

Nota grondbeleid Provincie Utrecht

1. Inleiding

a). Het onderwerp grondbeleid staat hoog op de politiek-bestuurlijke agenda. Het kabinet heeft bij brief van 10 januari 2001 de Nota Grondbeleid aan de Voorzitters van de Eerste en Tweede Kamer aangeboden. Met deze Nota wordt beoogd vorm te geven aan de modernisering van het instrumentarium voor het grondbeleid. Op deze wijze wordt tevens beoogd een bijdrage te leveren aan de uitvoering van het nieuwe ruimtelijke beleid uit de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening. In de Nota Grondbeleid wordt duidelijk gemaakt dat grondbeleid geen doel op zich is, maar dat het 'dienstbaar' is aan ruimtelijk en sectoraal beleid voor wonen, werken en recreëren.¹

Maar ook in provincieland staat het onderwerp grondbeleid hoog op de politiek-bestuurlijke agenda. Van bijzonder belang zijn in dit verband de in 2000 verschenen IPO-rapporten 'Rolbepaling Provinciaal Grondbeleid' en 'Van ordenen naar Ontwikkelen' (commissie Tielrooy).

In eigen huis is de door Provinciale Staten (PS) aanvaarde notitie 'Utrecht: presterende provincie' voor het onderwerp grondbeleid van groot belang. De provincie Utrecht wil zich transformeren naar enerzijds een meer presterend en operationeel bestuur en anderzijds naar een meer verbindend bestuur in de Utrechtse regio. Om die reden wordt door PS de 'Agenda Utrecht 2010' vastgesteld met daarin opgenomen de belangrijkste centrale opgaven en projecten voor de Utrechtse regio. In genoemde notitie wordt de bereidheid uitgesproken om, indien daartoe financiële mogelijkheden bestaan, provinciale middelen aan te wenden om 'Agenda Utrecht 2010' te realiseren en daartoe ook meer risicodragende vormen te zoeken. Een actief grondbeleid is hierbij één van de instrumenten (naast andere instrumenten als PPS-samenwerking en voorfinanciering).

Gedeputeerde Staten (GS) hebben op 6 februari 2002 aan PS voorgesteld om 'Agenda 2010' te laten bestaan uit ten hoogste tien projecten. Voor acht projecten hebben GS een voorstel gedaan. Op 8 april 2002 hebben PS de definitieve 'Agenda 2010' vastgesteld. Deze bestaat uit tien projecten. In hoofdstuk 5 onder c wordt op 'Agenda 2010' teruggekomen.

b). Op 30 mei 2001 is door de DR de projectgroep Grondbeleid ingesteld. Deze projectgroep heeft als taak 'het onderzoeken van mogelijkheden en het doen van aanbevelingen om de uitvoeringsgerichtheid van het provinciale omgevingsbeleid te versterken door middel van 'provinciaal grondbeleid'. De projectgroep heeft een Plan van Aanpak voorbereid dat op 29 augustus 2001 door de DR is bekrachtigd.

De voorliggende nota vormt de uitwerking van de projectopdracht. In deze nota worden de mogelijkheden onderzocht om door middel van provinciaal grondbeleid de uitvoeringsgerichtheid van het provinciale omgevingsbeleid te versterken. Het alomvattende begrip provinciaal omgevingsbeleid betreft alle provinciale beleidsvelden welke gericht zijn op versterking van de kwaliteit van de leefomgeving. Provinciaal grondbeleid is dus faciliterend van aard, het ondersteunt dit provinciale omgevingsbeleid.

In deze nota komen de volgende onderwerpen aan de orde:

Hoofdstuk 2: Provinciaal grondbeleid.

Hoofdstuk 3: Grondbeleid afgebakend t.o.v. ander ondersteunend beleid (stimulend/flankerend etc.).

Hoofdstuk 4: Grondbeleid en grondverwerving.

Hoofdstuk 5: Taakgebonden en niet-taakgebonden grondbeleid provincie Utrecht.

Hoofdstuk 6: Risico's van niet-taakgebonden grondbeleid.

Hoofdstuk 7: Financiering en dekking provinciaal grondbeleid.

paragraaf 7.1: Doelstelling.

paragraaf 7.2: Dekking in relatie tot waardeontwikkeling.

paragraaf 7.2.1: Huidige provinciale dekkingsmiddelen.

paragraaf 7.2.2: Toekomstige dekking.

¹ P. 9 Nota Grondbeleid.

paragraaf 7.2.3:	Indicatieve bedragen.
paragraaf 7.2.3.1:	De hoeveelheid grond bij welke prijzen
paragraaf 7.2.3.2:	Startbedrag, jaarlijks budget en vermogensvermindering
paragraaf 7.3:	Uitvoering provinciaal grondbeleid.
paragraaf 7.3.1:	Apparaats- en beheerskosten.
paragraaf 7.3.2:	Project- en risicoanalyse.
paragraaf 7.3.3:	Bevoegdheden.
Hoofdstuk 8:	Positionering grondbeleid in de provinciale organisatie.
Hoofdstuk 9:	Discussiepunten voor provinciaal grondbeleid.
Hoofdstuk 10:	Nader uit te werken onderwerpen.

2. Provinciaal grondbeleid

a). Provinciaal grondbeleid is het streven van de provincie om – al dan niet in samenwerking met andere partijen, bijv. door middel van PPS-constructies – door het verwerven van rechten op grond invloed en zeggenschap uit te oefenen waarbij zij voor eigen rekening en risico een positie inneemt op de grondmarkt (eigendom, huur en verhuur, verpachting, grondruil, koopopties etc.).

Grondbeleid is een hulpmiddel om:

- 1) de uitvoeringsgerichtheid van het eigen provinciale omgevingsbeleid te versterken;
- 2) een bijdrage te leveren aan bovenlokale structuurversterking door zonodig het gemeentelijk beleid te ondersteunen.

Doelen van provinciaal grondbeleid zijn:

- 1) het bevorderen van maatschappelijk verantwoord en duurzaam ruimtegebruik. Het gaat niet alleen om de realisering van bestemmingen maar ook om de kwaliteit van die bestemmingen. Het gaat dus om meer dan functietoekenning alleen, het gaat om de bevordering van ruimtelijke kwaliteit;²
- 2) het door middel van investeringen in de grond leveren van een wezenlijke bijdrage aan de snelle realisering van een project.

b). Grondbeleid is geen doel op zichzelf maar een instrument om het eigen provinciale omgevingsbeleid – zoals neergelegd in diverse beleidsdocumenten – in goed overleg met gemeenten en (al dan niet publiekrechtelijke) instellingen/organisaties mede vorm en inhoud te geven. Daarnaast kan provinciaal grondbeleid zonodig mede worden ingezet ter ondersteuning van het gemeentelijke beleid. Provinciaal grondbeleid is niet alleen veelal complementair t.o.v. gemeentelijk grondbeleid maar ook facilitair van aard. Afstemming en samenwerking met andere overheden (Rijk, gemeenten, gemeentelijke samenwerkingsverbanden en waterschappen) vormen het uitgangspunt. Het gaat om provinciale investeringen in een project en niet om subsidiëring van een project. Provinciaal grondbeleid heeft – dit ter vermijding van mogelijke misverstanden – echter niets van doen met gemeentelijke grondexploitatie of met (eventueel) provinciaal toezicht op gemeentelijke financiën.

