

**Nota Grond- en Ontwikkelbeleid  
gemeente Steenwijkerland  
2016 - 2020**



## Inhoudsopgave

Voorwoord.....	3
Leeswijzer.....	4
<b>1 Samenvatting en beslispunten .....</b>	<b>5</b>
1.1 Grondbeleid en Ontwikkelbeleid.....	5
1.2 Samenvatting voorgestelde beleid.....	5
<b>2 Doel en inhoud van de nota .....</b>	<b>9</b>
2.1 Dualisme .....	9
2.2 Definitie en doel Grond- en Ontwikkelbeleid .....	9
2.3 De planning- en controlcyclus.....	10
2.4 Facetbeleid en sectoraal beleid .....	10
<b>3 Kaders en beleid.....</b>	<b>11</b>
3.1 Europese regelgeving .....	11
3.2 Landelijk beleid .....	11
3.3 Provinciaal beleid.....	12
3.4 Het gemeentelijke beleid.....	13
3.4.1 Structuurvisie .....	13
3.4.2 Bestemmingsplan .....	13
<b>4 Grondbeleid en samenwerkingsvormen .....</b>	<b>14</b>
4.1 Historie grondbeleid.....	14
4.2 Samenwerkingsvormen.....	14
4.3 Kostenverhaal .....	16
4.4 Verwerving .....	18
4.5 Tijdelijk en permanent beheer .....	19
4.6 Kaveluitgifte .....	20
4.7 Uitgifte- en grondprijzenbeleid.....	20
<b>5 Bedrijfsvoering en financiën .....</b>	<b>21</b>
5.1 Grond- en planexploitatiekaart .....	21
5.2 Risicomanagement.....	21
5.3 Het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV).....	23
5.4 Weerstandscapaciteit.....	24
5.5 Weerstandvermogen.....	24
5.6 Financiële positie van het Grondbedrijf.....	24
<b>Bijlage I Grond- en planexploitatiekaart .....</b>	<b>25</b>
<b>Vertrouwelijk.....</b>	<b>25</b>
<b>Bijlage II Risicobepaling grond- en planexploitaties .....</b>	<b>26</b>

## Voorwoord

De nota Grond- en Ontwikkelbeleid wordt u voor de tweede keer aangeboden. In deze nota is een aantal bekende onderwerpen uit de planning- & controlcyclus gecombineerd met geldende wet- en regelgeving, de grond- en planexploitatiekaart en beleidsmatige uitgangspunten.

Deze nota gaat over zowel de grondexploitaties als investeringsprojecten die worden uitgevoerd op basis van een daartoe strekkend raadsbesluit. In het geval van grondexploitaties gebeurt dit op basis van vastgestelde grondexploitatiebegrotingen. In het geval van investeringsprojecten gebeurt dit op basis van verstrekte investeringskredieten. Investeringsprojecten worden in deze nota aangeduid met planexploitaties. Voor alle duidelijkheid gaat het om projecten waar een grond- of planexploitatie op van toepassing is.

Grond- en Ontwikkelbeleid biedt de gemeente kaders om op een efficiënte manier publieke doelen te realiseren. Beide zijn een belangrijk instrument bij locatie- en gebiedsontwikkelingen en hebben directe relatie met de beleidsvelden volkshuisvesting, werkgelegenheid, onderwijs, maatschappelijke ontwikkelingen, sport en recreatie/toerisme (gele vlekken). De ambities die in deze programma's aangegeven zijn, geven de richting aan van het project. Aangezien er vergaande afspraken gemaakt worden met marktpartijen, er veel geld omgaat in de projecten en daarmee de risico's dan ook meer dan gemiddeld zijn, is de behoefte meer dan aanwezig hier specifiek beleid op te ontwikkelen.

## Leeswijzer

Het doel van het Grond- en Ontwikkelbeleid is het uitvoeren en stimuleren van de ambities uit met name het vigerende bestuursprogramma in combinatie met bevordering van het gewenste ruimtegebruik en de ruimtelijke kwaliteit tegen een optimale verdeling van kosten en opbrengsten (kostenverhaal). De vertaling van de ambities vindt plaats via (ruimtelijke) projecten door middel van gebiedsontwikkelingen (middels grondexploitaties) of planontwikkelingen (middels planexploitaties). Op deze wijze wordt een bijdrage geleverd aan de beoogde maatschappelijke effecten.

In het verleden werden grondactiviteiten veelal in de vorm van een aparte juridische entiteit geadmistreerd: het grondbedrijf. Bij veel gemeenten en ook Steenwijkerland is het grondbedrijf onderdeel van de gewone dienst. Dit houdt onder andere in dat zowel voor de activiteit grondexploitatie als investeringsprojecten dezelfde administratieve regels gelden als voor ieder ander product van de gemeente. Beide maken integraal onderdeel uit van de algemene dienst en de gemeentelijke begroting.

In hoofdstuk 1 zijn de uitgangspunten en kaders opgenomen.

In hoofdstuk 2 wordt nader omschreven wat er wordt verstaan onder grondbeleid respectievelijk ontwikkelbeleid. Omschreven wordt wat de reden is om het grond- en ontwikkelbeleid op te stellen, welke duale rol deze nota heeft in het gemeentelijke bestel, wat de doelstelling van het beleid is en op welke momenten en in welke documenten informatie over grond- en planexploitaties wordt gegeven.

In hoofdstuk 3 worden de kaders van hogere wetgeving toegelicht. Vanuit Europese en nationale regelgeving en ook in de provinciale context heeft de gemeente vooral te maken met kaders aangaande bedrijfsvoering en ruimtelijke ordening. Verder worden in dit hoofdstuk de gemeentelijke praktijk en het beleid voor de komende jaren beschreven.

In hoofdstuk 4 worden het grondbeleid en enkele samenwerkingsvormen beschreven. Er wordt aangeduid hoe kostenverhaal langs privaat- respectievelijk publiekrechtelijke weg verloopt, op welke wijzen verwerving plaats kan vinden en op welke manier beheer geregeld wordt.

Hoofdstuk 5 is de bedrijfsvoeringsparagraaf. Hierin worden de bedrijfsmatige zaken aangaande grondprojecten en investeringsprojecten toegelicht.

# 1 Samenvatting en beslispunten

## 1.1 Grondbeleid en Ontwikkelbeleid

De afgelopen jaren is er binnen grondexploitatie- en ontwikkelprojecten veel veranderd. Projecten en financiële resultaten staan onder druk. De aanbodmarkt is een vraagmarkt geworden, waardoor de behoefte aan kwaliteit toe zal nemen en daarbij veel meer gekeken moeten worden naar de toekomst. Inbreidings- en herontwikkelingslocaties zijn daarmee concurrenten geworden van uitbreidingslocaties. Door de crisis zijn marktpartijen terughoudend geworden. Ontwikkelingen duren daardoor langer en ontwikkelaars vermijden het nemen van risico's.

Om toch enige voortgang in de ontwikkeling van woon en werklocaties te houden, dient de programmering van zowel uitbreiding als inbreiding meer op elkaar afgestemd te worden om beter in te kunnen spelen op de manifeste vraag. Het totale aanbod aan ruimte voor ontwikkeling en herontwikkeling komt in een nieuw perspectief te staan.

Een strikte scheiding tussen het begrip grondexploitatieprojecten en investeringsprojecten (planexploitaties) is er in de praktijk al niet meer. Daardoor spreken we al veel meer van grond- en ontwikkelbeleid, waarbij voor beide typen gebiedsontwikkelingsprojecten hetzelfde instrumentarium wordt gebruikt. De bovenlokale wet- en regelgeving is op beide typen projecten van toepassing. (hoofdstuk 3). De systematiek van privaatrechtelijke overeenkomsten (zie hoofdstuk 4) wordt bij beide typen projecten toegepast. De projectorganisatie en de risicoanalyse is voor beide typen hetzelfde (hoofdstuk 5). En op dit moment wordt een eenduidige wijze van financiële afhandeling, registratie en verantwoording ontwikkeld.

Deze nota wordt u vervolgens vierjaarlijks aangeboden, tenzij zich ontwikkelingen voordoen waardoor dit eerder moet, en geeft u de kaders waarbinnen het college wordt gemandateerd uitvoering te geven aan de grondexploitatieprojecten (grondbeleid) als de investeringsprojecten (ontwikkelbeleid).

## 1.2 Samenvatting voorgestelde beleid

Het voorgestelde beleid voor de komende vier jaren wordt hieronder samengevat. De aangegeven punten worden onderverdeeld in de uitgangspunten van het grond- en ontwikkelbeleid en de kaders waarbinnen het beleid tot stand komt. Verder worden er een paar begrippen toegelicht.

Uitgangspunten:

1. De komende jaren zal de gemeente Steenwijkerland faciliterend grondbeleid voeren, tenzij vanwege volkshuisvestings- en economische redenen actief grondbeleid gewenst is. De komende jaren zal de vraaggerichte gebiedsontwikkeling toenemen.

2. Deze nota dient ter invulling en ondersteuning van de duale rolscheiding tussen raad en college. De raad stelt met deze nota voor de komende vier jaren het gemeentelijk beleid en de daarbij horende uitgangspunten vast en voert de controle hierop uit bij de jaarrekening. Het college zorgt voor de uitvoering van de vastgestelde kaders.

3. Het doel van het Grond- en Ontwikkelbeleid is het uitvoeren en stimuleren van gebiedsontwikkelingen (grondexploitaties) en planontwikkelingen (investeringsprojecten) ter bevordering van het gewenste ruimtegebruik en de ruimtelijke kwaliteit tegen een optimale verdeling van kosten en opbrengsten (kostenverhaal).

