan uit een matrix van mogelijke combinaties van antwoorden op twee vragen in het afwegingskader; die naar de urgentie en die naar de gewenste invloed. In de matrix van de vier onderscheidende rollen in het grondbeleid

- bepaalt het antwoord op de vraag naar de urgentie de hoogte op de verticale as (verder Y-as). Hierop staat de mate van urgentie, die oploopt van niet urgent (laag op de Y-as), via matig urgent (midden op de Y-as) naar zeer urgent (hoog op de Y-as).
- bepaalt de uitkomst van de vraag naar de gewenste invloed de positie op de horizontale as (verder X-as). Deze loopt op van indirecte invloed (links op de X-as), via gemengde invloed (midden op de X-as) naar directe invloed (rechts op de X-as)



Figuur 5. Vier te onderscheiden rollen in de matrix van gewenste invloed en mate van urgentie

Bij gebiedsontwikkeling(en) kiezen we één van de vier mogelijke rollen: initiërend ontwikkelaar, verleidend facilitator, afwachtende ontwikkelaar of passief/toetsend. Die keuze maken we, zoals beschreven in 2.5, op verschillende momenten. De vier rollen in het grondbeleid kennen elk een eigen handelingsperspectief. Hieronder beschrijven we per rol hoe we ons opstellen en welke middelen en instrumenten we daarbij inzetten.

### 3.2.1 Initiërend ontwikkelaar

De rol van initiërend ontwikkelaar geeft ons de meeste mogelijkheden voor het realiseren van de door ons gewenste maatschappelijke impact in een gebiedsontwikkeling. De rol past vooral bij ontwikkelingen die voor ons urgent zijn en waar we zoveel mogelijk invloed willen uitoefenen op het programma en de kwaliteit van de ontwikkeling. In de praktijk zal dit vooral het geval zijn bij plannen waar we verder willen gaan met het sturen van die ontwikkeling dan via de publiekrechtelijke instrumenten mogelijk is of waarbij de markt de gewenste ontwikkeling niet of onvoldoende wil of kan oppakken.

In deze rol hebben we zelf het volledig of in ieder geval het dominant eigendom of kunnen we dat verkrijgen. Het creëren van bouwrijpe grond, de uitgifte van bouw kavels en het woonrijp maken van de openbare ruimte kan volledig door ons worden opgepakt. Dit wordt ook wel de grondexploitatie genoemd. We kunnen dan helemaal zelf bepalen in welke vorm en onder welke voorwaarden we de gebiedsontwikkeling willen laten plaatsvinden. Voor de initiërende rol moeten we tijdens vrijwel het hele proces van de gebiedsontwikkeling de benodigde kennis en ambtelijke capaciteit in huis hebben.

Als het binnen deze rol nodig is om gronden aan te kopen moet de inhoudelijke onderbouwing daarvoor plaatsvinden op basis van één of meer van de onderstaande argumenten:

1. We willen een functie of activiteit starten die noodzakelijk wordt gevonden om onze maatschappelijke ambities te realiseren maar die niet door marktpartijen wordt opgepakt.
2. We willen voor een cruciale locatie, op basis van onze kerndoelen en beleidsoverwegingen, meer invloed op de ontwikkeling dan alleen met het publiekrechtelijk instrumentarium valt te bereiken.
3. We willen een binnenstedelijke herontwikkeling vlottrekken. Dat kan bijvoorbeeld

door het verwerven van een lastige locatie die voor marktpartijen commercieel (nog) niet aantrekkelijk is.

4. We willen speculatie voorkomen. Het is van belang eigendomswisselingen te voorkomen waarbij grondspeculanten op basis van gemeentelijke plannen grondposities innemen die prijsverhogend werken maar die geen inhoudelijke bijdrage aan de gebiedsontwikkeling leveren.
5. We willen samenwerking met een andere partij bij een complexe en omvangrijke gebiedsontwikkeling. De gemeente kan dan door haar aandeel in de samenwerking betrokken zijn bij de grondontwikkeling.
6. We willen gronden in gemeentelijk bezit benutten voor een gebiedsontwikkeling waarbij mogelijk nog aanpalende gronden aangekocht moeten worden, bijvoorbeeld om een volledige gemeentelijke grondexploitatie te kunnen voeren.

Wanneer we grondposities willen verwerven, dan geldt altijd de voorwaarde dat de financiële dekking moet zijn geregeld, dat risico's in beeld moeten zijn gebracht en dat beheersmaatregelen moeten zijn voorgesteld. Dekking voor verwervingskosten waarbij er geen grondexploitatie is, komt in principe altijd ten laste van de bestemmingsreserve gronden (zie hoofdstuk 4).

Plannen waarbij sprake is van een complexe ontwikkelpotentie en een hoog investerings- en risicoprofiel kunnen wellicht in samenwerking met private partijen beter haalbaar worden gemaakt. Soms kunnen we ook (bijna) niet om andere partij(en) heen in een ontwikkeling vanwege bestaande eigendomsposities. Wij gaan dan in de rol van initiërend ontwikkelaar op zoek naar een samenwerkingsvorm.

Het initiatief voor zo'n samenwerking kan ook van andere partijen komen die de gemeente benaderen om in gedeeld zeggenschap de grondexploitatie op te pakken. De meerwaarde van zo'n samenwerking ten opzichte van het volledig door de gemeente

oppakken van een grondexploitatie zullen we telkens in beeld brengen. Er zijn verschillende redenen waarom samenwerking met private partijen tot meerwaarde kan leiden:

- **Eigendom:** het is niet altijd mogelijk of nodig om in een ontwikkeling het volledig eigendom te verwerven.
- **Inhoud en proces:** de ontwikkeling is complex en vraagt om de deskundigheid en competenties van meer partijen.
- **Financiën:** de ontwikkeling vraagt om grote investeringen of kent majeure risico's. De erbij betrokken partijen willen dit gezamenlijk oppakken en verdelen.

Er zijn verschillende samenwerkingsvormen te onderscheiden, die ieder eigen voor- en nadelen hebben. Wanneer we binnen de rol van initiërend ontwikkelaar de grondexploitatie in een samenwerking met derden oppakken dan bepalen we op basis van de motivatie van de betrokken partijen, de eigendomsverhoudingen, de locatie- en ontwikkelomstandigheden en de bij beide partijen beschikbare capaciteit en middelen de vorm van die samenwerking. Die keuze wordt situationeel en dus per ontwikkeling gemaakt. We beschrijven steeds waarom we voor een bepaalde samenwerkingsvorm kiezen en welke voor- en nadelen daar bij horen.

In hoofdlijnen onderscheiden we de volgende samenwerkingsvormen:

- **Bouwclaim:** Dit houdt in dat de gemeente een samenwerkingscontract sluit met een private partij waarbij die partij haar grondpositie aan de gemeente verkoopt. De gemeente maakt de grond bouwrijp en verkoopt die daarna terug met het 'productierecht' voor de private partij op de verkochte kavels, zoals in gebiedsontwikkeling Klein Where.
- **Joint venture via entiteit:** De kern van deze samenwerkingsvorm is dat de grondontwikkeling en -uitgifte via een gezamenlijke nieuwe onderneming plaatsvindt, zoals in de Beemstercompagnie. De samenwerking kan in verschillende

entiteitsvormen plaatsvinden. Bij deze samenwerkingsvorm worden kennis, kapitaal en grondposities samengebracht en gedeeld. Ze is daarom vooral interessant bij grote en complexe ontwikkelingen. Daarbij is de flexibiliteit binnen die ontwikkeling een aandachtspunt.

- **Joint venture via overeenkomst:** De samenwerking gaat niet via een nieuwe entiteit maar wordt via een vormvrije samenwerkingsovereenkomst geregeld. Deze samenwerkingsvorm leent zich erg voor maatwerk. De flexibiliteit is ook hierbij een aandachtspunt.
- **Concessiemodel:** Bij deze vorm van samenwerking beperken we ons tot het vooraf stellen van de kaders en randvoorwaarden. Vervolgens wordt de hele planontwikkeling op de markt gezet en door (een) private partij(en) tot uitvoering gebracht. Dit model lijkt vooral een hulpmiddel bij relatief eenvoudige gebiedsontwikkelingen met een beperkt aantal betrokken partijen en een niet te lange doorlooptijd.

Voor de uitvoering van de initiërende rol kunnen we gebruikmaken van diverse instrumenten. In bijlage 1 worden deze opgesomd en toegelicht.

### 3.2.2 Verleidend facilitator

Deze rol past goed in een situatie waarin sprake is van een ontwikkeling die urgent is maar waarbij we ervan uit kunnen gaan dat de ontwikkeling door private partijen op een kwalitatief goede manier wordt uitgevoerd. Met die ontwikkeling wordt invulling gegeven aan de maatschappelijke ambities die wij van belang achten. Een actorenanalyse kan dit uitwijzen.

Binnen deze rol gebruiken we dezelfde argumentatie als bij de rol van initiërend ontwikkelaar om af te wegen of het voor de gemeente zinvol is een eigendomspositie te verkrijgen. Dat zal echter slechts sporadisch gebeuren en hooguit gericht zijn op het doel

de ontwikkeling door andere partijen te faciliteren.

