

Kadernota Grondbeleid 2010
ter uitvoering van het Omgevingsplan Flevoland 2006

Inhoudsopgave

Inleiding.....	3
Hoofdstuk 1 – Grondbeleid en regelgeving en beleid	4
1.1 – Europese en nationale regelgeving en beleid	4
1.1.1 <i>Europese regelgeving</i>	4
1.1.2 <i>Nationale regelgeving</i>	4
1.1.3 <i>Landelijk beleid</i>	4
1.2 – Provinciale beleidsdocumenten	4
1.2.1 <i>Omgevingsplan Flevoland 2006</i>	4
1.2.2 <i>Nota Mobiliteit Flevoland</i>	4
1.2.3 <i>Provinciaal Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport</i>	5
1.2.4 <i>Provinciaal Meerjarenprogramma Landelijk Gebied</i>	5
1.2.5 <i>Bestuursovereenkomst Investeringsbudget Landelijk Gebied</i>	5
1.2.6 <i>Aansturingsprotocol Provincies – Dienst Landelijk Gebied</i>	5
1.2.7 <i>Prestatieovereenkomst Dienst Landelijk Gebied – Provincie Flevoland</i>	5
1.2.8 <i>Handelingskader Grond</i>	5
1.2.9 <i>Aankoopstrategieplannen</i>	5
1.2.10 <i>Structuurvisie OostvaardersWold</i>	5
1.2.11 <i>Verordening Groenblauwe zone</i>	5
1.2.12 <i>Afspraken met het Rijk over de inzet van ‘Domeingronden’</i>	5
Hoofdstuk 2 – Grondbeleid en instrumentarium	6
2.1 - Vormen van grondbeleid.....	6
2.2 - Planologisch instrumentarium	6
2.2.1 <i>Provinciale structuurvisie</i>	6
2.2.2 <i>Provinciaal inpassingsplan</i>	6
2.2.3 <i>Provinciaal voorbereidingsbesluit</i>	6
2.2.4 <i>Provinciaal projectbesluit</i>	7
2.2.5 <i>Provinciale verordening</i>	7
2.2.6 <i>Provinciale aanwijzing</i>	7
2.3 - Grondverwervingsinstrumentarium	7
2.3.1 <i>Provinciaal voorkeursrecht</i>	7
2.3.2 <i>Minnelijke grondverwerving</i>	7
2.3.3 <i>Onteigening</i>	7
Hoofdstuk 3 – Grondbeleid en financieel kader	9
3.1 – Wegen, Verkeer en Vervoer (de provincie als verwerver)	9
3.2 – OostvaardersWold (de provincie als gebiedsregisseur)	10
3.3 – OMALA NV (de provincie als participant in gebiedsontwikkeling).....	10
Hoofdstuk 4 – Grondbeleidsuitgangspunten	12
4.1 - Beleidsuitgangspunten taakgebonden grondbeleid.....	12
4.2 - Beleidsuitgangspunten gebiedsgericht grondbeleid	12

Inleiding

Provinciaal grondbeleid

Het provinciale grondbeleid stelt kaders voor provinciaal handelen op de grondmarkt. Doel van dit beleid is het tegen aanvaardbare prijzen tijdig beschikbaar krijgen van voor de realisering van beoogde ruimtelijke plannen noodzakelijke gronden.

Inmiddels heeft Provincie Flevoland haar grondbeleid vastgelegd in verschillende kaderstellende documenten, waaronder het Omgevingsplan Flevoland 2006, de Nota Mobiliteit Flevoland, het Provinciaal Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport en het Provinciaal Meerjarenprogramma Landelijk Gebied. De hierin geformuleerde beleidsuitgangspunten zijn samengevat in voorliggende Kadernota Grondbeleid 2010.

Een Nota Grondbeleid

In het *Hoofdlijnenakkoord 2007-2011 "Flevoland: dynamiek in balans"* is vastgelegd dat tijdens de huidige collegeperiode de uitvoering van het *Omgevingsplan Flevoland 2006* centraal staat. Grondbeleid is in het Omgevingsplan aangemerkt als één van de in totaal vijftien punten waarop het Omgevingsplan nader dient te worden uitgewerkt. Gedeputeerde Staten verwoorden dit in het Hoofdlijnenakkoord als volgt:

Bij een actieve rol op het gebied van gebiedsontwikkeling hoort een adequaat instrumentarium. Dit is in eerste instantie gericht op het bij elkaar brengen van relevante publieke en private partijen. We leggen ons grondbeleid vast in een nota en geven de uitvoering per project vorm in samenwerking met Domeinen, Dienst Landelijk Gebied en private partners.

Inwerkingtreding Wet ruimtelijke ordening

De inwerkingtreding van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening met ingang van 1 juli 2008 is een extra aanleiding voor het opstellen van de Kadernota Grondbeleid. Met deze Wet, waarin is geregeld hoe ruimtelijke plannen tot stand komen, heeft de provincie een aantal nieuwe planologische bevoegdheden en bijbehorende instrumenten aangereikt gekregen.

Leeswijzer

Deze Kadernota bestaat uit vier hoofdstukken:

- Hoofdstuk 1 geeft een beknopt overzicht van wet- en regelgeving en beleid van belang voor het formuleren van provinciaal grondbeleid en brengt bestaande provinciale beleidsdocumenten in beeld;
- Hoofdstuk 2 beschrijft de twee verschillende vormen grondbeleid die de provincie voert, en de instrumenten die de provincie tot haar beschikking heeft ten behoeve van de uitvoering van het grondbeleid;
- Hoofdstuk 3 geeft in kort bestek de financiële consequenties van het grondbeleid weer;
- Hoofdstuk 4 behelst een beknopte samenvatting van de huidige provinciale uitgangspunten ten aanzien van het grondbeleid.

