

**College van Gedeputeerde Staten  
Statenvoorstel**

DATUM	14-7-2020	NUMMER PS	PS2020RGW06
DOMEIN	LLO	COMMISSIE	RGW
STELLER	HJ van Bruchem	DOORKIESNUMMER	06-40977209
DOCUMENTNUMMER	821053DF	PORTEFEUILLEHOUDER	Strijk

---

**Titel** : Statenvoorstel Nota Grondbeleid 2020

---

**Inhoudsopgave**

Ontwerpbesluit pag. 4

Toelichting pag. 5

Bijlage(n): 1 Nota Grondbeleid 2020, 2 Uitvoeringskader grondbeleid 2020, 3 Statenbrief  
"Eindrapport Randstedelijke Rekenkamer "Verkoop kavels Dolderseweg"

---

Aan Provinciale Staten,

**Inleiding**

Wij bieden u de "Nota Grondbeleid 2020" ter vaststelling aan. Met dit stuk wordt u voorgesteld een provincie dekkend beleid vast te stellen voor grondtransacties en beheer door de provincie Utrecht. Tevens wordt er bij vastgoedtransacties een centrale positie gewaarborgd voor het team Grondzaken en Bedrijfsvoering. Dit expertiseteam borgt de naleving van de nota grondbeleid in de organisatie. Naast deze beleidsnota is er een onderliggend "Uitvoeringskader grondbeleid" opgesteld. Deze is door ons vastgesteld.

**Voorgeschiedenis**

Op 28 november 2018 is door ons de statenbrief met kenmerk 81E1COBE verstuurd (zie bijlage 1). Deze brief is verstuurd naar aanleiding van het eindrapport van de Randstedelijke Rekenkamer "Verkoop kavels Dolderseweg". In deze brief hebben wij aangegeven dat wij ons willen conformeren aan de conclusies en aanbevelingen die de Randstedelijke Rekenkamer in het genoemde rapport heeft gedaan. In uw vergadering van 17 december 2018 is onder andere het rapport van de Randstedelijke Rekenkamer en deze brief besproken. Een van de afspraken die zijn gemaakt is dat wij zullen zorgdragen voor een provincie breed handelingskader voor grondtransacties.

**Essentie / samenvatting**

Wij bieden u de "Nota Grondbeleid 2020" ter vaststelling aan. Het grondbeleid van de provincie Utrecht is geactualiseerd. De aanleiding hiervoor is de uitkomst van het Rekenkameronderzoek "Verkoop kavels Dolderseweg" uit 2018 van de Randstedelijke Rekenkamer (RRK). Maar ook de nieuwe maatschappelijke opgaven, wijzigingen in wet- en regelgeving, de veranderende rol van overheden in de uitvoering en de toegenomen aandacht voor staatssteun vragen om actualisatie.

Voor een aantal doelen zet de provincie het middel grond in: onder andere natuur, gebiedsontwikkeling, energietransitie en infrastructuur. De actualisatie leidt tot een grondbeleid vanuit een helder kader. Zo blijft

grondbezit in beginsel tijdelijk en geen doel op zich, maar altijd een middel voor realisatie van de doelen.

De "Nota Grondbeleid 2020" geeft een provincie-breed beleidskader aan waaraan alle grond- en vastgoedtransacties moeten voldoen. Tot op heden was dit versnipperd vastgelegd voor de verschillende programma's.

Door vaststelling van dit nieuwe beleidsstuk wordt er een uniform beleid voor grondtransacties van kracht voor de provincie Utrecht. Uitgangspunt bij dit beleid is dat de provincie de principes marktconform, transparant en openbaar hanteert.

De "Nota grondbeleid 2020" is het beleidsdocument en wordt aan u ter vaststelling aangeboden. Onderliggend is het "Uitvoeringskader grondbeleid 2020". Dit uitvoeringskader is door ons vastgesteld. Het uitvoeringskader geeft richting aan de uitvoering van de kaders en uitgangspunten die zijn vastgesteld in de "Nota grondbeleid 2020". Wij kunnen besluiten om wijzigingen in het uitvoeringskader door te voeren wat altijd binnen de kaders van de 'Nota grondbeleid 2020' past en zal u hierover actief informeren.