Op verschillende manieren kunnen we als verleidend facilitator bij de ontwikkeling betrokken zijn:

- We verbinden publieke en/of private partijen met elkaar door samenwerking te stimuleren en te faciliteren met bijvoorbeeld netwerkbijeenkomsten, procesbegeleiding en ondersteuning vanuit onze ambtelijke organisatie.
- We ondersteunen het proces door het maken of faciliteren van planvisies (zoals masterplan, gebiedsvisie en andere beleidsdocumenten) en ontwikkelstrategieën.
- We werken mee aan het verstrekken van een vergunning als in de ontwikkeling een binnenplanse omgevingsplanactiviteit (OPA) en/of buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA) aan de orde is.
- We ontwikkelen essentiële publieke voorzieningen. We kunnen bijvoorbeeld investeren in een kwalitatief goede openbare ruimte ten behoeve van de gebiedsontwikkeling. Op die manier nemen we een deel van de investeringen in een duidelijk niet-rendabele private ontwikkeling voor onze rekening zodat de gewenste en urgente ontwikkeling haalbaar wordt.



Wheermolen-Oost  
© Moments by Kelly

Daarnaast en/of in aanvulling daarop zetten we het publiekrechtelijk planologisch instrumentarium in. De omgevingswet (Ow) biedt de mogelijkheid om in het omgevingsplan functies, regels, locatienmerken en activiteiten op te nemen. Dat kan soms voldoende zijn om tot een gewenste ontwikkeling te komen. In de rol van verleidend facilitator zetten we ook het instrumentarium van het kostenverhaal in. We doen dit op de volgende wijze:

- Voor de plangebonden kosten (direct gerelateerde ingrepen in openbare ruimte, planschade en ambtelijke plankosten) gebeurt dat per specifiek plan omdat deze kosten maatwerk zijn.
- Voor de gebiedseigen en de gebieds-overstijgende kosten is er sprake van standaard tarieven die zijn vastgesteld in zogenaamde 'aanvullingsbesluiten' voor de diverse ontwikkelgebieden (w.o. Middenbeemster, Zuidoostbeemster, De Koog, Wagenweggebied en Waterlandkwartier) en in de nota Gebieds-overstijgende Kosten Purmerend (GKP).
- Een ontwikkelaar kan ook – na een inhoudelijke afweging – de mogelijkheid worden geboden een afkoopsom te betalen als in een plan minder sociale



Gedempte Where  
© Moments by Kelly

huurwoningen of minder parkeerplaatsen worden gerealiseerd dan we in ons beleid hadden vastgesteld. Wanneer dit van toepassing is en wat deze afkoopsommen zijn, is vastgelegd in de nota GKP en, met betrekking tot de afkoop van parkeerplaatsen in het Waterlandkwartier, in het aanvullingsbesluit Waterlandkwartier.

- Iedere ontwikkelaar betaalt een bijdrage in de kosten voor de ambtelijke inzet.

Het risico voor de gemeente bestaat er in deze rol voornamelijk uit dat de gewenste maatschappelijke impact niet (volledig) wordt gerealiseerd. De financiële risico's in de ontwikkeling van de locatie zijn voor ons beperkt. Het kan echter wel zo zijn dat een ontwikkeling onvoldoende financiële draagkracht heeft om een volledig kostenverhaal tot stand te laten komen. Ook kunnen er indirecte financiële risico's zijn. Dat is bijvoorbeeld het geval wanneer een gewenste ontwikkeling niet gerealiseerd wordt terwijl er sprake is van een urgente maatschappelijke behoefte. Dit kan in latere fases van de ontwikkeling aanleiding zijn om het innemen van een rol als initiërend ontwikkelaar te (her)overwegen.

### 3.2.3 Afwachtend ontwikkelaar

We hebben in de rol van afwachtend ontwikkelaar dominant of zelfs volledig eigendom van een locatie. Omdat de urgentie voor een ontwikkeling op die plaats echter niet erg hoog is, gaan we niet zelf actief op zoek naar mogelijkheden om snel tot een gebiedsontwikkeling te komen. Deze rol past bij gebieden die nu al goed scoren op onze maatschappelijke ambities waardoor er weinig aanleiding is er te (her)ontwikkelen. Wanneer er echter zich een kans voordoet voor een ontwikkeling die tot een goed resultaat kan leiden dan nemen we die. De inzet van alle instrumenten die we noemden bij de rol van initiërend ontwikkelaar is daarbij mogelijk. Dat is echter alleen aan de orde als



we er een goed maatschappelijk en financieel resultaat door kunnen behalen en als we voldoende capaciteit en middelen voor de uitvoering ervan hebben. Ontwikkelingen die urgenter zijn, gaan immers voor. Het verwerven van aanvullende grondposities binnen deze rol is daarom alleen mogelijk als onderbouwd kan worden dat met de aankoop een ontwikkeling mogelijk gemaakt kan worden die financieel winstgevend is. Juist omdat onze capaciteit en onze middelen beperkt zijn, kunnen we ook een concessieovereenkomst sluiten waarbij we onze grond inbrengen bij een andere partij die daarna de ontwikkeling voor eigen risico binnen vooraf afgesproken kaders uitvoert.

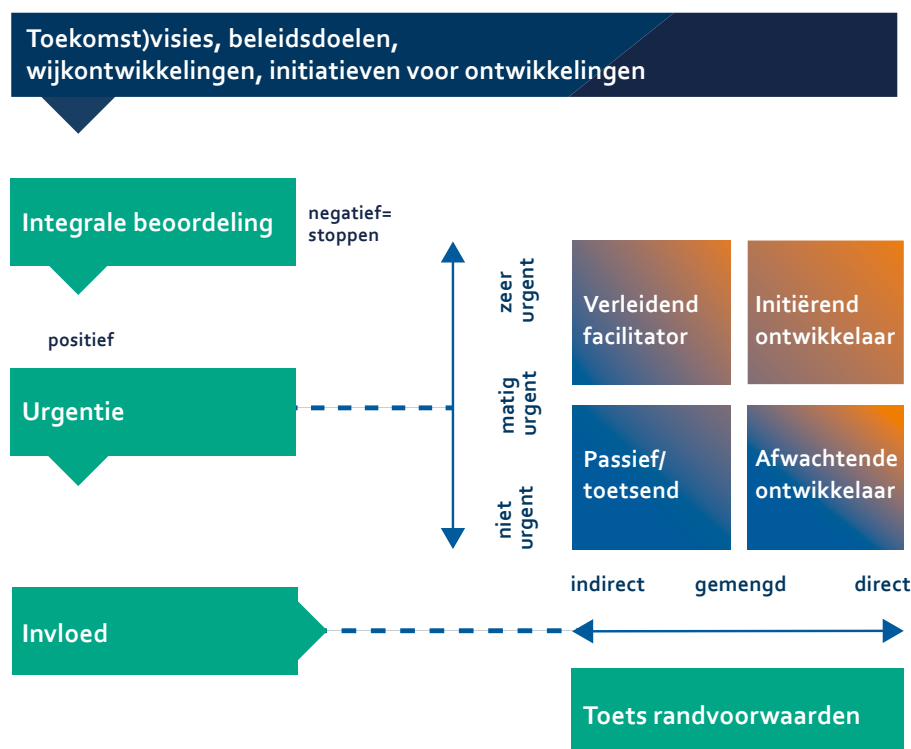
### 3.2.4 Passief/toetsende rol

Ook deze rol kan in beeld komen in gebieden die nu al goed scoren op onze maatschappelijke ambities. In de passief/toetsende rol hebben we nauwelijks tot geen eigendom in een ontwikkeling en aangezien we de

ontwikkeling ook niet urgent vinden, is het verwerven van eigendom er ook niet van belang. We zetten in deze rol vooral in op onze publiekrechtelijke mogelijkheden en toetsen initiatieven daaraan. Wij hebben zo een beperktere rol en daarmee ook minder sturing op het gewenste resultaat. Dat wordt grotendeels door de initiatiefnemer ingevuld en door ons via de publiekrechtelijke instrumenten ingekaderd en getoetst. We zijn bereid de sturing op de ontwikkeling (deels) los te laten wanneer het initiatief goed bijdraagt aan de realisering van onze maatschappelijke ambities.

We zetten het instrument van kostenverhaal maximaal in en we hechten dat bij voorkeur via een eerdere overeenkomst af.

Figuur 6 geeft het volledige afwegingsproces grafisch weer. De voorkeursrol van de gemeente in het grondbeleid is het resultaat van het volgen van het afwegingskader hiervoor.



Figuur 6: Grafische weergave van het afwegingskader voor het bepalen van onze rol in het grondbeleid

# 4. Financiële kaders

## 4.1 Grondprijsbeleid

Wanneer we kiezen voor een actieve grondproductierol dan is uitgifte van grond evident. De uitgifte van grond vindt plaats voordat de bouwactiviteiten op de bouwkevels starten. In het proces van gronduitgifte hebben we met een aantal (strategische) keuzes te maken:

- Keuze 1: Uitgifte in huidige bestemming of na bestemmingswijziging?
- Keuze 2: Uitgifte als ruwe bouwgrond of als bouwrijpe grond?
- Keuze 3: Uitgifte in volle juridische eigendom (verkoop) of gebruik (erfpacht)?
- Keuze 4: Selectie van de partij waar grond aan wordt uitgegeven door een-op-een selectie of via openbare selectieprocedure?

De vier keuzes zijn verder uitgewerkt in bijlage 1.

De gemeente is bereid om, binnen de mogelijke (wettelijke) kaders en bandbreedtes van de marktconforme prijzen, mee te denken over de financiële haalbaarheid van een ontwikkeling. Daarbij kan ook gedacht worden aan andere manieren van afrekenen, zoals huur- en erfpachtconstructies. De kaderstelling rondom het grondprijsbeleid is geformuleerd in deze nota grondbeleid. De uitwerking daarvan wordt vastgelegd in een jaarlijks te actualiseren



Baanstee-Noord  
© gemeente Purmerend

en door het college vast te stellen grondprijzenbrief. In de grondprijzenbrief worden de voor dat jaar te hanteren grondprijzen en/of berekeningsmethodieken om te komen tot een grondprijs vastgelegd. Over marktconformiteit van grondprijzen vindt periodiek of projectspecifiek advisering plaats door een onafhankelijke deskundige / taxateur.