Hoofdstuk 1 - Grondbeleid en regelgeving en beleid

In dit hoofdstuk wordt een beknopt overzicht gegeven van wet- en regelgeving en beleid dat dient te worden betrokken bij het formuleren van provinciaal grondbeleid. Daarnaast worden de bestaande provinciale beleidsdocumenten in verband met grondbeleid in beeld gebracht.

1.1 - Europese en nationale regelgeving en beleid

1.1.1 Europese regelgeving

Europese regelgeving speelt in toenemende mate een rol bij het grondbeleid dat overheden mogen voeren. Europa kent onder andere regelgeving op het gebied van staatssteun, aanbesteding en transparantie.

1.1.2 Nationale regelgeving

Wet ruimtelijke ordening

De Wet ruimtelijke ordening is op 1 juli 2008 in werking getreden ter vervanging van de oude Wet op de Ruimtelijke Ordening. De Wet regelt hoe ruimtelijke plannen tot stand komen en welke bestuurslaag voor welke ruimtelijke plannen verantwoordelijk is. Ook regelt de Wet de verhoudingen tussen de verschillende overheden en bestuursorganen in Nederland.

Onteigeningswet

De Onteigeningswet uit 1851 reguleert de onteigening van gronden door de overheid. De Onteigeningswet heeft daartoe een aantal zogenaamde titels geformuleerd op basis waarvan een onteigeningsprocedure kan worden gestart.

Wet Inrichting Landelijk Gebied

De Wet inrichting landelijk gebied, die op 1 januari 2007 in werking is getreden, regelt de verdeling van bevoegdheden tussen Rijk en provincies bij de vaststelling, financiering en uitvoering van het gebiedsgerichte beleid. Voorheen waren deze regels vastgelegd in de Landinrichtingswet.

1.1.3 Landelijk beleid

Nota Ruimte

De Nota Ruimte is een strategische nota waarin het nationaal ruimtelijk beleid is ondergebracht. Het bevat de visie van het kabinet op de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland en bevat de ruimtelijke bijdrage aan een sterke economie, een veilige en leefbare samenleving en een aantrekkelijk land. Het schept ruimte voor ontwikkeling uitgaande van het motto 'decentraal wat kan, centraal wat moet' en verschuift het accent van het stellen van ruimtelijke beperkingen naar het stimuleren van gewenste ontwikkelingen. De nota ondersteunt gebiedsgerichte ontwikkeling.

1.2 - Provinciale beleidsdocumenten

De afgelopen jaren is een aantal kaderstellende documenten opgesteld waarin het vigerende grondbeleid is beschreven en gemaakte beleidskeuzes zijn verantwoord. Deze paragraaf geeft een overzicht van deze documenten.

1.2.1 Omgevingsplan Flevoland 2006

In het Omgevingsplan Flevoland 2006 is het integrale omgevingsbeleid voor de provincie Flevoland voor de periode 2006-2015 vastgelegd, met een doorkijk naar 2030.

1.2.2 Nota Mobiliteit Flevoland

De Nota Mobiliteit is een uitwerking van het Omgevingsplan Flevoland 2006 voor het onderdeel verkeer en vervoer, en vormt –onder meer- het kader voor het hierna te bespreken Provinciaal Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport.

1.2.3 Provinciaal Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport

Het PMIT bevat een middellange termijnplanning (planningshorizon is vijf jaar) van de projecten en activiteiten op het gebied van infrastructuur en mobiliteit van de provincie.

1.2.4 Provinciaal Meerjarenprogramma Landelijk Gebied

Het p-MJP “*Volop kansen in Flevoland*” is gebaseerd op het Omgevingsplan Flevoland 2006 en beschrijft de uitvoering van het gebiedsgerichte beleid van Flevoland: een samenhangende verwerving, inrichting en beheer in het landelijk gebied ten behoeve van water, landbouw, natuur, plattelandseconomie, recreatie en toerisme, landschap, cultuurhistorie, milieu en bodem.

1.2.5 Bestuursovereenkomst Investeringsbudget Landelijk Gebied

De doelen uit het p-MJP worden grotendeels gefinancierd met rijksmiddelen, die bijeen zijn gebracht in één ontschot budget, het Investeringsbudget Landelijk Gebied. In deze bestuursovereenkomst zijn de afspraken tussen het Ministerie van LNV en provincie Flevoland over het Flevolandse aandeel in het totale ILG-budget vastgelegd.

1.2.6 Aansturingsprotocol Provincies – Dienst Landelijk Gebied

Bij de realisatie van de doelen in het p-MJP maakt de provincie gebruik van de diensten van de Dienst Landelijk Gebied. In dit aansturingsprotocol zijn de werkafspraken tussen de provincies en de Dienst Landelijk Gebied vastgelegd.

1.2.7 Prestatieovereenkomst Dienst Landelijk Gebied – Provincie Flevoland

Naast bovengenoemd aansturingsprotocol, dat voor alle provincies geldt, zijn specifieke prestatieafspraken tussen de individuele provincies en Dienst Landelijk Gebied vastgelegd in een ‘prestatieovereenkomst’.