Deze nota richt zich vooral op grondbeleid in de vorm van verwerving van rechten op grond. Op rijksniveau (Nota Grondbeleid) wordt momenteel echter nagedacht over de noodzaak van wetgeving tot uitbreiding van provinciale bevoegdheden in de sfeer van onteigening en provinciaal voorkeursrecht en op het gebied van kostenverhaal- en vereveningsconstructies. Naast de meer fysieke vorm van grondbeleid door middel van grondverwerving zal dan ook op termijn met de inzet van dit soort juridisch instrumentarium wellicht een tweede belangrijke peiler onder provinciaal grondbeleid gebouwd kunnen worden.

² In deel 3 (kabinetsstandpunt) van de PKB over de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening worden zeven criteria gegeven voor de ruimtelijke kwaliteit die richting geven aan de ruimtelijke inrichting van Nederland voor de komende dertig jaar (p. 12). Deze criteria betreffen: de ruimtelijke diversiteit, economische en maatschappelijke functionaliteit, culturele diversiteit, sociale rechtvaardigheid, duurzaamheid, aantrekkelijkheid en de menselijke maat.

3. Grondbeleid afgebakend t.o.v. ander ondersteunend beleid (stimulerend/flankerend etc.)

a). Grondbeleid heeft een andere dimensie dan ander ondersteunend beleid, waaronder begrepen het nemen van stimuleringsmaatregelen (bijv. subsidieverlening). Bij grondbeleid zoekt – zoals hiervoor in hoofdstuk 2 al is aangegeven – de provincie door het voor eigen rekening en risico innemen van een positie op de grondmarkt invloed en zeggenschap. De provincie krijgt door het voeren van een eigen grondbeleid dus beschikkingsbevoegdheid over grond, wat een krachtige stimulans betekent voor de versterking van de uitvoeringsgerichtheid van het provinciale omgevingsbeleid en de eventuele ondersteuning van het gemeentelijk beleid.

Onder provinciaal grondbeleid wordt ook begrepen de provinciale rol bij grondverwerving in het landelijk gebied. De provincie verwerft hierbij weliswaar geen grond in eigendom maar stuurt wel de Dienst Landelijk Gebied (DLG) aan waar het gaat om verwerving van gronden en de voorfinanciering daarvan voor agrarische structuurverbetering in De Venen, de Gelderse Vallei, het Langbroekerweteringgebied en de RAK Kromme Rijn. De aankoop van gronden door DLG vindt plaats met provinciale gelden terwijl verkoop van de aangekochte gronden door DLG alleen kan plaatsvinden nadat de provincie de beoogde transactie heeft goedgekeurd. De provincie heeft dus onmiskenbaar invloed op het toekomstige grondgebruik en loopt door de inzet van eigen financiële middelen ook risico (een lagere grondprijs bij verkoop is voor risico van de provincie).

b). De zojuist onder a) geschetste provinciale rol moet goed worden onderscheiden van de rol van de provincie bij aankopen voor landinrichting, bufferzones, ecologische hoofdstructuur en recreatief groen. De provinciale rol is hierbij gericht op de programmering van rijksmiddelen waarbij DLG de gronden verwerft en doorlevert aan natuurbeschermingsorganisaties als Natuurmonumenten (NM) en Het Utrechts Landschap (HUL). De inzet van provinciale middelen bestaat uit subsidiëring van NM en HUL. Om zich voordoende aankoopmogelijkheden maximaal te benutten is het provinciaal fonds voorfinanciering grondverwerving Ecologische Hoofdstructuur en Gebiedsgerichte Projecten beschikbaar, zulks bij tekort aan jaarlijks beschikbare rijksmiddelen. De provincie heeft hierbij wel invloed en zeggenschap op het toekomstige grondgebruik maar loopt geen risico omdat er van een eigen positie op de grondmarkt geen sprake is. In deze situatie spreken we over ander ondersteunend provinciaal beleid (zie hierna) en niet over provinciaal grondbeleid omdat de factor risico ontbreekt. Van een provinciale positie op de grondmarkt is in dat geval dus geen sprake.

c). Bij ander ondersteunend provinciaal beleid is geen positie van de provincie op de grondmarkt aan de orde. Veelal gaat het om stimuleringsmaatregelen zoals het verlenen van geldelijke steun aan een gemeente en/of een instelling/organisatie, zonodig onder het stellen van voorwaarden. Deze stimuleringsmaatregelen kunnen gericht zijn op de ondersteuning van het eigen provinciaal beleid maar eveneens dienen ter ondersteuning van het gemeentelijk beleid.

Voorbeelden:

- 1) provinciale subsidieverlening voor de aankoop van traditionele natuurterreinen door het HUL en NM;
- 2) het leveren van bijdragen aan de ontpachting van landgoederen t.b.v. het creëren van nieuwe natuur en ter versterking van de landbouwstructuur;
- 3) de provinciale inzet bij de VINEX-locatie Vathorst, dit naar aanleiding van de planologische procedures bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Vathorst is een voorbeeld van ondersteuning van gemeentelijk beleid waarbij ook aspecten van provinciaal beleid aan de orde waren.

De provinciale rol bij aankopen voor landinrichting, bufferzones, ecologische hoofdstructuur en recreatief groen – hiervoor onder b) uiteengezet – moet eveneens onder de categorie ander ondersteunend beleid worden gerangschikt omdat hierbij geen provinciale positie op de grondmarkt aan de orde is.

Het onderscheid grondbeleid/ander ondersteunend beleid is van belang omdat deze nota gericht is op mogelijkheden om tot eigen provinciaal grondbeleid te komen. Een heldere begripsafbakening is nodig om verwarring en misverstanden te voorkomen.

4. Grondbeleid en grondverwerving

a). Provincies hebben van oudsher directe bemoeienis met de grondmarkt waar het gaat om de verwerving van gronden voor infrastructuur. Meer indirect geldt dit voor de sectoren landbouw, natuur en recreatie (uitbesteding aan DLG etc.).