#### **Meetbaar / beoogd beleidseffect**

Middels het vaststellen van de "Nota Grondbeleid 2020" wordt:

- er invulling gegeven aan de afspraken voor een provincie breed beleidskader voor grondtransacties.
- er aansluiting gezocht bij de regels uit het Besluit Begroting en Verantwoording.
- het team Grondzaken en Bedrijfsvoering eerder, nadrukkelijker en met meer zeggenschap en expertise bij alle mogelijke transacties voor aan- en verkoop van grond en gebouwen.

#### **Wettelijke grondslag**

Art. 158 Provinciewet

#### **Financiële consequenties**

Niet van toepassing

#### **Bestuurlijke dilemma's / politieke gevoeligheid**

In 2018 heeft u aangedrongen op een aanzienlijke verbetering in werkwijze van de provincie op het gebied van grondtransacties. De uitkomsten uit het RRK rapport "Verkoop kavels Dolderseweg" waren daarin richtinggevend. Middels de verbeteringen in de organisatie die zijn verwoord in dit voorstel, de Nota Grondbeleid 2020 en het Uitvoeringskader grondbeleid 2020 wordt invulling gegeven aan de gewenste veranderingen.

In het grondbeleid wordt vastgelegd dat de provincie bij voorkeur faciliterend grondbeleid wil hanteren, maar wordt wel de opening gehouden om als provincie actief op de grondmarkt te kunnen acteren. Dit ligt gevoelig omdat het beeld kan ontstaan dat de provincie zich daarmee een vrijbrief geeft om lukraak gronden aan te kopen. De provincie zou daarmee een concurrent kunnen worden van bijvoorbeeld de agrarische sector. Dit is niet het geval, er wordt altijd met voorzichtigheid en terughoudend opgetreden op de grondmarkt. De provincie hanteert bij voorkeur faciliterend grondbeleid. Geheel in de lijn van participatie en samenwerken wordt hier invulling aan gegeven. De mogelijkheid om als provincie ook actief grondbeleid in te zetten geeft mogelijkheden om beleidsdoelen te realiseren die in samenwerking met partijen of via participatie trajecten niet, of niet tijdig kunnen worden gehaald.

#### **Overwogen oplossingsrichtingen en alternatieven**

Niet van toepassing.

### **Effecten op duurzaamheid**

Als de provincie percelen grond in eigendom heeft, zullen deze percelen beheerd worden conform de doelstelling waarvoor deze grond is aangekocht. Dat betekent dat grond die gelegen is binnen de begrenzing van het Natuur Netwerk Nederland, maar nog niet (kunnen) worden ingericht als natuur, al wel conform dit doel in beheer gegeven worden. Heeft de provincie het bezit van agrarische percelen, dan zullen deze percelen in een vorm van geliberaliseerde agrarische pacht worden uitgegeven.

Het grondbezit van de provincie is in principe tijdelijk. Gronden worden ingezet voor doelrealisatie binnen de provinciale opgaven. Indien mogelijk worden percelen in meerjarige geliberaliseerde pacht uitgegeven, conform de motie "Gezonde landbouwbodem" uit 2018.

In de pachtcontracten die de provincie uitgeeft, zullen restricties staan met betrekking tot het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen, bemesten en randenbeheer. Deze restricties worden opgelegd vanuit de wetenschap dat hiermee de biodiversiteit kan worden verbeterd en de bodemvruchtbaarheid kan verbeteren.

Voorgesteld wordt de "Nota Grondbeleid 2020" door Provinciale Staten vast te laten stellen, waarbij:

- het grondbeleid geldt voor alle programma's en afdelingen van de provincie Utrecht;
- grondbezit geen doel op zich is, maar altijd een middel voor de realisatie van doelen;
- de provincie hanteert bij voorkeur een faciliterend grondbeleid;
- indien actief grondbeleid nodig is, gebeurt dit voor de aankoop en verkoop marktconform en transparant. Bij verkoop van gronden geldt aanvullend dat het openbaar gebeurt;
- besluiten tot aankoop of verkoop worden altijd genomen door het college van GS en dit besluit past binnen de kaders van het door PS vastgestelde beleid;
- in principe is grondbezit tijdelijk. Uitzonderingen worden beargumenteerd door GS vastgesteld;
- de dekking van de kosten van beheer van gronden altijd onderdeel zijn van het aankoopvoorstel;
- in de werkprocessen van het team grondzaken gelden de uitgangspunten functiescheiding, uniformiteit en het vier-ogenprincipe.

