



PROVINCIE  UTRECHT

NOTA GRONDBELEID 2020

Kenmerk: 821053DD

Versie: concept: 25-06-2020

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave.....	2
1. Inleiding.....	3
2. Ontwikkelingen	6
3. Rollen en verantwoordelijkheden provincie.....	9
4. Kaders en uitgangspunten.....	11
4.1 Aard van het grondbeleid	11
A. <i>Grondbeleid is opgabegericht</i>	11
4.2 Grondtransacties	11
A. <i>De provincie handelt marktconform</i>	12
B. <i>De provincie handelt transparant, openbaar en conform gelijkberechtiging</i>	12
C. <i>Anticiperende verwerving is mogelijk</i>	12
D. <i>De provincie voert geen grondexploitaties uit, tenzij</i>	12
4.3 Grondbezit en -beheer	13
A. <i>Grondbezit is tijdelijk, tenzij</i>	13
B. <i>Tijdelijk beheer is gericht op de doelstelling van de grond</i>	13
C. <i>Tijdelijk beheer past binnen de begrotingskaders</i>	13
D. <i>Vastgoed minimaliseren</i>	14
5. Verantwoording en bestuurlijke informatievoorziening	15
6. Borging en risicobeheersing.....	16
Bijlage 1 – Wettelijk kader grondbeleid.....	18

1. Inleiding

In het coalitieprogramma “Nieuwe Energie voor Utrecht” is grond een belangrijk middel om te komen tot doelrealisatie voor recreatie, natuur en landschap (Natuur Netwerk Nederland), duurzame energie, duurzame landbouw, maar ook een duurzame en veilige mobiliteit. Het grondbeleid bestaat uit organiseren van processen, kennis, grondbeheer en instrumenten zoals de aan- en verkoop van gronden. Dit grondbeleid zal kaderstellend zijn voor de gehele provinciale organisatie.

Waarom een nieuwe nota grondbeleid?

De laatste nota grondbeleid is in 2002 vastgesteld. Momenteel wordt er door de provincie vooral gewerkt vanuit handelingskaders die zijn vastgesteld per programma, bijvoorbeeld de Nota Uitvoering Grondstrategie en het bijbehorende Handelingskader Onroerend Goed dat is gekoppeld aan het meerjarenprogramma Agenda Vitaal Platteland. Grondbeleid is hiermee versnipperd vastgelegd binnen de provincie en wordt voor soortgelijke vraagstukken op verschillende manieren ingezet. Ook verantwoordelijkheden omtrent de inzet van het grondinstrumentarium zijn binnen de organisatie versnipperd belegd. De aan- en verkoop van grond is niet aan specifieke functies gebonden. Omdat niet één centraal team vanuit een expertiserol zicht houdt op de inzet van het grondinstrumentarium kunnen er vraagstukken ontstaan op het gebied van rechtmatigheid en getrouwheid of ontstaan er strijdige belangen.

In de Statenbrief RRK (Randstedelijke Rekenkamer) Dolderseweg (28-11-2018/81ECOB) geven Gedeputeerde Staten aan dat (1) er een handelingskader onroerend goed zal worden opgesteld voor alle grondtransacties binnen de provincie en dat (2) een aangescherpte rol voor het team Grondzaken en Bedrijfsvoering (GEB) daarvan onderdeel uitmaakt. Gedeputeerde Staten geeft in dezelfde brief aan dat het team GEB eerder, nadrukkelijker en met meer zeggenschap en expertise betrokken moet worden bij alle mogelijke transacties voor aan- en verkoop van grond.

Ook zijn er sinds 2002 wijzigingen doorgevoerd in wet- en regelgeving en de handelingsomgeving van de provincie. Deze moeten ook worden verwerkt in het grondbeleid. Ook de aankomende Omgevingswet brengt veranderingen voor het grondbeleid teweeg.

