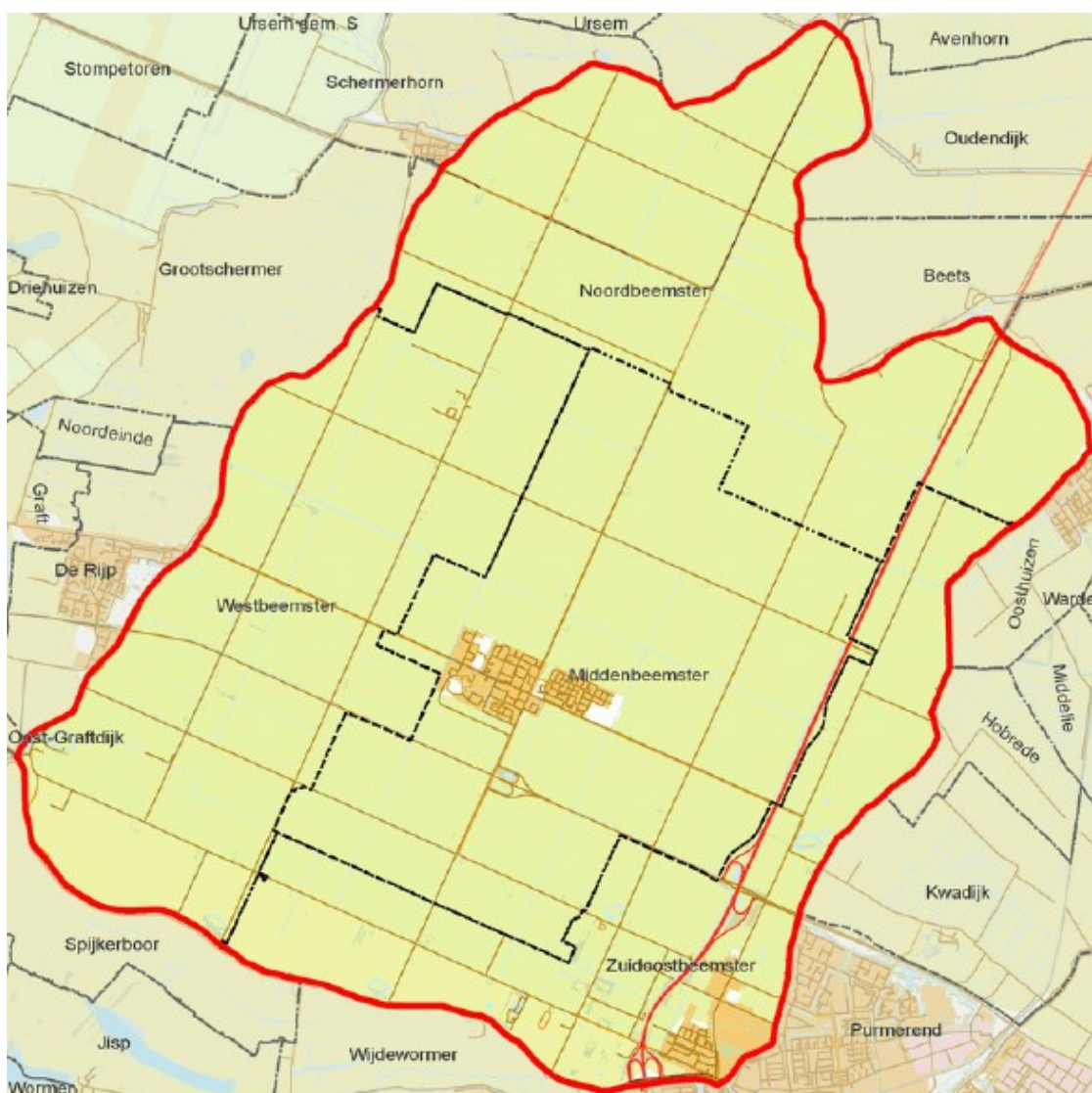


Nota Grondbeleid 2017

Maatwerkbenadering; ontwikkelingsstrategie op projectniveau

Gemeente **Beemster**



Inleiding

Voor u ligt de Nota Grondbeleid 2017 van de gemeente Beemster.

De gemeente Beemster had tot het moment van vaststelling van deze Nota, geen Nota Grondbeleid. Het grondbeleid werd jaarlijks opgenomen in de paragraaf grondbeleid in de jaarrekening en de begroting. In de jaarrekening 2016 is opgenomen dat de gemeente Beemster kiest voor een actief grondbeleid. In de begroting 2017-2020 is opgenomen dat de gemeente kiest voor een actieve grondpolitiek of voor samenwerking met een publieke grondeigenaar (PPS). De gemeente heeft het grondbeleid in deze Nota nader geformuleerd.

In de op 10 juli 2012 vastgestelde Structuurvisie “Beemstermaat” (hierna: de Structuurvisie) zijn ruimtelijke ambities verwoord en kaders opgenomen voor het al dan niet toestaan van functies en nieuwe ontwikkelingen. In de uitvoeringsparagraaf van de Structuurvisie zijn voorts instrumentaria opgenomen, die de raad en/of het college kan inzetten om uitvoering te geven aan het beleid. De huidige planologische situatie van De Beemster ligt vast in diverse bestemmingsplannen. In deze Nota Grondbeleid 2017 is aangegeven hoe het grondbeleid ondersteuning kan bieden aan de in de toekomst gewenste ontwikkelingen zoals vastgelegd in de Structuurvisie, bestemmingsplannen en andere beleidsdocumenten.

Wat is grondbeleid?

Grondbeleid is een instrument om ruimtelijke doelstellingen van de gemeente te realiseren. Hierbij kan worden gedacht aan doelstellingen op allerlei terreinen: volkshuisvesting, (maatschappelijke) voorzieningen, economische ontwikkeling, openbare ruimte, infrastructuur, natuur en recreatie. De wijze waarop die doelstellingen kunnen worden bereikt met het grondbeleid, en binnen welke uitgangspunten en randvoorwaarden, wordt vastgelegd in deze Nota Grondbeleid.

Grondbeleid is daarmee geen doel op zich, maar dienstbaar aan het gemeentelijk beleid, in het bijzonder de Structuurvisie.

Nieuwe kijk op grondbeleid

Traditionele nota's zijn overwegend instrumenteel van karakter en gaan vooral in op de wat-vraag. Dat volstaat als de context bekend is. Deze context is echter sinds het begin van de crisis onomkeerbaar en drastisch aan het veranderen, op vele vlakken. Het formuleren en beschrijven van effectief grondbeleid als toetsingskader, moet daarom steunen op een breder begrip van deze nieuwe context. Die wordt uitgelegd door het adresseren van de waarom- en de hoe-vraag. Dit draagt tevens bij aan bestuurlijk en maatschappelijke begrip van dit complexe taakveld.

Ondanks dat de crisis ook in de gemeente Beemster voorbij lijkt te zijn en de druk op de grondmarkt weer toeneemt, zijn de verhoudingen tussen publieke en private ontwikkelende partijen veranderd. De economische crisis, of eigenlijk de structureel veranderde economische situatie, heeft tot een breed besef geleid dat het nemen van risico's op gebiedsontwikkelingen niet per definitie een gemeentelijke taak is. De gemeente is zoekende naar een nieuwe en andere rolinvulling, waarbij de focus niet ligt op het voor eigen rekening en risico exploiteren van grond, maar waarbij de gemeente wel initiatief kan blijven nemen en de regie kan blijven voeren.

Bovengenoemde veranderingen vragen om een nieuwe kijk op grondbeleid, die minder op instrumentele productie-protocollen is gericht, maar meer op verbinding van de diverse belangen van zowel publieke als private partijen in de ontwikkeling van de fysieke ruimte.

Brengt de Omgevingswet wijzigingen met zich mee?

Op 22 maart 2016 heeft de Eerste Kamer het wetsvoorstel Omgevingswet aangenomen. De verwachting is dat de Omgevingswet in 2019 in werking zal treden. Met de nieuwe Omgevingswet wil het kabinet:

- de verschillende plannen voor ruimtelijke ordening, milieu en natuur beter op elkaar afstemmen;

- duurzame projecten (zoals windmolenparken) stimuleren;
- gemeenten, provincies en waterschappen meer ruimte geven. Zo kunnen zij hun omgevingsbeleid afstemmen op hun eigen behoeften en doelstellingen.

Verder biedt de wet meer ruimte voor particuliere ideeën. Dit komt doordat er meer algemene regels gelden, in plaats van gedetailleerde vergunningen. Het doel staat voorop en niet het middel om er te komen. De houding bij het beoordelen van plannen is 'ja mits' in plaats van 'nee tenzij'. Zo ontstaat ruimte voor bijvoorbeeld bedrijven en organisaties om met ideeën te komen.

Met de Omgevingswet streeft men vier verbeterdoelen na:

1. het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht;
2. het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving;
3. het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken voor het bereiken van doelen voor de fysieke leefomgeving;
4. het versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving.