Gedeputeerde Staten,

Voorzitter,

Secretaris,

Besluit van 30-09-2020 tot vaststellen van de Nota grondbeleid 2020

Provinciale Staten van Utrecht; In vergadering bijeen op 30 september 2020;

Op het voorstel van Gedeputeerde Staten van 7-07-2020, afdeling LLO/GEB, nummer ; 821053DF

Gelezen;

Overwegende;

Dat het College van Gedeputeerde Staten in de statenbrief van 28 november 2018 "Eindrapport Randstedelijke Rekenkamer "Verkoop kavels Dolderseweg" met als kenmerk 81E1COBE aan Provinciale Staten heeft toegezegd een provincie breed grondbeleid op te stellen.

Gelet op;

Besluiten:

De "Nota Grondbeleid 2020" door Provinciale Staten vast te laten stellen, waarbij:

- Het grondbeleid geldt voor alle programma's en afdelingen van de provincie Utrecht;
- Grondbezit geen doel op zich is, maar altijd een middel voor de realisatie van doelen;
- De provincie bij voorkeur een faciliterend grondbeleid hanteert ;
- Indien actief grondbeleid nodig is, gebeurt dit voor de aankoop en verkoop marktconform en transparant. Bij verkoop van gronden geldt aanvullend dat het openbaar gebeurt;
- Besluiten tot aankoop of verkoop worden altijd genomen door het college van GS en dit besluit past binnen de kaders van het door PS vastgestelde beleid;
- In principe is grondbezit tijdelijk. Uitzonderingen worden beargumenteerd door GS vastgesteld;
- De dekking van de kosten van beheer van gronden altijd onderdeel zijn van het aankoopvoorstel;
- In de werkprocessen van het team grondzaken gelden de uitgangspunten functiescheiding, uniformiteit en het meer-ogenprincipe.

Voorzitter,

Griffier,

## 1. Wettelijke grondslag

De wettelijke grondslag voor dit voorstel is afgeleid uit artikel 158 van de Provinciewet

## 2. Beoogd effect

Wij bieden u ter vaststelling de “Nota Grondbeleid 2020” aan. Het grondbeleid van de provincie Utrecht is geactualiseerd. De aanleiding hiervoor is de uitkomst van het Rekenkameronderzoek “Verkoop kavels Dolderseweg” uit 2018 van de Randstedelijke Rekenkamer (RRK). Maar ook de nieuwe maatschappelijke opgaven, wijzigingen in wet- en regelgeving, de veranderende rol van overheden in de uitvoering en de toegenomen aandacht voor staatssteun vragen om actualisatie.

Voor een aantal doelen zet de provincie het middel grond in: onder andere natuur, gebiedsontwikkeling, energietransitie en infrastructuur. De actualisatie leidt tot een grondbeleid vanuit een helder kader. Zo blijft grondbezit in beginsel tijdelijk en geen doel op zich, maar altijd een middel voor realisatie van de doelen.

De “Nota Grondbeleid 2020” geeft een provincie-breed beleidskader aan waaraan alle grond- en vastgoedtransacties moeten voldoen. Tot op heden was dit versnipperd vastgelegd voor de verschillende programma’s.

Door vaststelling van dit nieuwe beleidsstuk wordt er een uniform beleid voor grondtransacties van kracht voor de provincie Utrecht. Uitgangspunt bij dit beleid is dat de provincie de principes marktconform, transparant en openbaar hanteert.

De “Nota grondbeleid 2020” is het beleidsdocument en wordt door ons ter vaststelling aan u aangeboden.. Onderliggend is het “Uitvoeringskader grondbeleid 2020”. Dit uitvoeringskader is vastgesteld door ons. Het uitvoeringskader geeft richting aan de uitvoering van de kaders en uitgangspunten die zijn vastgesteld in de “Nota grondbeleid 2020”.

