



provincie
GELDERLAND

Grondbeleid provincie Gelderland 2018

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
1. Inleiding	4
1.1. Aanleiding	4
1.2. Leeswijzer	4
2. Kaders en uitgangspunten voor het grondbeleid	5
3. Provinciale opgave	7
4. Informatievoorziening aan Provinciale Staten	8
5. Borging en risicobeheersing	9
5.1 Grondstrategie	9
5.2 Uitvoeringsregels Grond	9
5.3 Risicobeheersing	9
Bijlage 1 Instrumentarium van het grondbeleid	11

Samenvatting

Voor tal van maatschappelijke opgaven zet de provincie Gelderland grondbeleid in. De doelen (onder meer natuur en mobiliteit) zijn verwoord in het Coalitieakkoord 2015-2019 'Ruimte voor Gelderland' en diverse beleidsnota's.

Het grondbeleid van de provincie Gelderland is in 2014 geactualiseerd. Daarbij is de integratie tot stand gebracht tussen het 'reguliere' grondbeleid zoals dat al sinds jaar en dag bij de provincie bekend was en met het 'groene' grondbeleid dat voortvloeide uit de decentralisatie van de natuurtaken. Bij die actualisatie is toegezegd om het grondbeleid in 2018 te evalueren. Inmiddels is enkele jaren ervaring opgedaan met dit verbrede grondbeleid en is gebleken dat dit grondbeleid aan zijn doel beantwoordt.

De Rekenkamer Oost-Nederland heeft in het voorjaar van 2017 vervolgonderzoek gedaan naar de praktijk van de grondverwerving (PS2017-421). De Rekenkamer constateert dat verbeteringen zijn doorgevoerd, zowel in beleid, als in uitvoering en organisatie, maar ook dat de kaders in het grondbeleid verhelderd kunnen worden. Met de voorliggende nota wordt invulling gegeven aan de aanbevelingen van de Rekenkamer.

Het voorliggende grondbeleid is globaal gesproken een voortzetting van het grondbeleid uit 2014. Grondbeleid is geen doel op zich, maar staat ten dienste van de realisatie van provinciale opgaven. Met andere woorden: het beleidsdoel/kerntaak bepaalt of inzet van grond aan de orde is en het grondbeleid is daaraan ondersteunend. De provincie handelt bij grondtransacties transparant en marktconform en biedt bij verkoop grond in principe openbaar aan. Onder voorwaarden is het mogelijk om anticiperend op concrete plannen al gronden te verwerven.

De paragraaf Grondbeleid zoals die is voorgeschreven in de begroting en jaarrekening wordt centraal gesteld in uw informatievoorziening.

1. Inleiding

1.1. Aanleiding

In het voorjaar van 2014 heeft u het 'Grondbeleid provincie Gelderland' (PS2014-337) vastgesteld. Daarin is onder andere rekening gehouden met de gevolgen van de decentralisatie van het natuurbeleid. Op dat moment was bekend dat de provincie in 2015 2.500 hectare grondbezit van het Rijk zou overnemen en dat diverse werkzaamheden van de Dienst Landelijk Gebied in eigen beheer zouden komen. Daar heeft de provincie de organisatie specifiek op aangepast. Doelstelling daarbij was het 'reguliere' grondbeleid zoals dat al sinds jaar en dag bij de provincie bekend was te integreren tot één samenhangend geheel met het 'groene' grondbeleid.

Nu er inmiddels enkele jaren ervaring is opgedaan met het grondbeleid, is gebleken dat het verbrede grondbeleid aan zijn doel beantwoordt. Destijds is toegezegd het grondbeleid in 2018 te actualiseren. Daarbij was de verwachting dat de nieuwe Omgevingswet medio 2018 van kracht zou worden. Deze is echter uitgesteld tot 1 januari 2021. Ondanks dit uitstel is het wel gewenst het grondbeleid opnieuw vast te stellen. Waar mogelijk is al wel rekening gehouden met de contouren van de nieuwe Omgevingswet. Echter op het punt van faciliterend grondbeleid is dit nog onvoldoende mogelijk. Dit grondbeleid gaat dan ook vooral over actief grondbeleid.