De belangrijkste wijziging is dat de Omgevingswet het omgevingsrecht bundelt in één wet. Na de inwerkingtreding van de Omgevingswet hoeft de initiatiefnemer daardoor enkel de Omgevingswet te raadplegen en de vier daarbij behorende algemene maatregelen van bestuur eventueel gevolgd door één of meer van de tien ministeriële regelingen. Het doel van deze wet is duidelijk: meer ruimte voor initiatief. Deze nieuwe wet moet de regels voor ruimtelijke plannen vereenvoudigen en samenvoegen. Daarnaast zet de omgevingswet sterk in op het direct betrekken van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties.

In het stelsel van de nieuwe Omgevingswet wordt het instrumentarium voor grondbeleid herzien. Dit gebeurt middels de Aanvullingswet Grondeigendom. In deze wet komen aan bod:

- de Onteigeningswet;
- Wet voorkeursrecht gemeenten;
- Wet inrichting landelijk gebied;
- Regeling voor vrijwillige stedelijke herverkaveling.

Bij wijzigingen die van belang zijn voor deze Nota Grondbeleid kan het instrumentarium zoals opgenomen in de bijlage worden aangepast.

Leeswijzer

Hoofdstuk 1 beschrijft op hoofdlijnen de ruimtelijke opgaven en ambities van de gemeente en geeft daarmee antwoord op de vraag 'Waarom trekken wij een plan voor de ruimtelijke ontwikkeling van de dorpskernen?' Hoofdstuk 2 beschrijft het verschil tussen actief en faciliterend grondbeleid en de keuze die de gemeente Beemster hierin maakt, alsmede een kader voor grondverwerving door de gemeente. Het gaat daarbij om beantwoording van de vraag "Hoe ontwikkelen wij onze dorpskernen?" Hoofdstuk 3 geeft tenslotte concrete invulling aan het grondbeleid, waaronder diverse aspecten van gronduitgifte zoals de prijsbepaling, maar ook de financiële beheersing en de verdeling van de taken. Dit hoofdstuk geeft daarmee antwoord op de vraag "Wat doen wij concreet om onze doelen te bereiken?"

In de bijlage behorend bij deze Nota Grondbeleid zijn de diverse instrumenten opgenomen die door de gemeente kunnen worden ingezet.

Samenvatting beleidsregels

De hieronder opgenomen beleidsregels vormen de basis voor het grondbeleid zoals in de hoofdstukken 1 t/m 3 uitgewerkt.

1. Doel van het grondbeleid

Grondbeleid is geen doel op zich, maar dienstbaar aan het gemeentelijk beleid, in het bijzonder het ruimtelijk beleid zoals vastgelegd in de Structuurvisie Beemstermaat.

2. Regie op kwaliteit

De gemeente zorgt ervoor dat de beoogde ruimtelijke en architectonische kwaliteit en de kwaliteit van de openbare ruimte op hoofdlijnen tijdig zijn bepaald voor potentiële ontwikkelingslocaties.

3. Keuze Grondbeleid

De gemeente kiest voor een maatwerkbenadering. Op projectniveau zal een afweging worden gemaakt aan welk grondbeleid (actief of faciliterend) invulling wordt gegeven en of en zo ja, hoe, met (een) marktpartij(en) wordt samengewerkt.

De gemeente neemt in haar afweging voor de keuze tussen actief en faciliterend grondbeleid in ieder geval mee met welk beleid beter aan (één of meer van) deze prioriteiten invulling kan worden gegeven:

- Bescherming UNESCO werelderfgoed
- Maatschappelijke betrokkenheid
- Programmatische toevoeging
- Kwaliteit publieke ruimte
- Financieel inverdienvermogen
- Urgentie
- Innovatie en duurzaamheid

4. Gelijkwaardigheid

De gemeente handelt transparant en in beginsel op voet van gelijkwaardigheid met grondeigenaren en marktpartijen.

5. Kostenverhaal

Voor kleinere projecten tot 3 woningen volstaat voor het kostenverhaal de legesverordening. Voor projecten van grotere omvang, die meer begeleiding en regie vragen van de gemeente, is kostenverhaal op de initiatiefnemer het uitgangspunt. Voorkeur gaat daarbij uit naar een anterieure overeenkomst.

6. Grondbeleidsinstrumenten

De gemeente is terughoudend ten aanzien van het verwerven van grond en vastgoed, maar sluit het op voorhand niet uit. De inzet van instrumenten zoals onteigening en het vestigen van een voorkeursrecht is daarbij mogelijk.

7. Verwerkingen

De gemeente verwerft (grond)eigendom als dat voor het bereiken van haar doelstellingen en/of ruimtelijke plan(nen) noodzakelijk is, maar is hierin terughoudend. Onderscheid wordt gemaakt in twee categorieën verwerkingen:

- Planmatige verwerking: verwerking binnen een vastgesteld plan
- Strategische verwerking: incidentele verwerkingen passend bij de doelstellingen uit de Structuurvisie.

Verwerkingen worden in elk geval ter besluitvorming aan de Raad voorgelegd. Het College zal de Raad regelmatig in vertrouwen informeren over de voortgang in onderhandelingen inzake verwerking(en) indien aan de orde.

8. Grondprijzen

De uitgifte van gronden vindt plaats tegen marktconforme prijzen en worden objectief en transparant vastgesteld.

9. Keuze voor een marktpartij

Indien de keuze voor de partij waar gronden aan worden uitgegeven wordt gemaakt op basis van een selectieproces, dan worden hierbij tenminste de volgende selectiecriteria in acht genomen:

- Verkrijgen beste prijs
- Optimaliseren kwaliteit (gouden regels uit de Structuurvisie)
- Optimaliseren prijs/kwaliteitverhouding
- Verkrijgen van nieuwe ideeën en visies voor een gebied
- Maatschappelijke betrokkenheid
- Duurzaamheid

De weging van deze criteria is per project afhankelijk van de geldende prioriteiten voor de locatie.

10. Risicomanagement

Indien gekozen wordt voor een actief grondbeleid is een gedegen risicomanagement noodzakelijk. Risico's omtrent verwerking, realisatie en afzet worden geïntariseerd en continu gemonitord. De gemeenteraad wordt periodiek meegenomen in de risicoanalyse en de daarbij behorende beheersmaatregelen.

11. Informatie en rol gemeenteraad

Per grondexploitatie heeft de gemeenteraad een zo volledig mogelijk beeld van de planeconomische en financiële aspecten. In de begroting en jaarrekening wordt actuele informatie opgenomen over de grondexploitatie(s) en lopende projecten. De gemeenteraad stelt de geactualiseerde grondexploitatie(s) jaarlijks vast (BBV). Bij tussentijdse wijzigingen wordt de raad bovendien geïnformeerd. Indien de gemeenteraad meerdere grondexploitaties geopend heeft, kan jaarlijks een projectrapportage aan de gemeenteraad ter vaststelling voorgelegd.

1. Waarom trekken wij een plan voor de ruimtelijke ontwikkeling van de dorpskernen?

In dit hoofdstuk wordt omschreven waarom grondbeleid relevant is en wat de gemeente met het grondbeleid wil bereiken. Het grondbeleid moet gezien worden als één van de middelen om bredere doelstellingen te bereiken. Wat zijn die bredere doelstellingen? Met het grondbeleid kunnen effecten worden bereikt die van belang zijn voor de ruimtelijke ontwikkeling van de gemeente, maar ook voor andere domeinen (zoals economie en duurzaamheid).

Omdat de effecten van het grondbeleid een bredere impact kunnen hebben dan alleen de fysieke leefomgeving, is het van groot belang dat de bredere doelstellingen in het algemeen en de ruimtelijke doelstellingen in het bijzonder worden omschreven. Daarnaast is het van belang dat de rol die de gemeente wil spelen om die doelstellingen te bereiken, wordt omschreven. Bovendien zal dit duidelijkheid bieden richting burgers en partners in ruimtelijke ontwikkelingen.

De gemeente Beemster heeft ambities voor de verdere ontwikkeling van de gemeente. Deze zijn vertaald in de Structuurvisie. De Structuurvisie bevat de hoofdlijnen van het ruimtelijk beleid. Het grondbeleid zoals opgenomen in deze Nota Grondbeleid is dienstbaar aan, in het bijzonder, het ruimtelijk beleid van de gemeente Beemster.

Grondbeleid is geen doel op zich, maar dienstbaar aan het gemeentelijk beleid, in het bijzonder het ruimtelijk beleid zoals vastgelegd in de Structuurvisie Beemstermaat.

1.1. Bredere doelstellingen - Algemeen

Samengevat wordt de kracht van De Beemster in de Structuurvisie als volgt omschreven:

- In vier eeuwen heeft het landschap van de droogmakerij vele ruimtelijke en economische veranderingen in zich op weten te nemen zonder dat er ingeleverd is op kwaliteit en schoonheid.
- Het imago en de identiteit van De Beemster vallen vrijwel helemaal samen.
- Kernbegrippen zijn weidheid, ruimte, landschappelijke schoonheid en een hechte gemeenschap.
- De bevolking vormt een hechte gemeenschap, die zich hier thuis voelt, een sterke betrokkenheid en verenigingsleven kent en een gezonde portie ondernemerschap bezit.
- De gemeente heeft een goed voorzieningenniveau.
- De gemeente is actief in haar omgeving en de regio als het gaat om gemeentegrens overstijgende zaken zoals recreatie, woon- en werkmilieu en een duurzame toekomst.