### 4.1.1 Woningbouw

- Voor sociale huurwoningen wordt in de grondprijzenbrief een vaste grondprijs per woning gehanteerd. De grondprijs is gerelateerd aan de staat waarin de grond geleverd wordt en aan de verdeling van de werkzaamheden tussen gemeente en woningcorporatie.
- Voor de overige woningbouwcategorieën is het uitgangspunt dat een marktconforme grondprijs wordt gehanteerd. Het is gangbaar dat deze via een residuele grondwaardeberekening tot stand komt.
- Specifiek voor het middeldure huursegment wordt de marktconforme grondprijs gekoppeld aan nadere uitgiftevoorwaarden. Hierbij kan gedacht worden aan een verplichte exploitatietermijn en een maximale huursom.

### 4.1.2 Niet-woningbouw

- Voor maatschappelijke functies wordt een vaste grondprijs per vierkante meter kaveloppervlak of bruto vloeroppervlak gehanteerd. De totale kavelprijs is afhankelijk van de intensiteit van de bebouwing.
- Voor specifieke functies zoals de realisatie van winkelruimten of kantoren wordt gebruik gemaakt van een residuele grondwaardeberekening. Die wordt waar nodig onderbouwd door een taxatie.

## 4.2 Risicomanagement, reserves en tussentijdse winsten

Risicomanagement is het proces van identificeren en beheersen van risico's. Het gaat daarbij niet om eenmalige exercitie maar om een interactief proces. In het Meerjarenprogramma Grondexploitaties (MPG) worden de risico's van de gebiedsontwikkeling beschreven, gekwantificeerd en gemonitord. Het risicoprofiel van de gemeente is sterk afhankelijk van de rolkeuze in een gebiedsontwikkeling.

1. In de rol van verleidend facilitator en in de passief/toetsende rol zijn de directe financiële risico's voor de gemeente relatief klein. Ze blijven in eerste instantie beperkt tot de dekking van de ambtelijke kosten, het gebiedseigen en het gebiedsoverstijgend kostenverhaal en de voorzieningen die de gemeente aanlegt. Tegenover dat beperktere financiële risico staat dat de gemeente minder grip heeft op de planning en uitvoering van het project en bestaat het risico dat de programmatische doelstellingen vanwege de beperkte sturingsmogelijkheden niet gehaald worden.
2. Bij ontwikkelende rollen houdt de gemeente zich bezig met het produceren van bouw- en woonrijpe grond. Vervolgens is de verwachting dat die gronden worden verkocht. Er bestaan dan voor de gemeente risico's aan zowel de productiekant als de afzetzijde. Voorbeelden van risico's aan de productiekant zijn mogelijke rente- en kostenstijgingen en tegenvallers wat betreft de bodemgesteldheid. Aan de afzetkant is er de onzekerheid over de toekomstige grondverkoop. Daarbij vormen negatieve ontwikkelingen in de economische situatie het voornaamste risico. Het financiële risicoprofiel bij dit grondbeleid is voor de gemeente relatief hoog. Daar staat tegenover dat er veel grip is op het tot stand komen van de programmatische doelstellingen en dat er soms een reële mogelijkheid is om een positief resultaat te behalen op de grondexploitatie. Door het relatief hoge risicoprofiel moeten er steeds voldoende reserves aanwezig zijn als buffer voor eventuele tegenvallers.



Visie Oostflank Purmerend

© gemeente Purmerend en BPD Bouwfonds Gebiedsontwikkeling

Als beheersmaatregelen ter afdekking van risico's zet de gemeente in op:

- **Bij faciliterend en toetsend grondbeleid:**
  - Het maken van zo goed mogelijk onderbouwde kostenramingen als onderlegger van het kostenverhaal.
  - Het zo veel en zo vroeg mogelijk afwentelen van financiële risico's op de initiatiefnemer.
- **Bij grondbeleid met een ontwikkelende rol:**
  - Kasstroomsturing. Dit betekent dat er, zoveel mogelijk, pas investeringen (kunnen) worden gedaan als er gecontracteerde inkomsten tegenover staan. Er is dan sturing op het beperken van grote voorinvesteringen en op het gefaseerd uitvoeren van exploitaties.
  - Weerstandvermogen beschikbaar houden. Veel risico's die voorkomen bij actief grondbeleid zijn in euro's uit te drukken. Financiële risicoanalyses hebben altijd een vorm van subjectiviteit in zich. Door de afweging expliciet te maken en die te baseren op een brede afstemming over mogelijke risico's bepalen we het benodigde weerstandsvermogen.

#### 4.2.1 Specifieke voorzieningen kostenverhaal, reserves en tussentijdse winstneming

Alle kostenverhaalsbijdragen zijn bedoeld voor specifiek gelabelde investeringen in de gemeente. De betaalde bijdragen worden gereserveerd in specifieke voorzieningen. Op het moment dat er een gelabelde investering uitgevoerd wordt, kan aan het investeringskrediet een bijdrage worden geleverd vanuit deze voorzieningen.

Een toelichting op het onderscheid tussen voorzieningen en bestemmingsreserves is te vinden in de Nota Reserves en Voorzieningen 2017. In die nota is als doel van de bestemmingsreserve gronden aangegeven: *"Doel van de bestemmingsreserve gronden is het faciliteren van (nieuwe) gebiedsontwikkeling of daarmee samenhangende verkenningen. In die context dekt de reserve ook de plankosten bij zowel alle vormen van grondbeleid*

*wanneer we deze uitgaven niet kunnen terugverdienen door verkoop of kostenverhaal."*

Bijdragen aan de bestemmingsreserve gronden komen onder andere uit grondexploitaties met een positief saldo. De winsten worden gerealiseerd conform de door de Commissie Besluit begroting en verantwoording (commissie BVV) voorgeschreven systematiek van tussentijds winstnemen, de Percentage-of-Completion-methode (POC-methode).

Gelet op de toekomstige ontwikkelingen wordt het aangescherpte doel voor de bestemmingsreserve gronden om met de (tussentijdse) winsten op positieve grondexploitaties een buffer te vormen om zo toekomstige verliesvoorzieningen op plannen met een voorzien tekort op te kunnen vangen. Op die manier ontstaat een gesloten financieel systeem en financiële verevening tussen locaties. Een bijkomend voordeel is dat een verliesgevend project niet direct volledig drukt op de algemene reserve.

De volgende gelden worden gereserveerd

- Faciliterend en toetsend grondbeleid in een (eigen) voorziening:
  - gebiedseigen kostenverhaal, volgend uit diverse aanvullingsbesluiten
  - gebiedsoverstijgend kostenverhaal, volgend uit de nota GKP – mobiliteit & groen
  - gebiedsoverstijgend kostenverhaal, volgend uit de nota GKP - afkoopsommen (tekort aan) sociale woningbouw
  - gebiedsoverstijgend kostenverhaal, volgend uit de nota GKP - afkoopsommen Mobiliteitsoplossingen Centrumgebied
- Grondbeleid met ontwikkelende rollen: de bestemmingsreserve gronden wordt gevoed door (tussentijdse) winstneming uit grondexploitaties.

Over de voeding en de besteding van deze voorzieningen en de bestemmingsreserve gronden wordt jaarlijks gerapporteerd in het MPG.

# 5. Organisatie en informatievoorziening

## 5.1 Verdeling verantwoordelijkheden raad en college

Het college en de raad hebben elk hun eigen taken en verantwoordelijkheden. De raad stelt kaders en houdt toezicht. Het college is het dagelijks bestuur en zorgt voor de sturing, binnen de vastgestelde kaders om de gestelde

doelen te bereiken. Het college legt daarover periodiek verantwoording af. De uitvoering van het beleid vindt plaats door het ambtelijk apparaat. Op basis van bestuurlijk goedgekeurde plannen/exploitaties of projectdocumenten worden de overeengekomen activiteiten uitgevoerd. De rolverdeling binnen de gemeente tussen de raad en het college leggen we als volgt vast:

	Gemeenteraad	College van B&W
<b>Grondbeleid</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Stelt nota grondbeleid vast.</li><li>• Houdt toezicht op de uitvoering van het grondbeleid.</li><li>• Stelt begroting, jaarrekening en MPG vast.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Voert nota grondbeleid uit.</li><li>• Legt verantwoording af over het gevoerde grondbeleid in de paragraaf grondbeleid bij begroting en jaarrekening en in het Meerjarenprogramma grondexploitaties (MPG).</li></ul>
<b>Aankoop van grond</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Stelt grondexploitaties vast waarmee verwervingsbudgetten beschikbaar gesteld.</li><li>• Neemt besluiten tot onteigening en tot aanwijzing voorkeursrecht.</li><li>• Stelt kaders en jaarlijks budget vast voor strategische aankopen en keurt (achteraf) strategische aankopen goed.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Koopt gronden en gebouwen aan binnen beschikbaar gestelde budgetten.</li><li>• Doet strategische aankopen van gronden en vastgoed (voorbereiden en effectueren).</li><li>• Informeert de gemeenteraad over het resultaat (zo nodig via optie van wensen en bedenkingen).</li></ul>
<b>Verkoop van grond</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Reageert waar nodig met wensen en bedenkingen conform de Gemeentewet.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Regelt de verkoop van gronden en gebouwen.</li><li>• Stelt de grondprijzenbrief vast.</li><li>• Stelt de algemene verkoopvoorwaarden vast.</li><li>• Informeert de gemeenteraad over het resultaat (zo nodig via optie van wensen en bedenkingen).</li></ul>