Wij kunnen besluiten om wijzigingen in het uitvoeringskader door te voeren wat altijd binnen de kaders van de ‘Nota grondbeleid 2020’ past en zullen Provinciale Staten hierover actief informeren.

Voor alle bedrijfsprocessen die worden gehanteerd bij grond aan- en verkoop en het beheer van bezittingen van de provincie worden werkprocessen vastgelegd. Binnen die werkprocessen worden taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden vastgelegd. Tijdens interne controles zal gecontroleerd worden of deze processen ook werkelijk worden gehanteerd. Ter ondersteuning van deze werkprocessen heeft de provincie voor team grondzaken en bedrijfsvoering (GEB) de applicatie P8 aangeschaft. Dit is een vastgoed-managementsysteem waarin de werkprocessen worden vastgelegd en tevens de bezitsregistratie plaatsvindt. Uitgangspunten bij de werkprocessen zijn functiescheiding, risicobeheersing, uniformiteit en het meer-ogen-principe.

Met de aanbevelingen van de RRK uit 2018 nog vers in het hoofd, hebben wij in 2019 besloten om binnen het college ook te gaan werken met een meer-ogen-principe. De portefeuille grondbeleid is separaat belegd t.o.v. de programmaportefeuilles. Na vaststelling van dit beleid worden alle vastgoedvoorstellen vooraf aangeboden aan het college ter besluitvorming. De programma verantwoordelijke portefeuillehouder brengt het voorstel in het college. Hierin wordt door het voltallige college besloten over de zaak. De portefeuillehouder Grondbeleid heeft een toetsende rol. Hij dient te beoordelen of het voorstel voldoet aan de regels en randvoorwaarden die in het grondbeleid en het uitvoeringskader worden gesteld. Als gevolg van deze werkwijze wordt het mandaat voor de

gedeputeerde Landelijk Gebied om zelfstandig transactievoorstellen te beoordelen en hierover te besluiten ingetrokken. Alle grondtransacties moeten door ons worden beoordeeld en het wij dienen hierover te besluiten.

In uw vergadering van 17 december 2018 en in de statenbrief van 28 november 2018 met kenmerk 81E1COBE, is door ons aangegeven dat de rol van team grondzaken versterkt moet worden. Het team dient eerder en nadrukkelijker in het proces betrokken te worden. Met het invoeren van dit beleid en het onderliggende handelingskader wordt de rol van dit team verankerd.

In de brief van 28 november 2018 is aangegeven dat een van de verbetermaatregelen moet zijn "het verstevigen van de rol en kwaliteit van team grondzaken". Hieraan is in 2019 en 2020 invulling gegeven door het aantrekken van diverse nieuwe gekwalificeerde vastgoedprofessionals. Zo zijn er nu diverse taxateurs en rentmeesters in dienst van de provincie. Taxaties worden vanwege de onafhankelijkheid door externe taxateurs verricht, maar de inhoudelijke beoordeling en de aansturing en uitvoering van het vastgoedproces kan door vakbekwame vastgoed professionals gebeuren.

Team Grondzaken en Bedrijfsvoering (GEB) wordt op diverse momenten in het proces ingeschakeld en vervult hierbij verschillende rollen:

- Er is een verplichte adviesrol bij het opstellen van een grondstrategie voor een project/programma.
- Het team is verantwoordelijk voor het onderhandel traject.
- Er is een rol op het gebied van risicomanagement voor grond en vastgoed dat in bezit is bij de provincie.
- Het team is verantwoordelijk voor het actualiseren van het grondbeleid en het up-to-date houden van alle grondprocessen in relatie tot veranderende wet- en regelgeving.  
Het team is verantwoordelijk voor het tijdelijk beheer van gronden en gebouwen die tijdelijk in bezit zijn van de provincie.

#### Faciliterend grondbeleid

De provincie kiest er in dit beleidsstuk voor om bij voorkeur faciliterend grondbeleid toe te passen. Faciliterend grondbeleid betekent dat de provincie zoveel mogelijk de verwezenlijking van beleidsdoelen aan andere partijen overlaat. Vanuit haar publiekrechtelijke rol kan de provincie kaders schetsen waarbinnen zaken kunnen worden geregeld, maar de provincie pakt hierbij zelf dan geen actieve rol op

#### Actief grondbeleid

Als de provincie wil overgaan tot actief grondbeleid, begeeft zij zichzelf op de grondmarkt en neemt dan haar privaatrechtelijke rol op. Uitgangspunten in dat geval zijn altijd marktconform en transparant.