Voor de toekomst van de droogmakerij is het van belang dat deze krachten worden beschermd en verder worden ontwikkeld waar mogelijk.

1.2. Bredere doelstellingen – Ruimtelijk in het bijzonder

Samengevat zijn de ruimtelijke waarden en ambities van De Beemster als volgt beschreven:

- De Beemster bewijst al vierhonderd jaar over een ijzersterk ruimtelijk concept te beschikken.
- Het UNESCO Werelderfgoed moet beschermd worden. Ontwikkelingen moeten goed ingepast worden. Dit is een verantwoordelijkheid van de gemeente, maar ook van de ontwikkelende partners, bedrijven en burgers.
- De Beemster willen we instandhouden en toegankelijk en beleefbaar maken.
- De Beemster moet voorts verder ontwikkeld worden als hoogwaardig agrarisch productiegebied en woon- en werkgebied.

Hiera worden achtereenvolgens de kernwaarden, de ambities, de bewaking van de kwaliteit en de opgaven van De Beemster nader beschreven omdat deze Nota Grondbeleid ondersteuning kan geven aan deze doelstellingen. Tenslotte zijn enkele, bij vaststelling van deze Nota Grondbeleid bekende, concrete opgaven beschreven.

Kernwaarden

De spanning tussen de waarden van het werelderfgoed en de ruimteclaims van vandaag en morgen hebben in De Beemster een bijzonder proces op gang gebracht, waarbij voortbouwen op en borging van de kernwaarden hoofddoel is.

Als kernwaarden van De Beemster worden beschouwd:

- de openheid van het polderlandschap;
- het historisch sloten- en wegenpatroon met beplanting;
- de ringvaart met ringdijk;
- de structuur en ligging van de dorpen;
- het raster van de bebouwing;
- de indeling van de erven;
- het functionele en agrarische gebruik van de droogmakerij; en
- de originele maatvoering en verkaveling.

Ambities

De ambities van De Beemster ten aanzien van die kernwaarden luiden als volgt:

- behoud en herstel van het landschapspatroon;
- tegengaan van verrommeling;
- behouden en versterken van de ruimtelijke structuur en karakteristiek;
- recreatie en duurzaamheid versterken;
- oplossen mobiliteitsdruk binnen neutraal raster.

Bewaken van kwaliteit

Er zijn in de afgelopen jaren mooie successen behaald die getuigen van de kracht van de werkwijze van De Beemster. De essentie van deze werkwijze is dat vanuit een goed begrip van de identiteit en principes van het ontwerp van De Beemster, samen met belanghebbenden passende oplossingen worden uitgewerkt voor ruimtelijke opgaven. Op basis daarvan is een set van uitgangspunten, de Gouden Regels, ontwikkeld¹ (zie bijlage 2).

Ook zijn in de diverse bestemmingsplannen en in de Omgevingsnota Beemster (vastgesteld d.d. 10 juli 2012) bepalingen opgenomen om de ruimtelijke kwaliteit te bewaken. Voor potentiële nieuwe ontwikkelingslocaties zal de gemeente Beemster tijdig randvoorwaarden vaststellen.

De gemeente zorgt ervoor dat de beoogde ruimtelijke en architectonische kwaliteit en de kwaliteit van de openbare ruimte op hoofdlijnen tijdig zijn bepaald voor potentiële ontwikkelingslocaties.

1.3. Concrete opgaven

In de Structuurvisie en in nader uitgewerkte beleidsdocumenten, zijn voorts enkele concrete opgaven benoemd die een bijdrage kunnen leveren aan de omschreven ambities, door vanuit een goed begrip van de kwaliteiten en in nauwe samenwerking met betrokkenen, zowel particulieren als bedrijven als andere overheden en maatschappelijke organisaties, hieraan te werken.

In de onderstaande tabel zijn per ruimtelijk domein de opgaven van De Beemster samengevat. Dit betreffen de opgaven van 2012 tot en met 2037.

¹ Uit paragraaf 3.3 van de Structuurvisie

Veranderend agrarisch gebruik

Voor de agrarische sector gaat de gemeente uit van een ruimtelijk tweespoorbeleid:

- het bieden van voldoende ruimte voor passende schaalvergroting en innovatie;
- het bieden van voldoende ruimte voor mogelijkheden tot verbreding.

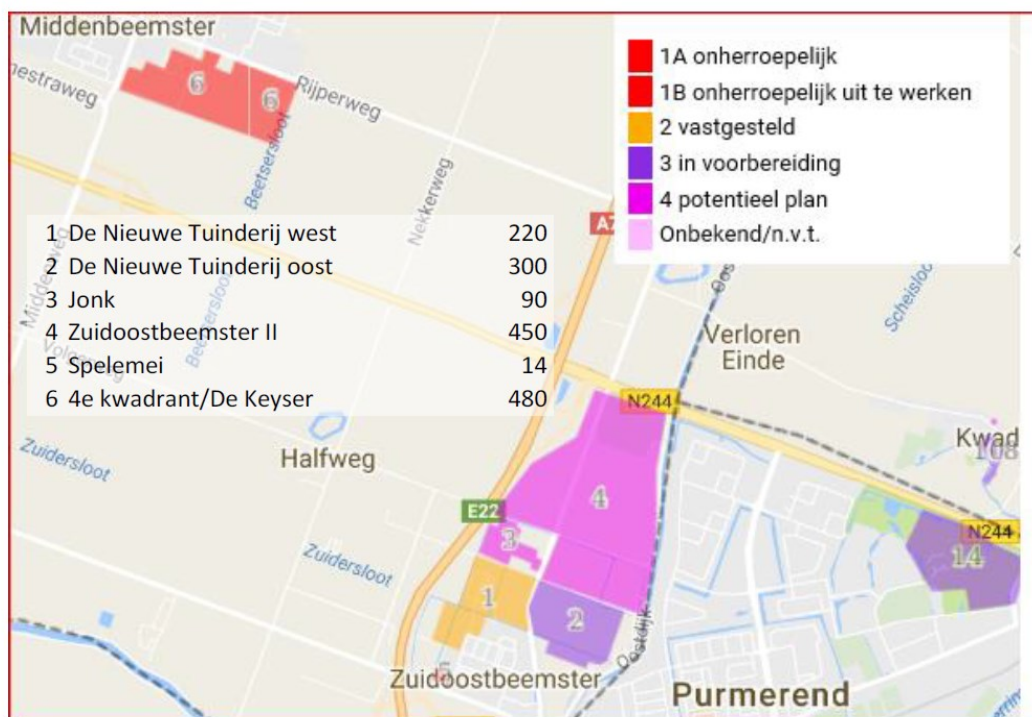
In het bestemmingsplan Buitengebied 2012 wordt rekening gehouden met continuering en groei van agrarische bedrijvigheid. Een agrariër kan op basis van een bedrijfsplan zijn bouwvlak uitbreiden tot maximaal 2 hectare. Grotere uitbreiding wordt door De Beemster niet verantwoord geacht binnen de schaal van het grondgebied.

Wonen en werken

Er is op verantwoorde wijze ruimte geschapen in De Beemster om de (toekomstige) woonbehoefte van de inwoners voor langere termijn op te kunnen vangen. Plan Zuidoostbeemster I en de daarop volgende uitleg Zuidoostbeemster II, het bestemmingsplan Vierde Kwadrant Middenbeemster en de bestaande dorpsontwikkelingsvisie bieden daarvoor mogelijkheden.

Volgens de 'Woningmarktanalyse Beemster, input voor een nieuwe woonvisie' van Bureau Rigo d.d. 2 februari 2017 beschikt Beemster nog over een aanzienlijke plancapaciteit. Tot 2025 gaat het om maximaal 1.545 woningen. De capaciteit bevindt zich voor een belangrijk deel in de kern Zuidoostbeemster. Niet al de plannen zijn overigens hard. Het plan Zuidoostbeemster II met een plancapaciteit van circa 450 woningen, zal naar verwachting in 2017 concreet worden.

Tegelijkertijd met het opstellen van deze Nota Grondbeleid 2017 is ook de nieuwe woonvisie in voorbereiding.



Plancapaciteit in de gemeente Beemster tot 2025, bron: monitor plancapaciteit Noord-Holland

In het Beemster buitengebied wordt (behoudens enkele uitzonderingen) de vestiging van nieuwe particuliere woningen (in het raster) niet toegestaan. Daarmee wordt de openheid van het raster en het doorzicht naar het open landschap gewaarborgd.

In de Structuurvisie is ten aanzien van bedrijventerreinen opgenomen dat de bestaande twee bedrijventerreinen in Middenbeemster passen in de schaal van De Beemster. Nieuwvestiging of hervestiging van bedrijven op deze locaties worden gefaciliteerd, mits deze voldoen aan de in het bestemmingsplan genoemde lijst van toegelaten bedrijfstypen, planologische vereisten en de milieuwetgeving. Uitbreiding buiten de huidige terreinen wordt niet toegestaan.

Herontwikkeling van bestaande bedrijven moet voldoen aan de vereisten en de bepalingen uit de Structuurvisie, bestemmingsplannen en de Omgevingsnota.