Uit het IPO-rapport 'Rolbepaling provinciaal grondbeleid' komt naar voren dat provincies steeds vaker bij de ontwikkeling van rode functies (woon- en werklocaties) betrokken raken en dat de roep om vormen van bovenlokale grondexploitatie – waarbij verschillende vormen van grondgebruik betrokken zijn – steeds luider wordt.³

Op grond van deze ontwikkeling wordt in het IPO-rapport een onderscheid gemaakt in taakgebonden en niet-taakgebonden grondbeleid.⁴

Kenmerk van taakgebonden grondbeleid is dat het gericht is op de traditionele taakvelden van de provincie (bijv. grondverwerving in landelijk gebied via DLG, realisering infrastructuur), terwijl niet-taakgebonden grondbeleid betrekking heeft op een (nieuwe) provinciale rolopvatting die onder meer gericht is op versterking van de uitvoeringsgerichtheid van het provinciale omgevingsbeleid (instrumentele verruiming t.o.v. taakgebonden grondbeleid). Hiertoe wordt grondbeleid als faciliterend instrument ingezet waardoor zowel de provinciale regiefunctie als de integraliteit van het provinciale omgevingsbeleid versterkt wordt.

In hoofdstuk 5 komt een en ander nader aan de orde.

b). Van grondbeleid – of dit nu wel of niet taakgebonden is – moet worden onderscheiden de (concrete) grondverwerving (uit grondbeleid vloeit grondverwerving voort). Bij taakgebonden grondbeleid vindt grondverwerving plaats nadat de planvorming – ter uitvoering waarvan de grondverwerving strekt – is afgerond. Daarentegen is bij niet-taakgebonden grondverwerving geen sprake van afgeronde planvorming.⁵

Afhankelijk van het stadium van de provinciale planvorming en de te verwachten realiseringstermijn van het project ten behoeve waarvan de provincie op de grondmarkt wil interveniëren, kan er bij niet-taakgebonden grondbeleid sprake zijn van anticiperende dan wel strategische grondverwerving. Als vuistregel kan worden aangehouden dat van anticiperende grondverwerving kan worden gesproken wanneer de provinciale planvorming in een zodanig stadium verkeert dat realisering van een project op een termijn van 3-5 jaar redelijkerwijs te verwachten is. Bij een te verwachten realiseringstermijn van een project van meer dan 5 jaar is er in de regel sprake van strategische grondverwerving; de provinciale planvorming zal veelal nog in het embryonale stadium verkeren. Het kan zelfs zo zijn dat er grond verworven wordt uitsluitend op basis van strategische overwegingen.

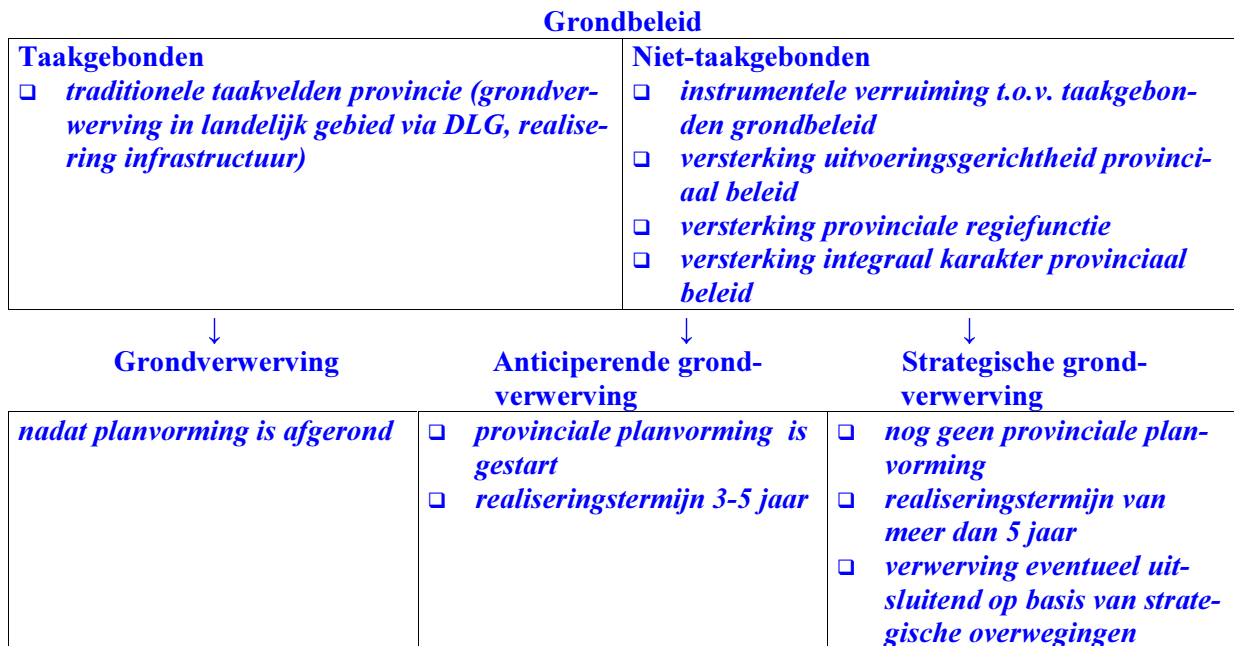
Anticiperende grondverwerving kan bijv. plaatsvinden om op korte termijn over ruilgronden te kunnen beschikken in verband met grondaankopen ten behoeve van wegeaanleg of natuurontwikkeling etc., terwijl strategische grondverwerving plaatsvindt met het oog op ontwikkelingen op de langere termijn. Daarbij kan gedacht worden aan toekomstige functieveranderingen (bijv. openbaar recreatiegebied, ontgrondingen- en baggerbergingslocaties of natuurontwikkeling etc). Juist wanneer de provincie een positie op de grondmarkt heeft ingenomen uitsluitend op basis van strategische overwegingen – er heeft dan (nog) geen provinciale planvorming plaatsgevonden – kan op deze wijze het (toekomstige) provinciale beleid krachtig worden ondersteund. Relevant is in dit verband dat de provincie als eigenaar van grond invloed verkrijgt op de exploitatie van grond (bijv. door het stellen van bepaalde kwaliteitsvoorwaarden). Bovendien kan bij strategische grondverwerving toekomstige prijsopdrijving van de betreffende gronden worden voorkomen dan wel worden beperkt. De ontwikkelingsmogelijkheden van in het bijzonder groene en blauwe functies worden hierdoor vergroot.

³ Zie p. 45 IPO-rapport.

⁴ Zie p. 31 IPO-rapport.

⁵ Zie p. 49 IPO-rapport.