1.2.8 Handelingskader Grond

Het *Handelingskader Grond* bevat de langjarige afspraken tussen de provincie en Dienst Landelijk Gebied over de handelwijze bij aankoop, tijdelijk beheer en verkoop van gronden, en de wijze van omgaan met het grondprijsbeleid in het kader van het Investeringsbudget Landelijk Gebied.

1.2.9 Aankoopstrategieplannen

Voor de aankoop van gronden in het kader van de realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) heeft de provincie Flevoland in overleg met Dienst Landelijk Gebied een aankoopstrategie bepaald, die is vastgelegd in twee aankoopstrategieplannen: het Aankoopstrategieplan OostvaardersWold en het Aankoopstrategieplan Overige EHS.

1.2.10 Structuurvisie OostvaardersWold

De structuurvisie voor OostvaardersWold beschrijft en onderbouwt het ontwerp voor OostvaardersWold en geeft het streefbeeld voor de inrichting van het plangebied weer. Daarnaast beschrijft de structuurvisie de randvoorwaarden voor inrichting van het plangebied in een Programma van Eisen.

1.2.11 Verordening Groenblauwe zone

De verordening Groenblauwe Zone is een voorbereiding op toekomstige bestemmingsplannen voor het natuur- en recreatiegebied OostvaardersWold. Doel van de verordening is een kader te bieden voor de realisatie van OostvaardersWold en tevens te voorkomen dat het gebied minder geschikt wordt voor realisatie.

1.2.12 Afspraken met het Rijk over de inzet van ‘Domeingronden’

RVOB (voorheen: Domeinen) is namens het Rijk eigenaar van grote delen van de agrarische gronden in de provincie Flevoland. In de afgelopen jaren heeft het Rijk veel van deze gronden verkocht aan erfpachters, behalve zogenaamde ‘strategische gronden’, waarop nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen werden verwacht. Om gebiedsgericht grondbeleid te kunnen voeren heeft de provincie een aantal praktische afspraken met het Rijk gemaakt over deze zogenaamde ‘Domeingronden’.

Hoofdstuk 2 - Grondbeleid en instrumentarium

In dit hoofdstuk worden het taakgebonden en het gebiedsgerichte grondbeleid geïntroduceerd. Daarnaast wordt het instrumentarium beschreven, met behulp waarvan de provincie haar grondbeleid kan uitvoeren.

2.1 - Vormen van grondbeleid

De provincie Flevoland voert twee vormen van grondbeleid:

- *Taakgebonden* grondbeleid, gericht op realisatie van nieuwe dan wel aanpassing van bestaande provinciale infrastructuur. Hierbij koopt de provincie zelf actief gronden aan.
- *Gebiedsgericht* grondbeleid, gericht op het realiseren van provinciale strategische doelen, zoals vastgelegd in het Omgevingsplan Flevoland 2006. Uitgangspunt hierbij is dat per ontwikkelingsproject wordt gezien welk instrument daartoe zal worden ingezet. De provincie koopt tot op heden zelf geen gronden aan, maar coördineert de samenwerking tussen de betrokken gebiedspartijen.

2.2 - Planologisch instrumentarium

Met de inwerkingtreding van de Wet ruimtelijke ordening is het grondbeleidsinstrumentarium dat de provincie tot haar beschikking heeft, uitgebreid. In deze paragraaf wordt een overzicht gegeven van de instrumenten die de provincie bevoegd -en in voorkomende gevallen verplicht- is in te zetten in het kader van haar grondbeleid.

2.2.1 Provinciale structuurvisie

De provincie is gehouden haar beleid neer te leggen in één of meer structuurvisies. Een structuurvisie is een strategisch document en bevat de hoofdlijnen van voorgenomen gebiedsontwikkeling en de hoofdzaken van door de provincie te voeren ruimtelijk beleid. Ook gaat de structuurvisie in op de manier waarop Provinciale Staten die voorgenomen ontwikkeling denken te gaan verwezenlijken.¹ Daarnaast biedt de Wet ruimtelijke ordening de mogelijkheid om voor een bepaald gebied of een bepaald thema een structuurvisie vast te stellen. Het *Omgevingsplan Flevoland 2006* fungeert momenteel als de structuurvisie voor Flevoland.

2.2.2 Provinciaal inpassingsplan

Als provinciale belangen dat met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maken, is de provincie bevoegd om een provinciaal inpassingsplan vast te stellen. Provinciale Staten kunnen, na advies van de betrokken gemeenteraad, voor de betrokken gronden een inpassingsplan vaststellen met uitsluiting van de bevoegdheid van de gemeenteraad om voor die gronden een bestemmingsplan vast te stellen. De functie van een inpassingsplan is gelijk aan die van een bestemmingsplan: in het plan wordt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening de bestemming van de in het inpassingsplan begrepen grond aangewezen, en worden regels gegeven met het oog op die bestemming.² Het provinciaal inpassingsplan wordt geacht deel uit te maken van het bestemmingsplan of de bestemmingsplannen waarop het betrekking heeft. Het provinciaal inpassingsplan kan worden beschouwd als een nadere detaillering van de provinciale structuurvisie.

2.2.3 Provinciaal voorbereidingsbesluit

Ter voorbereiding op het opstellen van een provinciaal inpassingsplan, een provinciale omgevingsvergunning voorzien van een goede ruimtelijke onderbouwing (voorheen projectbesluit), een provinciale verordening of een proactieve aanwijzing bij een gemeentelijk bestemmingsplan, kan de provincie een provinciaal voorbereidingsbesluit nemen.