Een andere aanleiding is dat de Rekenkamer Oost-Nederland een follow-up onderzoek naar de grondverwerving door de provincie (PS2017-421) heeft gedaan. De Rekenkamer constateert dat verbeteringen zijn doorgevoerd zowel in beleid, als in uitvoering en organisatie. Maar ook dat de kaders in het grondbeleid nog verhelderd kunnen worden.

1.2. Leeswijzer

In hoofdstuk 2 worden de kaders en uitgangspunten voor het grondbeleid gedefinieerd. Daarna wordt in hoofdstuk 3 een indicatie gegeven van de omvang van de provinciale opgave voor de komende jaren. Waarna in hoofdstuk 4 wordt beschreven hoe de informatievoorziening naar Provinciale Staten wordt voorgesteld. Hoofdstuk 5 sluit af met de hoofdlijnen van de borging en risicobeheersing. De grondstrategie wordt benoemd, de samenhang van de uitvoeringsregels grond met het grondbeleid en maatregelen voor risicobeheersing.

2. Kaders en uitgangspunten voor het grondbeleid

a. Het grondbeleid is opgavegericht en taakgebonden

Grondbeleid staat nooit op zichzelf, maar staat altijd ten dienste van de realisatie van provinciale opgaven. Met andere woorden: het beleidsdoel bepaalt of inzet van grond aan de orde is en het grondbeleid is daaraan ondersteunend.

Toelichting

Het grondbeleid ondersteunt de realisatie van maatschappelijke opgaven. Belangrijke doelstellingen met betrokkenheid van grond heeft de provincie op het gebied van mobiliteit, natuur, water en milieu. Daarnaast bestaan er doelstellingen op het gebied van recreatie, landbouw, regionale economie en ruimtelijke ontwikkeling. Ambities en opgaven op het gebied van de genoemde thema's staan geformuleerd in het coalitieakkoord en de diverse beleidsnota's. Grond is daarbij vaak een kritische succesfactor, bijvoorbeeld in gebiedsprocessen. Met een gerichte inzet van het instrumentarium van het grondbeleid kan de provincie de gestelde doelen sneller en beter bereiken.

Voor het behalen van de verschillende beleidsdoelen kunnen verschillende rollen worden aangenomen op de grondmarkt. Bij actief grondbeleid verwerft de overheid de grond en brengt deze zelf tot ontwikkeling. Het gehele proces is van begin tot eind in handen van de overheid. Tegenover actief grondbeleid staat faciliterend grondbeleid waarbij de gehele ontwikkeling aan private partijen wordt overgelaten. De twee vormen zijn twee uitersten op een continuüm. Er zijn allerlei mengvormen ontstaan waarbij overheid en markt in meer of mindere mate samenwerken. Een opsomming van dit instrumentarium is weergegeven in bijlage 1.

Binnen de kerntaak en zo nodig op programma niveau wordt een afweging gemaakt hoe het beschikbare instrumentarium (actief, faciliterend of mengvorm) wordt ingezet. Daarmee kan flexibel worden ingespeeld op de verschillende omstandigheden.

Grondbezit van de provincie is in beginsel tijdelijk. Zodra het doel is gerealiseerd en geborgd (bijvoorbeeld in bestemmingsplannen) wordt de grond overgedragen aan een eindbeheerder. Gronden die voor de realisatie van onze doelen niet meer nodig zijn worden ook vervreemd. De provincie is zelf eindbeheerder (en eigenaar) van de ondergrond van provinciale wegen en gebouwen voor de provinciale huisvesting. Het is mogelijk dat er in de toekomst ook andere beleidsterreinen zijn waar de provincie eindbeheerder wordt. Dit zal dan separaat aan u worden voorgelegd. Daarbij zal dan ook het risicomanagement bekeken worden.

b. Grondtransacties verlopen marktconform en transparant

De provincie handelt bij grondtransacties transparant en marktconform en biedt bij verkoop grond in principe openbaar aan.