De nieuwe kaasmakerij van de CONO in Westbeemster won de Noord-Hollandse prijs voor ruimtelijke kwaliteit, de 'Arie Kepplerprijs 2014' in de categorie Utiliteitsbouw. De jury gaf hierbij aan: 'Het ontwerp bestaat uit een 230 meter lange "landscaper" die een eerbetoon brengt aan het geometrische landschap van werelderfgoed de Beemster. Het gebouw brengt met zijn uitgestrekte horizontaliteit en bijna mathematische inpassing in het systeem van de Beemster, een hulde aan het DNA van de plek. In 2016 wordt de bestaande fabriek ontmanteld, de sloten hergraven en het restgebied teruggegeven aan het landschap.'

Infrastructuur en verkeer

In het Gemeentelijk Verkeers en Vervoersplan 2014-2024 d.d. 28 januari 2014 zijn maatregelen en projecten opgenomen die uitgevoerd worden. Bij het opstellen van het gemeentelijk verkeers- en vervoersplan is rekening gehouden met de ambities uit de Structuurvisie ten aanzien van de landschapspatroon en het verminderen van de mobiliteitsdruk.

2. Hoe ontwikkelen wij onze dorpskernen?

Hoe kunnen de bredere algemene en in het bijzonder de ruimtelijke doelstellingen uit hoofdstuk 1 gerealiseerd worden? Hoe kan het grondbeleid daar een bijdrage aan leveren?

Gebiedsontwikkeling in Nederland verandert. Niet langer is de overheid (alleen) bepalend voor wat er wanneer en met welke kwaliteit gebouwd wordt. Ook andere partijen, zowel marktpartijen als particulieren, zijn hier in toenemende mate sturend in. Kortom, de omgeving en de context van gebiedsontwikkeling is in beweging.

2.1 Grondbeleid

Bij grondbeleid zijn er verschillende mogelijkheden voor de mate van betrokkenheid van de gemeente. Door de bank genomen wordt onderscheid gemaakt tussen actief en faciliterend grondbeleid.

Actief grondbeleid

Van actief grondbeleid is sprake wanneer de gemeente bij de uitvoering van een bestemmingsplan ervoor kiest om de locatie zelf (volledig, deels of mede) risicodragend te verwerven en in exploitatie te brengen. Actief grondbeleid kent de volgende voordelen:

- regiefunctie is tegen minder inspanningen te vervullen;
- meer sturing in financieel, organisatorisch en juridisch opzicht;
- meer zeggenschap over kwaliteit, programma, planning, prijzen en bouwtempo;
- profiteren van waardestijging, inkomsten komen ten goede van de gemeente (in geval van winstpotentie);
- meer keuze uit samenwerkingspartners.

Belangrijkste nadeel bij actief grondbeleid is het financiële risico dat een gemeente loopt.

Faciliterend grondbeleid

Bij faciliterend grondbeleid laat de gemeente de initiatieven over aan particuliere grondexploitanten. De gemeente beperkt zich dan tot haar publiekrechtelijke rol (planologische kaderstelling, plegen van kostenverhaal). Dat neemt niet weg dat de gemeente ook financieel kan participeren om ervoor te zorgen dat het initiatief daadwerkelijk van de grond komt. Faciliterend grondbeleid kent de volgende voordelen:

- regie mogelijk via publiekrechtelijke instrumenten;
- het kostenverhaal is (sinds 2008) wettelijk goed geregeld;
- het grondexploitatie-risico wordt overgeheveld naar de markt;
- in principe geen voorinvesteringen voor de gemeente.

Belangrijkste nadeel is dat de gemeente niet kan profiteren van een eventuele waardestijging van de grond en afhankelijk is van zakelijke partners voor het halen van haar doelstellingen. Het nakomen van afspraken kan moeilijker worden afgedwongen.

In onderstaande tabel zijn de belangrijkste verschillen tussen actief en faciliterend grondbeleid weergegeven, alsmede publiek-private samenwerking.

	Actief	Samenwerking	Faciliterend
Sturing / regie	Maximaal	Afhankelijk van samenwerkingsvorm	Minimaal of tegen grotere inspanningen, via anterieure ovk of exploitatieplan
Kostenverhaal	Via grondprijs (gemaximeerd door de markt)	Afhankelijk van samenwerkingsvorm, doorgaans grotendeels via grondprijs	Via anterieure ovk of exploitatieplan, gemaximeerd tot aan grondopbrengsten en forfaitaire plankosten
Financieringsbehoefte	Afhankelijk van de (hoogte en fasering van) voorinvesteringen	Afhankelijk van samenwerkingsvorm en ambitie partner	Beperkt, ook afhankelijk van contractafspraken
Financieel risico	Gemiddeld tot hoog	Afhankelijk van samenwerkingsvorm en ambitie partner	Beperkt, gemeente faciliteert slechts
Verdienmodel	Afhankelijk van ambitie en business case	Afhankelijk van ambitie en business case	Nauwelijks, met name kostenverhaal

Samenwerkingsmodellen

Er zijn verschillende samenwerkingsmodellen mogelijk bij een grondexploitatie. De meest voorkomende zijn op hoofdlijnen:

1. Publieke grondexploitatie

De gemeente verwerft alle gronden, voert de grondexploitatie en geeft de bouwrijpe gronden uit aan een private partij (ontwikkelaar/bouwer).

2. De bouwclaim

Een private partij brengt gronden in in een gemeentelijke grondexploitatie in ruil voor toekomstige afnamemogelijkheid (een bouwclaim).

3. De joint venture

Gezamenlijke grondexploitatie middels een speciaal voor dit doel opgerichte juridische entiteit (veelvoorkomend is de 'CV/BV').

4. Het concessiemodel

Gemeente brengt (substantiële) grondpositie in in private grondexploitatie. Private partij legt openbare ruimte aan en levert deze te zijner tijd op aan de gemeente en levert bouwkvavels aan zichzelf (of een dochter of eventueel aan derden).

5. Private grondexploitatie

Bij deze variant is er geen grondbreng door de gemeente. Een private partij legt de openbare ruimte aan en levert deze te zijner tijd op aan de gemeente en levert bouwkvavels aan zichzelf (of een dochter of eventueel aan derden).

Er zijn ook nog varianten op deze samenwerkingsmodellen.

Voorkeur van de gemeente Beemster: de maatwerkbenadering

De gemeente Beemster kiest voor de maatwerkbenadering. Op projectniveau zal een afweging worden gemaakt aan welk grondbeleid (actief of faciliterend) invulling wordt gegeven, welke samenwerkingsvorm met de markt eventueel wordt gekozen, op welke wijze een marktpartij wordt

geselecteerd en welke grondbeleidsinstrumenten worden ingezet. Anders gezegd, op projectniveau wordt de ontwikkelingsstrategie bepaald.

De keuze voor een vorm van grondbeleid per project is afhankelijk van algemene, maar ook van locatie- en projectspecifieke factoren en het risicoprofiel van de ontwikkeling. Deze specifieke factoren geven het situationele karakter van de keuze aan. Zo wordt de keuze van grondbeleid voor een belangrijk deel beïnvloed door de eigendomspositie van gronden in het plangebied, door de gewenste mate van invloed op een ruimtelijke ontwikkeling, de mate waarin de grondeigenaar zelf wenst te ontwikkelen binnen de door de gemeente gestelde kaders en de mate van acceptatie tot het lopen van risico's.

Per project dient vooraf, naast de algemene en locatie- en projectspecifieke factoren, een onderbouwde afweging te worden gemaakt op onderstaande aspecten. Het is namelijk van belang om bij het ontstaan of opkomen van een initiatief na te gaan wat de ambities en doelen zijn en aan de hand daarvan de kaders en de rol van de gemeente te bepalen (ook financieel). De keuze voor de inzet van het grondbeleid (faciliterend vs. actief, al dan niet in een bepaalde samenwerkingsvorm) volgt hieruit.

- *Bescherming UNESCO werelderfgoed*
Indien er sprake is van een mogelijke inbreuk op het UNESCO werelderfgoed en de sturing vanuit publiekrechtelijke bevoegdheden onvoldoende zekerheid biedt.
- *Maatschappelijke betrokkenheid*
Ontwikkelingen met een maatschappelijk karakter en een maatschappelijke doelstelling, die de markt en/of corporatiesector niet oppakken.
- *Programmatische toevoeging*
Een specifieke programmatische doelstelling in type programma of diversiteit van een (bestaand of nieuw) gebied die de markt en/of corporatiesector niet oppakken.
- *Kwaliteit publieke ruimte*
Er is een bepaalde kwaliteit van de publieke ruimte beoogd, waardoor een plan en business case ontstaan die de markt en/of corporatiesector niet oppakken.
- *Financieel verdienvermogen*
Actief grondbeleid c.q. risicodragende grondexploitatie leidt naar verwachting tot financiële bijdragen aan maatschappelijke doelen.
- *Urgentie*
In het gemeentelijk beleid beoogde (ruimtelijke) ontwikkelingen die de markt en/of corporatiesector naar inzicht van de gemeente(raad) niet tijdig genoeg oppakken.
- *Innovatie en duurzaamheid*
Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het herontwikkelen of herhuisvesten van bedrijven of organisaties met een innovatief karakter, die een bijzondere meerwaarde geven voor de gemeente of een investering in duurzaamheid.