4. Het grondbeleid is voor gemeenten een belangrijk hulpmiddel voor het realiseren van haar doelstellingen op het gebied van ruimtelijke ordening, volkshuisvesting en economische/recreatieve ontwikkeling. Gemeenten gebruiken het grondbeleidsinstrumentarium om ruimtelijke ontwikkelingen te faciliteren en/of zelf locaties te verwerven, bouwrijp te maken en uit te geven.

5. Bij plannen waarbij ook ontwikkelende marktpartijen betrokken zijn wordt per concreet geval bekeken wat de meest passende samenwerkingsvorm is, waarbij de voorkeur uitgaat naar het bouwclaimmodel, vervolgens naar een samenwerkingsmodel en tenslotte naar het concessiemodel.

6. Bij particuliere grondexploitatie geeft de gemeente de voorkeur aan het privaatrechtelijke spoor. Indien de gemeente geen anterieure overeenkomst onder het privaatrechtelijk spoor kan sluiten, zal het publiekrechtelijke spoor van een exploitatieplan gevolgd worden.

7. Bij verwerving ligt het primaat bij minnelijke verwerving.

8. Tijdelijk beheer kan plaatsvinden in de vorm van pacht-, huur- en ingebruikgevingsovereenkomsten. Ten aanzien van de vorm van tijdelijk beheer zal er een afweging gemaakt moeten worden tussen juridische factoren (zoals de tijdige beschikbaarheid en de huur- en pachtbescherming) en financieel-economische factoren.

9. De gebruikelijke uitgiftedevorm voor grond is de verkoop. Bij uitgifte van woningbouwkavels kan de particuliere koper in beginsel ook kiezen voor erfpacht.

10. Vervallen.

11. Vervallen.

12. Vervallen.

13.-Vervallen.

14. De omvang van de Algemene Reserve Grondexploitatie per 1 januari 2015 is toereikend om risico's in verband met grondexploitaties op te vangen.

Kaders:

1. In de jaarlijkse planning- & controlcyclus wordt de informatie aangaande grond- en ontwikkelbeleid op verscheidene plaatsen aangeboden. Te noemen zijn de Jaarrekening en de daarbij horende vertrouwelijke bijlagen, de Perspectiefnota, de Programmabegroting en de daarbij horende vertrouwelijke MeerJarenBegrotingGrondexploitaties en de Najaarsnota. De Programmabegroting en de afwegingen aangaande nieuw beleid in de Perspectiefnota zijn kaderstellend van aard, de overige documenten zijn verantwoordend van aard.

2. Europese regelgeving speelt in toenemende mate een rol bij het grondbeleid dat decentrale overheden mogen voeren. Europa kent regelgeving op het gebied van staatssteun, aanbesteding en transparantie die voor gemeenten richtinggevend zijn bij financiering, inkoop en aanbesteden.

3. Bij inkopen en aanbestedingen aangaande grond- en investeringsprojecten worden de richtlijnen en uitgangspunten gehanteerd zoals verwoord in het gemeentelijke Inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Steenwijkerland.

4. Op landelijk niveau heeft de gemeente te maken met ruimtelijke en economische kaders. Ruimtelijke kaders worden onder andere gegeven in de Rijksnota Grondbeleid 2005 – 2020 en de in 2012 opgestelde nieuwe Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte. Bij wettelijke kaders valt onder andere te denken aan de Gemeentewet, het Besluit Begroting en Verantwoording. Daarnaast zijn er diverse wettelijke instrumenten vanuit de Wet op de ruimtelijke ordening die door het Rijk en de provincie kunnen worden toegepast

5. Op provinciaal vlak heeft de gemeente te maken met ruimtelijke kaders vanuit het Hoofdlijnenakkoord 'De Kracht van Overijssel' en de gemeente heeft te maken met de provincie als toezichthouder. De provincie stuurt via het Hoofdlijnenakkoord 'De Kracht van Overijssel' primair op de kwaliteit (inbreiding) en minder op de kwantiteit (uitbreiding) van de woningen.

Begrippen:

1. De grondexploitatiekaart bevat alle grondexploitatiebegrotingen die door de gemeenteraad zijn vastgesteld.

2. De planexploitatiekaart bevat een weergave van alle investeringsprojecten middels daartoe goedgekeurde kredieten door de gemeenteraad.

3. Bij deze nota is de bijlage Risicobepaling opgesteld. Deze ligt vertrouwelijk bij de griffie ter inzage.



## 2 Doel en inhoud van de nota

### 2.1 Dualisme

Deze nota dient ter invulling en ondersteuning van de duale rolscheiding tussen raad en college. De raad stelt met deze nota voor de komende vier jaren het gemeentelijk beleid en de daarbij horende uitgangspunten vast en voert de controle hierop uit bij de jaarrekening. Het college zorgt voor de uitvoering van de vastgestelde kaders.

Het college is bestuurlijk verantwoordelijk voor de uitvoering van het beleid en het verschaffen van informatie daarover aan de gemeenteraad. De gemeenteraad controleert het college op naleving van de vastgestelde kaders.

De opbouw en werking van de programma's is daarbij idealiter opgebouwd volgens de drie W-vragen. Bij de begroting geven deze vragen antwoord op Wat willen we bereiken?, Wat gaan we daarvoor doen? en Wat kost dat? En bij de jaarrekening Wat wilden we bereiken?, Wat hebben we daarvoor gedaan? en Wat heeft dat gekost?

De opbouw en inzichtelijkheid van de beleids- en beheersmatige informatie is zodanig dat de gemeenteraad zijn controlerende functie naar behoren kan uitoefenen. De controle op financiële rechtmatigheid bij de jaarrekening – en de daarmee samenhangende accountantsverklaring - wordt uitgevoerd door een accountant.

### 2.2 Definitie en doel Grond- en Ontwikkelbeleid

Het doel van het Grond- en Ontwikkelbeleid is het uitvoeren en stimuleren van gebiedsontwikkelingen (grondexploitaties) en planontwikkelingen (investeringsprojecten) ter bevordering van het maatschappelijk gewenste ruimtegebruik en de ruimtelijke kwaliteit tegen een optimale verdeling van kosten en opbrengsten (kostenverhaal).

Het grond- en ontwikkelbeleid is ondersteunend aan het realiseren van de programmatische doelen en ambities van de gemeente Steenwijkerland. Eén en ander is verwoord in het collegeprogramma en vertaald in programmatische doelen. Doel van het grond- en ontwikkelbeleid is om de projecten met een grond- en planexploitatie zo in te zetten dat de programmatische doelen op het gebied van wonen, werken, recreatie, zorg, en onderwijs gehaald kunnen worden.

Het inzetten van de grond- en planontwikkelingsinstrumenten heeft een legitimiteit als het maatschappelijk ruimtegebruik en de ruimtelijke kwaliteit gewenst is en een rechtvaardige verdeling van kosten en opbrengsten over de verschillende betrokken partijen gerechtvaardigd is.

Het grond- en ontwikkelbeleid is te onderscheiden in ontwikkeling van gebieden (grond en vastgoed) en van plannen. Tussen de beide typen zijn veel overeenkomsten maar ook verschillen. Hieronder wordt aangegeven wat onder grond- en ontwikkelbeleid wordt verstaan en wat er mee wordt beoogd.

Grond- en ontwikkelbeleid betreft gebiedsontwikkelingen. Er is een actieve rol ten opzichte van het verkrijgen grondposities om ontwikkelingen (mede) te kunnen sturen. De grondexploitatiebegrotingen vormen daartoe de basis. Grondbeleid beoogt veelal een planologische functiewijziging van de betreffende grond of het gebied. De reikwijdte betreft het aankopen, bewerken, beheren, verhuren en verkopen van gronden respectievelijk opstal en gebouwen alsook het faciliterend optreden bij particuliere gebiedsontwikkelingen. Het gemeentelijke belang hierbij is beleidsmatig, planologisch en financieel. Het financiële belang is realisatie van het geprognosticeerde resultaat.

Ontwikkelbeleid betreft planontwikkelingen. De projecten met planexploitaties vormen daartoe de basis. Ontwikkelbeleid beoogt veelal het verbeteren, bijstellen en updaten van de bestaande functie van de betreffende grond of het gebied. Het gemeentelijke belang hierbij is vooral beleidsmatig, planologisch en financieel. Het financiële belang hierbij is om binnen de vastgestelde kredieten te blijven.

### 2.3 De planning- en controlcyclus

In de jaarlijkse planning- & controlcyclus wordt de informatie aangaande grond- en ontwikkelbeleid op verscheidene plaatsen aangeboden. Te noemen zijn de Jaarrekening en de daarbij horende vertrouwelijke bijlagen, de Perspectiefnota, de Programmabegroting en de daarbij horende vertrouwelijke MeerJarenBegrotingGrondexploitaties en de Najaarsnota. De Programmabegroting en de afwegingen aangaande nieuw beleid in de Perspectiefnota zijn kaderstellend van aard, de overige documenten zijn verantwoordend van aard.

De beheersmatige uitgangspunten die door alle programma's heen werken worden weergegeven in de paragraaf Grondbeleid en paragraaf Weerstandvermogen bij zowel de Programmabegroting als de Jaarrekening. De paragraaf Grondbeleid maakt inzichtelijk binnen welke wettelijke en ruimtelijke kaders gehandeld wordt. De paragraaf Weerstandvermogen geeft zicht op de verhouding tussen de risicobepaling (risico's verband houdende met grondexploitaties) en de weerstandscapaciteit (omvang van de Algemene Reserve Grondexploitatie).