Schematisch kan een en ander als volgt worden weergegeven:



5. Taakgebonden en niet taakgebonden grondbeleid provincie Utrecht

a). De provincie Utrecht heeft ook nu al bemoeienis met de grondmarkt. Zij verwerft zelf rechten op grond waar het gaat om infrastructuur, terwijl zij ook een rol speelt bij grondverwerving in het landelijk gebied. In dit laatste geval verwerft de provincie weliswaar geen grond in eigendom maar stuurt DLG aan die met provinciale gelden en in opdracht van de provincie gronden aan- en verkoopt. Er is in deze situatie dus sprake van risico, invloed en zeggenschap. In hoofdstuk 3 is aangegeven dat deze variant van grondverwerving tot provinciaal grondbeleid wordt gerekend. Het gaat hierbij – zie hoofdstuk 4 – om taakgebonden grondbeleid.

Niet tot grondbeleid maar tot ander ondersteunend provinciaal beleid wordt gerekend de provinciale rol bij grondaankopen voor landinrichting, bufferzones, ecologische hoofdstructuur en recreatief groen. In hoofdstuk 3 is gesteld dat deze variant van grondverwerving niet tot provinciaal grondbeleid wordt gerekend omdat de factor risico ontbreekt (er is bij deze variant wel sprake van provinciale invloed en zeggenschap).

b). Niet-taakgebonden provinciaal grondbeleid heeft betrekking op de inzet van dit instrument t.b.v. ontwikkelingen die uitstijgen boven de traditionele provinciale taakopvattingen. Het instrument grondbeleid wordt nu ingezet t.b.v. een (nieuwe) provinciale rolopvatting die onder meer gericht is op versterking van de uitvoeringsgerichtheid van het provinciale omgevingsbeleid. Er is – in vergelijking met een situatie waarin alleen taakgebonden grondbeleid aan de orde is – sprake van een instrumentele verruiming. De inzet is (mede) gericht op versterking van de provinciale regiefunctie en het integrale karakter van het provinciale omgevingsbeleid. In het IPO-rapport ‘Rolbepaling provinciaal grondbeleid’ wordt in dit verband opgemerkt dat het grondbeleid wordt ingezet t.b.v. de provinciale regierol bij taakvelden waarbij dat tot nu toe niet gebruikelijk is, zoals bijv. de ontwikkeling van regionale bedrijventerreinen of woningbouwlocaties. Provincies hebben – aldus het IPO-rapport – altijd beleid gevoerd ten aanzien van dit soort locaties maar dit beleid werd niet ondersteund met het voeren van grondbeleid.⁶ Elders in het IPO-rapport wordt opgemerkt dat het bij niet-taakgebonden grondbeleid steeds om integrale gebiedsontwikkelingen gaat waarbij de provincie weliswaar de regie voert maar niet belast is met de directe uitvoering. Hierdoor ontstaat volgens het IPO-rapport de mogelijkheid om de uitvoering van traditionele provinciale taken te combineren met nieuwe taken.⁷

⁶ Zie p. 49 IPO-rapport.

⁷ Zie p. 64 IPO-rapport.

Het IPO-rapport maakt duidelijk om welk type ontwikkelingen het kan gaan bij de ontwikkeling van niet-taakgebonden provinciaal grondbeleid. Er bestaat een scala aan mogelijkheden om – zoveel mogelijk in samenhang met het reeds bestaande taakgebonden grondbeleid – te komen tot de ontwikkeling van niet-taakgebonden provinciaal grondbeleid. De vraag hoe beperkt of hoe ruim dit ‘nieuwe’ provinciale grondbeleid zou moeten zijn, kan alleen worden beantwoord na een politiek-bestuurlijke discussie over dit onderwerp. De relevante discussiepunten zijn aangegeven in hoofdstuk 9.

c). In bijlage 1 bij deze notitie is het bestaande grondbeleid van de provincie Utrecht weergegeven. Het gaat hierbij om taakgebonden grondbeleid. Van niet-taakgebonden grondbeleid en daaruit voortvloeiende anticiperende of strategische grondverwerving is in de huidige situatie geen sprake.

In bijlage 1 is tevens aangegeven met het oog op welk doel in de toekomst gekozen zou kunnen worden voor verruiming van het provinciaal grondbeleid. In de bijlage is expliciet aangegeven of er sprake is van bestaand provinciaal grondbeleid of ander ondersteunend provinciaal beleid.

Voorts kan provinciaal grondbeleid een belangrijke rol spelen bij de realisering van projecten uit ‘Agenda 2010’. Om die reden wordt in bijlage 2 een aantal projecten nader uitgewerkt. Het betreft in de eerste plaats de tien projecten die door PS op 8 april 2002 zijn vastgesteld.⁸ Voorts is een selectie gemaakt uit de projectenlijst van 8 oktober 2001. Deze projecten zijn niet door GS in hun voorstel aan PS opgenomen. Door deze projecten echter toch nader uit te werken, ontstaat een redelijk representatief beeld van de rol die provinciaal grondbeleid in meer algemene zin kan spelen. Het zal daarbij vooral om niet-taakgebonden grondbeleid gaan.

Zoals al gezegd, zijn de uitgewerkte projecten opgenomen in bijlage 2 bij deze notitie. Een aantal van deze projecten komen ook voor in de in bijlage 1 aangegeven mogelijkheden voor provinciaal grondbeleid. Voor zover dat het geval is, moeten de in bijlage 2 uitgewerkte projecten worden beschouwd als een nadere onderbouwing van bijlage 1.

6. Risico’s van niet-taakgebonden grondbeleid

In hoofdstuk 5 is vermeld dat de provincie Utrecht ook nu al bemoeienis met de grondmarkt heeft (infrastructuur, grondverwerving in landelijk gebied met behulp van DLG). Daarbij is aangegeven dat het om taakgebonden grondbeleid gaat waarbij van anticiperende of strategische grondverwerving geen sprake is.

De financiële risico’s van taakgebonden grondbeleid moeten over het algemeen als (zeer) beperkt worden beschouwd. Een relevante factor is in dit verband dat grondverwerving in het kader van taakgebonden grondbeleid pas plaatsvindt nadat de planvorming is afgerond (zie hoofdstuk 4).

Bij niet-taakgebonden grondbeleid zijn de risico’s voor de provincie groter dan bij taakgebonden grondbeleid. Dat is opzichzelf ook logisch omdat grondverwerving plaatsvindt op een moment waarop van afgeronde planvorming nog geen sprake is. Het is zelfs mogelijk om uitsluitend op grond van strategische overwegingen tot grondverwerving over te gaan.

De risico’s bij niet-taakgebonden grondbeleid zijn zowel van niet-financiële als financiële aard.