Tabel verder op volgende pagina

	<b>Gemeenteraad</b>	<b>College van B&amp;W</b>
<b>Kostenverhaal</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Stelt de uitvoeringsparagraaf Omgevingsvisie m.b.t. kostenverhaal vast.</li> <li>• Formuleert wensen en bedenkingen bij voorgestelde nota gebiedsoverstijgend kostenverhaal.</li> <li>• Formuleert wensen en bedenkingen bij voorgestelde anterieure overeenkomsten met substantiële impact</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Stelt nota gebiedsoverstijgend kostenverhaal en aanvullingsbesluiten gebiedseigen kostenverhaal vast.</li> <li>• Sluit intentie, anterieure en posterieure overeenkomsten en brengt kostenverhaalsbijdragen in rekening.</li> </ul>
<b>Grond-exploitatie</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Draagt zorg voor het vaststellen en afsluiten grondexploitaties.</li> <li>• Stelt tussentijdse wijzigingen vast.</li> <li>• Bepaalt de resultaatbestemming bij de verplichte tussentijdse winstneming.</li> <li>• Besluit over de jaarlijkse kredietverlening voor de uitgaven in de grondexploitatie (verwerving, BRM, WRM en planontwikkelingskosten). De herziene of geactualiseerde grondexploitatie is hierbij de basis.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bereidt nieuwe grondexploitaties voor.</li> <li>• Zorgt voor het opstellen en actualiseren van grondexploitaties.</li> <li>• Rapporteert over tussentijdse wijzigingen.</li> </ul>
<b>Programma en kwaliteit</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Stelt omgevingsvisie, omgevingsplan, gebiedsvisies en sectorale beleidskaders vast.</li> <li>• Geeft bindend advies over door de gemeenteraad aangewezen buitenplanse omgevingsplanactiviteiten (BOPA).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Stelt een BOPA, al dan niet met advies van de raad, vast.</li> <li>• Toetst van plannen aan beleid en wetgeving.</li> </ul>

Tabel 1. Rolverdeling tussen de raad en het college



Waterlandkwartier  
© Gallery Robien

## 5.2 Gebiedsontwikkeling in fasen

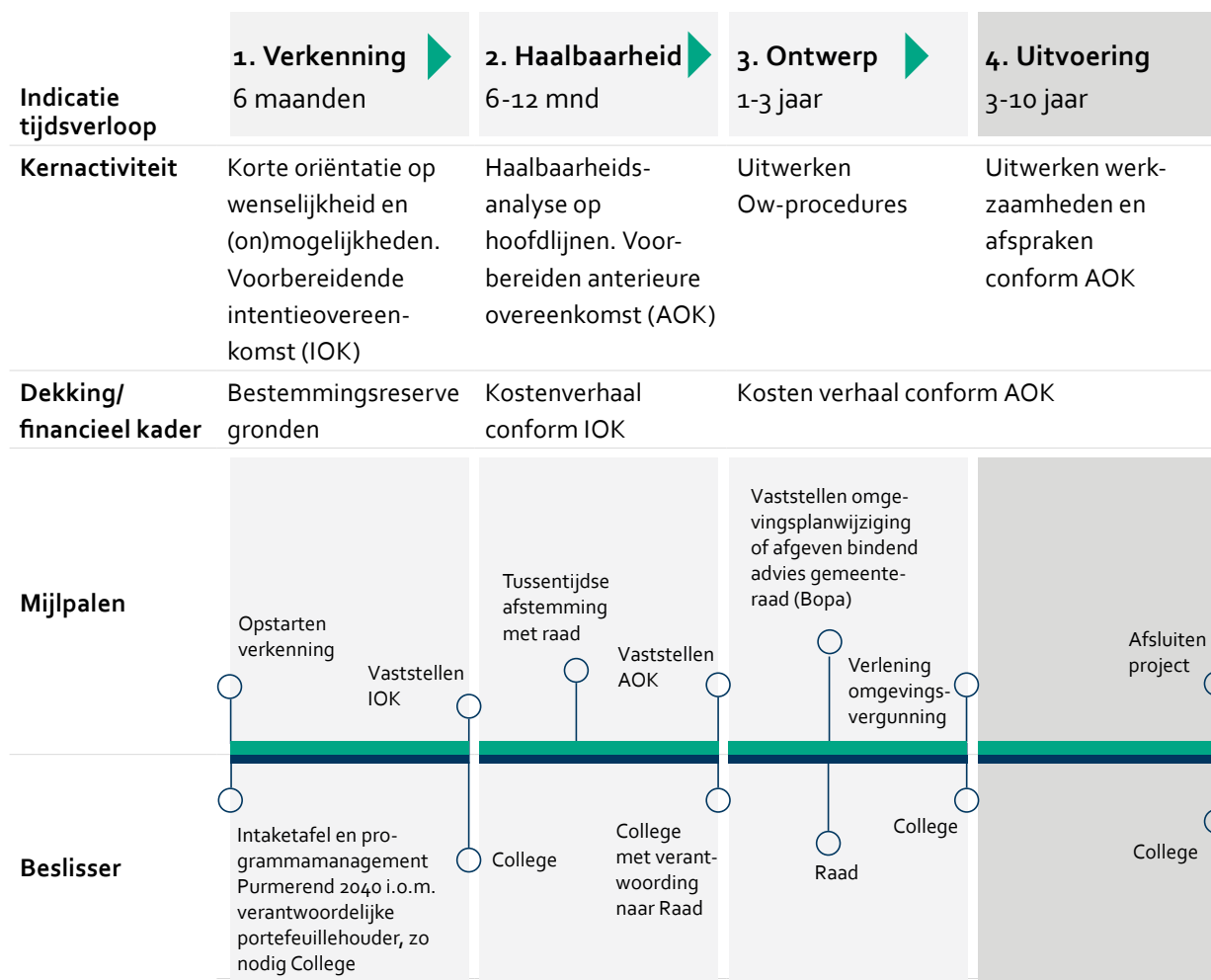
Gebiedsontwikkelingen worden behandeld door het Projectmanagementbureau (PMB), dat daarbij het zogenaamde fasegewijs werken aanhoudt. Elke grondexploitatie en elk wat groter kostenverhaalproject kent zijn eigen projectmanager die verantwoordelijk is voor het beheersen van de acties in het totale proces. Door in vier fasen te werken, bakenen we de werkzaamheden af en maken we gefaseerde sturing en integrale afweging mogelijk. Ieder project doorloopt vier fasen: verkenning, haalbaarheid, ontwerp en uitvoering. Afhankelijk van de omvang of de complexiteit van een beoogde gebiedsontwikkeling kunnen de eerste twee fasen worden samengevoegd.

De vraag óf gestart wordt met een verkenning wordt afgewogen op ambtelijk niveau (de intaketafel, het programmamanagement Purmerend 2040 en/of de regietafel) in overleg met de verantwoordelijk portefeuillehouder(s) en zo nodig het college. De gemeente begeleidt het initiatief vervolgens verder in de richting van een aanvraag omgevingsvergunning. Indien daarbij sprake is van een wijziging van het omgevingsplan heeft een gecoördineerd besluit (i.c. wijzi-

ging van omgevingsplan in combinatie met aangevraagde omgevingsvergunning) de voorkeur. Bij gebiedsontwikkeling(en) is het Projectmanagementbureau aan zet. Om de verwachtingen helder te verwoorden en het project duidelijk af te bakenen wordt al bij de start ervan een projectopdracht opgesteld.

De raad heeft bij alle vormen van grondbeleid een formele rol bij de vaststelling van een omgevingsplanwijziging of bij door de raad aangewezen buitenplanse omgevingsplanactiviteiten (BOPA). Voor zover het gaat om BOPA's voor niet aangewezen gevallen is het college bevoegd. Ook is het college op grond van de Gemeentewet bevoegd tot het aangaan van een intentie en een anterieure overeenkomst. Indien uitoefening van die bevoegdheid ingrijpende gevolgen kan hebben voor de gemeente betreft het college vooraf de gemeenteraad bij de besluitvorming. Bij grondbeleid met een ontwikkelende rol stelt de raad de (geactualiseerde of herziene) grondexploitatie als financieel kader vast. De raad wordt over gebiedsontwikkeling(en) met substantiële impact vroegtijdig geïnformeerd en er wordt vroegtijdig tussen raad en college afgestemd over kansen en bedreigingen en de vraag hoe daarmee om te gaan. De vier fasen zijn hierna schematisch in beeld gebracht.

## Richtinggevend kader voor faciliterend grondbeleid



### Fasegewijs werken bij faciliterend en toetsend grondbeleid

Na overleg aan de intaketafel kan sprake zijn van vervolgoverleg om een initiatief nader op haalbaarheid te onderzoeken. Dit gebeurt of aan de hand van een (ingediend) omgevingsinitiatief of nadat voor het initiatief na enkele gesprekken een (standaard) intentieovereenkomst is gesloten. In zo'n overeenkomst maakt de gemeente met de initiatiefnemer afspraken over de aard en de omvang van diverse (toetsende) gemeentelijke werkzaamheden in relatie tot het voorgenomen plan en over de financiële bijdrage die hiervoor in rekening wordt gebracht. De eerste 2 fasen worden succesvol afgerond als

de gemeente en de initiatiefnemer overeenstemming bereiken over een anterieure overeenkomst.

In de anterieure overeenkomst maken partijen onder andere afspraken over het verdere proces van de planvorming en het kostenverhaal van de gemeente dat hieraan verbonden is. Indien partijen binnen de in de intentieovereenkomst afgesproken periode (inclusief eventuele verlenging) geen overeenstemming bereiken over de verdere planuitwerking en een te sluiten anterieure overeenkomst, dan eindigt de gemeentelijke gespreksverplichting en vindt geen restitutie plaats van de bijdrage die de initiatiefnemer aan de gemeente heeft betaald.