### 2.4 Facetbeleid en sectoraal beleid

Zoals aangegeven staat het grond- en ontwikkelbeleid ten dienste van het sectoraal gemeentelijk beleid zoals volkshuisvesting, werkgelegenheid, onderwijs, zorg enz. In het vigerende beleidsprogramma worden de ambities concreet gemaakt. Het grond- en ontwikkelbeleid wordt ook wel facetbeleid genoemd. Net als het beleid aangaande ruimtelijke ordening en ontwikkeling, milieu en financiën is het grond- en ontwikkelbeleid in zowel juridisch als financieel opzicht instrumenteel van aard. Facetbeleid is ondersteunend en volgend ten aanzien van het sectorale beleid.

Grond- en Ontwikkelbeleid biedt de gemeente kaders om op een efficiënte manier publieke doelen te realiseren. Beide zijn een belangrijk instrument bij plan- en gebiedsontwikkelingen en hebben directe relatie met de beleidsvelden volkshuisvesting, werkgelegenheid, onderwijs, maatschappelijke ontwikkelingen, sport en recreatie/toerisme (gele vlekken).

### 3 Kaders en beleid

#### 3.1 Europese regelgeving

Europese regelgeving speelt in toenemende mate een rol bij het grondbeleid dat decentrale overheden voeren. Europa kent regelgeving op het gebied van staatssteun, aanbesteding en transparantie die voor gemeenten richtinggevend zijn bij financiering, inkoop en aanbesteden.

Het aanbestedingsbeleid maakt uit haar aard de toepassing van specifieke wet- en regelgeving noodzakelijk met het oog op financiële rechtmatigheid. De kaders hiervoor worden gegeven door Europese en nationale wetgeving. Hierbij wordt onderscheid gemaakt in Leveringen, Diensten en Werken. Voor een nadere toelichting wordt korthedshalve verwezen naar de richtlijnen zoals omschreven in de Nota Inkoop- en aanbestedingsbeleid gemeente Steenwijkerland 2008 en het Aanbestedingsprotocol 2014.

Bij inkopen en aanbestedingen aangaande grond- en investeringsprojecten worden de richtlijnen en uitgangspunten gehanteerd zoals verwoord in het gemeentelijke Inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Steenwijkerland.

#### 3.2 Landelijk beleid

Op landelijk niveau heeft de gemeente te maken met ruimtelijke en economische kaders. Ruimtelijke kaders worden onder andere gegeven in de Rijksnota Grondbeleid 2005 – 2020 en de in 2012 opgestelde nieuwe Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte. Bij wettelijke kaders valt onder andere te denken aan de Gemeentewet, het Besluit Begroting en Verantwoording. Daarnaast zijn er diverse wettelijke instrumenten vanuit de Wet op de ruimtelijke ordening die door het Rijk en de provincie kunnen worden toegepast

Het inhoudelijke grondbeleid van het Rijk is weergegeven in de Nota Grondbeleid 2001. In deze nota is door het Rijk de werkrichting op het gebied van grondbeleid verankerd. In de zesde voortgangsbrief van 29 april 2009 geeft de minister van VROM aan dat het beleidsinstrumentarium grondbeleid zoals verankerd in de Wet ruimtelijke ordening soms zorgwekkend is. In de praktijk betekent dit dat verliesgevende (herstructurerings-)locaties behoefte hebben aan aanvullende financiering op de grondopbrengst.

In de Nota Ruimte (2005) is het nationaal ruimtelijk beleid vastgelegd tot 2020. Deze nota bevat de visie van het rijk op de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland. De nota gaat onder andere over stedelijke groei, een sterke economie en een leefbare samenleving. De in deze nota geformuleerde doelstellingen hebben in 2008 een vervolg gekregen door de (nieuwe) Wet op de Ruimtelijke Ordening en de hierin opgenomen afdeling Grondexploitatie. In het dagelijkse taalgebruik wordt deze ook wel de Grondexploitatiewet genoemd. In hoofdstuk 4 wordt nader omschreven welke instrumenten deze wet gemeenten verschaft. De structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) is sinds maart 2012 van kracht en vervangt onder andere de Nota Ruimte.

De instrumenten uit de Wet Ruimtelijke Ordening kunnen door rijk en de provincie eigenstandig worden ingezet. Daarnaast hebben zij nog de bevoegdheid om via een inpassingsplan (een plan met dezelfde mogelijkheden als een bestemmingsplan) hun landelijk/regionaal beleid tot uitvoering te kunnen brengen. Een inpassingsplan van een hogere overheid gaat voor het bestemmingsplan of inpassingsplan van een lagere overheid.

In voorkomende gevallen kan een gemeente de Crisis- en herstelwet (Chw) toepassen. Deze zorgt voor kortere procedures, waardoor ruimtelijke projecten sneller kunnen worden uitgevoerd. Het gaat onder meer om de aanleg van wegen, herstructurering van bedrijventerreinen en de bouw van woningen en windmolenparken. De Chw beoogt dat tijdens de economische crisis gezonde bedrijven overeind blijven, werkgelegenheid behouden blijft en zorgt voor versterking van de economische structuur.

Naast het inhoudelijke landelijke beleid zijn er diverse wettelijke kaders die bestuurlijke bevoegdheden (Gemeentewet) en begrotings- en verslagleggingsregels (BBV) regelen. In dit verband wordt mede verwezen naar § 5.4 (Besluit Begroting en Verantwoording).

### 3.3 Provinciaal beleid

Op provinciaal vlak heeft de gemeente te maken met ruimtelijke kaders vanuit het Hoofdlijnenakkoord 'De Kracht van Overijssel' en de gemeente heeft te maken met de provincie als toezichthouder. De provincie stuurt via het Hoofdlijnenakkoord 'De Kracht van Overijssel' primair op de kwaliteit (inbreiding) en minder op de kwantiteit (uitbreiding) van de woningen.

De provincie is verantwoordelijk voor de provinciale infrastructuur en aanleg van nieuwe recreatie- en natuurgebieden. De bevoegdheden van de provincie worden ingezet om partijen bij elkaar te brengen en de uitvoering te stroomlijnen. De provincie kan met andere overheden samenwerking aangaan met het oog op planrealisatie bij integrale gebiedsontwikkeling maar in het algemeen wordt hier terughoudend mee omgegaan. Uitgangspunt in het provinciale beleid is dat de provincie een toegevoegde waarde heeft in de gemeentelijke woningbouwprogrammering. De provincie ziet primair een taak in het begin van het proces als investeerder.

Verder is de provincie Overijssel de eerste provincie die financieel toezicht op grondbedrijven in combinatie met de beleidsmatige programmering agendeert. Dit zou ertoe kunnen leiden dat de provincie zijn rol in regionale en provinciale gebiedsontwikkelingen verandert of herzielt van een faciliterende in een meer actieve rol. Hierbij valt te denken aan oprichting van een gezamenlijke regionale groundbank (deze is onder andere door de grote weerstand van verschillende gemeenten niet doorgegaan), het inzetten op regisseurschap van kleinschalige ontwikkelingen en vanuit de toezichthoudende rol meer zicht en sturing op de financiën van de gemeentelijke grondbedrijven. In 2010 heeft de provincie met alle gemeenten afspraken gemaakt voor het woningbouwprogramma tot 2015. Intussen blijkt dat afspraken in veel gemeenten om bijstelling vragen.

Ook heeft de gemeente met de provincie te maken als *toezichthouder*. De provincie is verantwoordelijk als toezichthouder op de binnen de provincie liggende gemeenten. De provincie controleert en toetst daarbij op toepassing van bedrijfseconomische principes aangaande onder andere grondexploitaties en de wet- en regelgeving (het Besluit Begroting en Verantwoording) door de gemeente. Door de economische situatie staan gemeentelijke grondbedrijven bovengemiddeld in de schijnwerpers. Het gevolg hiervan is dat zowel de accountant vanuit een meer controlerende en toetsende rol als de provincie vanuit een meer controlerende en toezichthoudende rol gemeentelijke grondbedrijven strenger controleren. Hoewel dit in Steenwijkerland niet aan de orde is kan het strengere toezicht ertoe leiden dat gemeenten onder verscherpt toezicht worden gesteld.

### 3.4 Het gemeentelijke beleid

De gemeentelijke kaders omvatten de beleidsprogramma's, structuurvisies en bestemmingsplannen. Het vigerende beleidsprogramma bepaalt de inzet van het instrumentarium grond- en ontwikkelbeleid. De doelstellingen voor de woningbouw zijn het afgelopen jaar onder druk van de crisis op de vastgoedmarkt aangepast. In de op 29 mei 2012 vastgestelde nota Visie op Wonen en Leefbaarheid wordt aangegeven dat de woningmarkt midden in een transitie zit van kwantiteit naar kwaliteit. Deze verschuiving is bijvoorbeeld zichtbaar door aanpassing van woningbouwprojecten, de invloed van nieuwe dorps- en wijkplannen en de vaststelling van de woningbehoefte (manifeste vraag).

De huidige marktontwikkelingen zorgen er voor dat private partijen en woningbouwcorporaties steeds minder investeren. De druk op de grond/ en ontwikkelmarkt is afgenomen, wat er toe leidt dat de rol van de gemeente ook verandert. De honger naar grond voor woningbouw en bedrijventerreinen is inmiddels wel voorbij. Partijen hebben tal van grondposities waar van bepaald moet worden of het ooit in ontwikkeling gebracht kan worden. Dat geldt ook voor de gemeente en om die reden is er in de afgelopen tijd door het grondbedrijf afgeboekt op de grondposities. Door de afgenomen druk op de grondmarkt is er een omslag waarneembaar van actief beleid naar een mixvormen van actief met faciliterend of alleen faciliterend beleid. Dat wordt nog versterkt door de Wet Ruimtelijke Ordening. Via de afdeling Grondexploitatie (zie ook § 3.2) kan de gemeente haar invloed ook via het publieke spoor uitoefenen.