Als risicofactoren van niet-financiële aard worden genoemd:

- 1) de zgn. ‘dubbele pettenproblematiek’. Er kan een spanningsveld ontstaan tussen de belangen die de provincie als grondeigenaar heeft en de provinciale beleidsontwikkeling op de middenlange en lange termijn (nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen, voortschrijdend inzicht, politiek-bestuurlijke aspecten etc.). In de Nota Grondbeleid wordt er in dit verband op gewezen dat deze dubbelrol van de overheid kan leiden tot het risico dat ruimtelijke afwegingen te veel vanuit winstoverwegingen en te weinig vanuit beleidsinhoudelijke overwegingen worden gemaakt. Dat stelt hoge eisen aan de transparantie, aldus de Nota Grondbeleid.⁹ Door organisatorische maatregelen kan dit risico echter wel beperkt worden (bijv. door strikte scheiding tussen grondbeheer en beleidsontwikkeling);
- 2) de verhouding met gemeenten (en samenwerkingsverbanden etc.). Gemeenten – maar ook een samenwerkingsverband als het BRU – zouden anticiperende en strategische provinciale grondverwerving als bedreigend danwel concurrerend kunnen ervaren. In hoofdstuk 2 onder b) is al gezegd dat provinciaal grondbeleid veelal niet alleen complementair van aard is t.o.v. gemeentelijk grond-

⁸ Zie hoofdstuk 1 onder a).

⁹ P. 38 Nota Grondbeleid.

beleid maar ook facilitair en dat afstemming en samenwerking met andere overheden het uitgangspunt vormen. Door aan deze afstemming en samenwerking een adequate invulling te geven, kan ook dit risico worden beperkt.

Als risicofactor van financiële aard wordt de volgende genoemd:

- het aangaan van financiële verplichtingen op een tijdstip waarop nog geen planvorming heeft plaatsgevonden. In deze situatie bestaat het risico dat investeringen ingeval van toekomstige beleidswijzigingen verliesgevend zullen blijken te zijn. Dit heeft te maken met het tijdsverloop tussen het moment van investeringen (grondverwerving) en het moment waarop de planvorming wordt afgerond (en vervolgens tot uitvoering wordt overgegaan). In hoofdstuk 4 is aangegeven dat van anticiperende grondverwerving kan worden gesproken wanneer de provinciale planvorming in een zodanig stadium verkeert dat realisering van een project op een termijn van 3-5 jaar redelijkerwijs te verwachten is. Van strategische grondverwerving wordt gesproken bij een te verwachten realiseringstermijn van een project van meer dan 5 jaar. Zoals hiervoor ook al gezegd, is het zelfs mogelijk om uitsluitend op grond van strategische overwegingen tot grondverwerving over te gaan. Duidelijk is dat in dit laatste geval de risico's groter zijn dan wanneer sprake is van anticiperende grondverwerving. In hoofdstuk 7 wordt op het financiële risico teruggekomen.

7. Financiering en dekking provinciaal grondbeleid

7.1. Doelstelling

De doelstellingen van het nieuwe grondbeleid en de daarmee samenhangende aankopen zijn in belangrijke mate mede bepalend voor de wijze van financiering en dekking. Immers, een strategische grondverwerving waarbij bijvoorbeeld sprake is van grondverwerving die gepaard gaat met een functiewijziging van agrarisch in natuur, kan een aanzienlijke waardedaling tot gevolg hebben. De financiering van de aankoop is voor overheidsinstellingen zoals de provincie geen probleem, de dekking van de waardedaling daarentegen vormt de uitdaging. Voor een toelichting op dergelijke essentiële financieel beleidsmatige begrippen, wordt verwezen naar bijlage 3. Ten overvloede wordt nog wel opgemerkt dat grondverwerving met als uitsluitende redengeving een beleggingsdoelstelling op grond van de wet Financiering Decentrale Overheden (FIDO) niet is toegestaan.

7.2. Dekking in relatie tot waardeontwikkeling

Uitgangspunt bij de keuze van de dekking is een sluitende begroting. De wijze van dekking houdt ten nauwste verband met de verwachte waarde-ontwikkeling. De volgende mogelijkheden doen zich daarbij voor:

- 1) projecten die worden geactiveerd en waarvan het activum na oplevering wordt gebruikt: de met de activering samenhangende rente, de eventuele afschrijving en de mogelijke waardevermindering worden ten laste van de exploitatie gebracht.
- 2) projecten die worden geactiveerd en waarvan het activum (nog) niet wordt gebruikt: de jaarlijkse lasten worden alleen gevormd door de rente. In principe wordt die bijgeschreven op de boekwaarde. Als de boekwaarde de marktwaarde overschrijdt komt de waardevermindering ten laste van de exploitatie.
- 3) projecten die na verwerving hun marktwaarde verliezen als gevolg van het voorgenomen grondgebruik. Dit kunnen planmatige verwervingen zijn waarbij de boekwaarde ten laste van de daarvoor gevormde voorziening wordt gebracht: de dekking moet binnen de voorziening worden gevonden en daarmee binnen de jaarlijkse (structurele) storting daarin. Overige niet planmatige aanschaffingen die hun waarde verliezen worden ten laste van de exploitatie gebracht.

In de situatie waarin lasten voor rente, afschrijving en waardevermindering ten laste van de exploitatie worden gebracht, wordt dekking van deze lasten gerealiseerd door een onttrekking van eenzelfde bedrag aan de daarvoor gevormde dekkingsreserve(s). Voor de voeding van deze reserves wordt verwezen naar het kopje toekomstige dekking. Hier wordt nogmaals benadrukt dat de waardeontwikkeling zoals beschreven in de bovenstaande mogelijkheden als bijzonder last ten laste van de exploitatie moet worden verwerkt, indien niet de planmatig onderbouwde voorziening als dekkingsmiddel is aangewezen. Al met al kan worden gesteld dat de op dit terrein gehanteerde werkwijze zal moeten steunen op een goede project- en risicoanalyse en algemeen aanvaarde financieel-beleidsmatige en bedrijfseconomische uitgangspunten.

7.2.1. *Huidige provinciale dekkingsmiddelen*

In de provinciale begroting zijn geen middelen aanwezig voor grondaankopen die niet passen binnen het huidige taakgebonden grondbeleid. Voor het nieuwe grondbeleid zullen deze middelen moeten worden gevonden binnen de bestaande begrotingsruimte, de ruimte voor nieuw beleid of het met ingang van 2002 te vormen Structuurfonds. Dit laatste fonds kan worden gebruikt voor zowel tijdelijke (voor)financiering van aankopen als voor volledige dekking van aankopen die de provincie voor het gestelde doel wil behouden en die hun marktwaarde daarmee verliezen.