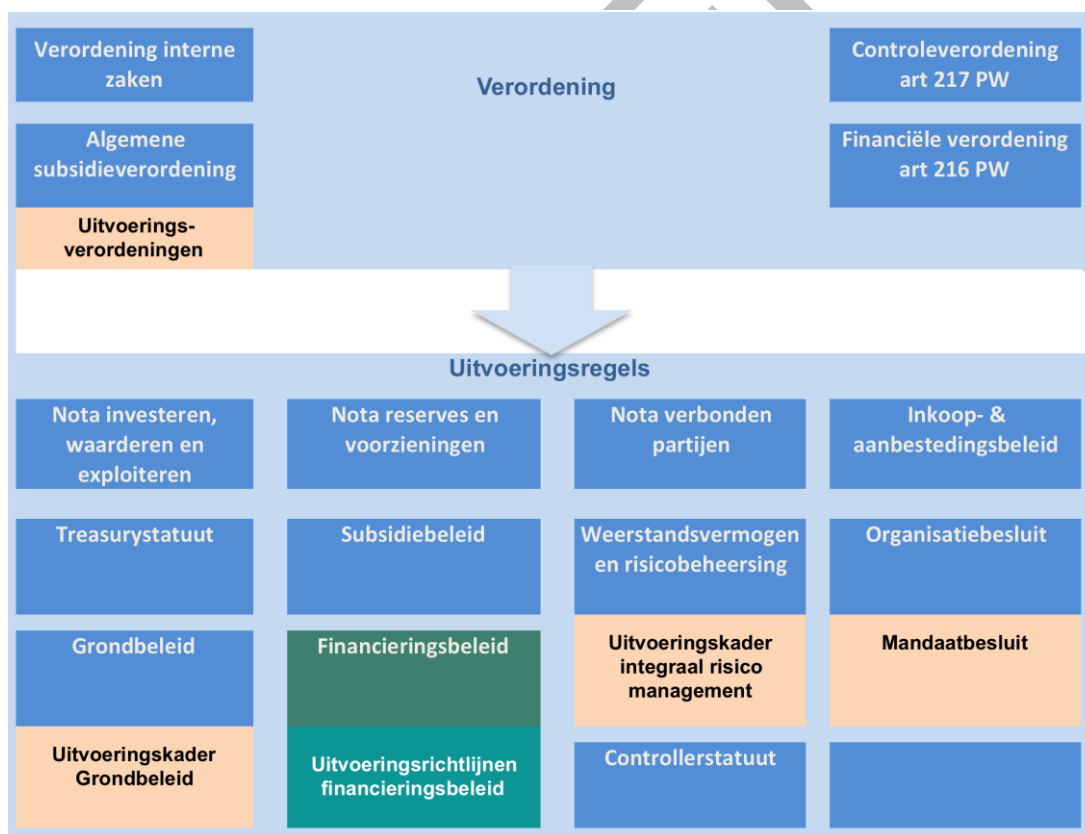
In de in financiële verordening van de provincie is bepaald dat de nota grondbeleid op een aantal aspecten ingaat:

In de financiële verordening (2018, artikel 20 lid 2) van de provincie is opgenomen dat de nota ten minste bevat:	Opgenomen in:
de verantwoording van projecten in relatie tot het grondbeleid;	Hoofdstuk 5
de beleidsnota's grondzaken;	Hoofdstuk 4

de werkprocessen voor de ruimtelijke projecten;	Hoofdstuk 6 en uitvoeringskader grond
de richtlijnen inzake de ruimtelijke projecten;	Uitvoeringskader grondbeleid
de werkwijze inzake de verevening tussen bestemmingsreserve(s) en de algemene dekkingsreserve	Onderdeel van nota reserves en voorzieningen

Kortom, er is behoefte aan een eenduidig en geactualiseerd beleid binnen de provincie. Om deze oorzaken staat op de agenda van Provinciale Staten om begin 2020 een provinciebreed grondbeleid vast te stellen dat vervolgens elke vier jaar wordt geactualiseerd.

De plaats van het grondbeleid in provinciale regelgeving is in de volgende figuur weergegeven:



In voorgaande figuur is te zien dat het grondbeleid een (intern) uitvoeringskader is, dat kaderstellend is voor Gedeputeerde Staten en de organisatie, maar geen externe werking heeft. Ook is de figuur geen weergave van alle provinciale kaders, maar wel van de

kaders die samenhangen met de bovenliggende verordeningen.

Uitvoeringskader

Het grondbeleid van de provincie Utrecht wordt uitgewerkt in een uitvoeringskader dat toepasbaar is op de verschillende uitvoeringstaken van de provincie, met als voorbeelden mobiliteit, natuur, grondexploitaties (Hart van de Heuvelrug en Vliegbasis Soesterberg), Recreatie om de Stad. Met dit grondbeleid en het bijbehorende uitvoeringskader vervallen eerdere opgestelde Handelingskaders met betrekking tot grond en onroerend goed. Het uitvoeringskader gaat over “het hoe” er invulling wordt gegeven aan het grondbeleid en wordt door het college van Gedeputeerde Staten vastgesteld.