Toelichting:

Vigerende wet- en regelgeving vormt het wettelijk kader voor de grondtransacties. Dit betreft onder meer het Burgerlijk Wetboek, de Ontheffingswet en het Europese Staatssteunrecht. Deze kaders maken dat wij bij grondtransacties marktconform en toetsbaar handelen. Dit geldt zowel bij aan- als verkooptransacties. Daarnaast is het, hoewel niet verplicht, wenselijk verkopen openbaar aan de markt aan te bieden. Een nadere uitwerking hiervan is vastgelegd in door Gedeputeerde Staten vastgestelde uitvoeringsregels (zie paragraaf 5.2).

c. Anticiperende grondverwerving

Het is mogelijk om vooruitlopend op concrete plannen al gronden te verwerven.

Toelichting:

Zoals hiervoor beschreven vindt aankoop van grond plaats ten behoeve van het realiseren van provinciale doelen. Bij anticiperende aankopen kan de provincie ervoor kiezen om vroegtijdig grondposities verwerven. Om daarmee kansen te verzilveren en invloed uit te oefenen op toekomstige ontwikkelingen, waardoor deze sneller gerealiseerd worden. Het gaat om ontwikkelingen die op een termijn van vijf tot acht jaar verwacht worden. Anticiperende aankopen vinden alleen plaats indien daar financiële middelen voor beschikbaar zijn binnen een plandoel of kerntaak. Er wordt geen provinciebreed budget voor anticiperende grondaankopen ingesteld.

d. Beheer is gericht op functie- en waardebehoud

Uitgifte van gronden en gebouwen gebeurt marktconform, rechtmatig en transparant.

Toelichting:

Al ons beheer is gericht op functie- en waardebehoud. Voor ons permanente areaal gaat het primair om functiebehoud (wegen, kantoren etc.). Bij het tijdelijk vastgoed voor de realisatie van plandoelen is het beheer primair gericht op de toekomstige functie. Dit beheer wordt veelal, via de uitgifte in pacht, door derden uitgevoerd.

Jaarlijks stellen Gedeputeerde Staten de uitgangspunten voor deze uitgifte vast. Daarbij wordt rekening gehouden met het scala aan te realiseren plandoelen. Van deze uitgangspunten worden Provinciale Staten in kennis gesteld.

3. Provinciale opgave

Om een beeld te krijgen van de omvang van de provinciale opgave geven we hieronder een indicatie van deze opgave op het gebied van grond. Provinciale doelen, belangen en bezit zijn niet statisch, dus het betreft nadrukkelijk een beeld van de situatie begin 2018.

Tabel 1. Indicatie van provinciale opgaven grond

Huidig eigendom	Oppervlakte
Aantal hectares eigendom	Ca. 5.700 ha
Waarvan wegen	Ca. 3.700 ha (= circa 1.150 km)
Waarvan toekomstige natuur	Ca. 1.100 ha
Waarvan landbouwgrond	Ca. 900 ha
Gebouwen in provinciaal bezit	Ca. 75 gebouwen
Waarvan voor provinciale huisvesting	8 gebouwen (Huis der Provincie en steunpunten)

Verwerving	Toelichting
Kerntaak 1: Duurzame ruimtelijke ontwikkeling en waterbeheer	Voor verschillende plandoelen binnen deze kerntaak verwerven we actief. Op jaarbasis ongeveer 30 ha.
Kerntaak 3: Vitaal platteland, natuurbeheer en ontwikkeling natuurgebieden	Zowel voor de realisatie van natuur als versterking van de landbouwstructuur verwerven wij gronden. Op jaarbasis voor natuur ongeveer 130 ha en voor landbouw ongeveer 30 ha.
Kerntaak 4: Regionale bereikbaarheid en regionaal openbaar vervoer	Verwerving in het kader van de Meerjaren Investerings Agenda Mobiliteit. Op jaarbasis ongeveer 45 ha.
Overige kerntaken	Op dit moment zijn er geen ambities om voor andere dan hiervoor genoemde kerntaken te verwerven.