7.2.2. *Toekomstige dekking*

Als een helder grondbeleid wordt geformuleerd zal daarbij ook moeten worden aangegeven welke omvang aan gelden in welke periode nodig wordt geacht. Uiteraard is het kasritme onzeker. Dat betekent, dat als budgetten beschikbaar worden gesteld, duidelijk moet worden bepaald hoe met de verschillen tussen kasritme en eventueel beschikbaar komen van budgetten moet worden omgegaan. Daarvoor doen zich de volgende mogelijkheden voor. Deze mogelijkheden kunnen zich alleen of in combinatie met elkaar voordoen:

- 1) er wordt een voorziening '*grondverwerving*' gevormd. De mutaties in deze voorziening worden vooraf ingeschat onder meer op basis van bijvoorbeeld een verwervingsplan. Daaruit vloeit de omvang van de jaarlijkse storting voort. Deze jaarlijkse storting komt ten laste van de ruimte voor nieuw beleid. De aankopen komen ten laste van de voorziening. Bij de jaarrekening wordt daarover verantwoording afgelegd.
- 2) in de begroting wordt ten laste van de ruimte voor nieuw beleid een jaarlijks budget voor grondverwerving opgenomen. Dit budget wordt jaarlijks gestort in de reserve '*grondverwerving*'. Vervolgens kunnen besluiten worden genomen om gronden te verwerven, waarbij de verworven gronden in eerste aanleg worden geactiveerd. Op basis van een project- en risicoanalyse zal besloten moeten worden of op het activum afgeschreven moet worden of zelfs een versnelde (geheel of gedeeltelijk) waardevermindering moet plaatsvinden. Dekking van de daarmee gepaard gaande rente-, afschrijvings- of waardeverminderinglasten geschiedt ten laste van deze reserve '*grondverwerving*'. Bij activering wordt een bedrag gelijk aan de waarde van het activum overgeheveld naar de reserve '*bruto-verantwoording grondverwervingen*'. Tot slot is belangrijk dat vooraf wordt vastgesteld tot welk bedrag en hoe lang de reserve grondverwerving negatief mag staan.
- 3) uit bijvoorbeeld meevallers of rekeningsaldi worden incidentele bedragen afgezonderd. Deze bedragen worden in de reserve '*grondverwerving*' gestort. Voor de verantwoording van grondverwervingen en gebruik van de reserves wordt verwezen naar bijlage 3.

In het bijzonder in de varianten 1) en 2) zal besloten moeten worden of – en zo ja – welk bedrag (structureel) beschikbaar moet komen voor het nieuwe grondbeleid. Het antwoord op deze vraag zal gevonden moeten worden door een inschatting te maken van de jaarlijkse grondverwervingbehoefte en de daarmee gemoeide aankoopbedragen. Anderzijds zal ook bestuurlijk een afweging gemaakt moeten worden welk bedrag men bereid is hiervoor vrij te maken. Tot slot wordt nog aandacht gevraagd voor de noodzaak om criteria te ontwikkelen, zodat duidelijk is welke grondverwervingen taakgebonden zijn en welke betrekking hebben op het nieuwe grondbeleid en aldus ten laste van de reserve en/of voorziening gebracht kunnen worden. Ten overvloede wordt opgemerkt dat er van wordt uitgegaan dat bij verkoop van in het kader van het nieuwe grondbeleid verworven gronden, de verkoopopbrengst via de revolving-fundmethode weer terugvloeit naar de reserve of voorziening grondverwerving waaruit de oorspronkelijke verwerving is gedekt.

7.2.3. *Indicatieve bedragen*

7.2.3.1. *De hoeveelheid grond bij diverse prijzen*

Het is lastig om aan te geven welk bedrag beschikbaar moet komen voor de uitvoering van het nieuwe grondbeleid. Dit is moeilijk aangezien het nieuwe grondbeleid nog niet nader kan worden ingevuld aan de hand van historische gegevens en de daarbij behorende concrete projecten. Van belang om de omvang van het benodigde budget te bepalen zijn: aantal projecten, omvang van de projecten en de gemiddelde m²-prijs waarvoor grond kan worden verworven. Om een indruk te geven van de bedragen die gemoeid kunnen zijn grondverwerving is in de onderstaande tabel berekend hoeveel grond kan

worden aangeschaft bij een aantal mogelijke grondprijzen. Uitgangspunt hierbij vormt een jaarlijks grondverwervingbudget van € 0,5 mln. (f 1,1 mln.).

Tabel

Hoeveelheid grondaankoop bij oplopende grondprijzen

Prijzen in € per m ²	Prijzen in € per m ² (afgerond)	Aankoopprijs van 1 ha in € (10.000m ²)	Aantal ha bij budget van € 0,5 mln.
1,00	0,50	5.000	100,0
11,00	5,00	50.000	10,0
55,00	25,00	250.000	2,0
220,00	100,00	1.000.000	0,5
1.102,00	500,00	5.000.000	0,1

De conclusie die getrokken kan worden is dat de van € 0,5 mln. een aanzienlijke hoeveelheid bos kan worden aangeschaft, maar er in stedelijk gebied niet veel mee gedaan kan worden.

Voorbeeld projecten

Aan de hand van enkele concrete projecten is het wellicht mogelijk om een inschatting te maken van de bedragen die benodigd zijn voor het nieuwe (niet-taakgebonden) grondbeleid. Hieronder wordt een drietal mogelijke grondverwervingen als voorbeeld geschetst.

Voorbeeld 1 (agrarisch bedrijf)

De mogelijkheid doet zich voor om een agrarisch bedrijf op een strategische positie aan te kopen. Een gemiddeld agrarisch bedrijf omvat 30 hectare grond tegen een grondprijs van € 5,- per m². Dit betekent dat een totale aankoopssom van € 2,5 mln. bestaande uit de grondprijs van € 1,5 mln. en ca. € 1,0 mln. voor de bedrijfsgebouwen.

Voorbeeld 2 (bedrijventerrein)

Een sterk verouderd bedrijventerrein wordt aangekocht. Het betreft een gebied van 2 hectare tegen € 100,- per m². De aankoopssom van de opstallen bedraagt € 1,0 mln. Totaal aankoopbedrag € 3,0 mln.

Voorbeeld 3 (zorginstelling)

In het kader van deconcentratie van een zorginstelling doet zich de mogelijkheid voor om op een strategische plek aan de rand van een verstedelijkt gebied een grondverwerving te realiseren. Voor het woonzorgcomplex van 30 plaatsen is inclusief de buitenruimte circa 3.000 m² nodig tegen een prijs van € 35 per m² = € 105.000. Indien het gaat om een daadwerkelijke herallocatie van een instelling met bijvoorbeeld circa 150 plaatsen dient gerekend te worden op circa 3 hectare en derhalve ruim € 1 miljoen.