Leeswijzer

Hoofdstuk 2 van deze nota gaat verder in op de ontwikkelingen die plaats hebben gevonden (en gaan vinden) in wet- en regelgeving en de uitvoeringstaken van de provincie. Hoofdstuk 3 adresseert de verschillende verantwoordelijkheden en rollen van de provincie in relatie tot het grondbeleid. Kaders en uitgangspunten volgen in hoofdstuk 4. Voorschriften voor bestuurlijke informatievoorziening zijn opgenomen in hoofdstuk 5 en hoofdstuk 6 gaat in op welke wijze het grondbeleid wordt geborgd in de organisatie. Daar waar in deze nota gesproken wordt over grond betekent dit, tenzij expliciet vermeldt, dat het gaat over de grond en alles wat met deze grond is verbonden.

2. Ontwikkelingen

In de afgelopen jaren zijn er ontwikkelingen geweest in wet- en regelgeving en in de taken van de provincie die van belang zijn bij het opstellen van nieuw grondbeleid voor de provincie Utrecht. Ook komt er een grote ontwikkeling aan in de vorm van de Omgevingswet als ook de voorgenomen herziening van de pachtregelgeving zoals in maart 2019 door de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) aan de Tweede Kamer is aangekondigd.

Ontwikkelingen in wet- en regelgeving

In 2016 is het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) herzien met als gevolg dat bezit van de provincie anders wordt verantwoord dan voorheen. Vanaf de herziening zijn er nieuwe voorschriften voor waardering van grond, rentetoerekening en exploitatie. Dit heeft mede geleid tot nieuwe notities, die in relatie staan met grondbezit en beleid, van de commissie BBV¹ die stellige uitspraken doet op welke wijze er o.a. met grondexploitaties en (strategische) grondvoorraad moet worden omgegaan². De notitie grondbeleid van de commissie BBV is gevolgd door een nota van de Commissie BA-DO³.

Vanaf 2016 is ook de Vennootschapsbelasting (Vpb)-plicht voor de overheid herzien. Uitgangspunt van de Vpb is dat overheden belasting gaan betalen over 'winst' als er sprake is van ondernemersactiviteiten.

Ook zijn er wijzigingen in Europese regelgeving en mede daaruit voortvloeiende landelijke regelgeving rond bijvoorbeeld aanbesteden en marktwerking. Deze veranderingen beïnvloeden weliswaar niet het grondbeleid zelf, maar kunnen bij de uitvoering van het grondbeleid naar voren komen.

Verder treedt de Omgevingswet in 2022 in werking. Deze wet vervangt tientallen wetten en wordt daarmee een vereenvoudiging van het huidige stelsel van wetgeving voor de ontwikkeling en het beheer van de leefomgeving. Het doel van deze nieuwe wet is om omgevingsrecht en bijbehorend beleid en besluitvorming inzichtelijker, meer integraal en samenhangend te maken. Uit de huidige wettekst volgt dat de invoering van de Omgevingswet tot een aantal grote veranderingen zal leiden op het gebied van provinciaal grondbeleid. Eén van de belangrijkste is dat de rol van Provinciale Staten binnen de onteigening zal veranderen: waar nu nog een Koninklijk Besluit wordt verkregen voor tot onteigening wordt overgegaan, nemen de Provinciale Staten straks zelf onteigeningsbesluiten. De onteigeningsbeschikking wordt dan genomen en getoetst binnen het bestuursrecht. Te zijner tijd moet de provincie hier mogelijk aanvullend beleid voor maken. Een andere wijziging is dat het instrument inpassingsplan wordt vervangen door een projectbesluit. Tot slot wordt met de nieuwe wet het instrument stedelijke herverkaveling geïntroduceerd. Stedelijke herverkaveling maakt het mogelijk grond en

¹ Notitie Materiële Vaste Activa; december 2017

Notitie Grondbeleid in begroting en jaarstukken; d.d. juli 2019.

² Op basis van de BBV staat er een post "actief bij derden" t.b.v. de groene projecten van Hart van de Heuvelrug in de boeken bij de provincie

³ Notitie Grondexploitaties d.d. 3-9-2019 van de Commissie Bedrijfsvoering Auditing Decentrale Overheden

vastgoed te ruilen in situaties waarin bestaande eigendomsverhoudingen nieuwe initiatieven in de weg staan. Eigenaren kunnen met de nieuwe regeling makkelijker plannen realiseren door eigendommen onderling te ruilen.