#### Grondbeleid is opgavegericht

Dat betekent dat grond wordt ingezet als middel om opgaven van de provincie mogelijk te maken. Het doel van de provincie zal meestal zijn om tijdelijk eigenaar van gronden te blijven. Het verkrijgen van eigendom is dan een middel om een proces op gang te brengen. In het geval er voor wegen of openbaar vervoer aankopen moeten worden gedaan, is dit meestal tracé gebonden en zal de provincie dit eigendom blijvend willen houden.

### **3. Effecten op duurzaamheid**

Als de provincie percelen grond in eigendom heeft, zullen deze percelen beheerd worden conform de doelstelling waarvoor deze grond is aangekocht. Dat betekent dat grond die gelegen is binnen de begrenzing van het Natuur Netwerk Nederland, maar nog niet (kunnen) worden ingericht als natuur, al wel conform dit doel in beheer

gegeven worden. Heeft de provincie het bezit van agrarische percelen, dan zullen deze percelen in een vorm van geliberaliseerde agrarische pacht worden uitgegeven.

Het grondbezit van de provincie is in principe tijdelijk. Gronden worden ingezet voor doelrealisatie binnen de provinciale opgaven. Indien mogelijk worden percelen in meerjarige geliberaliseerde pacht uitgegeven, conform de motie “Gezonde landbouwbodem” uit 2018.

In de pachtcontracten die de provincie uitgeeft, zullen restricties staan met betrekking tot het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen, bemesten en randenbeheer. Deze restricties worden opgelegd vanuit de gedachte dat hiermee de biodiversiteit kan worden verbeterd en de bodemvruchtbaarheid kan verbeteren.

#### **4. Argumenten**

Er is nu geen provincie-breed grondbeleid. Door het ontbreken hiervan kan er door diverse programma's op een andere manier gewerkt worden. De provincie dient als overheid een grondbeleid te hanteren waardoor er een gelijke behandeling tussen partijen ontstaat, onafhankelijk voor welk programma er transacties plaatsvinden. Het vaststellen van dit beleidsdocument zorgt ervoor dat de provincie op een uniforme wijze met grondtransacties moet omgaan.

In dit beleidsdocument wordt de rol van team Grondzaken en Bedrijfsvoering duidelijk beschreven. Hierdoor kan er geen onduidelijkheid meer ontstaan over de rollen binnen de provincie aangaande grondtransacties. Team Grondzaken opereert als eigenaar van het provinciaal bezit en voert deze rol onafhankelijk van programma's uit, conform de uitgangspunten in dit beleid en het onderliggende uitvoeringskader.

#### **5. Kanttekeningen**

Het grondbeleid is geschreven met als basis de huidige wet- en regelgeving. Per 1 januari 2022 zal de Omgevingswet in werking gaan treden. Als deze wet er toe leidt dat dit beleidsstuk niet meer actueel is, zal er een herziening van het beleid worden aangeboden aan u.

In 2018 heeft Provinciale Staten aangedrongen op een aanzienlijke verbetering in werkwijze van de provincie op het gebied van grondtransacties. De uitkomsten uit het RRK rapport “Verkoop kavels Dolderseweg” waren daarin richtinggevend. Middels de verbeteringen in de organisatie die zijn verwoord in dit voorstel, de Nota Grondbeleid 2020 en het Uitvoeringskader grondbeleid 2020 wordt invulling gegeven aan de gewenste veranderingen.

In het grondbeleid wordt de opening gehouden om als provincie actief op de grondmarkt te kunnen acteren. Dit ligt gevoelig omdat het beeld kan ontstaan dat de provincie zich daarmee een vrijbrief geeft om lukraak gronden aan te kopen. De provincie zou daarmee een concurrent kunnen worden van bijvoorbeeld de agrarische sector. Dit is niet het geval, maar dat moet wel goed uitgelegd worden. De provincie hanteert bij voorkeur faciliterend grondbeleid. Geheel in de lijn van participatie en samenwerken wordt hier invulling aan gegeven. De mogelijkheid om als provincie ook actief grondbeleid in te zetten geeft mogelijkheden om beleidsdoelen te realiseren die in samenwerking met partijen of via participatie trajecten niet worden gehaald.