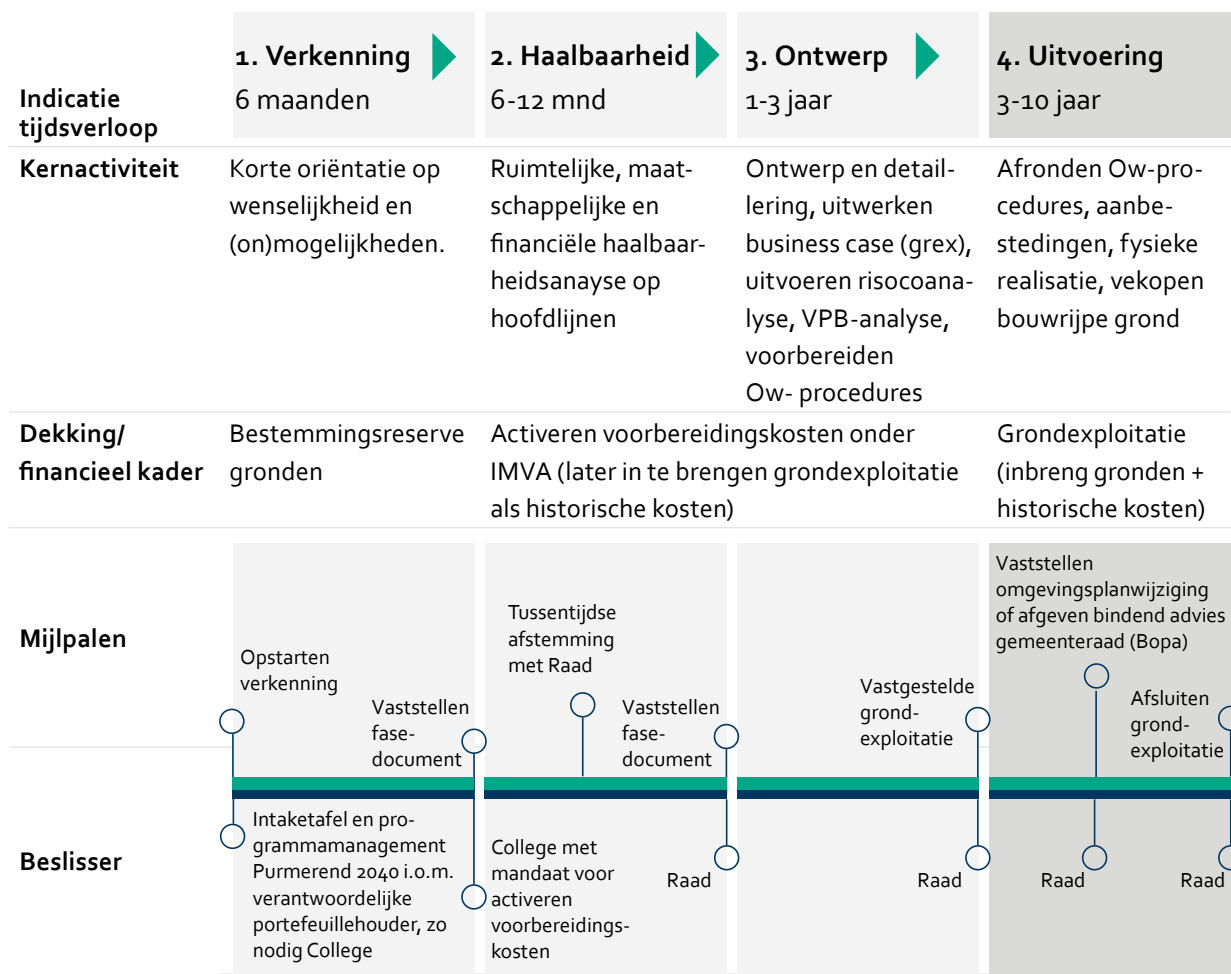
*Niet standaard:*

Sommige beoogde gebiedsontwikkelingen (al dan niet met substantiële impact) kwalificeren zich niet als standaard. Als een dergelijk initiatief potentie heeft, wordt toegewerkt naar een (maatwerk) intentieovereenkomst waarin een voorschotbijdrage voor de ambtelijke inzet is opgenomen. In deze overeenkomst wordt onder andere de onderzoeksfase, de omgang met de uitkomst van het onderzoek, de kostentoedeling en de rol die partijen bij alle activiteiten hebben uitvoeriger uitgewerkt. Ook betrokkenheid van de gemeenteraad bij de eventueel later af te sluiten anterieure overeenkomst kan daarbij aan de orde komen. De kosten voor het opstellen van een dergelijke intentieovereenkomst worden in eerste aanleg

gedekt ten laste van de bestemmingsreserve gronden.

Na het sluiten van de intentieovereenkomst liggen de financiële afspraken over de haalbaarheidsfase vast. De haalbaarheidsfase wordt succesvol afgerond als de gemeente en de initiatiefnemer gezamenlijk tot de conclusie komen dat een haalbaar plan mogelijk is én ze in dat kader (mede) overeenstemming hebben bereikt over de te sluiten anterieure overeenkomst. Daarin maken partijen onder andere afspraken over het verdere proces van de planvorming en het volledige kostenverhaal van de gemeente dat hieraan verbonden is.

**Richtinggevend kader voor actief grondbeleid**



## Fasegewijs werken bij grondbeleid met een ontwikkelende rol

Hiervan is sprake wanneer een gemeentelijke grondpositie of vastgoedpositie wordt (her) ontwikkeld, of wanneer het voornemen bestaat om gronden te verwerven. Na een eerste verkenning kan besloten worden om een plan in de haalbaarheidsfase uit te werken. Deze fase start met een collegebesluit. In de haalbaarheidsfase worden met de raad de uitgangspunten van de globale planvorming afgestemd. Na de haalbaarheidsfase volgt een go/no-go-beslissing door college en raad. Als wordt gestart met de ontwerpfase wordt een voorstel voor toekenning van een voorbereidingskrediet aan de raad voorgelegd. De uitvoeringsfase start niet voordat door de raad een grondexploitatie is vastgesteld.

## 5.3 Reguliere Informatievoorziening

### 5.3.1 Jaarlijkse rapportages

Jaarlijks wordt er op verschillende manieren over de gebiedsontwikkelingen gerapporteerd aan de raad. Dat gebeurt met de volgende documenten:

- a. Begroting (paragraaf grondbeleid): één keer per jaar: programma en beleid voor de komende jaren
- b. Jaarrekening (paragraaf grondbeleid): één keer per jaar: verantwoording op beleid zoals opgenomen in de paragraaf bij de begroting
- c. Meerjarenprogramma grondexploitaties (MPG): een keer per jaar: in aanloop naar de jaarrekening gedetailleerde verantwoording bij de paragraaf grondbeleid. Die verantwoording heeft betrekking op de volgende zaken:
  - de totale programmering woningbouw en bedrijven:
    - relatie tussen vraag en aanbod
    - programmering in relatie tot de

beleidsdoelen

- voortgang in de projecten:
  - de eigen grondexploitaties en
  - de kostenverhaalsprojecten
- risico's, weerstandsvermogen, bestemmingsreserve gronden.

Er wordt jaarlijks in de paragraaf grondbeleid in de begroting expliciet ingegaan op nieuwe ontwikkelingen in de markt en op te maken beleidskeuzes over wijzigingen in de programmering. Daardoor is de raad op de hoogte van de meest recente ontwikkelingen.

In de paragraaf grondbeleid bij de jaarrekening wordt jaarlijks verantwoording afgelegd over het gevoerde grondbeleid. De jaarstukken bieden inzicht in de gerealiseerde kosten en opbrengsten van de door de raad vastgestelde grondexploitaties en strategische grondposities en de afwijkingen daarin. Er wordt onder andere ingegaan op de ontwikkelingen in de markt, op de vraag- en aanbodverhoudingen, op de risico's en op de reserves.

### 5.3.2 Rapporteren in geval van kostenverhaal en grondexploitaties

Via het MPG wordt naast de rapportage over grondexploitaties jaarlijks ook over gecontracteerde kostenverhaalsbijdragen gerapporteerd. De financiële informatie wordt met het oog op de onderhandelingspositie van de gemeente op geaggregeerd niveau weergegeven. Er wordt wel per kostenverhaalsproject een inhoudelijke toelichting gegeven.

Bij gebiedsontwikkelingen met een grondexploitatie wordt als volgt gerapporteerd:

- Jaarlijks worden de grondexploitaties (geactualiseerd op het prijspeil van 1 januari) verwerkt in het MPG en ter vaststelling aangeboden aan de raad.
- Daarbij wordt een toelichting gegeven op de belangrijkste verschillen ten opzichte van het voorgaand jaar.

- Majeure veranderingen in projecten, die niet direct invloed hebben op het financieel resultaat van de grondexploitatie, moeten verantwoord worden aan de raad. Het kan zijn dat bij een wijziging van uitgangspunten het financieel resultaat van een grondexploitatie ongewijzigd blijft. Er kunnen echter bestuurlijk relevante mutaties in de grondexploitatie zijn die verklaard moeten worden in de verschillenanalyse. Hierbij kan niet alleen gedacht worden aan afwijkingen in de kosten (zoals verwervingskosten en civieltechnische kosten en afwijkingen in de grondopbrengsten) maar ook aan programmatische wijzigingen zoals het toevoegen van extra woningen of veranderingen in de woningbouw-programmering.
- Als tussentijds wordt besloten om de inrichtingskwaliteit van de openbare ruimte (straatverlichting, verharding, straatmeubilair en dergelijke) te verhogen of te verlagen ten opzichte van de vastgestelde kaders en de grondexploitatie en er daarvoor substantieel extra kosten worden gemaakt of substantieel kosten worden geschrapt dan is dat een afweging voor de raad.