Het uitgangspunt van de gemeente Steenwijkerland voor de komende jaren is het voeren van een faciliterend grondbeleid, tenzij vanwege volkshuisvestings- en economische redenen actief grondbeleid gewenst is. De komende jaren zal de vraaggerichte gebiedsontwikkeling toenemen.

Er wordt al gewerkt met een mengvormen van samenwerking en juridische instrumenten. De mogelijkheid om de (publiekrechtelijke) exploitatieplan in te kunnen zetten heeft er al toe geleid dat privaatrechtelijk (anterieure overeenkomst) betere afspraken voor beide partijen konden worden gemaakt. Deze instrumenten worden toegelicht in hoofdstuk 4. De woningbouw in de kernen van Oldemarkt en Vollenhove, die deels ook bouwen voor vraag van omliggende kernen, en de woningbouw in de kern Steenwijk zijn voorbeelden van het toepassen van mengvormen van beleidsoort, samenwerking en juridische instrumenten.

#### 3.4.1 Structuurvisie

De structuurvisie is een visie op de hoofdlijnen van het ruimtelijke beleid en heeft een hoger abstractieniveau dan een bestemmingsplan. Dit instrument levert een belangrijke onderlegger voor bestemmingsplannen en exploitatieplannen. De structuurvisie bevat bovenlokaal gericht beleid waarop de financiële bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen en bovenplanse verevening via anterieure overeenkomsten bij particuliere ontwikkelingen kunnen worden afgedwongen. Bij zowel actief als faciliterend grondbeleid is het handelen vanuit een structuurvisie wettelijk verplicht.

#### 3.4.2 Bestemmingsplan

Een bestemmingsplan geeft aan welke bestemming aan gronden wordt toegekend. Dit plan is het belangrijkste ruimtelijke instrument van de gemeente omdat het bindende regels bevat en de bestemmingen en de bijbehorende voorschriften de basis zijn voor het toetsen van vergunningen, ontheffingen etc. Een bestemmingsplan moet uiterlijk na 10 jaar worden herzien of worden vervangen door een beheersverordening. Tevens moet de economische haalbaarheid aangetoond worden.

## 4 Grondbeleid en samenwerkingsvormen

Wie de grond in eigendom heeft bepaalt in beginsel wat de ontwikkeling wordt. Gemeenten hebben daarin via de bestemmingsplannen (publiekrechtelijk) een duidelijke rol maar kunnen door bezit van de grond de ontwikkeling nog meer bepalen en ook de winst van de ontwikkeling naar zich toe trekken. Private ontwikkelaars hebben in de laatste decennia hiervan kunnen meeprofiteren door zich ook op de grondmarkt te begeven. Gemeenten en private ontwikkelaar waren daardoor genoodzaakt samen te werken. Als gevolg van nieuwe wetgeving (Grondexploitatiewet) en de (vastgoed)crisis wordt de samenwerking opnieuw geordend.

Het grondbeleid is voor gemeenten een belangrijk hulpmiddel voor het realiseren van haar doelstellingen op het gebied van ruimtelijke ordening, volkshuisvesting en economische/recreatieve ontwikkeling. Gemeenten gebruiken het grondbeleidsinstrumentarium om ruimtelijke ontwikkelingen te faciliteren en/of zelf locaties te verwerven, bouwrijp te maken en uit te geven.

### 4.1 Historie grondbeleid

Tot eind jaren tachtig van de vorige eeuw was de positie van de gemeente bij locatieontwikkeling dominant. Er was toen vooral sprake van actief grondbeleid (traditioneel model). Bij actief grondbeleid verwerft de gemeente de in exploitatie te brengen gronden, voert de gemeente zelf de grondexploitatie en de regie, maakt de gemeente het plangebied zelf bouw- en woonrijp en verhaalt zij de kosten van het in exploitatie nemen van dat plan via de uitgifte van bouw kavels. De gemeente draagt dan volledig het risico, maar bepaalt ook zelf de uitgifteprijs. Van actief grondbeleid is op dit moment sprake bij o.a. de woningbouwplannen Giethoorn Noord, Noordermaten Blokzijl, Noordwal Vollenhove, Oosterbroek Oldemarkt, Van den Kornputkwartier Steenwijk, Molenkampen Sint Jansklooster, Heetveld Wanneperveen en de bedrijventerreinen Hooijdijk, Boterberg en Schaarkampen.

Sinds eind jaren tachtig zijn ook veel gronden verworven door particuliere projectontwikkelaars. De vastgoedmarkt was een aantrekkelijke markt geworden waar veel winst kon worden gemaakt. Hierdoor werd de positie van de gemeente minder dominant en moest er worden samengewerkt. Het voordeel was dat de gemeente ook niet meer het volledige risico had voor de ontwikkeling. Het werd ook aantrekkelijk om verouderde woon- en werklocaties te herontwikkelen. De private marktpartij ontfermde zich over de locatie en de gemeente pakte de openbare ruimte aan. De gemeente regelde de faciliteiten en kreeg er een beter functionerend gebied voor terug.

Bij faciliterend grondbeleid (ook wel passief grondbeleid genoemd) is de rol van de gemeente met name beperkt tot het opstellen en toetsen van het bestemmingsplan, kostenverhaal en het, na realisatie en overdracht door de ontwikkelaar, beheer van de openbare ruimte, terwijl de particuliere ontwikkelaar de grondexploitatie voor zijn rekening en risico neemt.

### 4.2 Samenwerkingsvormen

In de praktijk hebben gemeenten en ontwikkelaars intensief naar tussenvormen tussen actief en faciliterend grondbeleid gezocht om samen te werken. Dit wordt publiek-private samenwerking (PPS) genoemd. Publiek-private samenwerking is gebaseerd op het privaatrecht. PPS kan plaatsvinden op basis van een overeenkomst over grondexploitatie (bijv. een bouwclaimovereenkomst of een samenwerkingsovereenkomst), maar ook in de vorm van een rechtspersoon of een samenwerkingsverband. Hierna volgt een korte omschrijving van enkele vormen van samenwerking, die de gemeente kan aangaan in de volgorde van intensiteit.

### *Bouwclaimmodel*

Bij het bouwclaimmodel draagt een private partij de door hem verworven gronden tegen een vaste prijs over aan de gemeente in ruil voor een toekomstig recht voor de afname van een bepaald aantal bouwrijpe kavels (=bouwclaim). De private partij heeft de gronden verworven met als doel het verwerven van bouwvolume. Aangezien de gemeente bij het bouwclaimmodel de grondexploitatie voert, komt het model in grote lijnen overeen met dat van de gemeentelijke grondexploitatie (actief grondbeleid). Via de uitgifteprijs van de bouw kavels vindt kostenverhaal plaats. Doordat door de gemeente een afnameplicht van de bouw kavels en/of het betalen van rentevergoedingen wordt bedongen, worden de grondexploitatie risico's verlegd naar de ontwikkelaar. Er is o.a. een bouwclaimovereenkomst gesloten bij het plan Van den Kornputkwartier.

### *Samenwerkingsmodel*

Dit is de meest zuivere vorm van publiek-private samenwerking. De inbreng, de zeggenschap en de risico's worden onder de partijen verdeeld. De samenwerking tussen de gemeente en de marktpartij(en) wordt vastgelegd in een samenwerkingsovereenkomst. In de samenwerkingsovereenkomst worden zaken geregeld, zoals de rechtsvorm, de projectorganisatie, de taken en verantwoordelijkheden van de partijen, de planning en fasering, de inbreng van de gronden en de nadere contractvorming, zoals grondverkoop- en realisatieovereenkomsten. Het is ook mogelijk dat de gemeente en de marktpartijen een gezamenlijke grondexploitatiemaatschappij (GEM) oprichten. Dit wordt meestal gedaan in de vorm van een CV-BV (een commanditaire vennootschap waarbij de beherend vennoot een rechtspersoon (B.V.) is). In de gemeente Steenwijkerland zijn samenwerkingsovereenkomsten gesloten voor onder andere de Dorpsuitbreiding Scheerwolde, Voorpoort te Vollenhove, de multifunctionele accommodatie Kuinre, de Meentehof, de Vijverhof, Tuk Bergstein, Eeserwold en Bodelaeke. De samenwerking in de vorm van een gezamenlijke grondexploitatiemaatschappij (GEM) komt niet voor in de gemeente.

### *Concessiemodel*

De particuliere exploitant krijgt hier de beschikking over gemeentegronden (meestal na selectie of aanbesteding) binnen de ontwikkellocatie. De gemeente heeft een beperkte rol. De gemeente stelt vooraf de randvoorwaarden vast, zoals een stedenbouwkundig programma van eisen en kwaliteitsnormen. Binnen deze randvoorwaarden is de particuliere exploitant volledig verantwoordelijk voor de gehele planontwikkeling (grond- en opstalexploitatie) bestaande uit onder meer de verwerving(=aankoop) van de gronden van de gemeente, het bouw en woonrijpmaken van het gebied, de realisering van het bouwprogramma, de overdracht van de openbare ruimte en het dragen van de risico's. Op dit moment heeft de gemeente geen concessieovereenkomst gesloten.