Deze voorbeelden illustreren dat er aanzienlijke bedragen mee gemoeid zijn om een betekenisvolle rol te kunnen spelen op het terrein van het provinciale grondbeleid.

7.2.3.2. Startbedrag, jaarlijks budget en vermogensvermindering

Op grond van de investeringsbedragen uit de voorbeelden wordt geadviseerd om te opteren voor een omvangrijk startkapitaal aangevuld met een jaarlijks structureel bedrag. Indicatief wordt hierbij gedacht aan een startbedrag van € 9,0 mln., zijnde 3 maal de aankoop van bijv. een agrarisch bedrijf en een jaarlijks bedrag van € 3 mln. voor 1 aankoop. Voorgesteld wordt na 3 jaar het jaarbedrag te evalueren op basis van ervaringen die met het grondbeleid zijn opgedaan.

Belangrijk element hierbij speelt ook het feit of er sprake is geweest van een waardevermindering. Het provinciale grondbeleid krijgt immers mogelijk te maken met waardedalingen van de grondaankopen wegens beleidsondersteunende functieveranderingen. Hierbij lijkt het ongewenst dat na 3 jaar blijkt dat uitsluitend gronden zijn aangekocht die wegens de nagestreefde functiewijziging weinig tot niets meer waard zijn. Er zullen daarom criteria ontwikkeld moeten worden omtrent de mate waarin verdamping van het vermogen toegestaan is dat voor het grondbeleid ter beschikking wordt gesteld. Ge-

adviseerd wordt om te onderzoeken of criteria ontwikkeld kunnen worden waarbinnen het ter beschikking gestelde vermogen voor het voeren van grondbeleid zich minimaal zou moeten bewegen.

7.3. Uitvoering provinciaal grondbeleid

De uitvoering van een provinciaal grondbeleid vraagt om specifieke deskundigheid. Het is daarom van belang de taken die samenhangen met de uitvoering van dat beleid een duidelijke plaats te geven. Hierbij kan worden gekozen voor een plaats binnen of buiten de provinciale organisatie. Criteria die hierbij een rol kunnen spelen zijn: aanwezigheid van specifieke deskundigheid voor wat betreft grondverwerving of het beleidsterrein dat waarvoor de grondverwerving faciliterend is, scheiding van beleid en uitvoering etc. Behalve uitvoering door de provincie kan ook worden gedacht aan uitvoering door derden (zoals Dienst Landelijk Gebied of het Utrechts Landschap) of inhuur van externe deskundigen. In hoofdstuk 8 wordt hier aandacht aan besteed.

7.3.1. Apparaats- en beheerskosten

Behalve de kosten per project aan ambtelijke ondersteuning, notariskosten, e.d. dient ook rekening te worden gehouden met meer structurele kosten. Hierbij kan worden gedacht aan: kosten voor het beheer van de verworven grond, administratieve kosten zakelijke lasten etc.

7.3.2. Project- en risicoanalyse

Belangrijk bij grondverwerving is de vooraf op te stellen project- en risicoanalyse. Op basis van deze analyse kunnen Gedeputeerde Staten als uitvoerend orgaan beslissen over een voorgestelde grondaankoop. Vragen die ten minste beantwoord moeten worden zijn:

- 1) wat is het doel van de aanschaf?
- 2) wat zijn de risico's?
- 3) wat is aanschafwaarde?
- 4) wat is de verwachte waarde-ontwikkeling in relatie tot het doel van de grondaankoop?

7.3.3. Bevoegdheden

Voorafgaand aan de invoering van het nieuwe provinciale grondbeleid zal duidelijkheid moeten bestaan over zaken die een rol spelen bij de uitvoering van het beleid in relatie tot bevoegdheden. Bekend moet zijn wie bevoegd is om tot grondverwerving te besluiten, welke vormen van delegatie en mandaat mogelijk en gewenst zijn en welke mate van openbaarheid in samenhang met de noodzaak om snel te kunnen handelen realistisch zijn.

8. Positionering van het grondbeleid in de provinciale organisatie

a). Indien wordt gekozen voor niet-taakgebonden grondbeleid betekent dit een uitbreiding van het huidige takenpakket van de provincie. Het is dan ook noodzakelijk dat aandacht wordt besteed aan de vraag binnen welke provinciale organisatie-eenheid deze nieuwe werkzaamheden zullen worden uitgevoerd.

b). Momenteel worden op diverse plaatsen binnen de provinciale organisatie – direct of indirect – werkzaamheden m.b.t. onroerende zaken – waaronder begrepen grondverwerving – verricht. Dat gebeurt in de vorm van grondverwerving door de provincie zelf (bijv. bij wegebouwprojecten van WVV), maar ook door middel van opdracht aan derden (bijv. grondverwerving in het landelijk gebied door DLG in opdracht van de provincie). Daarnaast zijn er diverse stimuleringsmaatregelen die invloed (kunnen) hebben op de grondmarkt, vinden er grotere en kleinere projecten plaats waarbij grondverwerving een rol speelt (landinrichtingsprocessen bij REG, bodemsaneringlocaties bij WEM) of heeft de provincie een rol en taak in het kader van een formele procedure (bijv. de Wet voorkeursrecht gemeenten, bij overdracht van eigendommen na een gemeentelijke of provinciale grenswijziging). Ook ten aanzien van onderhoud, beheer en exploitatie is sprake van spreiding van werkzaamheden: wegen en steunpunten wegenbeheer bij WVV, opslagloodsen ten behoeve van peilbuizen bij WEM, dienstwoningen bij de PSD.

Binnen deze diensten wordt op een eigen manier gewerkt zonder dat van een duidelijk algemeen beleid ten aanzien van verwerving, afstoting, beheer of exploitatie sprake is. Een nadelig gevolg is dat hierdoor beperkingen kunnen ontstaan voor een uiteindelijke afstoting of verkoop van een onroerende

zaak. Zo kunnen elders binnen de provinciale organisatie toezeggingen worden gedaan over huur- of kooprechten – die voor de verkoper onbekend zijn – maar die wel invloed hebben op de verkoopbaarheid van het betreffende object. Ook kan gedacht worden aan het waardedrukkende effect van een bodemverontreiniging, ontstaan als gevolg van het dagelijks gebruik. Bij grondbeleid en actieve grondverwerving zal ook aandacht moeten worden besteed aan het beheer van de verworven gronden. Dat vereist dan óók een duidelijke visie op contractbeheer, dagelijks onderhoud en beheer, (ver)huur en pacht, gebruiksrechten en beperkingen.

c). Door de spreiding van werkzaamheden is het voor zowel internen als externen vaak onduidelijk wie zich nu met welke taak bezighoudt. Als de uitvoering van het nieuwe – niet-taakgebonden – grondbeleid naast de huidige werkzaamheden wordt geplaatst, zal deze onduidelijkheid alleen maar toenemen, zeker wanneer de provincie een meer actieve ‘speler’ op de grondmarkt wordt dan tot nu toe het geval is.