De gemeente kiest voor een maatwerkbenadering. Op projectniveau zal een afweging worden gemaakt aan welk grondbeleid (actief of faciliterend) invulling wordt gegeven en of en zo ja, hoe, met (een) marktpartij(en) wordt samengewerkt.

De gemeente neemt in haar afweging voor de keuze tussen actief en faciliterend grondbeleid in ieder geval mee met welk beleid beter aan (één of meer van) deze prioriteiten invulling kan worden gegeven:

- Bescherming UNESCO werelderfgoed
- Maatschappelijke betrokkenheid
- Programmatische toevoeging
- Kwaliteit publieke ruimte
- Financieel inderdienvermogen
- Urgentie
- Innovatie en duurzaamheid

Voor de keuze óf samengewerkt wordt met (een) marktpartij(en) is het bovendien, los van de algemene en locatie- en projectspecifieke factoren, van belang of deze samenwerking:

- leidt tot beperking van financiële risico's;
- de voortgang bespoedigt;
- de kwaliteit verbetert; en/of
- de kans op een hogere opbrengst vergroot.

Bij de keuze voor samenwerking wordt bepaald welke samenwerkingsvorm met de markt wordt gekozen, op welke wijze marktpartij wordt geselecteerd en welke grondbeleidsinstrumenten worden ingezet.

In gesprek met de samenleving en samenwerken op basis van gelijkwaardigheid

Indien er geen prioriteiten aan de orde zijn bij een project, maar een bepaalde ontwikkeling toch wenselijk is, kan de gemeente in overweging nemen om faciliterend op te treden. Meewerken en meedenken op verzoek van ontwikkelaars, maar ook meedenken in netwerken, coalities zoeken, maar eventueel ook actief op zoek gaan naar nieuwe initiatiefnemers en deze de ruimte geven om binnen de uitgangspunten van de Structuurvisie en andere beleidsdocumenten, plannen te ontwikkelen. De gemeente kan daarbij mensen, ideeën en initiatieven helpen verbinden en waar mogelijk daardoor meerwaarde creëren. Dit betekent dat de gemeente meer en gericht het gesprek met de samenleving aan gaat vanuit een open en uitnodigende houding. De ambtelijke organisatie moet zijn toegerust om invulling te geven aan deze rol en dit vergt een sterke regie vanuit de afdelingen die zich bezighouden met grond- en vastgoedontwikkeling. De gemeente handelt bovendien transparant op voet van gelijkwaardigheid met grondeigenaren en marktpartijen.

De gemeente handelt transparant en in beginsel op voet van gelijkwaardigheid met grondeigenaren en marktpartijen.

2.2 Kostenverhaal

Het toetsingskader voor medewerking aan initiatieven tot private grondexploitatie is het ruimtelijk beleid van de gemeente Beemster zoals vastgelegd in de diverse nota's, de structuurvisie, de bestemmingsplannen en de Omgevingsnota.

In geval van private grondexploitatie/herontwikkeling worden de kosten die de gemeente maakt, verhaald op de initiatiefnemer binnen de kostenverhaalsmogelijkheden die de Wet op de ruimtelijke ordening en het Besluit ruimtelijke ordening daartoe bieden; een anterieure overeenkomst over grondexploitatie of het publiekrechtelijke exploitatieplan.

Voorzover het gaat om kleinere projecten tot maximaal 3 woningen volstaat het kostenverhaal op basis van de legesverordening.

Voor kleinere projecten tot 3 woningen volstaat voor het kostenverhaal de legesverordening. Voor projecten van grotere omvang, die meer begeleiding en regie vragen van de gemeente, is kostenverhaal op de initiatiefnemer het uitgangspunt. Voorkeur gaat daarbij uit naar een anterieure overeenkomst.

2.3 Verwerving

De gemeente Beemster kiest voor een maatwerkbenadering; per project kan gekozen worden voor een faciliterend grondbeleid of voor (een meer) actief grondbeleid. De keuze voor een faciliterend grondbeleid impliceert in zijn algemeenheid een passieve verwervingsstrategie. Indien in een

project gekozen wordt voor een meer actief grondbeleid, kunnen verwervingen van grond en vastgoed² aan de orde zijn.

De gemeente is terughoudend ten aanzien van het verwerven van grond en vastgoed, maar sluit het op voorhand niet uit. De inzet van instrumenten zoals onteigening en het vestigen van een voorkeursrecht is daarbij mogelijk.

Onderscheid wordt gemaakt tussen planmatige en strategische verwerving.

Planmatige verwerving

Planmatige verwerving is de verwerving van gronden die vallen binnen een (voorgenomen) ruimtelijk plan en binnen een (toekomstige) grondexploitatie. Als onderdeel van een keuze bij een bepaald project voor actief grondbeleid kan planmatig worden verworven. De kosten van deze verwerving worden opgenomen binnen de door de raad vastgestelde of vast te stellen (deel)grondexploitatie.

Strategische verwerving

Strategische verwerving kan aan de orde zijn in bijzondere situaties en/of bij gelegenheid, gerelateerd aan de realisatie van de Structuurvisie. Door het innemen van strategische grondposities kan de sturingsmogelijkheid worden vergroot, zowel ten behoeve van commerciële als maatschappelijke bestemmingen, waarbij zicht moet zijn op financieel en/of maatschappelijk rendement op langere termijn.

Bij strategische verwervingen loopt de gemeente risico's. De mogelijkheid bestaat immers dat het verworven bezit op termijn weer moet worden afgestoten met een negatief resultaat c.q. dat de verwachtingswaarde later wordt gerealiseerd dan verwacht en het verworven bezit langer moet worden beheerd dan gepland. Daarom dient aan strategische verwervingen ondermeer een bedrijfseconomische afweging ten grondslag te liggen, omvattende het risicoprofiel en de dekking. Om te voorkomen, dat onverantwoorde risico's ontstaan, moeten deze in beeld worden gebracht en gemonitord.

Om te bepalen wat het risico is dat de gemeente loopt bij een strategische aankoop, kan het aankoopbedrag gerelateerd worden aan de verwachte verkoopwaarde indien de verwachte bestemming niet wordt gerealiseerd, alsmede de extra investeringslasten en beheerkosten indien realisatie langer op zich laat wachten dan gepland. Het zo berekende risico moet worden afgedekt binnen de gemeentebegroting.

De gemeente Beemster is terughoudend in het verwerven van grond en vastgoed. Het beschikbare instrumentarium dat kan worden ingezet indien toch wordt besloten tot verwerving, is opgenomen in de bijlage.

De gemeente verwerft (grond)eigendom als dat voor het bereiken van haar doelstellingen en/of ruimtelijke plan(nen) noodzakelijk is, maar is hierin terughoudend. Onderscheid wordt gemaakt in twee categorieën verwervingen:

- Planmatige verwerving: verwerving binnen een vastgesteld plan
- Strategische verwerving: incidentele verwervingen passend bij de doelstellingen uit de Structuurvisie.

Verwervingen worden in elk geval ter besluitvorming aan de Raad voorgelegd. Het College zal de Raad regelmatig in vertrouwen informeren over de voortgang in onderhandelingen inzake verwerving(en) indien aan de orde.

² Zie voor actuele eigendommen: Vastgoed- en Accommodatiebeleid Beemster d.d. 13 juli 2013 en de Bestuursrapportage Vastgoed d.d. september 2016

3. Wat doen wij concreet om onze doelen te bereiken?

De bestuurlijke uitgangspunten worden in dit hoofdstuk vertaald naar het grondbeleid zelf. Wij maken concreet wat wij doen om onze doelen te bereiken, zonder overigens puur instrumenteel te worden.

3.1 Gronduitgifte

Uitgifte varianten

Bij ruimtelijke ontwikkelingen waar sprake is van gronduitgifte door de gemeente, wordt gekozen voor de meest optimale vorm van uitgifte, waarbij – vanuit overwegingen van risicomijding – in principe wordt gekozen voor de uitgiftedevorm verkoop, tenzij met inzet van één van de andere uitgiftedevormen een ruimtelijke ontwikkeling kan worden 'vlotgetrokken'.

Onderstaand schema laat de verschillende vormen van gronduitgifte zien:

Methode	Eigendom/Zeggenschap	Opbrengsten	Strategische grondpositie
Verkoop	Koper	Eenmalig	Nee
Erfpacht	Erfpachter tot einde erfpachtrecht	Jaarlijks tenzij afkoop canon	Ja
Verhuur	Gemeente	Periodiek	Ja
Opstalrecht	Rechthebbende tot einde opstalrecht	Periodiek	Ja

De voorwaarden voor uitgifte van restgroen, alsmede de grondprijs die gehanteerd wordt bij de uitgifte van restgroen is recent vastgelegd in de 'Beleidsnota Restgroen Beemster' d.d. 27 januari 2017.

Marktconformiteit i.r.t. staatssteun- en aanbestedingsrichtlijnen

Uitgifte tegen een lagere prijs dan de marktwaarde kan in strijd zijn met de Europese staatssteunregelgeving. Er is sprake van staatssteun als de begunstigde onderneming een selectief economisch voordeel ontvangt dat zij onder normale marktvoorwaarden niet zou hebben verkregen.