Ook zijn er plannen om de pachtregelgeving in de komende jaren te herzien. De minister van LNV heeft in een brief aan de Tweede Kamer drie hoofdlijnen aangegeven waarom zij wil komen tot deze aanpassing:

- 1. De stimulans ontbreekt om langdurige contracten aan te gaan*
De huidige pachtregelgeving stimuleert dat vrijwel uitsluitend kortdurende contracten (zes jaar of korter) met pachters worden afgesloten en nauwelijks contracten met langere looptijd. Deze trend is ingezet na de laatste aanpassing van de pachtregelgeving in 2007 toen naast de 'reguliere' (langlopende) pachtvorm (contracten langer dan zes jaar) ook de 'liberale' pachtvorm (contracten van zes jaar of korter met vrije prijsvorming) mogelijk werd.
- 2. Er is nauwelijks prijsbescherming bij kortdurende contracten*
De huidige kortlopende liberale pacht (dus contracten met een looptijd van zes jaar of korter) kent volledig vrije prijsvorming. De prijs van het contract wordt enkel bepaald door vraag en (relatief schaars) aanbod. Kortlopende pacht gaat om die reden veelal gepaard met (in vergelijking met langdurige pacht) hogere prijzen. Voortdurend van volledig vrije prijsvorming bij kortlopende liberale pacht kan het verdienmodel van landbouwers die pachtafhankelijk zijn steeds meer onder druk zetten.
- 3. Huidige pachtregelgeving leidt niet tot goed bodemgebruik*
De kortlopende pacht geeft minder prikkels voor investeringen van de boer in het beheer van de bodem en voor de wijze waarop boeren de grond gebruiken. Immers waarom geld investeren in een stuk grond dat wellicht over een (paar) jaar door iemand anders wordt gebruikt? Tegelijkertijd zien we in de praktijk veelal dat verpachters evenmin deze investeringen op zich nemen. Dit versterkt het risico op achteruitgang van de bodemkwaliteit. Dit is een situatie die zich voornamelijk bij akkerbouwgronden voorkomt en in aanzienlijk mindere mate bij grasland.

De minister heeft de Tweede Kamer toegezegd om te komen met een concept wetsvoorstel om aan deze punten invulling te geven.

Nieuwe taken en ontwikkelingen bij de provincie

Sinds 2013 is conform het Natuurpact de verantwoordelijkheid voor natuurbeleid gedecentraliseerd van het Rijk naar de provincie. Een belangrijk onderdeel hiervan is het realiseren van het NatuurNetwerk Nederland (NNN, voormalige Ecologische Hoofdstructuur). Het NNN omvat in de provincie Utrecht ca. 30.000 hectare natuur. In 2013 is afgesproken dat er nog circa 1570 hectare nieuwe natuur bij komt, waarvan een deel inmiddels is gerealiseerd. De verantwoordelijkheden en de uitvoeringsstrategie hiervoor heeft de provincie ondergebracht in het meerjarenprogramma Agenda Vitaal Platteland en het Akkoord van Utrecht. Het opheffen van de Dienst Landelijk Gebied (DLG) en de veranderde rol van de gebiedscommissies hebben eveneens impact op de uitvoering van het grondbeleid.

Sinds 2013 heeft Nederland de financiële crisis van 2008 en de daaropvolgende economische recessie achter zich gelaten. Er is sprake van een stijgend bruto nationaal product en een stijgend consumenten- en producentenvertrouwen. Dit heeft gevolgen voor de grondmarkt. Er komen momenteel meer vastgoedontwikkelingen van de grond en ook op de agrarische grondmarkt zijn de gevolgen merkbaar. De druk uit het stedelijk gebied neemt toe, wat tot stijgende grondprijzen leidt. Daarnaast neemt de vraag naar grond toe door de energietransitie. Meer grond is nodig voor bijvoorbeeld zonnevelden, windmolenparken en biomassa. Banken zijn terughoudend bij financiering van (grond)investeringen, terwijl er wel sprake is van een zekere 'grondhonger' bij agrarische bedrijven.

Tevens is er vanuit interbestuurlijke samenwerking in toenemende mate een druk op de provincie om op regionaal niveau een regierol te nemen. Hierbij is de inzet van grondposities aan de orde. Voorbeelden hiervan zijn de stikstof en klimaat dossiers.

3. Rollen en verantwoordelijkheden provincie

Publieke instrumenten hebben voorrang

Om de provinciale doelen te bereiken zet de provincie primair publiekrechtelijke instrumenten in. Indien dit niet kan of onvoldoende effectief is, kan de provincie privaatrechtelijke instrumenten inzetten, waaronder het grondinstrumentarium.

Actieve en faciliterende rol

Indien het grondinstrumentarium wordt ingezet zijn er twee uiterste rollen van de provincie te onderscheiden: actief en faciliterend (ook genoemd: passief) grondbeleid.