Om te voorkomen dat een bij een voorbereidingsbesluit aangewezen gebied minder geschikt wordt voor de verwezenlijking van de nieuwe bestemming, kan bij het voorbereidingsbesluit worden

¹ Wet ruimtelijke ordening, artikel 2.2

² Wet ruimtelijke ordening, artikel 3.1

bepaald dat het verboden is het gebruik van daarbij aangewezen gronden of bouwwerken te wijzigen.³

2.2.4 Provinciaal projectbesluit

Per 1 oktober 2010 is de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht in werking getreden. Het projectbesluit in de zin van de Wet ruimtelijke ordening is daarmee komen te vervallen en deel gaan uitmaken van de omgevingsvergunning in de zin van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. Voor een activiteit in strijd met het bestemmingsplan of beheerverordening kan in deze nieuwe situatie een omgevingsvergunning worden verleend, onder de voorwaarden dat de activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening en dat de omgevingsvergunning een goede ruimtelijke onderbouwing (het oude projectbesluit) bevat.⁴

2.2.5 Provinciale verordening

Bij provinciale verordening kan worden bepaald dat Gedeputeerde Staten, met inachtneming van de bij de verordening te geven regels, ontheffing kunnen verlenen van diezelfde regels.⁵ Het betreft regels die noodzakelijk zijn om te voorkomen dat in de verordening begrepen gronden of bouwwerken minder geschikt worden voor de verwezenlijking van het doel van de verordening zolang geen inpassingsplan, bestemmingsplan of beheersverordening in werking is getreden. De provincie kan gemeenten met een provinciale verordening verplichten om binnen een in de verordening bepaalde periode bestemmingsplannen vast te stellen voor het gebied waarop de verordening betrekking heeft.

2.2.6 Provinciale aanwijzing

Gedeputeerde Staten zijn bevoegd de gemeenteraad een aanwijzing te geven om binnen een daarbij te bepalen termijn een bestemmingsplan vast te stellen, overeenkomstig daarbij gegeven voorschriften omtrent de inhoud van dat bestemmingsplan.⁶ De provincie kan een dergelijke aanwijzing proactief geven (vóór het bestemmingsplan door de gemeente wordt vastgesteld), of reactief (na vaststelling gemeentelijk bestemmingsplan).

2.3 - Grondverwervingsinstrumentarium

2.3.1 Provinciaal voorkeursrecht

Provinciale Staten kunnen onder voorwaarden een provinciaal voorkeursrecht vestigen op gronden die mogelijk op enig moment dienen te worden aangekocht.

2.3.2 Minnelijke grondverwerving

Provincie Flevoland streeft ernaar om gronden ten behoeve van de realisatie van provinciale infrastructuur zowel als van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) minnelijk te verwerven. Grondverwerving ten behoeve van infrastructuur, of concreet: ten behoeve van PMIT-projecten, vindt plaats op basis van volledige schadeloosstelling. Grondverwerving ten behoeve van de Ecologische Hoofdstructuur vindt plaats op basis van agrarische waarde. Grondverwerving ten behoeve van het OostvaardersWold is overigens een uitzondering op deze hoofdregel. In het OostvaardersWold is sprake van een dusdanig bijzondere verwervingsproblematiek, dat de grondverwerving hier op basis van een volledige schadeloosstelling plaatsvindt.⁷

2.3.3 Onteigening

Als grondverwerving op minnelijke basis niet tot het gewenste resultaat leidt, kan de provincie onder bepaalde voorwaarden een onteigeningsprocedure in gang zetten.

De Onteigeningswet biedt de volgende bases voor onteigening:

- *Titel II-onteigening*: onteigening ten behoeve van de realisatie van provinciale infrastructuur⁸;

³ Wet ruimtelijke ordening, artikel 3.7

⁴ Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, artikel 2.12, eerste lid, onderdeel a, onder 3°

⁵ Wet ruimtelijke ordening, artikel 4.1

⁶ Wet ruimtelijke ordening, artikel 4.2

⁷ Handelingskader Grond, p. 4.

⁸ Onteigeningswet, artikel 62, titel II.

- *Titel IV-onteigening*: onteigening ter uitvoering van een gemeentelijk bestemmingsplan of gemeentelijke omgevingsvergunning dan wel een inpassingsplan of provinciale omgevingsvergunning⁹;
- *Titel VII-onteigening*: onteigening ter uitvoering van een landinrichtingsplan.

Administratieve procedure

Een onteigeningsprocedure bestaat uit twee fasen: een administratieve procedure en een gerechtelijke procedure. Op de administratieve procedure is de zogenaamde uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing. Voor de aanvang van de administratieve fase van de onteigeningsprocedure is een noodzakelijke voorwaarde dat minnelijk overleg wordt gevoerd, waarvan verslag wordt gemaakt.

Deze procedure start met het ter visie leggen van een ontwerp-onteigeningsplan. Belanghebbenden kunnen gedurende deze periode hun bezwaren mondeling dan wel schriftelijk kenbaar maken bij het bestuursorgaan (de Kroon) dat het ontwerp-besluit tot onteigenen heeft genomen. De Kroon besluit pas na kennisneming van de ingediende zienswijzen of daadwerkelijk wordt overgegaan tot onteigenen. De administratieve procedure eindigt met dit onteigeningsbesluit, het zogenaamde Koninklijk Besluit dat door de Kroon wordt genomen.