Indien bij de grondverkoop tevens een 'opdracht' wordt overeengekomen, bijvoorbeeld voor de aanleg van werken c.q. openbare ruimte, dan komen de (Europese, nationale en/of gemeentelijke) aanbestedingsrichtlijnen en -drempels in beeld.

Bij elke ontwikkeling waarbij de gemeente grond aan- of verkoopt en/of diensten en werken aanbesteedt, worden de criteria 'voorkoming ongeoorloofde staatssteun' en de regels met betrekking tot het (Europees) aanbestedingsrecht in acht genomen.

De uitgifte van gronden vindt plaats tegen marktconforme prijzen en worden objectief en transparant vastgesteld.

Selectie van marktpartijen

Indien de keuze voor de partij waar gronden aan worden uitgegeven wordt gemaakt op basis van een selectieproces, dan worden hierbij tenminste de volgende selectiecriteria in acht genomen:

- Verkrijgen beste prijs
- Optimaliseren kwaliteit (gouden regels uit de Structuurvisie)
- Optimaliseren prijs/kwaliteitverhouding
- Verkrijgen van nieuwe ideeën en visies voor een gebied
- Maatschappelijke betrokkenheid
- Duurzaamheid

De weging van deze criteria is per project afhankelijk van de geldende prioriteiten voor de locatie.

Grondprijsbepaling

Voor het bepalen van de uitgifteprijs zijn verschillende methodieken gangbaar. Welke methode er gekozen wordt, is mede afhankelijk van de gekozen ontwikkelstrategie, de toekomstige functie van de te verkopen grond, locatiespecifieke omstandigheden en gemeentelijke randvoorwaarden. In de basis zijn er drie methoden:

1. Comparatieve methode:
Een grondprijsbepaling op basis van een vergelijking met vergelijkbare gronden of objecten, gezien naar locatie, ligging, omvang, bebouwings- en gebruiksmogelijkheden.
2. Residuele methode:
Een grondprijsbepaling op basis van de verwachte marktwaarde van het (nog te realiseren) vastgoed, na aftrek van (nog te maken) bouwkosten, bijkomende kosten, winst en risico.
3. Kostprijsmethode:
Een grondprijsbepaling op basis van de werkelijk gemaakte kosten c.q. de vervaardigingsprijs. De grondprijs is gelijk aan het kostentotaal omgeslagen per m² uit te geven grond.

De gemeente Beemster zal conform deze Nota een maatwerkbenadering toepassen en derhalve per project bepalen of actief of faciliterend grondbeleid zal worden ingezet. De gemeente zal bij verkoop van grond ook een keuze moeten maken in de te hanteren grondprijsmethodiek. Van belang is dat de grondprijs die gehanteerd wordt in ieder geval marktconform is.

Hierna volgt een samenvattend overzicht van de voor- en nadelen van de verschillende grondprijsmethodieken.

Methodiek	Bevordert kwaliteit	Winstpotentie	Beperkt risico	Eenvoudige onderhandeling	Eenvoudige berekening
Comparatief	+/-	+/-	+	+/-	+
Residueel	+	+/-	+/-	-	-
Kostprijs	+/-	-	+	-	+/-

Afhankelijk van de specifieke prioriteiten voor de locatie ligt de residuele methode in de rede voor gronden voor woningbouw, bedrijventerreinen en de publieke ruimte en de kostprijsmethode voor gronden die bestemd zijn voor ontwikkelingen met een maatschappelijke betrokkenheid.

Jaarlijkse herziening van de grondexploitatie(s), de daarin opgenomen grondprijzen en de bijbehorende toelichting en verantwoording, zorgt voor een actuele en marktconforme grondprijsbepaling.

4. Financiële beheersing

4.1 Administratie

De gemeentelijke grondexploitatie wordt verantwoord binnen de totale financiële administratie van de gemeente, maar wordt wel als een op zich staande administratie geregistreerd. De financiële administratie van de gemeente is zodanig ingericht dat er ten aanzien van grondexploitaties sprake is van een voortdurend inzicht in:

- I. De boekwaarde en de opbouw hiervan.
- II. Realisaties en prognoses binnen de diverse posten in de grondexploitatiebegrotingen.
- III. De onderliggende uitgifteplanning in aantallen woningen/kavels en of m2.
- IV. De gehanteerde parameters en het geprognosticeerde eindsaldo (Eindwaarde) en de Netto Contante Waarde (NCW).
- V. Het geprognosticeerde verloop van de boekwaarde c.q. de financieringsbehoefte.
- VI. Het afwikkelen van vorderingen en schulden.

Daarbij dient de administratie en de begroting en de verslaglegging over de grondexploitaties aan te sluiten bij de eisen van het Besluit Begroting en Verantwoording.

Binnen de financiële administratie worden in ieder geval de volgende functionele complexen onderscheiden (indien aanwezig), te weten:

- a. Projecten met actief grondbeleid, de zogenoemde Bouwgronden In Exploitatie (BIE)
- b. Projecten met faciliterend grondbeleid op basis van een exploitatieplan
- c. Projecten met faciliterend grondbeleid op basis van een anterieure overeenkomst
- d. Verspreide percelen

N.B: conform de Notitie faciliterend grondbeleid van de Commissie BBV van maart 2016 dienen projecten met faciliterend grondbeleid apart te worden verantwoord op de balans. Indien op basis van een exploitatieplan onder de overlopende activa als 'nog te verhalen kosten'. Indien op basis van een anterieure overeenkomst over grondexploitatie onder de vorderingen als kortlopend actief (indien overeenkomst) of overlopend actief (indien geen overeenkomst). Bovenstaande indeling sluit hier bij aan.

Kredietverstrekking

Alvorens werkzaamheden in het kader van de grondexploitatie kunnen worden uitgevoerd, dient de raad hiervoor een krediet beschikbaar te stellen. Een uitzondering hierop kan gemaakt worden voor algemene kosten die middels het vaststellen van de gemeentebegroting worden gefiatteerd. Advieskosten van plannen in de initiatieffase komen ten laste van de daarvoor bestemde algemene budgetten in de gemeentelijke begroting. Indien het project doorgang vindt, worden de gemaakte kosten meegenomen in het door de raad vast te stellen voorbereidingskrediet. Hierbij dient in ogenschouw te worden genomen dat voorbereidingskosten conform de BBV-regels maximaal 5 jaar kunnen worden geactiveerd.

Op basis van een definitieve grondexploitatiebegroting wordt aan de raad een totaalkrediet gevraagd. Jaarlijks bij de actualisatie van de grondexploitatiebegrotingen wordt aan de raad meegedeeld of het totaalkrediet nog voldoende is om de nog te maken kosten te dekken. Indien nodig wordt aan de raad een aanvullend totaalkrediet gevraagd.

Grondexploitatiebegroting

Het bouwprogramma en het grondgebruik, gebaseerd op marktomstandigheden en beleidsmatige en planologische uitgangspunten, vormen de basis voor de exploitatieopzet waarin een financiële raming wordt gegeven van de kosten en opbrengsten van de activiteiten, die nodig zijn voor de productie van bouwrijpe grond (bij actief grondbeleid). Met een dergelijke grondexploitatie kan tevens worden aangetoond in hoeverre een bestemmingsplan(wijziging) economisch haalbaar is.

De grondexploitatiebegroting bevat minimaal:

- Een specificatie van het bouwprogramma en het toekomstige ruimtegebruik.
- Een raming van de (grond)opbrengsten.
- Een gespecificeerde raming van verwervingskosten of kosten van inbreng van gemeentelijke gronden, een raming van de civieltechnische kosten, plankosten en overige kosten. De kostenramingen sluiten aan op de limitatieve 'kostensoortenlijst' van het Besluit ruimtelijke ordening, conform de BBV-regelgeving hierover.
- Een planning voor de fasering van kosten en opbrengsten.

- Een doorrekening van de verwachte kosten- en opbrengstenstijgingen en de rente(kosten).
- Een samenvatting van kosten en opbrengsten en het saldo.
- Een kwantitatieve risicoanalyse.

De grondexploitatiebegroting wordt voorzien van een toelichting op de uitgangspunten van de berekening met daarbij ondermeer aandacht voor de gehanteerde grondprijzen. Zie ook paragraaf 'grondprijsbepaling'. Tevens wordt in de toelichting een tekening van het exploitatiegebied opgenomen met de grondposities. In een risicoparagraaf wordt nader ingegaan op de financiële risico's die verbonden zijn aan de grondexploitatie en wordt aangegeven op welke wijze de risico's kunnen worden ingeperkt (risicomanagement).

Indien gekozen wordt voor een actief grondbeleid is een gedegen risicomanagement noodzakelijk. Risico's omtrent verwerving, realisatie en afzet worden geïnventariseerd en continu gemonitord. De gemeenteraad wordt periodiek meegenomen in de risicoanalyse en de daarbij behorende beheersmaatregelen.

De herziening van de grondexploitatie bevat een verschillenanalyse met toelichting ten opzichte van de eerder vastgestelde grondexploitatie. De diepgang van de jaarlijkse herziening kan verschillen. Voor zover het significante wijzigingen betreft, die niet meer tot de normale uitvoeringsdynamiek van een project kunnen worden gerekend, dient de gemeenteraad tussentijds expliciet te worden geïnformeerd. De effecten van de herziening worden vervolgens in de jaarrekening en de begroting weergegeven.