Actief grondbeleid houdt in dat de provincie zelf, al dan niet in samenwerking met derden grond aankoopt om een beleidsdoel te realiseren. Hierbij valt te denken aan het aankopen van grond om een weg of brug te realiseren (taakgebonden), maar ook aan het aankopen van gronden met oog op toekomstige ontwikkelingen (strategisch) of het volledig woon- en bouwrijp maken van grond voordat het aan een (project)-ontwikkelaar wordt verkocht (exploiterend). Hiernaast is de provincie ook zelf grondeigenaar i.r.t. de uitvoering van de verschillende (wettelijke) taken, zoals wegen, vaarwegen en openbaar vervoer als ook de bedrijfsvoering (bijv. Huis voor de Provincie, steunpunten, remise).

Faciliterend of passief grondbeleid houdt in dat verwezenlijking van beleidsdoelen zo veel mogelijk wordt overgelaten aan andere partijen, bijvoorbeeld aan de markt of aan gemeenten. De provincie heeft haar publiekrechtelijke rol op basis van wet of provinciale regelgeving en kan faciliteren daar waar dat noodzakelijk is, maar gaat niet over tot het verwerven van de grond. Tussen deze twee uitersten zijn verschillende mengvormen mogelijk. Vanzelfsprekend heeft de provincie ook nog andere (subsidie)instrumenten tot haar beschikking om beleidsdoelen te realiseren. Dergelijke instrumenten vallen buiten dit beleidskader.

In de afgelopen jaren ziet men binnen de lokale overheid een trend naar meer faciliterend grondbeleid. Deels om de beperkte middelen van de overheid zo effectief mogelijk in te zetten. Deels om meer ruimte te laten voor ondernemerschap en het benutten van kennis en expertise van inwoners, bedrijfsleven en het maatschappelijk middenveld. Maar ook om de risico's voor de overheid te beperken.

Voor de provincie Utrecht is het uitgangspunt dat waar mogelijk faciliterend grondbeleid wordt ingezet en actief grondbeleid wordt ingezet indien dit volgt uit afspraken (bijv. Akkoord van Utrecht) of indien anders provinciale doelen niet worden gerealiseerd. De rol(len) die de provincie inzet binnen een programma of project is derhalve afhankelijk van de opgave.

De inzet van het grondinstrumentarium binnen de provincie Utrecht vindt voornamelijk plaats in het kader van het Meerjarenprogramma Agenda Vitaal Platteland, het Mobiliteitsprogramma Provincie Utrecht, het programma Hart van de Heuvelrug/Vliegbasis Soesterberg en in het geheel van de bedrijfsvoering. Als gevolg van de energietransitie, de problematiek rondom stikstof en het terugdringen van de CO₂ en afremmen van de bodemdaling zal er naar verwachting meer inzet van het actieve grondinstrumentarium gaan plaatsvinden.

Alleen binnen het Hart van de Heuvelrug en de Vliegbasis Soesterberg voert de provincie actieve grondexploitaties uit zoals bedoeld in de Wet ruimtelijke ordening (afdeling 6.4).

CONCEPT

4. Kaders en uitgangspunten

De kaders en uitgangspunten van het grondbeleid kunnen worden gecategoriseerd onder de aard van het grondbeleid, de handelswijze van de provincie bij transacties en de uitgangspunten bij verwerving, bezit en (tijdelijk) beheer van grond.

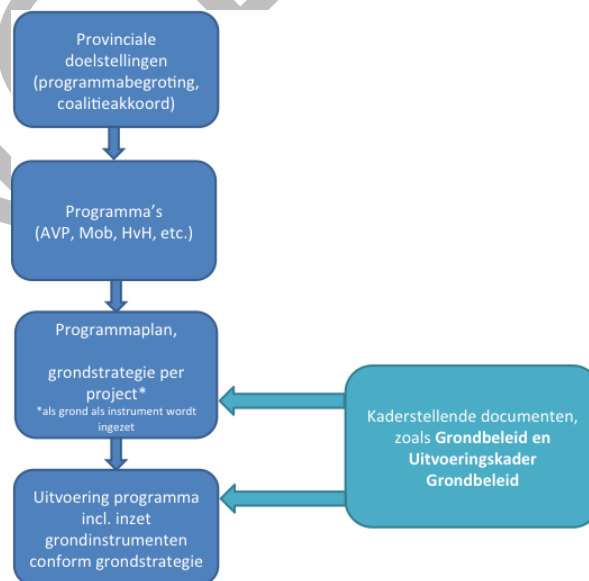
4.1 Aard van het grondbeleid

A. Grondbeleid is opgavegericht

Een belangrijk kader binnen het grondbeleid is dat de provincie opgavegericht werkt. Dit betekent dat zij de maatschappelijke opgaven centraal zet in haar handelen. Grond is een van de middelen die door provincie ingezet kunnen worden om haar doelen te bereiken. Grondbezit is nooit een doel op zich. In die context behelst het grondbeleid de spelregels voor de inzet van het grond-instrumentarium.