Gerechtelijke procedure

Na de administratieve procedure kan de gerechtelijke procedure bij de rechtbank in gang worden gezet. Dagvaarding van de te onteigenen partijen dient plaats te vinden binnen twee jaar na dagtekening van het Koninklijk Besluit, op straffe van verval. Zowel het bestuursorgaan als de te onteigenen partijen mogen met ondersteuning van een advocaat en een andere deskundige hun zaak voor de rechtbank bepleiten. De rechter spreekt in deze procedure –al dan niet- de onteigening uit en stelt het bedrag van de schadeloosstelling vast. Dit gebeurt over het algemeen pas nadat de rechtbank de te onteigenen grond heeft bezichtigd, in bijzijn van een aangestelde commissie van deskundigen.

Schadebegroting

Noodzakelijke voorwaarde voor een onteigeningsbesluit is een reëel financieel aanbod in het minnelijke traject. Dit minnelijke bod hoeft geen volledige schadeloosstelling te behelzen. In het geval van onteigening heeft de te onteigenen partij wél recht op volledige schadeloosstelling. Dit betekent dat de verkoper niet alleen recht heeft op de vermogenswaarde van de te onteigenen grond, maar dat ook eventuele inkomensschade of herinvesteringschade voor een vergoeding in aanmerking komt. Het uitgangspunt bij onteigening is dat de onteigende partij niet voor- of achteruit mag gaan in inkomens- dan wel vermogenspositie. In de praktijk wordt in geval van grondverwerving ten behoeve van PMIT-projecten ook in het minnelijk traject volledige schadeloosstelling geboden.

⁹ Onteigeningswet, artikelen 77 en 78, titel IV. Als gevolg van de Crisis- en herstelwet, die op 31 maart 2010 in werking is getreden, is de provincie ook bij een onteigening op basis van titel IV bevoegd een verzoek tot onteigening bij de Kroon in te dienen.

Hoofdstuk 3 – Grondbeleid en financieel kader

In dit hoofdstuk wordt toegelicht hoe het provinciale grondbeleid zich vertaalt in ruimtelijke projecten met een operationeel financieel kader om te kunnen sturen, bewaken en beheersen. Het provinciale grondbeleid stelt kaders voor een gerichte interventie van de provincie op de provinciale grondmarkt, met als doel het door Provinciale Staten vastgesteld ruimtelijk beleid uit te voeren. Grondbeleid wordt ingezet als instrument, om de ruimtelijke doelstellingen van de provincie te realiseren.

De financieel-economische kennis en borging op het gebied van provinciaal grondbeleid ligt bij de lijnorganisatie, waarbij de portefeuillehouder Grondzaken eindverantwoordelijk bestuurder is. Bij het opzetten van het provinciale grondbeleid is uitgegaan van de aanwezige expertise en de inmiddels onderkende noodzaak tot het ontwikkelen van extra expertise bij de bestaande diensten.

De inzet van provinciale middelen ten behoeve van het zowel taakgebonden alsmede gebiedsgericht grondbeleid betekent dat per project inzicht vereist is in onder meer:

- het ruimtelijk plan dat provincie en/of andere partijen willen ontwikkelen;
- het verwervingsplan dat provincie en/of andere partijen willen uitvoeren;
- de vorm van (risico)participatie van de provincie in het betreffende project;
- de totale verwervingskosten die met het plan zijn gemoeid;
- de totale kosten en opbrengsten van het plan;
- mogelijk te ontvangen en voor grondverwerving in te zetten subsidies of vereveningsbijdragen;
- de termijn waarop opbrengsten, subsidies en bijdragen te realiseren zijn;
- de bijkomende kosten, zoals rente, beheerskosten en apparaatskosten;
- de onzekerheden en benodigde risicomarges in de vorm van een risicoprofielen per project.

- ***Taakgebonden grondbeleid***

3.1 - Wegen, Verkeer en Vervoer (de provincie als verwerver)

In het Omgevingsplan Flevoland 2006 heeft de provincie haar ambitie ten aanzien van de realisatie van nieuwe en aanpassingen van bestaande provinciale infrastructuur vastgelegd.¹⁰ In bepaalde gevallen heeft de provincie voor deze projecten grond nodig, die op dat moment bij derden in eigendom is. De afdeling Wegen, Verkeer en Vervoer (WVV) verworft gronden ten behoeve van infrastructurele projecten in principe door middel van minnelijke verwerving. Gericht op realisatie van nieuwe dan wel aanpassing van bestaande provinciale infrastructuur, koopt de provincie zelf actief gronden aan. Alle geplande infrastructurele projecten zijn beschreven in het Provinciaal Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport PMIT. Per project is daarbij aangegeven of er grond dient te worden verworven. De afdeling Wegen, Verkeer en Vervoer legt bij aanvang van ieder PMIT-project, waarbij gronden moeten worden verworven, vooraf de interne aankoopstrategie vast in een startdocument met kaders en randvoorwaarden. Per project wordt er in de aankoopstrategie - gelet op de lange duur van een onteigeningsprocedure - parallel met het minnelijke traject het onteigeningstraject opgestart. Er wordt echter pas overgegaan tot daadwerkelijke onteigening als het minnelijke traject niet tot het gewenste resultaat heeft geleid. Naast het voordeel van een kortere realisatietermijn is er tevens sprake van een financieel voordeel door besparing van proceskosten, rentekosten etc.