Per grondexploitatie heeft de gemeenteraad een zo volledig mogelijk beeld van de planeconomische en financiële aspecten. In de begroting en jaarrekening wordt actuele informatie opgenomen over de grondexploitatie(s) en lopende projecten. De gemeenteraad stelt de geactualiseerde grondexploitatie(s) jaarlijks vast (BBV). Bij tussentijdse wijzigingen wordt de raad bovendien geïnformeerd. Indien de gemeenteraad meerdere grondexploitaties geopend heeft, kan jaarlijks een projectrapportage aan de gemeenteraad ter vaststelling voorgelegd.

In een projectrapportage worden de geactualiseerde resultaten van alle grondexploitaties verzameld, en gespiegeld aan de voor deze gebiedsontwikkelingen gestelde beleidsdoelen en de ambities van de gemeente Beemster, zoals deze zijn vastgelegd in onder andere de Structuurvisie. In een projectrapportage wordt op basis van de bij alle grondexploitaties aanwezige risicoanalyses, ingegaan op het totaal van de aanwezige en noodzakelijke risicovoorzieningen en wordt een totaalrapportage gegeven van het Weerstandsvermogen Grondexploitaties. Zolang de gemeente één grondexploitatie geopend heeft, is het opstellen van een MPG in ieder geval niet noodzakelijk.

Begroting

In het BBV is opgenomen dat de begroting en de jaarrekening een verplichte paragraaf grondbeleid bevatten. De paragraaf grondbeleid moet de raad ondersteunen bij haar kaderstellende en toezichthoudende rol. Door het college wordt verwoord wat het te voeren grondbeleid zal zijn om de gewenste ruimtelijke ontwikkelingen ook daadwerkelijk te kunnen realiseren. Tevens wordt ingegaan op de ontwikkeling van de totale portefeuille, de verwachte uitgaven en inkomsten in het voorliggend jaar, de financieringsbehoefte, marktontwikkelingen en risico's. De paragraaf grondbeleid in de op te stellen begrotingen en jaarrekeningen dient in overeenstemming te zijn met hetgeen in deze Nota Grondbeleid is opgenomen.

Jaarrekening

Bij de jaarrekening wordt vervolgens door het college verantwoording afgelegd over het gevoerde grondbeleid, inclusief eventuele gedane aankopen (na instemming van de raad) en de waardering van de bestaande voorraad aan (eventueel) strategisch verworven gronden. Tevens wordt inzicht gegeven in de (financiële) resultaten en hoe deze resultaten zich verhouden tot de begroting. Jaarlijks vindt ten behoeve van de jaarrekening herziening van de grondexploitatie(s) plaats en wordt de waardering bijgesteld (op eindwaarde of netto contante waarde). Ook wordt ingegaan op marktontwikkelingen, risico's, reserves en weerstandsvermogen, winst- en verliesnemingen.

Winstneming

Bij het nemen van winst wordt het voorzichtigheidsbeginsel als uitgangspunt gehanteerd. In artikel 5.5.3 van het BBV worden situaties beschreven waarbij er voldoende zekerheid is om winst te nemen en er volgens het realisatiebeginsel ook aanleiding is om dat te doen.

Verwerking van verliezen

Het BBV bepaalt dat voorziene verliezen genomen moeten worden zodra ze bekend zijn. Voor het exploitatieresultaat van alle verlieslatende grondexploitaties wordt daarom door de gemeente direct een voorziening getroffen. Het verlies wordt voorzien op basis van het resultaat op eindwaarde of op netto contante waarde (waarde anno nu). Jaarlijks wordt, op grond van de herziening van de grondexploitatie, de voorziening aangevuld of kan deze deels vrijvallen. Er wordt recht gedaan aan het voorzichtigheidsprincipe door verwachte verliezen direct te nemen. Met het treffen van voorzieningen in plaats van voorziene verliezen direct af te boeken, wordt de transparantie van de genomen verliezen vergroot en ontstaat er meer flexibiliteit.

4.2 Organisatie

Taken en rollen raad en college

De raad stelt de kaders vast waarbinnen het college uitvoering geeft aan de verwezenlijking van de gestelde doelen. De uitvoering van het beleid vindt plaats door het ambtelijk apparaat. De rolverdeling binnen de gemeente tussen het college en de raad staat in onderstaand schema weergegeven:

	Gemeenteraad	College B&W
Grondbeleid	Stelt de Nota Grondbeleid 2017 vast	Toepassing beleid
Verwerving en beheer	Met vaststellen grondexploitaties worden verwervingsbudgetten beschikbaar gesteld Strategische aankopen Vestiging Wet voorkeursrecht gemeenten Onteigeningsbesluit Kredietverlening en budgetrecht	Informeren raad over mogelijke verwervingen Onderhandelen over mogelijke verwervingen
Verkoop van grond	Vaststellen algemene voorwaarden voor verkoop en uitgifte	Verkoop gronden en gebouwen Informeren van gemeenteraad over resultaat
Kostenverhaal	Vaststellen exploitatieplan	Sluiten en uitvoeren van anterieure overeenkomsten
Grondexploitatie	Openen en sluiten projecten Vaststellen grondexploitaties Tussentijdse herzieningen Tussentijdse winstneming en resultaatbestemming	Vertrouwelijk deel van grondexploitatie Rapporteren bij tussentijdse wijzigingen
Programma en kwaliteit	Vaststellen bestemmingsplannen en beleidsnotities	Vorbereiding bestemmingsplannen en beleidsnotities Toetsing van initiatieven en vergunningaanvragen

	Gemeenteraad	College B&W
Sturing en verantwoording	Vaststelling grondexploitaties, eventuele projectrapportage, begroting en jaarrekening	Voorbereiding en verantwoording begroting, jaarrekening

Besluitvorming per projectfase

Bij de uitvoering van ruimtelijke ontwikkelingen wordt in een fasestructuur gewerkt. Hoewel elke ontwikkeling verschilt qua proces en rolverdeling, geldt voor de meeste projecten dat projectspecifieke besluiten genomen worden in vier fasen.

1. Startnotitie (initiatief fase)
2. Projectplan (haalbaarheidsfase)
3. Planologische procedure (uitvoeringsfase)
4. Beheerfase

Bij faciliterend grondbeleid kunnen (plan)producten en activiteiten worden ontwikkeld en uitgevoerd door private initiatiefnemers. De gemeente heeft in die gevallen een begeleidende en toetsende rol. Bij actief grondbeleid kan de gemeente ook zelf (plan)producten en activiteiten ontwikkelen en uitvoeren.

Zo kan de gemeente Beemster ervoor kiezen om bij een nieuw initiatief financieel inzicht te verkrijgen door een haalbaarheidsberekening of globale gebiedsexploitatie op te (laten) stellen om te bepalen of een initiatief op een locatie realistisch is. Hiermee ontstaat een middel voor sturing in de verschillende fasen op bijvoorbeeld het programma, de bouwkosten en de opbrengsten.

4.3 Beheer openbare ruimte

De gemeente Beemster is of wordt in principe na oplevering van een plan eigenaar van de openbare ruimte. De gemeente is verantwoordelijk voor de kwaliteit van de inrichting van de openbare ruimte. De gemeente kan, bij gemeentelijke grondverkoop, zelf opdrachtgever zijn voor de realisatie van de openbare ruimte. Ook is het mogelijk dat in een project van een derde de opdracht voor de realisatie van de openbare ruimte door deze derde wordt gegeven, maar dat de openbare ruimte vervolgens in eigendom wordt overgedragen aan de gemeente. De gemeente gaat vervolgens de openbare ruimte onderhouden. De gemeente kan vooraf afspraken maken met ontwikkelaars over de civiele werken en de kwaliteit ervan, de toetsing en de oplevering. Het is mogelijk om in een beleidsdocument uitgangspunten ten aanzien van de openbare ruimte op te nemen en vast te stellen zodat bij een nieuw project daarnaar verwezen kan worden. Het is van belang om vooraf afspraken te maken over de door de ontwikkelaar te realiseren kwaliteit van de openbare ruimte, zodat de gemeente vooraf weet met welke onderhoudskosten rekening gehouden moet worden na oplevering.

Bijlage 1

Instrumentarium

Faciliterend grondbeleid

Bij faciliterend grondbeleid kunnen, los van het ruimtelijk instrumentarium (bestemmingsplan, omgevingsvergunning) de volgende instrumenten worden genoemd:

1. anterieure overeenkomst;
2. exploitatieplan;
3. posterieure overeenkomst;
4. kostenverhaal.