### *Private grondexploitatie (faciliterend grondbeleid)*

Hierbij is het minst sprake van publiek-private samenwerking. Zoals vermeld is de rol van de gemeente faciliterend en met name beperkt tot het opstellen en toetsen van het bestemmingsplan, terwijl de particuliere ontwikkelaar de grondexploitatie voor zijn rekening en risico neemt. De gemeente en de particuliere grondeigenaar sluiten bij voorkeur een grondexploitatieovereenkomst met betrekking tot het in exploitatie brengen van particuliere gronden door de particuliere grondexploitant/eigenaar. Hierin wordt onder meer geregeld dat de gemeente zich zal inspannen de benodigde planologische maatregel te bewerkstelligen, de exploitant een exploitatiebijdrage betaalt in het kader van kostenverhaal en er locatie-eisen worden gesteld. Indien er geen grondexploitatieovereenkomst gesloten is op het moment van vaststellen van het bestemmingsplan, dan zal publiekrechtelijk kostenverhaal moeten plaatsvinden via het exploitatieplan (zie: kostenverhaal). Er zijn grondexploitatieovereenkomsten gesloten ten behoeve van o.a. een bedrijfsverplaatsing en realisatie van maximaal 11 woningen in Beltschutsloot en de realisatie van 22 woningen op de Capelleschoollocatie in Steenwijk.

### *De gemeentelijke praktijk*

Het opzetten van een samenwerkingsvorm is voor ieder project maatwerk, waarbij ook een mengvorm van bovenstaande vormen van samenwerking kan worden overeengekomen. Factoren die van belang zijn bij de keuze van een samenwerkingsvorm zijn o.a. de grondposities van partijen, het doel van de ontwikkeling, de kennis en de capaciteit van partijen en de mate van rendement en risico's die de partijen op zich willen nemen. Bij de contractvorming wordt rekening gehouden met de staatssteun- en de aanbestedingsregelgeving. Op grond van artikel 160 lid e van de Gemeentewet is het college bevoegd tot het besluiten over en het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen, zoals het sluiten van overeenkomsten.

Voorafgaand aan de publiek-private samenwerking wordt er soms een intentieovereenkomst gesloten op basis waarvan de partijen onderzoeken of en op welke wijze een beoogde gebiedsontwikkeling haalbaar is. Factoren waarnaar gekeken wordt zijn van juridische, planologische en financieel-economische aard. Een intentieovereenkomst is geen juridisch instrument waarmee het kostenverhaal geregeld wordt.

Op basis van de beschreven ontwikkelingen zal de gemeente een steeds meer faciliterende rol krijgen. Daarbij speelt ook de toenemende betrokkenheid van de eindgebruiker in de gebiedsontwikkeling. Er vindt een overgang plaats waarbij de markt wijzigt van aanbodgericht naar vraaggericht. Door de huidige economische situatie is er meer behoefte aan flexibiliteit van plannen (bijv. op het gebied van fasering en het bouwprogramma) en speelt de beheersing van de (financiële) risico's een omvangrijkere rol.

Bij plannen waarbij ook ontwikkelende marktpartijen betrokken zijn wordt per concreet geval bekeken wat de meest passende samenwerkingsvorm is, waarbij de voorkeur uitgaat naar het bouwclaimmodel, vervolgens naar een samenwerkingsmodel en tenslotte naar het concessiemodel.

### 4.3 Kostenverhaal

Bij actief grondbeleid vindt kostenverhaal plaats via de uitgifteprijs van de door de gemeente uit te geven bouw kavels.

#### *Kostenverhaal bijfaciliterend grondbeleid*

Onder de oude Wet op Ruimtelijke Ordening (WRO) die tot 1 juli 2008 van kracht was, bestonden er vooral problemen voor de gemeente met betrekking tot kostenverhaal en regievoering bij faciliterend grondbeleid. Het wettelijk instrumentarium voor kostenverhaal in de oude Wet op de Ruimtelijke Ordening, te weten de exploitatieovereenkomst gebaseerd op artikel 42 en de baatbelasting, schoot tekort. Daarom is bij de invoering van de huidige Wet ruimtelijke ordening (Wro) in afdeling 6 van die wet de zogenaamde Grondexploitatiewet opgenomen. Uitgangspunt van de Wro is dat de gemeente kostenverhaal, waaronder begrepen planschade, moet toepassen.

De in afdeling 6 van de Wro opgenomen bepalingen inzake de grondexploitatie slaan, voor alle duidelijkheid, niet op eigen gemeentelijke uitleggebieden, zoals Woldmeenthe, Noordwal, Giethoorn Noord, Noordermaten, maar op locaties waar particuliere partijen grondposities hebben.

De Wro biedt een meer op de eisen van vandaag toegesneden instrumentarium voor kostenverhaal, verevening en locatie-eisen bij particuliere grondexploitatie. Er is gekozen voor voortzetting van een gemengd stelsel voor grondexploitatie met zowel een privaatrechtelijk als publiekrechtelijk spoor, waarbij vrijwillige privaatrechtelijke samenwerking voorop staat en het publiekrechtelijke instrumentarium als achtervang geldt.



Bij het privaatrechtelijke spoor sluit de gemeente met de particuliere exploitant een overeenkomst waarin het kostenverhaal is verzekerd (anterieure overeenkomst). Bij het publiekrechtelijke spoor vindt kostenverhaal plaats op basis van het exploitatieplan.

Tot aan de vaststelling van het bestemmingsplan bestaat er contractvrijheid. Slaagt de gemeente er echter niet in met de particuliere eigenaren in een gebied een overeenkomst te sluiten over grondexploitatie, dan moet de gemeente omdat kostenverhaal niet “anderszins verzekerd” is in beginsel een exploitatieplan opstellen om zo de kosten te verhalen bij partijen waarmee geen contract is gesloten. Er is dus een publiekrechtelijk vangnet in de Wro opgenomen.

Door de invoering van Wro zijn de overeenkomsten over grondexploitatie ook nog onder te verdelen in anterieure en posterieure overeenkomsten. Voor het bepalen of een overeenkomst over grondexploitatie een anterieure dan wel een posterieure overeenkomst is, is van belang of de overeenkomst vóór of na het vaststellen van de planologische maatregel, zoals het bestemmingsplan of procesbesluit, is gesloten.

#### *Het privaatrechtelijke spoor*

Een anterieure overeenkomst is een overeenkomst tussen de gemeente en de particuliere eigenaar over grondexploitatie, gesloten vóór de vaststelling van een planologische maatregel.

Het sluiten van een anterieure overeenkomst heeft zowel voor gemeente als voor een particuliere eigenaar voordelen. Bij een anterieure overeenkomst hebben partijen veel onderhandelingsruimte en zijn ze niet gebonden aan het publiekrechtelijke kader van het exploitatieplan. Al vroeg in het proces krijgen partijen helderheid en zekerheid over de ontwikkeling van de locatie, de verschuldigde exploitatiebijdrage en wanneer deze bijdrage betaald wordt, het te realiseren programma en de bijzondere locatie-eisen. De particuliere exploitant kan via onderhandelingen zelf ook invloed hebben op de inhoud van de overeenkomst. In een anterieure overeenkomst kan de gemeente meer maatwerkafspraken vastleggen dan in het exploitatieplan en zaken regelen waarvoor hoe dan ook een overeenkomst nodig is, zoals aansprakelijkheid voor bouwschade, een onderhoudsplicht voor de openbare ruimte, zodat de particuliere eigenaar de “verborgen gebreken” van de door hem geleverde openbare ruimte herstelt voordat de openbare ruimte naar de Afdeling Beheer van de gemeente gaat, de overdracht van de openbare ruimte en hoe en op welk tijdstip de exploitatiebijdrage wordt betaald en dus de kosten worden verhaald. In een anterieure overeenkomst mogen tevens afspraken gemaakt worden over financiële bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen buiten de locatie (bijv. recreatie en groen), en bovenplanse verevening, mits gebaseerd op een structuurvisie. Verder kunnen er meer inhoudelijke afspraken gemaakt worden over bijv. woningbouwcategorieën en doelgroepen (starters, senioren) dan in het exploitatieplan. Ter zekerheidstelling van het kostenverhaal kan overeengekomen worden dat er een bankgarantie afgegeven wordt of dat er een recht van hypotheek gevestigd wordt.

#### *Het publiekrechtelijke spoor (exploitatieplan)*

Als het kostenverhaal niet “anderszins verzekerd” is door een anterieure overeenkomst, dan zal de gemeente in beginsel een exploitatieplan vaststellen. De gemeente is namelijk onder de Wro in beginsel verplicht publiekrechtelijk kosten te verhalen bij partijen waarmee niet gecontracteerd is, tenzij er sprake is van “kruimelgevallen”.<sup>1</sup>

Het exploitatieplan is het publiekrechtelijk instrument, zoals bedoeld in artikel 6.12 Wro, dat de grondslag biedt voor publiekrechtelijk kostenverhaal en dat noodzakelijke locatie-eisen en eisen ten aanzien van het aantal en de locatie van de woningbouwcategorieën sociaal en vrije sector kan bevatten, mits dit via een percentageregeling in het bestemmingsplan geregeld is.

---

<sup>1</sup> Besluit d.d. 2 september 2010, Staatsblad 2010, 684.

Op het vaststellen van het exploitatieplan is de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van toepassing. Tegen een exploitatieplan kunnen belanghebbenden, waaronder begrepen de particuliere exploitant, hun zienswijze kenbaar maken en beroep instellen. Het beroep tegen een exploitatieplan is gekoppeld aan het beroep tegen de bijbehorende planologische maatregel. Kostenverhaal vindt bij een exploitatieplan achteraf plaats via een financiële voorwaarde in de omgevingsvergunning tenzij er een posterieure overeenkomst wordt gesloten.