- ***Gebiedsgericht grondbeleid***

Gebiedsgericht grondbeleid is gericht op het realiseren van provinciale strategische doelen, zoals vastgelegd in het Omgevingsplan Flevoland 2006. Uitgangspunt hierbij is dat per ontwikkelingsproject wordt gezien welk instrumentarium daartoe zal worden ingezet. Tevens wordt voor elk project een risicomanagementcyclus opgezet;

¹⁰ Omgevingsplan Flevoland 2006, paragraaf 3.4.1 (Verkeer en Vervoer)

- Formuleren van doelstellingen;
- Inventarisatie en analyse van potentiële risico's;
- Actualisatie risicoanalyse;
- Monitoring;
- Evalueren van beheersmaatregelen;
- Kiezen en uitvoeren van beheersmaatregelen.

3.2 - OostvaardersWold (de provincie als gebiedsregisseur)

Het project OostvaardersWold is zijn derde en laatste fase ingegaan: de realisatiefase die loopt van oktober 2009 tot en met december 2014. De provincie Flevoland is als gebiedsregisseur financieel verantwoordelijk voor het scheppen van de randvoorwaarden om te komen tot de integrale gebiedsontwikkeling Oostvaarderswold. Voor de ontwikkeling van het OostvaardersWold is een aparte projectorganisatie opgezet.

De grootste kostenposten in de totale investeringskosten zijn de grondverwerving, de ecoducten en het grondverzet. Een project als het OostvaardersWold heeft zich in de provincie nog niet eerder voorgedaan qua omvang en opgave.

De Grondverwerving voor het OostvaardersWold is gestart in 2006. Na vaststelling van de structuurvisie voor het OostvaardersWold is in 2010 een omslag gemaakt naar actieve verwerving. Door de provincie is besloten om na uiterste inspanning het instrument onteigening in te zetten. Hierdoor is het mogelijk geworden, dat de vergoedingen welke worden betaald bestaan uit een volledige schadeloosstelling, gebaseerd op agrarische waarde en gebaseerd op de regels die daartoe in de Onteigeningswet zijn gesteld.

Het inpassingsplan OostvaardersWold is weliswaar een ontwikkelingsgericht inpassingsplan, maar dit plan maakt geen bouwplannen mogelijk als bedoeld artikel 6.2.1 Besluit ruimtelijke ordening. Ook het bepalen van een tijdvak, fasering of het stellen van nadere eisen is niet aan de orde. Het vaststellen van een exploitatieplan is daarmee niet nodig. De financiële haalbaarheid van de uitvoering van dit inpassingsplan wordt gewaarborgd door een aantal partijen.

- Het ministerie van LNV is verantwoordelijk voor het realiseren van de robuuste verbindingszone met een omvang van 1.125 ha, zoals schriftelijk vastgelegd in de brieven van 10 en 16 september 2008.
- Op 18 december 2009 is een samenwerkingsovereenkomst gesloten tussen een aantal partijen. Deze partijen (het waterschap Zuiderzeeland, de gemeenten Zeewolde en Lelystad, Staatsbosbeheer en provincie Flevoland) hebben met deze overeenkomst afspraken gemaakt, die de realisatie van het OostvaardersWold mogelijk maken. Het gaat onder meer om afspraken over de rollen van de diverse partijen in het vervolgtraject en de financiën.

Risicomanagement vormt een structureel onderdeel van het project Oostvaarderswold.

3.3 - OMALA NV (de provincie als participant in gebiedsontwikkeling)

OMALA NV is een regionale ontwikkelingsmaatschappij die zich nog in een startfase bevindt. Vooruitlopend op de te verwachten ontwikkeling van Lelystad Airport is de Ontwikkeling Maatschappij Airport Lelystad Almere NV opgericht (Omala NV). Het betreft de ontwikkeling van een bedrijvenpark nabij de luchthaven Lelystad. OMALA heeft een NV en CV structuur, waarbij de drie partijen (Lelystad, Almere en Flevoland) elk 33,3% aandeelhouder zijn van de NV (elk 25 aandelen) en commanditaire (stille) vennoten zijn van de CV. De NV treedt op als beherende vennoot voor de CV. Deze constructie typeert zich als toezicht op afstand waarbij minimale bemoeienis is met de dagelijkse operatie. De governance-structuur bepaalt hoe OMALA bestuurd gaat worden. Deze

structuur is vastgelegd in de samenwerkingsovereenkomst en de oprichtingsakte C.V. Daarnaast is er een aparte notitie geschreven over de governance-structuur van OMALA¹¹. In de business case van OMALA NV wordt uitgegaan van een grondverwerving van 490 ha. Als aankoopgebied. Tot en met 2031 zal naar verwachting 215 ha worden ontwikkeld (uitgeefbaar terrein). Een deel van de aangekochte gronden zal weer als landbouwgrond worden ingezet. De business case voldoet als geheel aan de eis van een positief resultaat. In de plannen zijn risicoreserveringen opgenomen. Voor de financiering is ervan uitgegaan dat de aandeelhouders naast eigen vermogen ook leningen afsluiten voor OMALA en zo voor het vreemd vermogen zorgen. Het grondbeleid is verder uitgewerkt in het grondexploitatieplan. Uitgangspunten zijn dat de grond door de CV wordt verworven en door de NV wordt ontwikkeld en uitgegeven. OMALA zal de uitgifte van de gronden op zich nemen. Bij de uitgiftestrategie zal nader vastgesteld worden of erfpacht een geschikt instrument is om het functioneren van het businesspark op langere termijn te borgen. In het grondexploitatieplan wordt uitgegaan van uitgifte in eigendom. Risicomanagement vormt een structureel onderdeel van het project OMALA.