Zoals aangegeven in hoofdstuk 3 heeft dit uitgangspunt ook invloed op de rol die de provincie aanneemt wanneer het grondbeleid betreft: de keuze voor een actieve of faciliterende rol of een mengvorm hiervan wordt geleid door de opgave die de provincie beoogt te behalen.

De inzet van grondinstrumenten door de provincie is dus maatwerk. Wanneer het instrument grond onderdeel is van een programma, dient in de initiatiefase van een project de grondstrategie te worden opgesteld die inzichtelijk maakt op welke wijze de provincie het middel grond actief dan wel passief inzet om haar doelen te realiseren. Deze grondstrategie moet passen binnen de kaders van de nota grondbeleid en het bijbehorende uitvoeringskader. Grondinstrumenten worden vervolgens alleen ingezet op basis van en passend binnen de opgestelde grondstrategie. Deze werkwijze bevordert het inzicht in het handelen van de provincie, ten behoeve van transparantie en rechtmatigheid.



4.2 Grondtransacties

De provincie heeft een verantwoordelijkheid om te handelen als rechtmatige en betrouwbare overheid. Hieruit volgt dat de provincie bij grondtransacties marktconform, openbaar, conform gelijkberechtiging en transparant handelt. Ook wil de provincie risico's i.r.t. grondtransacties beheersen.

A. De provincie handelt marktconform

De provincie gedraagt zich marktconform wanneer zij het grondinstrumentarium inzet. Marktconforme voorwaarden vormen de basis voor aankoop, verkoop, huur, verhuur, pacht, erfpacht en (tijdelijk) beheer. De provincie handelt zodanig dat de markt zo min mogelijk wordt verstoord⁴.

B. De provincie handelt transparant, openbaar en conform gelijkberechtiging

Grondverkoop is in beginsel niet aanbestedingsplichtig. De provincie moet zorgen dat er transparant wordt gehandeld bij grondtransacties en conform het beginsel van gelijkberechtiging⁵. Met gelijkberechtiging wordt bedoeld dat alle actoren op de grondmarkt gelijke kansen en een gelijke behandeling krijgen. Onder gelijke omstandigheden wordt er geen onderscheid gemaakt tussen verschillende categorieën eigenaren. Overigens kunnen er wel objectgerichte eisen gesteld worden aan actoren alsmede eisen ten aanzien van (kosten)efficiëntie, betrouwbaarheid (Wet Bibob) en realiseerbaarheid (certificering).

Verantwoording over het handelen van de provincie is ook een belangrijk onderdeel van transparantie. Dit is opgenomen in *Hoofdstuk 5: Verantwoording en bestuurlijke informatievoorziening*.

C. Anticiperende verwerving is mogelijk

Anticiperende ofwel strategische verwerving houdt in dat grond wordt verworven nog voordat er concrete plannen zijn voor de betreffende grond. Het doel van deze verwerving is om in te kunnen spelen op ontwikkelingen en om bijbehorende provinciale doelen in de toekomst sneller te kunnen realiseren. Anticiperende grondverwerving is meer risicovol dan taakgebonden verwerving. Elke strategische grondaankoop, tenzij opgenomen in een separaat door Gedeputeerde Staten vast te stellen projectplan en grondstrategie, vereist een afzonderlijk besluit van Gedeputeerde Staten. Dit middel wordt alleen ingezet onder de voorwaarden zoals opgenomen in het uitvoeringskader.

D. De provincie voert geen grondexploitaties uit, tenzij

De provincie voert in principe zelf geen nieuwe grondexploitaties uit in de zin van de Wet ruimtelijke ordening (afdeling 6.4), die gericht zijn op het ontwikkelen en verkoop van bouwrijpe grond ten behoeve van woningen, bedrijven of kantoren. Zij kan wel deelnemen in grondexploitaties via bijvoorbeeld een PPS-constructie (verbonden partij). Argument hiervoor is dat het uitvoeren van grondexploitaties geen primair onderdeel is van de provinciale taken en ook niet structureel organisatorisch is geborgd. De provincie wijkt alleen af van dit uitgangspunt wanneer de opgave dit vereist. In dat geval moet de noodzaak gemotiveerd worden en dient aan de grondexploitatie een realisatiestrategie en een besluit van Provinciale Staten ten grondslag te liggen. Op dit moment voert de provincie nog twee grondexploitaties uit, te weten Hart van de Heuvelrug en Vliegbasis Soesterberg.