Nadat de planologische maatregel en het exploitatieplan door de raad zijn vastgesteld, kunnen er tussen de gemeente en particuliere grondexploitanten met wie niet reeds een anterieure overeenkomst is gesloten, overeenkomsten gesloten worden over grondexploitatie. Deze overeenkomsten worden posterieure overeenkomsten genoemd en mogen niet afwijken van het vastgestelde exploitatieplan. Omdat het exploitatieplan jaarlijks herzien en vastgesteld moet worden, kan het zinvol zijn voor de particuliere exploitant om alsnog een posterieure overeenkomst conform het laatst vastgestelde exploitatieplan te sluiten.

Verder zullen er posterieure overeenkomsten gesloten moeten worden, omdat het exploitatieplan o.a. niet de eigendomsoverdracht van de openbare ruimte aan de gemeente, het vestigen van zakelijke rechten ten behoeve van nutsvoorzieningen of een zekerstelling van het 10- jarig gebruik als sociale huurwoning, regelt.

Als er geen posterieure overeenkomst wordt gesloten, dan zal kostenverhaal achteraf plaats moeten vinden via een financiële voorwaarde van de omgevingsvergunning. Kostenverhaal is dan afhankelijk van het al dan niet aanvragen van een vergunning door de particuliere exploitant.

In het geval er meerdere particuliere exploitanten betrokken zijn in een projectgebied en met één of meerdere van deze exploitanten is geen anterieure overeenkomst gesloten, dan zal er een exploitatieplan moeten worden vastgesteld.

Bij de invoering van de Wro heeft de raad op 24 juni 2008 het uitgangspunt uit de Wro onderschreven dat vrijwillige privaatrechtelijke samenwerking voorop staat en dat het publiekrechtelijke instrumentarium in de vorm van het exploitatieplan als achtervang geldt. Sinds de invoering van de wet in 2008 zijn er nog geen exploitatieplannen vastgesteld in Steenwijkerland.

Bij particuliere grondexploitatie geeft de gemeente de voorkeur aan het privaatrechtelijke spoor. Indien de gemeente geen anterieure overeenkomst onder het privaatrechtelijk spoor kan sluiten, zal het publiekrechtelijke spoor van een exploitatieplan gevolgd worden.

#### 4.4 Verwerving

Het voeren van actief grondbeleid moet ertoe leiden dat de gemeente de beschikking krijgt over de grond die nodig is om haar ruimtelijke doelstellingen te kunnen realiseren. Actief grondbeleid vereist een actieve opstelling van de gemeente om gronden te verwerven. Hiertoe kan de gemeente alle instrumenten inzetten die de wet daarvoor beschikbaar stelt, zoals de minnelijke verwerving op basis van het Burgerlijk wetboek, de Onteigeningswet en de Wet voorkeursrecht gemeenten.

##### *Minnelijke verwerving*

Minnelijke verwerving houdt in dat de gemeente in een plangebied via een overeenkomst (bijv. aankoop of grondruil) probeert om gronden te verwerven. Het tijdstip van verwerving moet zodanig zijn dat de gronden tegen een optimale prijs kunnen worden verworven. Dit houdt in dat vaak al in een vroegtijdig stadium tot verwerving moet worden overgegaan, waarbij de gelegenheid om strategisch gunstig te kunnen aankopen moet worden benut. Anderzijds moet er voor gewaakt worden dat de

rente verliezen te hoog oplopen. Soms kan een aankoop worden versneld wanneer de gemeente in staat is om compensatiegronden aan te bieden of een ander pand in het geval van een opstal. De gemeente moet dan wel over dergelijke compensatieobjecten beschikken en dit vereist dus een uitgekristalliseerde visie op de gronden en opstallen die de gemeente wil gaan verwerven. Van het verwerven van een strategische grondpositie is sprake als er aangekocht wordt terwijl er nog geen sprake is van vastgestelde ruimtelijke plannen. Bij het verwerven van een strategische grondpositie zal de raad gevraagd worden om het benodigde krediet beschikbaar te stellen.

#### *Onteigening*

Als blijkt dat minnelijke verwerving niet of niet voor een redelijke prijs mogelijk is, dan kan tot onteigening worden overgegaan met inachtneming van het bepaalde in de Onteigeningswet. Onteigening kan pas met succes worden toegepast wanneer het nut van algemeen belang is aangetoond. Onteigeningsprocedures zijn tijdrovend, ingewikkeld en kostbaar en worden bij voorkeur gemeden. In de gemeente zijn op dit moment geen onteigeningszaken. Tijdens de gehele onteigeningsprocedure behoudt de gemeente de inspanningsverplichting om de desbetreffende gronden minnelijk te verwerven.

#### *Wet voorkeursrecht gemeenten*

De Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) geeft gemeente de mogelijkheid om een publiekrechtelijk voorkeursrecht te vestigen. Door een voorkeursrecht te vestigen verkrijgt de gemeente het recht van eerste koop. Deze aanwijzing betekent echter niet dat de eigenaar verplicht wordt om tot verkoop van zijn eigendom over te gaan. Alleen indien hij zelf wil verkopen en hij zich niet op het zelfrealisatierecht kan beroepen, is hij verplicht eerst de gemeente de gelegenheid te bieden tot aankoop over te gaan. Dat is een ernstige beperking van het middel, want het is onduidelijk of en zo ja, wanneer de desbetreffende onroerende zaak wordt aangeboden. Bovendien moet er dan wel op zeer korte termijn geld beschikbaar zijn om te kunnen aankopen. Gaat de gemeente niet (tijdig) op het aanbod in, dan kan de onroerende zaak aan een ander te koop worden aangeboden. Het voorkeursrecht kan alleen gevestigd worden indien het huidige gebruik afwijkt van de toekomstige bestemming die niet agrarisch mag zijn.

De inzet van de gemeente is om bij voorkeur minnelijk te verwerven aangezien onteigening en het vestigen van een voorkeursrecht een ernstige inbreuk vormen op het eigendomsrecht en beide middelen gepaard gaan met omslachtige en langdurige procedures.

Bij verwerving ligt het primaat bij minnelijke verwerving.

#### 4.5 Tijdelijk en permanent beheer

Het uitoefenen van actief grondbeleid heeft vaak tot gevolg dat de verworven gronden en opstallen tijdelijk beheerd moeten worden, namelijk vanaf het moment van verwerving tot het daadwerkelijk bouwrijpmaken van het plangebied. Tijdelijk beheer kan plaatsvinden in de vorm van pacht-, huur- en ingebruikgevingsovereenkomsten. Ten aanzien van de vorm van tijdelijk beheer zal er een afweging gemaakt moeten worden tussen juridische factoren (zoals de tijdige beschikbaarheid en de huur- en pachtbescherming) en financieel-economische factoren.

Op bijvoorbeeld de locatie De Schans zijn kortdurende pachtovereenkomsten gesloten.

Na de realisatie van de openbare ruimte wordt de grond overgedragen door het grondbedrijf aan de Afdeling Openbare werken, die verantwoordelijk is voor het permanente beheer van de openbare ruimte. In het geval dat de openbare ruimte door een particuliere exploitant gerealiseerd is, zal na goedkeuring door OW de eigendomsoverdracht plaatsvinden aan de gemeente.

Ten aanzien van de verkoop van zogenaamde “groenstroken” wordt separaat uitgiftebeleid vastgesteld.

Tijdelijk beheer kan plaatsvinden in de vorm van pacht-, huur- en ingebruikgevingsovereenkomsten. Ten aanzien van de vorm van tijdelijk beheer zal er een afweging gemaakt moeten worden tussen juridische factoren (zoals de tijdige beschikbaarheid en de huur- en pachtbescherming) en financieel-economische factoren.

#### 4.6 Kaveluitgifte

De keuze voor actief grondbeleid door de gemeente houdt in dat zij zelf aangeeft op welke manier zij gronden uitgeeft, aan wie en tegen welke prijs de gronden worden overgedragen. De gemeente geeft bouwkvavels uit ten behoeve van woningbouw en ten behoeve van bedrijventerrein.

De uitgifte van woningbouwkvavels aan particulieren door de gemeente vindt plaats via verkoop of erfpacht. Op de toewijzing van de woningbouwkvavels aan particulieren is het uitgiftebeleid voor woningbouwkvavels in de gemeente Steenwijkerland van toepassing.

Uitgangspunt in de gemeente is dat de woningbouwkvavels worden verkocht.

De particuliere koper heeft wel de mogelijkheid om te kiezen voor aankoop van de kavel dan wel te kiezen voor erfpacht. Erfpacht is een zakelijk recht dat de erfpachter de bevoegdheid geeft een onroerende zaak van een ander te houden en te gebruiken alsof hij zelf eigenaar is tegen betaling van een canon. De eigenaar behoudt het door het erfpachtrecht uitgekede eigendomsrecht (de zgn. bloot eigendom). In de gemeente wordt erfpacht via het instrument “Grondrente Nieuwe Stijl” gebruikt om het woningbezit te bevorderen. Hierbij wordt ervan uitgegaan dat de erfpachter tegen een vooraf vastgestelde koopsom later de bloot eigendom kan verkrijgen en zodoende uiteindelijk volledig eigenaar wordt. Erfpacht wordt hier gebruikt als financieringsinstrument. De erfpachter hoeft namelijk niet meteen de grondcomponent te financieren.

Er vindt ook uitgifte van woningbouwkvavels plaats ten behoeve van CPO (= Collectief particulier opdrachtgeverschap). Bij CPO gaan particulieren na aankoop van de gemeentelijke kvavels zich verenigen om in groepsverband en onder begeleiding van een CPO-begeleider de bebouwing te ontwikkelen en te realiseren.