Beheeropgave	Toelichting
Landbouwgronden	Ca. 1.800 ha in gebruik/beheer bij derden (verpacht).
Overige gronden	Ca. 200 ha niet uitgeefbaar vanwege werkzaamheden, cultuurtoestand (water en bos).
Gebouwen	Een deel van de gebouwen is voor 'eigen gebruik'. Het gaat daarbij om de steunpunten en het Huis der Provincie. Andere gebouwen worden beheerd tot aan het moment van sloop of verkoop. Veelal gaat het hier om zgn. anti kraak bewoning.

Verkoop	Toelichting
Gronden	Omdat, met uitzondering van de provinciale wegen, we geen eindbeheerder zijn worden alle gronden verkocht. Op jaarbasis ongeveer 250 tot 350 ha.
Gebouwen	Op jaarbasis ongeveer 5 gebouwen.

4. Informatievoorziening aan Provinciale Staten

Sinds enkele jaren is het streven om de (voortgangs)rapportages op diverse beleidsterreinen zo mogelijk te bundelen in de P&C-cyclus. Verder is in zowel de begroting als in de jaarrekening een paragraaf Grondbeleid verplicht voorgeschreven.

Conform het actuele Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) bevat de betreffende paragraaf ten minste de volgende informatie¹:

- a. een visie op het grondbeleid in relatie tot de realisatie van de doelstellingen van de programma's die zijn opgenomen in de begroting;
- b. een aanduiding van de wijze waarop de provincie het grondbeleid uitvoert;
- c. een actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie;
- d. een onderbouwing van de geraamde winstneming;
- e. de beleidsuitgangspunten omtrent de reserves voor grondzaken in relatie tot de risico's van de grondzaken.

In aanvulling op deze elementen zullen we een totaaloverzicht van het grondbezit verstrekken alsmede een totaaloverzicht van verwachte respectievelijk gerealiseerde transacties in hectares en geld. Dit overzicht zal de volgende onderdelen bevatten:

- a. de aangekochte en verkochte gronden en opstallen;
- b. de voortgang van onteigeningsprocedures;
- c. de gronden in beheer van de provincie.

Het voorgaande betekent dat de paragraaf Grondbeleid zal worden verbreed. In de toekomst zal deze paragraaf ook een totaal- en een transactieoverzicht bevatten.

¹ Punten c, d en e zijn vooral geënt op gemeentelijke situaties.

5. Borging en risicobeheersing

In deze paragraaf geven we inzicht in de maatregelen die ons college heeft genomen om de kaders van het grondbeleid te bewaken en in de maatregelen gericht op beheersen van specifieke grondrisico's.

5.1 Grondstrategie

Zoals aangegeven zet de provincie de maatschappelijke doelen centraal en verloopt de uitvoering via de kerntaken. De kerntaken geven aan welke doelen bereikt moeten worden, met welke instrumenten, via welke weg en een kostenraming. Als het gaat om de inzet van het grondinstrumentarium wordt in een grondstrategie beschreven hoe binnen de kaders van het grondbeleid de gestelde doelen op welke manier gerealiseerd kunnen worden.

Door de diversiteit van onze kerntaken is een grondstrategie niet een uniforme blauwdruk. Onze inzet is uniformiteit waar mogelijk en maatwerk waar nodig. In de Uitvoeringsregels Grond zijn de vereisten aan een grondstrategie nader uitgewerkt.

Een grondstrategie kan onderdeel uitmaken van een groter geheel (bijvoorbeeld de Meerjaren Investerings Agenda Mobiliteit PS2015-616) of een separate strategie zijn (bijvoorbeeld de Strategische verwerving Varik Heesselt PS2016-751). Een grondstrategie wordt vastgesteld door Gedeputeerde Staten.