⁴ Bedoeld wordt hier dat de provincie niet een dermate kwantitatieve aan- respectievelijk verkoop in een korte tijd doet die nadelige gevolgen heeft voor de grondprijs in dat gebied.

⁵ Zie algemene beginselen van behoorlijk bestuur en de afspraken die zijn vastgelegd in het Akkoord van Utrecht.

E. *Natuurcompensatiebank*

De provincie heeft een natuurcompensatiebank waarmee zij versnippering in de aanleg van compensatienatuur probeert tegen te gaan. Hiertoe kan de provincie besluiten om percelen grond aan te kopen en deze toe te voegen aan het natuurareaal. De initiatiefnemers van ruimtelijke projecten die een natuurcompensatieplicht hebben gekregen, kunnen deze “afkopen” bij de provincie en financieren hiermee de aanleg van compensatienatuur.

4.3 Grondbezit en -beheer

A. *Grondbezit is tijdelijk, tenzij*

De provincie heeft een aantal gronden (langdurig) in bezit die nodig zijn voor de eigen bedrijfsvoering en de uitvoering van wettelijke taken of provinciale doelen. Hierbij valt te denken aan het vastgoed van de provincie ten behoeve van de bedrijfsvoering, ten behoeve van de infrastructuur (wegen en vaarwegen) en openbaar vervoer. Het langdurige beheer van deze gronden wordt in principe door de provincie zelf uitgevoerd. Richtlijnen hiervoor zijn opgenomen in de nota Investerings en de onderliggende nota's Kapitaalgoederen Mobiliteit en Bedrijfsvoering. Gronden onder bijvoorbeeld brandstofverkooppunten, steigers en opstelplaatsen voor telecommasten worden verhuurd of in (erf)pacht uitgegeven.

Grond waarvan duidelijk is dat deze niet meer nodig is voor het realiseren van beleid en niet van strategisch belang is voor de Provincie Utrecht wordt verkocht. Dit is onderdeel van de beoordeling van onderliggende balansposten bij het opstellen van de jaarstukken.

B. *Tijdelijk beheer is gericht op de doelstelling van de grond*

Tijdelijk beheer is erop gericht om de gronden tijdig en volledig over te dragen aan het programma, het project of de eindgebruiker. Het tijdelijk beheer is gericht op de toekomstige functie. Tijdelijk gebruik mag geen nadelige gevolgen hebben voor het tot uitvoering brengen van het doel/programma waarvoor de grond is aangekocht.

C. *Tijdelijk beheer past binnen de begrotingskaders*

De lasten en baten van tijdelijk beheer komen ten laste respectievelijk ten bate van het betreffende uitvoeringsbudget van een project/programma. Dit betekent dat de baten en lasten van tijdelijk beheer onderdeel zijn van de beslissing om over te gaan tot aankoop van grond. De exploitatie van het tijdelijk beheer van provinciale gronden moet opgenomen zijn in de begroting van de provincie. Wanneer bij berekening, voorafgaande aan de aankoop, blijkt dat het uitvoeren van tijdelijk beheer niet past binnen de begrotingskaders (rekening houdende met beheer gericht de toekomstige functie) is een (bestuurlijk) besluit noodzakelijk conform de begrotings- en investeringskaders van de provincie.

Wanneer tijdelijk beheer door derden wordt uitgevoerd is opbrengstmaximalisatie niet het uitgangspunt⁶. De provincie hanteert marktconforme voorwaarden, zoals uiteengezet in H4.2A.

D. Vastgoed minimaliseren

Om verlies of waardevermindering zo veel mogelijk te beperken, wordt terughoudend omgegaan met de aankoop van opstallen. Deze worden alleen gekocht indien dit voor de doelrealisatie noodzakelijk is en deze onderdeel zijn van de door Gedeputeerde Staten vastgestelde grondstrategie.

CONCEPT

⁶ Bij uitgifte van landbouwgrond in pacht wordt in de voorwaarden in het contract aandacht gegeven aan de bevordering van de biodiversiteit, terugdringen van bestrijdingsmiddelen en bemesten. Hierdoor is de financiële opbrengst van de pachtgronden niet maximaal, maar worden wel provinciale doelen op gebied van duurzaamheid, biodiversiteit en bodemvruchtbaarheid gediend

5. Verantwoording en bestuurlijke informatievoorziening

De Provinciale Staten zijn verantwoordelijk voor het uitvoeren van het provinciale beleid en voor de keuze van wat de provincie Utrecht in de komende jaren wil bereiken (de “wat”-vraag). De kaderstellende keuzes leggen Provinciale Staten vast in de beleidskaders en de mede daarop gebaseerde programmabegroting.