De gebruikelijke uitgifteform van bedrijventerrein is de verkoop.

De gemeente kan ook bouwgrond uitgeven ten behoeve van ander gebruik, zoals maatschappelijke doeleinden.

Verkoop en uitgifte in erfpacht vindt plaats onder toepassing van algemene voorwaarden. In deze algemene voorwaarden is een bouwplicht opgenomen en een verbod om te mogen verkopen voordat de bebouwing gereed is.

De gebruikelijke uitgifteform van grond is de verkoop. Bij uitgifte van woningbouwkvavels kan de particuliere koper in beginsel ook kiezen voor erfpacht.

#### 4.7 Uitgifte- en grondprijzenbeleid

Vervallen: opgenomen in de nota Grondprijzenbeleid

## 5 Bedrijfsvoering en financiën

Onder een grondexploitatie wordt een gebiedsontwikkeling verstaan. Dit betekent een planologische functiewijziging van de betreffende grond of gebied. Bij grondexploitaties is sprake van projectfinanciering. De uitkomst van een grondexploitatie is idealiter realisatie van de ruimtelijke ontwikkeling en het geprognosticeerde resultaat.

Een planexploitatie is een ontwikkelingsplan met aanduiding van de gebieden waarbinnen werkzaamheden plaats vinden of zullen gaan vinden. Bij een planexploitatie is meestal geen sprake van een planologische functiewijziging van de daarin aanwezige grond of gebieden. Het gaat hierbij immers veelal om herontwikkeling en functieverbetering. Bij planexploitaties is sprake van verstrekte kredieten. De uitkomst van een planexploitatie is idealiter realisatie van het ontwikkelingsplan binnen het daartoe verstrekte krediet.

Zoals eerder aangegeven, hebben kredietprojecten (planexploitaties) steeds meer het karakter van gebiedsontwikkeling gekregen. Dat betekent dat het instrumentarium van het grondbedrijf wordt toegepast en dat daarmee ook risico's genomen worden. Het licht dan ook voor de hand dat planexploitaties dezelfde kaders meekrijgen als de grondexploitaties.

### 5.1 Grond- en planexploitatiekaart

De grondexploitatiekaart bevat alle grondexploitatiebegrotingen die door de gemeenteraad zijn vastgesteld.

Naast de grondactiviteiten worden er door het grondbedrijf namelijk ook investeringsprojecten uitgevoerd op basis van reeds door de raad toegekende kredieten. Deze investeringsprojecten worden ook wel aangeduid als planexploitaties. Hierbij wordt gewerkt overeenkomstig de kosten- en batenopzet van een grondexploitatie. Over de planexploitatiebegrotingen zal aan de raad worden gerapporteerd via Perspectiefnota en Najaarsnota. Het begrip dat hiervoor wordt gehanteerd is: Planexploitatiebegrotingen.

De planexploitatiekaart bevat een weergave van alle investeringsprojecten middels daartoe goedgekeurde kredieten door de gemeenteraad.

Voor een geografisch overzicht wordt verwezen naar bijlage I bij deze nota.

### 5.2 Risicomanagement

Risicomanagement is het op een systematische wijze procesmatig kwalificeren en kwantificeren van risico's en het formuleren van beheersmaatregelen. Het gaat om een instrument waarmee bepaald kan worden welke risico's er zijn, wat de kans is dat ze zich voordoen en wat het effect ervan kan zijn. Door risico's planmatig en integraal over alle projecten in kaart te brengen is voor de gemeente het totaal van alle risico's beter vast te stellen en daaropvolgend maatregelen te treffen voor de gemeente of per project. De methodiek die hier wordt gehanteerd heet de Risman-methode. Het wordt al vele jaren toegepast bij ruimtelijke projecten door overheden (Rijkswaterstraat, ProRail, gemeente Rotterdam).

Risicomanagement heeft tot doel:

- projectrisico's inzichtelijk en beheersbaar te maken;
- te zorgen dat risico's geen effect hebben op de uitvoering van bestaand beleid door het formuleren van beheersmaatregelen;
- aan de hand van het risicoprofiel een risicobepaling te doen van de risico's

de risicobepaling af te zetten tegen de weerstandscapaciteit teneinde zich te hebben op het weerstandsvermogen;

- bewust in termen van risico's te denken als onderdeel van beleidsprocessen.

Ten aanzien van risico's worden de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- risico's zijn inherent aan het ondernemerschap van een grondbedrijf;
- risicomangement richt zich op inschatting van acceptatie van risico's binnen de begrotingsgrenzen van een vastgestelde grond- of planexploitatie;
- voorzienbare risico's worden opgevangen binnen de betreffende grond- of planexploitatie;
- onvoorzienbare risico's worden gedekt door de reserve van het grondbedrijf.

Risicomangement is vooral een managementinstrument. Door toepassing van een op de Risman-methode gebaseerde analyse worden de projectleiders in staat gesteld risico's te erkennen en herkennen en heeft vooral tot doel in te schatten welke risico's binnen grond- en planexploitaties aanvaardbaar zijn.

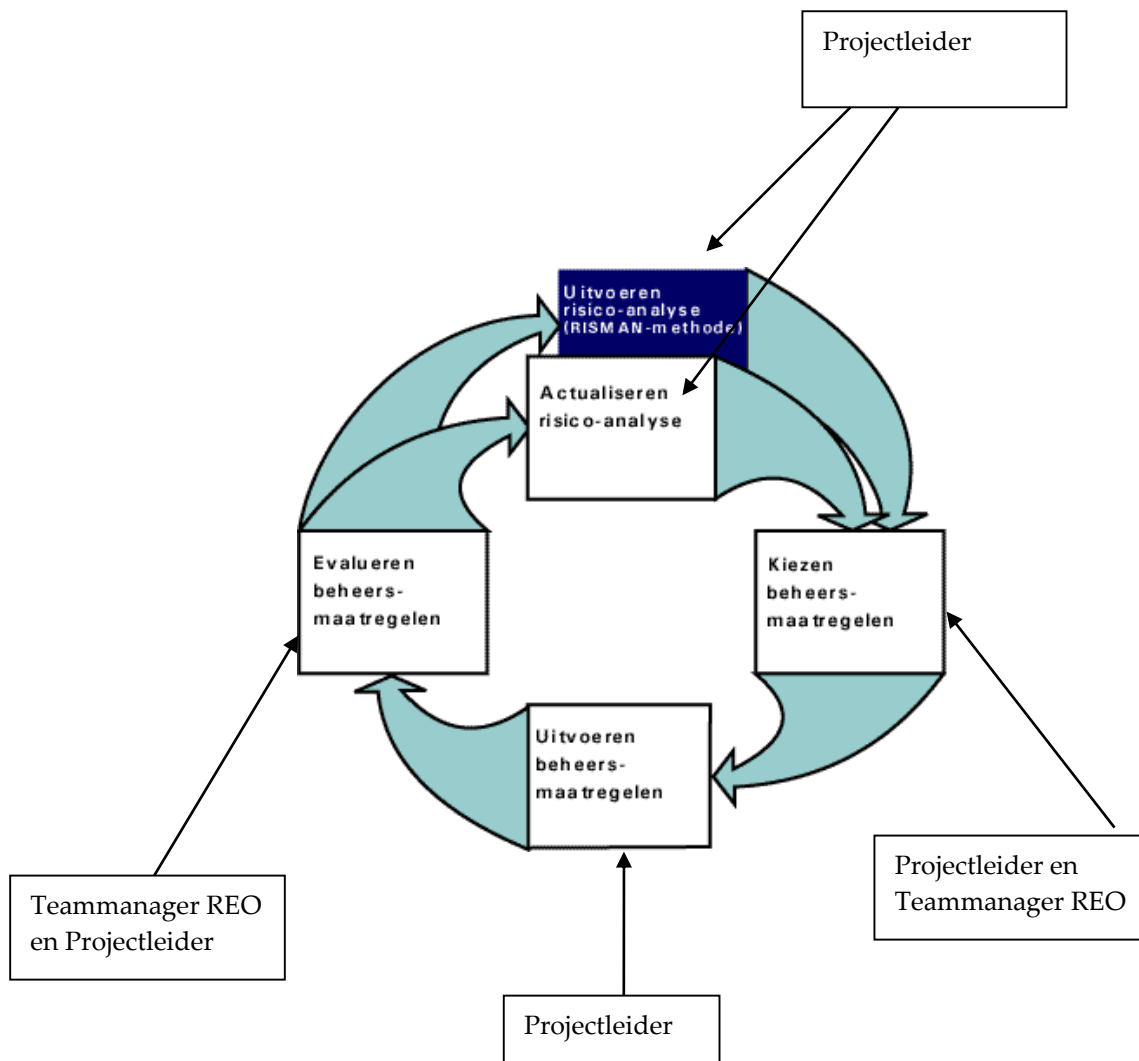
De risicocycclus 'begint' met een risicoanalyse en wordt binnen één en hetzelfde project bij de start van een nieuwe projectfase, bij een stand-van-zaken overzicht en bij grote veranderingen in de markt of omgeving opgesteld.

- Een risicoanalyse helpt bij het verkrijgen van een reëel beeld over de status van het project;
- Een risicoanalyse helpt bij het verkrijgen en behouden van het totaaloverzicht van het project;
- De projectleider denkt voor de ontwikkelingen en kansen uit en anticipeert;
- Het opstellen van een risicoanalyse zorgt voor meer structuur waardoor een project beter beheersbaar is; er wordt grip verkregen op zaken die niet mis mogen gaan.