Impressie van een opgewaardeerde stadsboulevard  
© Claessens Erdmann Design

# Bijlagen



# Bijlage 1. Toelichting en verdieping

Het ambtelijk eigenaarschap om deze nota grondbeleid binnen de organisatie te implementeren en om op de toepassing daarvan toe te zien ligt bij het Projectmanagementbureau. Binnen deze organisatie-eenheid zijn naast projectleider(s) gebiedsontwikkeling en projectleider(s) locatie-ontwikkeling ook de planeconomen en de grondzakenjuristen te vinden. Het samenstellen van het kostenverhaalbeleid is ondergebracht bij het team Ontwikkeling. De uitvoering en de inzet van het grondbeleidsinstrumentarium en de ambtelijke advisering daarover is primair een samenspel tussen Projectmanagementbureau, team Ontwikkeling en het programmamanagement Purmerend 2040. Als zich een situatie voordoet, waarbij vooraf het experimenteren met een MEA nuttig kan zijn, komt het maatschappelijk domein ook in beeld.

## Rollen van grondzaken

Grondzaken is in Purmerend geen team of organisatorische eenheid. Grondzaken is een verzameling activiteiten die gerelateerd zijn aan de juridische en financiële aspecten van grondeigendom en andere zakelijke rechten en aan de procesmatige kant van onroerend goed.

De rollen van grondzaken zijn:

**Adviserend:** Grondzaken adviseert, liefst in een vroegtijdig stadium, bij het opstellen van visies, strategieën, beleidsstukken en dossiers die invloed hebben op gebiedsontwikkelingen in Purmerend. Deze rol heeft grondzaken ook bij het opstellen van ontwikkel- en samenwerkingsstrategieën, bij het opstellen van projectplannen en bij andere vraagstukken in onze gebiedsontwikkelingen. We werken vanuit de verantwoordelijkheid die we hebben voor de (financiële) resultaten van onze gebiedsontwikkelingen die beïnvloed worden door de keuzes die stadsbreed, sectoraal, programmatisch of thematisch bepaald worden.

**Uitvoerend:** Grondzaken is op een aantal fronten uitvoerend werkzaam. Dat heeft enerzijds betrekking op de instrumenten die nodig zijn zoals het opstellen en bijhouden van het grondbeleid, het grondprijnsbeleid, de grondprijzenbrief, het verwervingsbeleid, het uitgiftebeleid en het kostenverhaal. Anderzijds heeft die inzet betrekking op de uitvoerende taken in projecten zoals het opstellen van grondexploitaties en overeenkomsten, het vestigen van voorkeursrecht(en) en voor de aan- en verkoop van gronden.

**Toetsend:** Vanuit de verantwoordelijkheid voor de (financiële) resultaten van gebiedsontwikkelingen heeft grondzaken ook een toetsende rol op dossiers. Dit heeft betrekking op (wijzigingen in) beleid of in een projectscope die invloed (kan) hebben op het (financiële) resultaat van onze eigen grondexploitaties of bij het kostenverhaal op projecten van derden. Zo'n wijziging in het financieel resultaat kan onder andere ontstaan doordat het dossier invloed kan hebben op:

- De programmering in de projecten (bijvoorbeeld minder woningen of andere typen woningen met andere grondopbrengsten)
- De fasering in de projecten (bijvoorbeeld vertraging of versnelling van de bouw van woningen)

- De uitgifteprijs van grond (bijvoorbeeld door stijging van bouwkosten of beperking van vastgoedopbrengsten)
- Wijziging in kosten van de inrichting openbare ruimte en/of van vereiste voorzieningen

De toetsende rol houdt in dat dossiers die invloed kunnen hebben op het (financiële) resultaat van toekomstige en actuele (gebieds)ontwikkelingen door grondzaken beoordeeld worden. Grondzaken kan kanttekeningen bij deze dossiers plaatsen en een advies over het te nemen besluit geven.

## Overzicht belangrijkste grondbeleidsinstrumenten

Grondbeleidsinstrumenten zijn wettelijke instrumenten die een gemeente kan inzetten om gebiedsontwikkeling vorm te geven. Afhankelijk van het gekozen grondbeleid bestaan er verschillende instrumenten. Deze zijn hieronder beknopt uitgewerkt.

## Grondbeleid vanuit een ontwikkelende rol of als hulpmiddel bij de rol van verleidend facilitator.

### 1. Minnelijke verwerving

Wanneer de gemeente in het kader van een gebiedsontwikkeling gronden wil verwerven dan treedt zij in onderhandeling met de eigenaar van die gronden. Doel hiervan is dat de eigenaar tot een minnelijke, ofwel ongedwongen verkoop van de gronden overgaat. Zodra het (vrijwillige) verkoopproces is afgerond, kan de gemeente de overige stappen van het ontwikkelingsproces doorlopen. Als een ontwikkelaar of zelfrealisator de grondpositie heeft dan komt het voor dat de gemeente een afspraak maakt over aankoop van de grondpositie van de ontwikkelaar met daarbij de afspraak dat bouw kavels worden terug geleverd; het zogenaamde bouwclaimmodel.

### 2. Voorkeursrecht op grond van de Omgevingswet

Het voorkeursrecht verplicht grondeigenaren om hun gronden - mits hierop een voorkeursrecht is gevestigd - bij verkoop eerst bij de gemeente te koop aan te bieden. Gemeenten kunnen van dit voorkeursrecht gebruik maken om te voorkomen dat grondeigenaren en projectontwikkelaars de grond als speculatiemiddel inzetten als zich nieuwe gebiedsontwikkelingen voordoen.

### 3. Onteigening

Het kan voorkomen dat de gemeente gronden nodig heeft maar dat zij en de eigenaar het tijdens het onderhandelingsproces niet eens worden over de verkoop. Vanwege het maatschappelijke belang van sommige projecten kan dan een onteigeningsprocedure worden overwogen. Deze start met een onteigeningsbeschikking door de raad die altijd moet worden bekrachtigd door de bestuursrechter, eventueel gevolgd door een hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. De onteigenings- en de schadeloosstellingsprocedure worden afzonderlijk doorlopen. De onteigeningsprocedure is bestuursrechtelijk van aard. De schadeloosstelling wordt vastgesteld in een verzoekprocedure bij de burgerlijke rechter.

### 4. Gronduitgifte (verkoop/erfpacht)

Wanneer we kiezen voor een ontwikkelende rol dan is uitgifte van grond evident. Die vindt plaats voordat de bouwactiviteiten op de bouw kavels starten. In het proces van gronduitgifte hebben we met een aantal (strategische) keuzes te maken:

- Keuze 1: Uitgifte voor of na een nieuw omgevingsplan of wijziging daarvan

- Keuze 2: Uitgifte als ruwe bouwgrond of als bouwrijpe grond
- Keuze 3: Uitgifte in volle juridische eigendom (verkoop) of gebruik (erfpacht)
- Keuze 4: Selectie van de partij waar grond aan wordt uitgegeven door een-op-een-selectie of via openbare selectieprocedure.

Deze keuzen worden hieronder nader toegelicht. Er is er geen vaste volgorde bij. Wel is het zo dat alle vier de keuzes in ieder geval terugkomen in het proces.

### **Keuze 1: Uitgifte voor of na nieuw omgevingsplan of wijziging daarvan**

We kunnen grond in de huidige bestemming uitgeven. De ontwikkelende partijen moeten dan het ontwikkelrisico oppakken en met plannen komen voor een gebiedsontwikkeling ter plaatse waarvoor de gemeente de bestemming wil wijzigen. Dit zou met name een overweging kunnen zijn bij ontwikkelingen waar we met zeer betrokken derden te maken hebben in combinatie met een voorkeursrol van een faciliterende grondproductie.

We kunnen echter ook zelf de wijziging van de bestemming verzorgen op basis van de beoogde maatschappelijke doelen en de bijbehorende ruimtelijke programmering. We nemen hierover een besluit na zorgvuldig doelen en ontwikkelmogelijkheden te hebben afgewogen.

### **Keuze 2: Uitgifte als ruwe bouwgrond of als bouwrijpe grond.**

We kunnen de grond in de huidige staat uitgeven. Dat noemen we ruwe bouwgrond. De private ontwikkelpartij die de grond afneemt moet die dan zelf bouw- en woonrijp maken. We kunnen dit ook zelf al doen. Uiteraard hangt de opbrengstpotentie van de grond nauw met deze keuze samen en worden de kosten, die de markt maakt als zij zelf de grond nog bouw- en woonrijp moeten maken, verrekend met de gronduitgifteprijs. We moeten hierbij wel goed letten op de fiscale gevolgen en op de aanbestedingswetgeving.