Bij faciliterend grondbeleid, maakt de gemeente afspraken met de marktpartijen om de gemeentelijke doelstellingen en het maatschappelijk gewenste ruimtegebruik te waarborgen. Uitgangspunt bij de afspraken is, dat alle kosten die verband houden met de ontwikkeling voor rekening van de private ontwikkelaar komen. De afspraken worden vastgelegd door het sluiten van een anterieure exploitatieovereenkomst met de ontwikkelende partij. In een dergelijke overeenkomst worden onder meer afspraken gemaakt over financiële bijdragen aan de kosten die de gemeente maakt, maar ook over bijvoorbeeld de inrichting en oplevering van de openbare ruimte. Een voorwaarde voor het sluiten van een overeenkomst is wel dat de andere partij daar ook toe bereid is. Een anterieure overeenkomst is gebaseerd op vrijwilligheid. Wanneer de ontwikkelende partij niet bereid is een voor de gemeente bevredigende anterieure overeenkomst te sluiten, kan een exploitatieplan worden opgesteld, zodat de betaling van de exploitatiebijdrage door de ontwikkelende partij is zeker gesteld via de vergunningverlening. In een exploitatieplan legt de gemeente in ieder geval het kostenverhaal vast. Het is ná het vaststellen van een exploitatieplan ook nog mogelijk om een posterieure overeenkomst te sluiten waarin afspraken worden gemaakt over onder andere het kostenverhaal.

Anterieure overeenkomst

De anterieure overeenkomst is een vrijwillig gesloten overeenkomst tussen gemeente en particuliere initiatiefnemer. In de overeenkomst zijn allerlei afspraken vastgelegd, zo ook over kostenverhaal. Anterieure overeenkomst is één van de manieren om kosten, zoals bedoeld in de kostensoortenlijst van de Bro (Besluit ruimtelijke ordening) te verhalen. Gezien het vrijwillige karakter van de overeenkomst kunnen de afspraken verder gaan dan de limitatieve lijst in de Bro.

Exploitatieplan

Het exploitatieplan is erop gericht de meest voorkomende kosten die met de locatieontwikkeling verband houden te verhalen. Deze zijn vastgelegd in een kostensoortenlijst. Als criterium geldt dat het totaal aan te verhalen kosten het totaal aan baten van de ontwikkeling niet mag overschrijden, de zogenaamde 'macro-aftopping'. Bovendien zijn de verhaalsmogelijkheden van bepaalde kostensoorten gelimiteerd, de zogenaamde 'micro aftopping'.

Posterieure overeenkomst

Overeenkomst met afspraken over onder andere kostenverhaal, gesloten tussen gemeente en particuliere initiatiefnemer nadat het exploitatieplan is vastgesteld.

Kostenverhaal

Gemeenten moeten op grond van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) het verhaal van kosten verbonden aan een planologische ingreep verzekeren, voordat zij het bestemmingsplan kunnen vaststellen. Op die manier mogen zij kosten verhalen op ontwikkelaars van bouwprojecten.

Actief grondbeleid

Bij actief grondbeleid gaat het in de basis om de volgende onderdelen:

1. verwerving;
2. gronduitgifte (zie Nota Grondbeleid);
3. grondprijnsbeleid (zie Nota Grondbeleid).

Verwerving

De instrumenten die de gemeente kan gebruiken bij het verwerven van grond zijn:

Minnelijke verwerving

Minnelijke (grond)verwerving is het op minnelijke, niet gedwongen, wijze in eigendom verkrijgen van grond. Dat wil zeggen dat de overheid in onderhandeling treedt met de grondeigenaar en op basis van vrijwilligheid overeenstemming tracht te bereiken over verkoop. De waarde in het vrije economische verkeer is hierbij uitgangspunt.

Wet voorkeursrecht gemeenten

De Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) geeft gemeenten, provincies en het Rijk bij het uitvoeren van hun ruimtelijk beleid een betere uitgangspositie op de grondmarkt. Deze overheden kunnen dan als eerste reageren op een aanbod tot verkoop van gronden. Vestiging van de Wvg is niet vrijblijvend: het wekt verwachtingen bij grondeigenaren en is aan termijnen gebonden.

Onteigening

Als de grondeigenaar en de gemeente het niet eens kunnen worden over de aankoop of de vergoeding, dan kan de gemeente een zogenaamde onteigeningsprocedure inzetten. De onteigeningswet schrijft voor hoe de gemeente kan onteigenen. Onteigening is alleen mogelijk in het algemeen belang en onder strikte wettelijke voorwaarden, omdat eigendom een fundamenteel recht is. Wie onteigend wordt, heeft recht op een volledige schadeloosstelling. Deze is schade is opgebouwd uit vermogensschade, inkomensschade en bijkomende schade.

Onteigening vergt een vastgesteld ruimtelijk plan ("titel IV"), maar andere titels zijn ook mogelijk. Indien de verwachtingswaarde (de 'complexwaarde') hoger is dan de berekende schadeloosstelling op basis van de huidige bestemming en gebruik, dient deze te worden vergoed. Bij verwerving op onteigeningsbasis dient, met het oog op een eventuele onteigeningsprocedure, door de gemeente een verwervingsdossier te worden opgebouwd conform de daarvoor geldende vereisten. Inzet van het onteigeningsinstrument past bij een actief grondbeleid.

Overige mogelijke instrumenten

Nota risicomangement en weerstandsvermogen

Door het vaststellen van deze nota geeft de gemeenteraad kaders met betrekking tot weerstandsvermogen en risicomangement en stelt de gemeenteraad beleid vast waarbinnen het bestuur en de ambtelijke organisatie dient te handelen. De kaders en beleidsregels moeten ervoor zorgen dat weerstandsvermogen en risicomangement een plek krijgt binnen de P&C cyclus, dat de risico's beheersbaar zijn en dat er voldoende weerstandsvermogen aanwezig is. Deze nota is van invloed op de begroting en de jaarstukken.

Begroting

In het BBV is opgenomen dat de begroting en de jaarrekening een verplichte paragraaf grondbeleid bevatten. De paragraaf grondbeleid moet de raad ondersteunen bij haar kaderstellende en toezichthoudende rol. Door het college wordt verwoord wat het te voeren grondbeleid zal zijn om de gewenste ruimtelijke ontwikkelingen ook daadwerkelijk te kunnen realiseren. Tevens wordt ingegaan op de ontwikkeling van de totale portefeuille, de verwachte uitgaven en inkomsten in het voorliggend jaar, de financieringsbehoefte, marktontwikkelingen en risico's.

Jaarrekening

Bij de jaarrekening wordt door het college verantwoording afgelegd over het gevoerde grondbeleid, inclusief eventuele gedane aankopen en de waardering van de bestaande voorraad aan strategisch verworven gronden. Tevens wordt inzicht gegeven in de (financiële) resultaten en hoe deze resultaten zich verhouden tot de begroting. Jaarlijks vindt ten behoeve van de jaarrekening herziening van de grondexploitaties plaats en wordt de waardering op netto contante waarde bijgesteld. Ook wordt ingegaan op marktontwikkelingen, risico's, reserves en weerstandsvermogen, winst- en verliesnemingen.

Bijlage 2

De Gouden Regels:

1. De Beemster is werelderfgoed en daarom moeten alle nieuwe ontwikkelingen voldoen aan de criteria van 'Des Beemsters'. Dat houdt in dat elk ruimtelijk initiatief (bebouwing, water, wegen, landschap) opgevat moeten worden als ontwerpogave met de cultuurhistorische en landschappelijke kwaliteiten van De Beemster als uitgangspunt.
2. De Beemster is een werkpolder: binnen de historisch bepaalde hoofdstructuur moet (ruimtelijke en functionele) verandering mogelijk zijn.
3. De hiërarchie in de ruimtelijke structuur is van groot naar klein: van De Beemster als geheel naar architectonisch detail.
4. De landschappelijke openheid is een belangrijke, maar kwetsbare kwaliteit van De Beemster. De droogmakerij bestaat visueel-landschappelijk uit een aantal 'kamers', begrensd door randen met bebouwing en opgaande beplanting: de dorpen, de beboomde wegen met agrarische erven en de ringdijk. Eventuele verdichting in het buitengebied vindt alleen plaats in dezelfde zones en langs dezelfde weggedelen waar nu bebouwing staat. De openheid van de kamers blijft zo gewaarborgd.
5. Het hiërarchisch opgebouwde watersysteem, lopend vanaf de kavelsloten via het grid van de hoofdafwatering tot de Beemsterringvaart, is de blauwdruk voor de structuur. Dit watersysteem, zoals in kaart vastgelegd op de Kopergravure (1644), moet gerespecteerd worden, zowel het tracé als het dwarsprofiel.
6. De wegen vormen de functionele ontsluitingsstructuur van De Beemster en begrenzen de 'landschappelijke kamers' van de polder. De wegprofielen zijn van essentieel belang: de weg zelf, bermen en eventuele taluds, de doorgaande boomstructuur, flankerende sloten.
7. Het erf is de ordenende bouwsteen van het buitengebied. Erfinrichting en bebouwing zijn onlosmakelijk verbonden met De Beemster als geheel.
8. Bebouwingsstructuren worden vanuit het grotere geheel benaderd: vanuit het landschap naar de bebouwing. De randen van de dorpskernen zijn van groter belang dan de binnengebieden.
9. Middenbeemster is vanuit cultuurhistorisch oogpunt de belangrijkste bebouwde structuur en moet letterlijk als middelpunt van De Beemster herkenbaar blijven.
10. Forten en stolpen worden als gestolde cultuurhistorische artefacten in stand gehouden.
11. Het ruimtelijk kwaliteitsbeleid is intensief waar het moet: namelijk op alles wat 'Des Beemsters' is en raakt aan deze Gouden Regels; en neutraal waar het kan: op alle overige aspecten.