5.2 Uitvoeringsregels Grond

In 2014 heeft ons college een "Protocol grondzaken provincie Gelderland" vastgesteld. Gelet op de structuur van onze regelgeving hebben wij dit protocol vervangen door Uitvoeringsregels Grond. Deze uitvoeringsregels zijn een nadere uitwerking van de nota Grondbeleid en hebben als doel te voorzien in een uniforme werkwijze ten aanzien van transacties met gronden en opstallen. Het gaat daarbij om doelmatig en rechtmatig om te gaan met gronden en opstallen op alle beleidsterreinen.

Gedeputeerde Staten mogen incidenteel en beargumenteerd afwijken van het grondbeleid en of de Uitvoeringsregels Grond, mits passend binnen wet- en regelgeving en de bestaande financiële kaders. Over deze afwijkingen worden Provinciale Staten in de paragraaf Grondbeleid van de jaarrekening geïnformeerd.

De Uitvoeringsregels Grond worden u gelijktijdig met deze nota ter kennisname aangeboden.

5.3 Risicobeheersing

Dit onderdeel gaat in op de specifieke risico's die de provincie heeft bij het grondbeleid.

Zeker bij langlopende projecten kan als gevolg van algemene marktschommelingen de waarde van grond stijgen of dalen. Deze marktschommelingen liggen buiten de invloedssfeer van de provincie, maar kunnen wel invloed hebben op de financiën van de provincie. Dit kan betekenen dat bij een eventuele verkoop de grond minder waard geworden is of dat gedurende de looptijd van een project de realisatie (aankoop) duurder wordt. Ook het omgekeerde kan het geval zijn dat de grond bij verkoop meer waard is of de projectrealisatie goedkoper wordt.

Maatregelen die genomen zijn ter beperking en beheersing van risico's zijn onder meer de volgende:

- binnen ons college is de portefeuille grondzaken ondergebracht bij de portefeuillehouder Financiën die voor grondzaken geen inhoudelijke beleidsdossiers behartigt;
- ons college heeft Uitvoeringsregels Grond vastgesteld;
- bij de kredietverlening worden de onderdelen voor gronden/opstallen en voor ruilgrond in het budget apart inzichtelijk gemaakt;

- op ambtelijk niveau worden strikte werkprocedures gehanteerd die onder meer inhouden dat er altijd meerdere personen (bijvoorbeeld 4-ogenprincipe) een vastgoedtransactie beoordelen voordat deze wordt aangegaan;
- eventueel wordt voorafgaand aan een transactie een onderzoek uitgevoerd in het kader van de wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur.

De melding aan Provinciale Staten over risico's die zich daadwerkelijk manifesteren vindt plaats in de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing en de paragraaf Grondbeleid in de begroting en jaarrekening. Doen zich hierbij bijzonderheden voor dan wordt dat uiteraard onverwijld gemeld in het kader van de actieve informatieplicht.

Bijlage 1 Instrumentarium van het grondbeleid

Inleiding

De provincie opereert op de grondmarkt vanuit verschillende beleidsdoelen. Voor het behalen van deze doelen kunnen verschillende rollen worden aangenomen op de grondmarkt: een actieve en faciliterende rol. Actief en faciliterend zijn overigens twee uitersten. Vaak nemen overheden een rol aan die een mengvorm betreft. Deze rollen leiden tot verschillende soorten instrumenten. Hieronder wordt het mogelijk te gebruiken instrumentarium² benoemt.

Instrumenten

Vrijwillige verwerving

De provincie tracht in overleg met grondeigenaren tot overeenstemming te komen over de aankoop van grond. We handelen hierbij marktconform. Als er overeenstemming wordt bereikt over de prijs en voorwaarden vindt aankoop op vrijwillige basis plaats.