¹¹ Corporate Governance Omala NV/CV, Hb 957270

Hoofdstuk 4 - Grondbeleidsuitgangspunten

Dit hoofdstuk beschrijft de beleidsuitgangspunten die provincie Flevoland de afgelopen jaren heeft geformuleerd op het gebied van grondbeleid. Deze keuzes passen binnen de wettelijke kaders en zijn vastgelegd in de provinciale beleidsdocumenten, zoals die zijn beschreven in paragraaf 1.2. Zoals in de inleiding van deze Nota Grondbeleid is aangegeven, zijn beleidsuitgangspunten 1 t/m 8 een samenvatting van het bestaande provinciale grondbeleid. Nieuw beleidsuitgangspunt 2 is een herziening hiervan en nieuw beleidsuitgangspunt 9 een aanvulling hierop.

4.1 - Beleidsuitgangspunten taakgebonden grondbeleid

Het taakgebonden grondbeleid behelst de beleidskeuzes die de provincie maakt in het kader van haar traditionele taken als provinciale overheid, zoals de aanleg van de provinciale infrastructuur. In het Omgevingsplan Flevoland 2006 heeft de provincie haar ambitie ten aanzien van de realisatie van nieuwe en aanpassingen van bestaande provinciale infrastructuur vastgelegd.¹² In bepaalde gevallen heeft de provincie voor deze projecten grond nodig, die op dat moment bij derden in eigendom is. Die grond dient te worden verworven.

Alle geplande infrastructurele projecten zijn beschreven in het Provinciaal Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport. Per project is daarbij aangegeven of er grond dient te worden verworven.

Beleidsuitgangspunt 1:

De provincie beziet per PMIT-project op welke wijze zij ten behoeve van de realisatie van het project gebruik wenst te maken van haar planologische bevoegdheden als provinciale overheid.

Beleidsuitgangspunt 2:

De afdeling Wegen, Verkeer en Vervoer verworft gronden ten behoeve van infrastructurele projecten in principe door middel van minnelijke verwerving. De afdeling Wegen, Verkeer en Vervoer legt bij aanvang van ieder PMIT-project, waarbij gronden moeten worden verworven, vooraf de interne aankoopstrategie vast in een startdocument met kaders en randvoorwaarden.

De aankoopstrategie beschrijft:

- de inrichting van proces en planning zodanig dat minnelijke verwerving een reële optie is;
- de inzet van het instrument onteigening, ingeval het minnelijke traject niet tot overeenstemming en daarmee tot verwerving van de vereiste gronden leidt;
- op basis van welke titel in de Onteigeningswet de onteigening in dat geval plaatsvindt.

4.2 - Beleidsuitgangspunten gebiedsgericht grondbeleid

Het gebiedsgerichte grondbeleid behelst de beleidskeuzes die de provincie maakt wanneer zij opereert als gebiedsontwikkelaar (bijvoorbeeld bij de inrichting van het landelijk gebied). De rol van de provincie kan louter *ondersteunend* zijn (de kaders worden aangegeven), maar kan ook *actief* zijn (de provincie koopt zelf ook gronden aan of participeert op een andere wijze risicodragend in een project).

Beleidsuitgangspunt 3: Grondverwerving in de provincie betreft uitsluitend grondverwerving voor concrete gebiedsgerichte projecten. De provincie verworft in principe geen gronden vóór het planproces is afgerond (‘anticiperende’ grondverwerving), of voor gronden waarvan de bestemming nog slechts globaal bekend is (‘strategische’ grondverwerving).

¹² Omgevingsplan Flevoland 2006, paragraaf 3.4.1 (Verkeer en Vervoer)

Wanneer dit wél gebeurt, is vooraf (vertrouwelijk) toestemming van Provinciale Staten vereist.

Beleidsuitgangspunt 4:

De provincie legt bij aanvang van ieder gebiedsgericht project waarbij gronden moeten verworven vooraf de aankoopstrategie vast in een startdocument. De aankoopstrategie beschrijft:

- de wijze waarop de provincie ten behoeve van de realisatie van het project gebruik wil maken van haar planologische bevoegdheden als provinciale overheid;
- de mate waarin de provincie zelf risicodragend participeert in het project. Als de provincie risicodragend participeert in een gebiedsgericht project, is Gedeputeerde Staten verantwoordelijk, maar bepalen Provinciale Staten de randvoorwaarden waaronder de provincie aan het project deelneemt;
- welke methode van grondverwerving wordt gehanteerd;
- in het geval van onteigening: op basis van welke titel in de Ontheffingswet de onteigening plaatsvindt;
- of de provincie gebruik maakt van het instrument van het vestigen van een provinciaal voorkeursrecht op de te verwerven grond.

Beleidsuitgangspunt 5:

De provincie verwerft gronden ten behoeve van gebiedsgerichte projecten in principe door middel van minnelijke verwerving. Uitgangspunt hierbij is verwerving tegen marktconforme prijzen: er mag geen prijsopdrijvend effect ontstaan als gevolg van grondverwerving voor gebiedsgerichte projecten. De beoordeling van minnelijke verwerving tegen marktconforme prijzen vindt plaats door middel van externe taxaties in opdracht van de provincie.