Gelet op het vorenstaande wordt ten aanzien van de positionering van de werkzaamheden voor het nieuwe grondbeleid – dat is zowel het taakgebonden als niet-taakgebonden grondbeleid – het volgende van belang geacht:

- 1) éénduidigheid in beleid en werkwijze;
- 2) bundeling van deskundigheid, kennis en ervaring;
- 3) één aanspreekpunt voor onroerende zaken;
- 4) een eindverantwoordelijke organisatie-eenheid – wellicht op centraal niveau – voor het gehele grondbeleid, alle transacties en beheer van onroerende zaken.

d). Ter uitwerking van het bovenstaande is het noodzakelijk dat de diverse werkzaamheden binnen de verschillende diensten ten aanzien van onroerende zaken worden geïnventariseerd en dat wordt besloten of deze activiteiten al dan niet bij de betreffende dienst gehandhaafd moeten worden. Een voorbeeld van taken die bij een organisatie-eenheid op centraal niveau zouden kunnen worden ondergebracht zijn:

- 1) grondverwerving voor provinciale projecten, voortvloeiende uit taakgebonden grondbeleid;
- 2) anticiperende of strategische grondverwerving, voortvloeiende uit niet-taakgebonden grondbeleid;
- 3) het begroten van kosten voor verwervingen voor provinciale projecten, het maken van taxaties;
- 4) uitvoering en coördinatie van (onteigenings)procedures ten behoeve van taakgebonden grondverwerving (met name ten behoeve van wegenbouwprojecten);
- 5) het inschatten van de haalbaarheid en de risico's van investeringen in strategische grondverwerving;
- 6) coördinatie van taakstellende opdrachten aan derden ten aanzien van grondverwerving (DLG);
- 7) het beoordelen van claims en vergoedingen m.b.t. planschade en nadeelcompensatie;
- 8) het privaatrechtelijke beheer van provinciale eigendommen, alsmede contractbeheer;
- 9) het fungeren als kenniscentrum en het vervullen van de adviesfunctie ten aanzien van privaatrechtelijke eigendomskwesties;
- 10) het vestigen van zakelijke rechten (bijv. erfdiensbaarheden), alsmede verhuur, verpachting of exploitatie van eigendom;
- 11) verantwoordelijk voor eigendomsoverdracht na provinciale en gemeentegrenswijzigingen.

e). Een centrale eenheid is belast met het privaatrechtelijke beheer van provinciale eigendommen. Hierbij kan gedacht worden aan (gebruiks)overeenkomsten, (ver)huur, zakelijke rechten of verkoop van overhoeken. De dagelijkse beheer- en onderhoudswerkzaamheden blijven bij de eindgebruikers. De centrale eenheid dient gezien te worden als een uitvoeringseenheid en ontwikkelt dus zelf geen beleid; zij heeft een faciliterende functie bij de uitvoering van het provinciale omgevingsbeleid.

Dat betekent dat vanuit de verschillende vakdiensten gebruik kan worden gemaakt van deze centrale eenheid. Vakdiensten kunnen hun wensen aan de centrale eenheid kenbaar maken terwijl de centrale eenheid de mogelijkheden die zich voordoen op de onroerend goedmarkt, kan voorleggen aan de vakdiensten.

f). Ter illustratie van het voorgaande is in bijlage 4 een beknopt overzicht opgenomen van de eigendom van onroerende zaken van de provincie Utrecht. Dit overzicht is gebaseerd op de provinciale

eigendomsregistratie (onroerende zaken en rechten op onroerende zaken), welke registratie voor en ten behoeve van alle diensten bij de sector Integraal Wegenbeheer (VIW) van de dienst WVV wordt beheerd en onderhouden.

9. Discussiepunten voor provinciaal grondbeleid

Op basis van de voorgaande hoofdstukken zou de (bestuurlijke) discussie zich op de volgende onderwerpen moeten toespitsen:

- 1) de wenselijk-/noodzakelijkheid van uitbreiding van provinciaal taakgebonden naar provinciaal niet-taakgebonden grondbeleid;
- 2) bij een keuze voor uitbreiding tot niet-taakgebonden grondbeleid moeten de volgende vragen worden beantwoord:
 - alleen anticiperende- of ook strategische grondverwerving;
 - de omvang van het voor grondverwerving minimaal benodigde budget (zal bij strategische grondverwerving hoger moeten zijn dan bij anticiperende grondverwerving; zie in het bijzonder hoofdstuk 7, paragraaf 7.2.3.2.);
 - de al dan niet selectieve inzet van het niet-taakgebonden grondbeleid (inzet niet-taakgebonden grondbeleid voor alle beleidsvelden/projecten (zie de bijlagen I en II) of op basis van een bepaalde prioritering).

10. Nader uit te werken onderwerpen

Indien gekozen zou worden voor niet-taakgebonden grondbeleid, moet nog een aantal onderwerpen worden onderzocht en verder worden uitgewerkt. Het betreft in ieder geval:

- 1) de al dan niet budgettaire neutraliteit van het grondbeleid;
- 2) het besluitvormingstraject bij concrete grondaankopen (mandatering met inschakeling van portefeuillehouder, A/B-stuk, inschakeling statencommissie, openbaarheid etc.);
- 3) periodieke rapportage over grondverwerving (verantwoording van GS aan PS);
- 4) organisatorische aspecten (scheiding tussen grondbeheer en beleidsontwikkeling);
- 5) mogelijke samenwerkingsvormen met andere partijen (provinciale participatie in ontwikkelingsmaatschappijen, betrokkenheid bij PPS-constructies);
- 6) grondverwerving door provincie zelf of uitbesteden (DLG, externe deskundigen etc.);
- 7) de inzet van voor grondverwerving relevant instrumentarium (Onteigeningswet, Wet voorkeursrecht gemeenten)¹⁰;
- 8) uitwerking risico-analyse (welke risicofactoren moeten meewegen bij besluitvorming over anticiperende/strategische grondverwerving).

¹⁰ De provincie kan momenteel niet zelf het wettelijk voorkeursrecht op grond van de Wet voorkeursrecht gemeenten vestigen. In een samenwerkingsverband (in welke vorm dan ook) met een of meerdere gemeenten kunnen wel afspraken worden gemaakt tussen provincie en de betreffende gemeente(n) over de gemeentelijke inzet van dit instrument.