Onteigening

De provincie kan kiezen voor onteigening als vrijwillige verwerving niet mogelijk is én eigendomsverwerving noodzakelijk is. De verwerving vindt dan onder dwang plaats. Het onteigeningstraject is gebonden aan regels die zijn omschreven in de Onteigeningswet. Voordat tot onteigening kan worden overgegaan moeten serieuze pogingen zijn gedaan om gronden minnelijk te verwerven. Vaak is onteigening een stok achter de deur en komt men tot een overeenkomst zonder het instrument daadwerkelijk in te zetten. Vaak starten overheden gelijktijdig met het onderhandelingsstraject ook de juridische onteigeningsprocedure.

Voorkeursrecht

De wet bepaalt dat provincies een voorkeursrecht kunnen vestigen voor het verwerven van bepaalde gronden in relatie tot een inpassingsplan. Het vestigen van een voorkeursrecht betekent dat eigenaren eerst de overheid in staat dienen te stellen om de grond te kopen.

Regulerend

De provincie kan regulerende instrumenten gebruiken voor een faciliterende rol, zoals:

- **Inpassingsplan**
Eén van de instrumenten die provincies ter beschikking staan in het kader van de Wet ruimtelijke ordening is het inpassingsplan. Een inpassingsplan is een bestemmingsplan opgesteld door de provincie of het Rijk. Met een inpassingsplan kan de provincie belangrijke projecten uitvoeren op het gebied van ruimtelijke ordening. Dankzij het inpassingsplan kan de provincie zelf projecten ontwikkelen en uitvoeren.
- **Grondexploitatie**
De Grondexploitatie (GreX) maakt deel uit van de Wet ruimtelijke ordening. De GreX regelt de financieel technische en juridische kanten van de grondexploitatie en alles wat direct of indirect met grondexploitatie en locatieontwikkeling te maken heeft. Dit is nodig voor het kostenverhaal, verevening en het stellen van locatie-eisen bij locatieontwikkeling.

Stimulerend

De provincie kan stimulerend optreden om gebiedsontwikkelingsprocessen op gang te krijgen:

- **Subsidies**
Om bepaald gebruik van gronden te stimuleren kunnen subsidies verleend worden. Dit kunnen verwerving-, maar ook inrichting- en beheersubsidies zijn.

² Bij inwerkingtreding van de aanvullingswet grondeigendom (naar verwachting 1 januari 2021) gaan veel van de hier genoemde instrumenten op in die nieuwe wetgeving.

- **Wettelijke herverkavelingen**
De Wet inrichting landelijk gebied (Wilg) biedt de mogelijkheid om functiewijzigingen en doelen voor landbouw, natuur, recreatie, landschap en cultuurhistorie te realiseren. Dit kan niet zonder de medewerking van grondeigenaren en gebruikers. Een van de belangrijkste instrumenten om deze doelen te verwezenlijken is wettelijke herverkaveling. Dit instrument wordt ingezet wanneer realisatie op vrijwillige basis niet haalbaar is. De wet biedt rechtsbescherming aan belanghebbenden.
- **Vrijwillige ruilverkavelingen**
Er is niet altijd sprake van wettelijke herverkaveling. Soms worden doelen bereikt door vrijwillige kavelruil.

Publiek-publieke samenwerkingen

De provincie kan ook samenwerken met andere openbare lichamen:

- **Gemeenschappelijke regeling**
Dit zijn samenwerkingsverbanden tussen openbare lichamen zoals gemeenten, provincies en waterschappen. Een gemeenschappelijke regeling wordt ingesteld op basis van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen. Voorbeelden van gemeenschappelijke regelingen zijn Projectbureau Herstructurering Tuinbouw Bommelerwaard en Park Lingezen.
- **Samenwerkingsovereenkomst**
Een samenwerking hoeft niet per se tot stand te komen op basis van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen. Er kan in bepaalde gevallen ook worden samengewerkt op basis van een samenwerkingsovereenkomst.
- **Privaatrechtelijke rechtspersoon**
Overheden kunnen besluiten om samen een privaatrechtelijke rechtspersoon op te richten. Een voorbeeld hiervan is Oost NV.