Fiscaal gezien is er een belangrijk verschil tussen de levering van ruwe bouwgrond of bouwrijpe grond. Als de bouwgrond nog bouwrijp gemaakt moet worden (en er dus nog geen werkzaamheden hebben plaats gevonden), is overdrachtsbelasting van toepassing. Zodra de grond bewerkt is (handelingen die kunnen worden beschouwd als activiteiten behorende tot bouwrijp maken) wordt de kavel fiscaal gezien als een nieuw vervaardigd product waarover omzetbelasting verschuldigd is. Voor zo'n bewerking is overigens niet veel nodig; het aanleggen van een ontsluiting is al voldoende. De aanbestedingswetgeving kan verder een rol spelen als de grondverkoop gepaard gaat met de gelijktijdige verstrekking van een of meer aanbestedingsplichtige overheidsopdrachten. Dit kunnen reguliere overheidsopdrachten (de tegenprestatie van ons is betaling) en concessieopdrachten (de tegenprestatie voor de uitvoering van het werk of de dienst bestaat uit het verlenen van een exploitatierecht) zijn die voldoen aan de volgende drie cumulatieve voorwaarden:

1. We ontvangen van een opdrachtnemer een prestatie waar wij een betaling of exploitatierecht voor verstrekken.
2. De prestatie die we geleverd krijgen, moet voor ons een economisch belang hebben (doordat we eigenaar worden van een werk of dat we financieel voor- of nadeel kunnen hebben bij het toekomstig gebruik van een werk).
3. We kunnen de opdrachtnemer direct of indirect verplichten tot uitvoering van de prestatie die we geleverd moeten krijgen.

### **Keuze 3: Uitgifte in volle juridische eigendom (verkoop) of gebruik (erfpacht).**

Dit is misschien wel de meest strategische keuze die we moeten maken bij de uitgifte van grond. Als we de grond in volle juridische eigendom uitgeven, dan geven we daarmee een positie uit handen

die we nu hebben. Dat hoeft niet bezwaarlijk te zijn als we ervan uit kunnen gaan dat de grond naar een bestemming en gebruik wordt veranderd die, zoals we nu kunnen vooruitzien, toekomstig niet opnieuw zullen wijzigen. Er kunnen echter diverse redenen zijn waarom we de regie willen houden op (het gebruik van) de grond. Het is mogelijk dat we niet zeker zijn van het duurzaam toekomstig gebruik of dat er sprake is van maatschappelijke gronduitgiftes (bepaalde categorieën woonvormen voor verschillende maatschappelijke doelgroepen). Mogelijk zijn er ook nog andere redenen waarom we de regie willen houden op (het gebruik van) de grond.

In al die gevallen kunnen we kiezen voor uitgifte van grond in erfpacht en/of via het vestigen van een opstalrecht. Een andere mogelijkheid die we hebben, is om de gronden te verhuren of in bruikleen te geven. Deze vorm van uitgifte is meer tijdelijk van aard en is met name interessant wanneer we relatief snel weer over de grond willen beschikken (bijvoorbeeld omdat de grond onderdeel wordt van een ontwikkeling met definitieve bestemming).

#### **Keuze 4: Selectie van de partij waar grond aan wordt uitgegeven door een-op-een selectie of via openbare selectieprocedure**

Het Didam-arrest van de Hoge Raad stelt een aantal eisen aan de uitgifte van grond zodat aan alle (potentiële) kopers gelijke kansen geboden worden. Dit geldt als voor het realiseren van een vastgoed- of gebiedsontwikkeling gronduitgifte (zowel bij koop als bij erfpacht) door de gemeente noodzakelijk is maar het geldt ook bij huur- en bruikleenovereenkomsten die we in dat kader sluiten. Onroerende zaken van de gemeente kunnen op twee manieren worden verkocht aan een marktpartij:

1. Door middel van een openbare selectieprocedure. (zie de toelichting in Ad1)
2. Door middel van één-op-één-gunning indien er sprake is van objectieve, toetsbare en redelijke criteria en deze op de juiste manier zijn gepubliceerd. (zie de toelichting in Ad2)

#### **Ad 1: Openbare selectieprocedure**

In principe maken we bij gronduitgiftes altijd gebruik van een openbare selectieprocedure. Daar zijn verschillende procedures voor mogelijk. Wij maken een selectie uit de volgende:

- Het lotingsysteem. Dit is geschikt voor onder andere particuliere kavelverkoop.
- Een selectie op basis van prijs (hoogste bod). Dit is geschikt als de kwaliteit gewaarborgd is.
- Een selectieprocedure met als criteria zowel de aangeboden prijs als de door de gemeente gestelde eisen en doelen. Dit is geschikt als we projectmatig grond uitgeven waarbij we op prijs en kwaliteit selecteren (integrale beoordeling). We maken in het grondbeleid geen keuze uit de verschillende selectieprocedures die er zijn en houden dus alle beschikbare opties open waardoor we per plan de meest geschikte selectieprocedure kunnen bepalen.

Toelichting stappenplan bij openbare selectieprocedure:

1. Collegebesluit/mandaatbesluit (voorgenomen) gronduitgifte waarin, onder verwijzing naar het grond(uitgifte)beleid, wordt besloten tot het houden van een openbare selectieprocedure.
2. Keuze van een openbare selectieprocedure. Er zijn nog diverse procedures mogelijk. Daar zijn wel voorwaarden aan verbonden zoals omschrijving van de uit te geven onroerende zaken, de erop toegestane activiteiten, de minimumeisen waaraan partijen die deelnemen aan de selectieprocedure moeten voldoen, het verloop van de procedure en de door ons gehanteerde selectiecriteria.

Wij maken een selectie uit de volgende procedures:

- a. Lotingsysteem,
- b. Selectie op basis van prijs (hoogste bod),



- c. Een getrapte selectieprocedure met als criteria zowel de aangeboden prijs als de door de gemeente gestelde eisen en doelen.
3. Publicatie van de openbare selectieprocedure met daarin de duidelijk omschreven selectiecriteria.
4. Selecteren van de meest geschikte partij.
5. Na de selectie wordt aan alle deelnemers van de selectieprocedure medegedeeld wie de de beoogde "winnaar" is.
6. Na de mededeling start een realistische termijn die de andere deelnemers in de gelegenheid stelt eventueel beroep tegen de beoogde grondverkoop in te stellen.
7. Indien geen sprake is van ontvangen beroep wordt overeenkomst ondertekend.
8. Indien wel sprake is van beroep gaan we het oordeel van de rechter afwachten en daarna handelen naar dat oordeel

## **Ad 2: Eén-op-één gunning**

Uit de uitspraak van de Hoge Raad in het Didam-arrest komt naar voren dat onroerende zaken niet zomaar aan één partij zonder openbare selectieprocedure gegund mogen worden. Er zijn uitzonderingen waarbij een één-op-één-gunning wel mogelijk is. Er moet dan sprake zijn van objectieve, toetsbare en redelijke criteria. Dit is het geval wanneer:

- Er sprake is van gemengd bezit in een integrale ontwikkeling waarbij naast eigen gemeentelijk bezit ook de onroerende zaken van de marktpartij nodig zijn om tot een beoogde ruimtelijke ontwikkeling te komen. Hiervoor kan een samenwerking worden aangegaan met een marktpartij die bezit heeft in het te ontwikkelen gebied. Die samenwerking kan ook inhouden dat aan deze marktpartij een bouwclaim wordt verleend, dat grond elders ter compensatie wordt aangeboden of dat anderszins een grondruil plaatsvindt.
- Er sprake is van nabijheid. In sommige gevallen hebben we de mogelijkheid om bij de verkoop van gronden te voldoen aan de wens van bedrijven of particulieren om aangrenzende onroerende zaken uit te breiden. Indien meerdere partijen aangrenzend eigendom bezitten, moet aan al deze partijen een gelijke kans geboden worden op verwerving
- Er sprake is van specifiek vastgoed op een specifieke locatie. Het kan voorkomen dat we specifieke partijen zoeken voor specifiek vastgoed of voor een specifieke locatie. Denk bijvoorbeeld aan het verkopen van onroerende zaken aan woningcorporaties voor het realiseren van sociale huurwoningen of aan de verkoop aan kopers met expertise van locaties om zorg- of onderwijsinstellingen te vestigen. Ook hier geldt dat indien meerdere partijen geschikt zijn, zij gelijke kansen dienen te krijgen op de verwerving.
- Er sprake is van initiatieven vanuit de markt indien voldaan wordt aan twee voorwaarden:
  1. We zijn bereid medewerking te verlenen aan het realiseren van een uniek initiatief vanuit de markt.
  2. Een marktpartij doet een voorstel voor de ontwikkeling van een project of gebied, dat nog niet in een beleidsplan wordt genoemd. Wij zullen dan bereid moeten zijn ons beleid op het initiatief aan te passen. Vanwege deze eis is dit een uitzonderingsmogelijkheid waar we zeer terughoudend mee om zullen gaan.

Toelichting stappenplan bij een-op-één gronduitgifte:

1. Collegebesluit/mandaatbesluit (voorgenomen) gronduitgifte waarin, onder verwijzing naar het grond(uitgifte)beleid, wordt gemotiveerd waarom we in het betreffende geval voornemens zijn onroerende zaken aan één partij uit te geven en geen openbare selectieprocedure te houden.
2. Publicatie van het voornemen tot vervreemding bijvoorbeeld door vermelding op onze gemeentelijke website/digitale gemeentepagina. De motivering waarom is besloten geen openbare selectieprocedure in te stellen moet daarbij worden vermeld.

3. Een realistische termijn waarbinnen derden die eveneens voor verwerving in aanmerking zouden willen komen in gelegenheid worden gesteld beroep (en eventueel ook een klacht) tegen de beoogde grondverkoop in te stellen.
4. Indien er geen sprake ontvangen beroep of klacht is, volgt ondertekening van de overeenkomst.
5. Indien er wel beroep is, gaan we het oordeel van de rechter afwachten en daarna daarnaar handelen.
6. Indien wel een klacht maar geen beroep is, gaan we het oordeel van college afwachten en daarna daarnaar handelen.