Als het echter niet lukt om de benodigde gronden via minnelijke verwerving te verkrijgen gaat de provincie over tot onteigening van deze gronden, mits dit vooraf is vastgelegd in een specifiek aankoopstrategieplan voor het desbetreffende project. De provincie is bereid om tot onteigening over te gaan in alle gebiedsgerichte projecten waar de kosten voor grondverwerving hoger zijn dan de agrarische waarde.¹³

Beleidsuitgangspunt 6

Met het provinciale grondbeleid beoogt de provincie tegen aanvaardbare prijzen tijdig gronden beschikbaar te krijgen of te laten krijgen voor de realisering van door haar beoogde ruimtelijke doelen. Aanvaardbare prijzen zijn in de regel marktconforme prijzen, waarbij de provincie in overleg met andere overheden zodanig opereert dat marktverstoringen (prijsopdrijving) zoveel mogelijk worden voorkomen. Hiertoe zijn voor de te realiseren ecologische hoofdstructuren aankoopstrategieplannen vastgesteld. Ten behoeve van de realisatie van het speerpuntproject OostvaardersWold is in het aankoopstrategieplan vastgelegd dat aankopen plaatsvinden op basis van volledige schadeloosstelling.

Beleidsuitgangspunt 7

Provincie Flevoland beschouwt de regeling van de bouwgrondexploitatie waaraan – op basis van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening - hetzij via het private spoor van het sluiten van een exploitatieovereenkomst, hetzij via het publieke spoor van de vaststelling van een exploitatieplan¹⁴ bepaalde eisen kunnen worden gesteld - in eerste instantie als een verantwoordelijkheid van gemeenten.

Beleidsuitgangspunt 8

Provincie Flevoland voert zelf geen grondexploitaties in de zin van de Wet ruimtelijke ordening uit; er is derhalve geen sprake van resultaten van grondexploitaties, onderbouwing van winstnemingen, of beleidsuitgangspunten omtrent de reserves voor grondzaken in relatie tot de risico's van die grondzaken.

¹³ Handelingskader Grond, p. 3.

¹⁴ Wet ruimtelijke ordening, artikel 6.25

Nieuwe beleidsuitgangspunten

Nieuw beleidsuitgangspunt 2

Voor de grondverwerving ten behoeve van infrastructurele werken wordt in samenloop met elke minnelijke onderhandeling tevens een aanvang gemaakt met de administratieve fase van de onteigeningsprocedure. Het definitieve besluit om over te gaan tot onteigenen - dat onderdeel is van de administratieve procedure - wordt pas genomen als het minnelijke traject niet tot het gewenste resultaat heeft geleid.

Maatwerk in verwervingstrajecten, met als uitgangspunt minnelijke verwerving, verdient vanzelfsprekend de voorkeur boven het inzetten op het gelijktijdig doorlopen van twee verschillende verwervingstrajecten (minnelijke verwerving en onteigening). Over het algemeen zijn grondeigenaren uiteindelijk altijd bereid om de grond te verkopen. De laatste jaren wordt echter steeds harder onderhandeld over de prijs van de te verwerven gronden. Grondeigenaren zijn zich er zeer van bewust dat de overheid de grond nodig heeft om geplande infrastructurele projecten te verwezenlijken en -in ieder geval tot op heden- niet snel genegen is een onteigeningsprocedure te starten. Minnelijke verwerving tegen een te hoge grondprijs heeft echter als keerzijde onverantwoord hoge maatschappelijke kosten. Daarnaast kunnen slepende onderhandelingen de tijdige realisatie van de betreffende infrastructuur in gevaar brengen.

De ervaring leert dat het verstandig is om elk minnelijk verwervingstraject vergezeld te laten gaan van (de administratieve fase van) een onteigeningsprocedure (zie paragraaf 2.3.3). Een zakelijker opstelling van de provincie blijkt noodzakelijk. Het nieuwe beleidsuitgangspunt 2 geeft hier uiting aan. Gedeputeerde Staten kunnen uit de aard der zaak besluiten de toepassing van dit beleidsuitgangspunt achterwege te laten als er omstandigheden zijn die aanleiding geven tot inzet op uitsluitend minnelijke verwerving.

De afdeling Wegen, Verkeer en Vervoer legt bij aanvang van ieder PMIT-project, waarbij gronden moeten worden verworven, vooraf de interne aankoopstrategie vast in een startdocument met kaders en randvoorwaarden.

De aankoopstrategie beschrijft:

Voor de grondverwerving ten behoeve van infrastructurele werken wordt:

- de inrichting van proces en planning zodanig dat in samenloop met elke minnelijke onderhandeling tevens een aanvang gemaakt met de administratieve fase van de onteigeningsprocedure. Het definitieve besluit om over te gaan tot onteigenen - dat onderdeel is van de administratieve procedure - wordt pas genomen als het minnelijke traject niet tot het gewenste resultaat heeft geleid.
- de inzet van het instrument onteigening, ingeval het minnelijke traject niet tot overeenstemming en daarmee tot verwerving van de vereiste gronden leidt;
- op basis van welke titel in de Onteigeningswet de onteigening in dat geval plaatsvindt.

Nieuw beleidsuitgangspunt 9

Per concreet project of programma de inzet van provinciale middelen ten aanzien van het actieve grondbeleid en daarbij behorende projectmatige aanpak te bepalen.

Met deze nieuwe beleidsuitgangspunten completeren we het kader voor het provinciale grondbeleid.