Een risicoanalyse volgens de RISMAN-methode bestaat uit zes stappen:

1. Plan van aanpak opstellen, het plan van aanpak bestaat uit de vraagstelling, een afbakening en de werkvorm;
2. Inventariseren mogelijke risico's, vanuit meerdere invalshoeken; technisch, juridisch, ruimtelijk, financieel, organisatorisch, belanghebbenden, politiek, etc.;
3. Oorzaak – gevolg relaties bepalen, de kans van voordoen en de ernst van het risico worden ingeschat;
4. Risico's kwantificeren, door middel van een cijfer worden risico's gekwantificeerd en gekwalificeerd;
5. Beheersmaatregelen benoemen, preventieve maatregelen benoemen ter voorkoming of vermijding;
6. Risicorapportage opstellen, het resultaat van de ingevulde risicoanalyse.

Deze cyclus is in de hierna volgende figuur weergegeven.



*Figuur I Risicomanagement volgens de RISMAN-methode.*

Over de risicoanalyses wordt informatie aan management en bestuur verstrekt. Mochten risicoanalyses leiden tot noodzaak van aanvullende (financiële) dekking dan zullen voorstellen tot reservering van een extra buffer aan de ambtelijk en bestuurlijk opdrachtgever gedaan worden.

Het uitvoeren van deze risicoscan is nodig om risico's in kaart te brengen. Ten behoeve van deze nota is op alle lopende exploitaties een risicoscan uitgevoerd. De uitkomst hiervan is opgenomen in de vertrouwelijk bij deze nota aangeboden bijlage I.

### 5.3 Het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV)

Risicomanagement houdt direct verband met het weerstandsvermogen. Overeenkomend het BBV wordt deze informatie, voor zover niet marktgevoelig of bestuurlijk vertrouwelijk van aard, weergegeven in de § Weerstandsvermogen die bij de Programmabegroting en de Jaarrekening wordt

gepresenteerd. Overige informatie aangaande grond- en investeringsprojecten wordt eveneens overeenkomend het BBV weergegeven en gepresenteerd.

De commissie BBV heeft de afbakening, definiëring en verslaggevingsregels rondom grondexploitaties kritisch onder de loep genomen. De reden hiervoor is een aantal ontwikkelingen op het gebied van grondexploitaties. Namelijk: de forse afboekingen van gemeenten op grondposities in de afgelopen jaren, de aanbevelingen uit het rapport Vernieuwing BBV over transparantie en vergelijkbaarheid, en de aankomende Omgevingswet. Dit heeft geleid tot een voornemen om per 1 januari 2016 een aantal wijzigingen in het BBV door te voeren. Deze wijzigingen zullen invloed hebben op de grondexploitaties. Binnen de grondexploitaties zal worden voldaan aan de geldende regelgeving vanuit het BBV. Hierop zal op een actieve manier worden ingespeeld en waar mogelijk pro-actief worden gehandeld.

De notitie grondexploitatie van het BBV schrijft voor dat de realisatie van winst wordt uitgesteld tot daarover voldoende zekerheid bestaat. Dit betekent echter niet dat pas winst moet worden genomen bij het afsluiten van de betreffende grondexploitatie. Wanneer er voldoende zekerheid is, kan er tussentijds winst worden genomen. Binnen de grondexploitaties in Steenwijkerland zal winst worden genomen wanneer er sprake is van een negatieve boekwaarde (dus wanneer de reeds gerealiseerde verkopen, de reeds gemaakte kosten overtreffen) én de behoedzaam geraamde nog te verkrijgen verkoopopbrengsten zijn hoger dan de behoedzaam geraamde nog te maken laatste kosten. Op dat moment zal er winst worden genomen tot de boekwaarde 0 bedraagt.

Voorbeelden van verliesnemingen (tot en met jaarrekening 2014): Kornputkwartier, De Schans, Industrieterrein ter Steghstraat, Eeserwold, Oosterbroek, Blankenham en cpl Strategische voorraad. Voorbeelden van winstnemingen (tot en met jaarrekening 2014): Eesveen II, Woldmeenthe, Wanneperveen, Molenkampen, Ossenzijl (Hoofdstraat), Oostmeentherand, Schaarkampen.

#### 5.4 Weerstandscapaciteit

De weerstandscapaciteit bestaat uit alle middelen waarover de gemeente beschikt of kan beschikken om onvoorziene kosten te dekken en die gevolgen hebben voor de financiële positie van de gemeente. De weerstandscapaciteit voor de grondexploitaties wordt bepaald door de Algemene Reserve Grondbedrijf. De weerstandscapaciteit voor de planexploitaties wordt bepaald door de reservepositie van de algemene dienst en in het bijzonder de Algemene Reserve Buffer.

#### 5.5 Weerstandsvermogen

Het weerstandsvermogen geeft inzicht in de mate waarin de gemeente risico's verband houdende met grond- en planexploitaties kan opvangen met de weerstandscapaciteit.

#### 5.6 Financiële positie van het Grondbedrijf

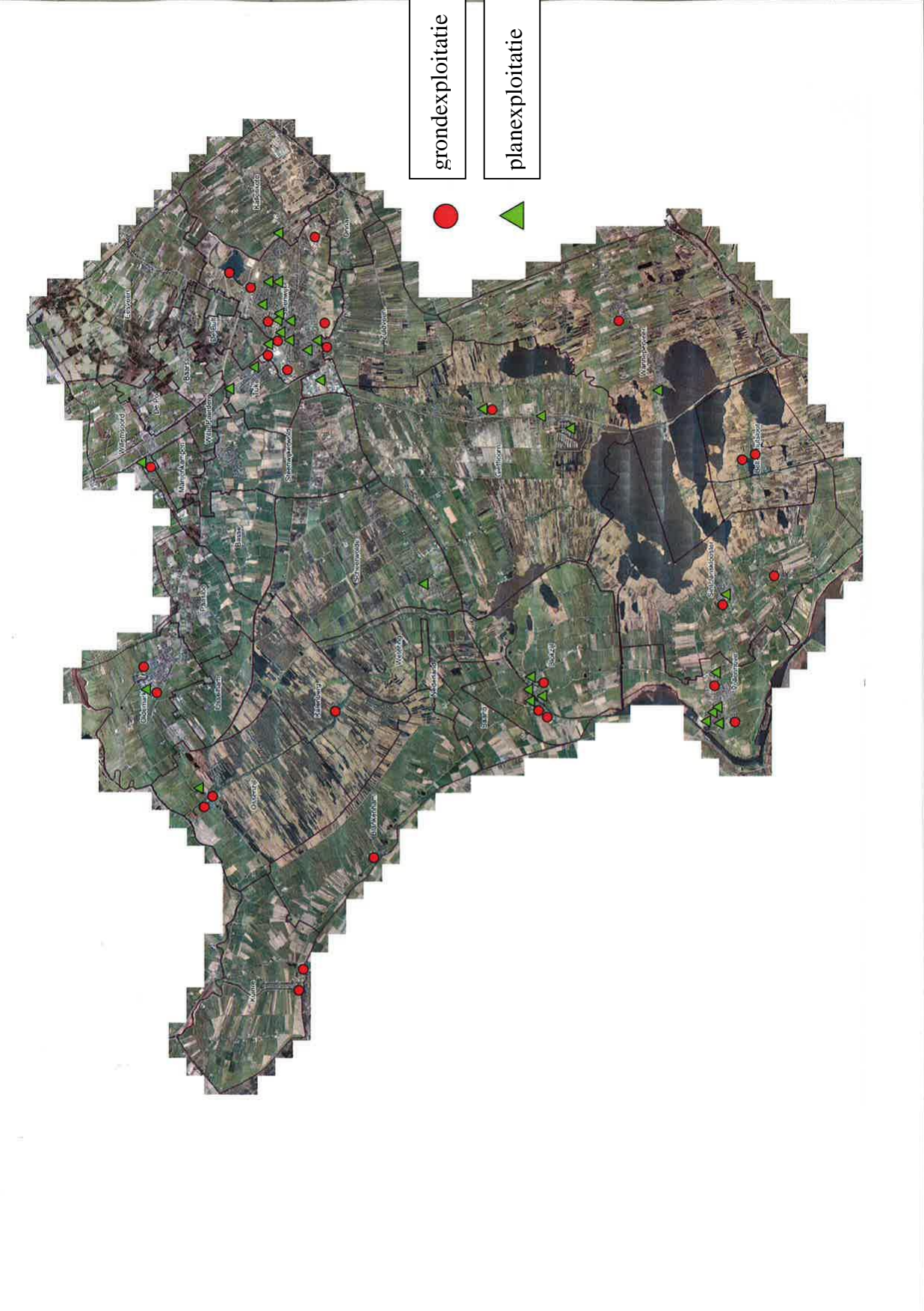
Bij deze nota is de bijlage Risicobepaling opgesteld. Deze ligt **vertrouwelijk** bij de griffie ter inzage.

Zoals hiervoor werd aangegeven is voor de risicobepaling gekeken naar BIE-gronden (I), NIEG-gronden (II) en planexploitaties. Voor een nadere toelichting op de berekende risico-omvang en de gehanteerde uitgangspunten wordt naar deze bijlage verwezen.

De omvang van de Algemene Reserve Grondexploitatie per 1 januari 2015 is toereikend om risico's in verband met grondexploitaties op te vangen.



# Bijlage I Grond- en planexploitatiekaart



**Vertrouwelijk**

## **Bijlage II Risicobepaling grond- en planexploitatie**

Bij deze nota is de bijlage Risicobepaling opgesteld. Deze ligt vertrouwelijk bij de griffie ter inzage.

Voor een nadere toelichting op de berekende omvang en de gehanteerde uitgangspunten wordt naar deze vertrouwelijke bijlage verwezen.