## Instrumenten vanuit de grondbeleid rollen verleidend facilitator en faciliterend/toetsend

### 1. Anterieure overeenkomsten (privaatrechtelijk kostenverhaal)

Een anterieure overeenkomst (AO) is een overeenkomst die de gemeente en een private partij vrijwillig sluiten voor kostenverhaalsplichtige activiteiten vóórdat de gemeente als bevoegd gezag besluit tot wijziging van de functie van de grond. In die overeenkomst worden afspraken gemaakt over diverse aspecten van een project zoals de planning en de fasering. Een anterieure overeenkomst leent zich bij uitstek om afspraken te maken over het kostenverhaal zodat de kosten die de gemeente maakt voor de gebiedsontwikkeling – zoals bedoeld in 13.6 en 13.7 Omgevingswet – door haar kunnen worden verhaald op de private partij.

### 2. Publiekrechtelijk kostenverhaal

Indien het niet mogelijk is om een overeenkomst af te sluiten dan is het publiekrechtelijk kostenverhaal verplicht. Zolang de kostenverhaalbijdrage niet is betaald, is het verboden om de bouwwerkzaamheden uit te voeren. Wie wil bouwen moet ons om een kostenverhaalsbeschikking vragen. In die beschikking leggen we de kostenverhaalbijdrage op. De kosten worden verhaald op basis van regels in een omgevingsplan.

In die regels moeten in ieder geval worden opgenomen:

- De kostenverhaalgebieden waarvoor de kosten worden gemaakt.
- De kostensoorten die aan het kostenverhaalgebied worden toegerekend.
- De verdeling van de kosten over de activiteiten.
- De eindafrekening van de kosten.

In het publiekrechtelijk kostenverhaal moeten we bij een gebiedsontwikkeling kiezen tussen

- een integrale gebiedsontwikkeling, waar we de te verhalen kosten ramen en vastleggen. We noemen dit kostenverhaal met tijdvak.
- een organische gebiedsontwikkeling, waar we alleen het maximum van de in het kostenverhaalgebied te verhalen kosten in het omgevingsplan vastleggen. Bij de afgifte van de kostenverhaalsbeschikking volgen dan later meer precieze berekeningen. We noemen dit kostenverhaal zonder tijdvak.

### 3. Stedelijke kavelruil

Stedelijke kavelruil vindt op vrijwillige basis plaats aan de hand van een overeenkomst. Met een kavelruilovereenkomst kunnen partijen een groot aantal koop- of ruilovereenkomsten en -transacties in een (1) enkele overeenkomst opnemen. Dat maakt het gemakkelijker en minder kostbaar om de kavelindeling van een gebied te wijzigen. Kavelruil is een nuttig instrument wanneer eigenaren hun plannen voor stedelijke gebiedsontwikkeling niet kunnen uitvoeren door een te sterke versnippering van eigendomsposities. De regels voor kavelruil zijn opgenomen in afdeling 12.6 van de Omgevingswet.

# Bijlage 2. Financiële kaders

Toelichting op de **financiële sturing en beheersing**:

## **Verkenningfase**

- Bij facilitaire projecten in de verkenningfase wordt toegewerkt naar een intentieovereenkomst met daarin een voorschotbijdrage voor de kosten van ambtelijke inzet.
- Voor elke verkenning wordt een projectnummer aangemaakt, waarop de gemaakte uren en kosten worden bijgehouden.
- Indien een facilitair project na een verkenningfase niet leidt tot een intentieovereenkomst met een voorschotbijdrage voor de ambtelijke kosten, dan komen de kosten ten laste van de bestemmingsreserve gronden.

## **Haalbaarheidsfase**

- In de haalbaarheidsfase bij faciliterend grondbeleid worden de kosten voor ambtelijke inzet gedekt uit de voorschotbijdrage die is opgenomen in de Intentieovereenkomst.
- In de haalbaarheidsfase bij actief grondbeleid worden voorbereidingskosten geactiveerd onder de Immateriële Vaste Activa (IMVA). De voorbereidingskosten die geactiveerd zijn onder de IMVA worden bijgehouden en verantwoord in het jaarlijkse MPG, met signaalfunctie over de door de commissie BBV opgelegde vijfjaarstermijn. Indien een project niet doorgaat, dan een voorstel uitwerken voor dekking van de gemaakte kosten (relatief kleine bedragen mogelijk ten laste van de bestemmingsreserve gronden, relatief omvangrijke bedragen via een kredietaanvraag).

## **Ontwerp- en uitvoeringsfase**

- Bij faciliterend grondbeleid komen de gemeentelijke kosten in de ontwerp- en uitvoeringsfase ten laste van het afgesproken kostenverhaal, bij voorkeur via de anterieure overeenkomst.
- Wanneer de grondexploitatie is geopend, komen de kosten in de uitvoeringsfase te laste van de grondexploitatie. De mogelijkheid is om de voorbereidingskosten vanuit de IMVA op te voeren in de grondexploitatie. Daarbij gelden de eisen van de commissie BBV over toegelaten kostensoorten.

# Bijlage 3. Begrippenlijst

We hebben beschreven hoe wij werken in Purmerend. Uit deze werkwijze komt beleid voort. Er zijn andere beleidsstukken die betrekking hebben op jeugd naast de Jeugdnota.

We zetten de belangrijkste hier op een rijtje.

1.	bouwrijp maken van grond	Het bouwrijp maken van grond is het proces waarbij een locatie geschikt wordt gemaakt voor bebouwing met bijvoorbeeld woningen, ander vastgoed, infrastructuur en voorzieningen. Tijdens het proces worden verschillende werkzaamheden uitgevoerd. Dit omvat onder andere het verwijderen van alles wat in de grond zit of op de grond staat en dat in de nieuwe situatie niet meer bruikbaar is. Hier horen ook alle werkzaamheden bij ter voorbereiding op de nieuwe situatie zoals het in de grond aanbrengen van kabels, leidingen en rioleringen, het egaliseren van de grond en aanleggen van bouwstraten.
2.	buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA)	Een BOPA is een activiteit die niet voldoet aan de regels van het omgevingsplan en die niet vergunningsvrij voor het bouwen is.
3.	erfpacht gemeente	Erfpacht is het recht om een stuk grond en de (woon)ruimte daarop te gebruiken. De grond met daarop de opstallen blijft eigendom van de gemeente.
4.	gebiedsontwikkeling(en) met substantiële impact	Met het oog op de Omgevingswet heeft de gemeenteraad op 2 juni 2022 besloten bij welke ontwikkeling(en) een bindend advies is vereist. Dit betreft de categorieën van gevallen als bedoeld in artikel 16.15a en 16.15b van de Omgevingswet en deze worden aangemerkt als 'gebiedsontwikkeling(en) met substantiële impact'.
5.	grondexploitatie	Een grondexploitatie is een begroting waarin genormeerde kosten en opbrengsten worden opgenomen die te relateren zijn aan het proces van het aankopen, het voor bebouwing geschikt maken, het aanleggen van de openbare ruimte en het uitgeven van gronden aan partijen die gaan bouwen.
6.	kostenverhaal	Kostenverhaal is een wettelijke plicht om (door wetgeving) genormeerde kosten die een gemeente maakt te verhalen op een grondeigenaar van een (her)ontwikkelingsgebied.

7.	Maatschappelijke Effecten Analyse (MEA)	Met een Maatschappelijke Effecten Analyse wordt gepoogd (positieve en negatieve) maatschappelijke effecten van een mogelijke ontwikkeling in te schatten.
8.	MeerjarenProgramma Grondexploitaties (MPG)	Dit betreft de jaarlijkse verslaglegging in samenhang met de jaarrekening met - meer gedetailleerde - informatie over gebiedsontwikkelingen op basis van een grondexploitatie of gebiedsontwikkelingen waarbij kostenverhaal aan de orde is.
9.	omgevingsplan	Een omgevingsplan bevat de gemeentelijke regels voor de fysieke leefomgeving. De gemeente zorgt dat de regels die daarin zijn opgenomen samen leiden tot 'een evenwichtige toedeling van functies aan locaties'.
10.	omgevingsplanactiviteit (OPA)	Een OPA is een activiteit waarbij in het omgevingsplan is bepaald dat daarvoor een vergunning nodig is.
11.	opstalrecht gemeente	Bij opstalrecht is de koper eigenaar van de opstallen en blijft de gemeente eigenaar van de grond. Bij het einde van het opstalrecht wordt de gemeente automatisch eigenaar van de opstallen. De gemeente is dan in beginsel wettelijk verplicht de waarde van de opstallen te vergoeden.
12	samenwerkingsstrategie	De strategie die we nastreven om, met de inzet van middelen en instrumenten samen te werken in het totale proces van de gebiedsontwikkeling, van ontwikkeling tot beheer van de openbare ruimte en de opstallen.



*Colofon*

Deze nota grondbeleid is tot stand gekomen dankzij de inbreng van groot aantal betrokken medewerkers van de gemeente Purmerend. Het college heeft deze nota aangeboden aan de gemeenteraad en met de vaststelling daarvan is (de uitvoering van) het grondbeleid voor de komende jaren vastgelegd.

Webpublicatie Oktober 2024

*Portefeuillehouder:*  
Pascal Verkroost

*Auteurs:*  
de werkgroep grondbeleid, gemeente Purmerend.

Deze nota is gebaseerd op de nota grondbeleid van de gemeente Purmerend uit 2019. Deze nota was mede tot stand gekomen door de inbreng van Baker Tilly, Real Estate & Public Sector Advisory. De actualisatie van deze nota is begeleid door Guido Mertens Advies. Hierbij is gebruik gemaakt van teksten en figuren uit de modelnota grondbeleid van Guido Mertens Advies, versie juli 2024.

Noot: voor vragen over deze publicatie kunt u zich wenden tot de gemeente Purmerend,

*Telefoon:*  
(0299) 452 452

*Vormgeving:*  
Vink Grafische Vormgeving

Aan de inhoud kunt u geen rechten ontleen.