#### **6. Financiën**

Grond is een activum op de balans van de provincie.

De aankopen die door de provincie worden verricht zullen worden geactiveerd op de balans van de provincie. Als de provincie overgaat tot verkoop van gronden zal dit leiden tot een afname op de provinciale balans.

Op grond wordt niet afgeschreven.

De provincie is gehouden aan het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV). In de BBV is vastgelegd op welke wijze overheden het grondbezit moeten verantwoorden. In samenspraak met de accountant is nu in de provinciale administratie het begrip “Bezit bij derden” opgenomen, zodat de investeringen in groene ontwikkelingen ten behoeve van het programma Hart van de Heuvelrug op een juiste manier in de

verantwoording komen. Meer hierover is te lezen in de “Nota investeren, waarderen en exploiteren”.

Gronden kunnen alleen verworven worden als er een dekking voor is vanuit een programma. Het bezit van gronden betekent ook dat er beheer moet plaatsvinden. Kosten voor het beheer van bezit dient altijd onderdeel te zijn van een aankoopvoorstel. In het geval er sprake is van agrarische grond die verpacht wordt staan er ook inkomsten tegenover. Als er sprake is van grond en gebouwen is de te verwachten beheerlast aanzienlijk groter. Gebouwen nemen snel in kwaliteit en daardoor in waarde af als er slechts tijdelijk beheer is. Ervaringen hiermee zijn er in het verleden volop geweest. Mede daarom zal er terughoudend omgegaan worden met de aankoop van gebouwen.

## **7. Realisatie**

De “Nota grondbeleid 2020” zal na vaststelling in de vergadering van Provinciale Staten d.d. 30 september 2020 in werking treden.

## **8. Juridisch**

De wettelijke grondslag voor dit voorstel is afgeleid uit artikel 158 van de Provinciewet.

De nota grondbeleid 2020 en het uitvoeringskader grondbeleid 2020 verkrijgen de status van beleidsregels conform de Algemene wet bestuursrecht (Awb) artikel 1:3

De provincie is gehouden aan de uitgangspunten marktconform, transparant en openbaar.

### *Marktconform*

Marktconformiteit wordt geborgd door gebruik te maken van externe taxateurs die de waarde van de aankoop of verkoop in een taxatierapport aangeven.

### *Transparant*

Grondtransacties zijn per definitie privacy gevoelig. Het is daarom vanuit AVG regelgeving niet mogelijk om complete openheid over de inhoudelijke transacties te geven.

Transparantie kan worden bewerkstelligd door alle zaken op een uitlegbare manier uit te voeren.

### *Openbaar*

Als de provincie overgaat tot verkoop van een object dient ze hierbij openbaarheid te betrachten.

Voorbeelden hiervan zijn:

Verkoop via een makelaar

Online verkoop

Openbare inschrijving

Openbare veiling

Het grondbeleid zal continu getoetst moeten worden op de relevante wetgeving. Veel wetgeving zal overgaan in de nieuwe Omgevingswet. De minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) heeft aangekondigd dat zij de pachtwetgeving wil herzien. Zodra de pachtwetgeving is herzien zullen de uitgangspunten die de provincie Utrecht hanteert bij de pachtuitgifte moeten worden afgestemd op de nieuwe wetgeving.

## **9. Europa**

Niet van toepassing



## **10. Communicatie**

Er wordt voor dit voorstel geen specifieke communicatie opgesteld. Het betreft een intern beleidsstuk.

Na vaststelling van het beleid zal team Grondzaken actief de stakeholders op gebied van grondzaken binnen de organisatie bezoeken en de nieuwe werkwijze toelichten.

## **11. Bijlagen**

Bijlage 1. Nota Grondbeleid 2020

Bijlage 2. Uitvoeringskader grondbeleid 2020

Bijlage 3. Statenbrief "Eindrapport Randstedelijke Rekenkamer "Verkoop kavels Dolderseweg"