De Gedeputeerde Staten richten zich op de operationalisering van het beleidskader en de begroting (de “hoe” vraag). Hierover legt Gedeputeerde Staten verantwoording af volgens de actieve informatieplicht. Zoveel als mogelijk wordt deze verantwoording afgelegd middels de reguliere planning- en controlcyclus, conform het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) en zoals opgenomen in de financiële verordening van de provincie.

Specifiek ter verantwoording over het gevoerde grondbeleid over het achterliggende jaar, zal het college van Gedeputeerde Staten jaarlijks rapporteren middels een Meerjaren Investeringsprogramma Grond

6. Borging en risicobeheersing

Rol Gedeputeerde Staten

Gedeputeerde Staten zijn op grond van artikel 158, eerste lid, sub e van de Provinciewet bevoegd tot het besluiten over het aangaan van een privaatrechtelijke rechtshandeling. Dit wil zeggen dat zij binnen haar mandaat besluiten kan nemen betreffende het aangaan van diverse overeenkomsten voor aan- en verkoop, bruikleen, huur en pacht en tot het ondertekenen van dergelijke contracten.

Onderhandelingen met betrekking tot grondtransacties, voorafgaande aan het opstellen van een (voorlopig) koopcontract, vinden altijd plaats onder voorbehoud van goedkeuring door de Gedeputeerde Staten.

Besluiten worden, uitgaande van de kaderstelling door Provinciale Staten, door Gedeputeerde Staten als geheel genomen.

Wanneer wordt afgeweken van het grondbeleid is een besluit van Provinciale Staten nodig. Afwijken van het Uitvoeringskader of van de vastgestelde grondstrategie kan op basis van een besluit van de Gedeputeerde Staten.

Gedeputeerde Staten kunnen afwijken van de uitvoeringsregels, mits dit past binnen wet- en regelgeving en de bestaande financiële- en beleidskaders. Over deze afwijkingen worden Provinciale Staten middels de rapportage over het Meerjaren Investeringsprogramma Grond en in de paragraaf Grondbeleid van de jaarrekening geïnformeerd.

Gedeputeerde Staten kunnen binnen de kaderstelling door Provinciale Staten de organisatie mandateren om uitvoering te geven aan besluiten.

Rol gedeputeerden

Heldere politieke verantwoordingslijnen zijn een belangrijk onderdeel van transparantie. De portefeuillehouder Grondzaken legt als systeem-verantwoordelijke verantwoording over het grondbeleid af aan Provinciale Staten via de planning- en controlcyclus. Over grondtransacties, ter realisatie van beleidsdoelen, legt de voor het beleidsdoel verantwoordelijke portefeuillehouder verantwoording af aan Provinciale Staten. Hiermee is ook binnen Gedeputeerde Staten het “vier-ogen” principe geborgd. Wanneer meerdere beleidsdoelen aan de orde zijn, wijzen Gedeputeerde Staten één beleidsmatig verantwoordelijke portefeuillehouder aan, die niet kan samenvallen met de portefeuillehouder Grondzaken. Hiermee behoudt de portefeuillehouder Grondzaken altijd zijn eigenstandige rol.

Rol Team Grondzaken en Bedrijfsvoering

Het team Grondzaken en Bedrijfsvoering (GEB) is bij de provincie verantwoordelijk voor verwerving (incl. eventuele schadeloosstelling), vervreemding en tijdelijk beheer van grond om de provinciale doelen te realiseren en provincietaken uit te voeren. De provincie Utrecht laat al haar grond- en vastgoedtransacties door team GEB uitvoeren. Het team heeft een verplichte adviesrol in het opstellen van de grondstrategie in de initiatieffase van elk project. Na vaststelling van het projectbesluit en de daarbij behorende grondstrategie, levert het team de expertise en capaciteit voor de toepassing van de gekozen grondinstrumenten. Ook voert het team risicomanagement uit voor bezittingen van de provincie Utrecht en op verplichtingen die vastgoed (objecten en grond)

gerelateerd worden aangegaan door de provincie en actualiseert tijdig de bijbehorende kaders en onderliggende processen. Hiermee functioneert het team GEB als ware zij eigenaar van de gronden en opstallen in eigendom van de provincie.

Voorkomen ondermijnende activiteiten

Om ondermijnende activiteiten te bestrijden heeft de provincie hier in de werkprocessen aandacht voor. De provincie maakt actief gebruik van de mogelijkheden voor het toepassen van de wet Bevordering IntegriteitsBeoordelingen door het Openbaar Bestuur (BIBOB). Criminele organisaties willen graag gebruik maken van de mogelijkheden om gelden wit te wassen bij vastgoedtransacties. De provincie is hier alert op en maakt actief gebruik van de BIBOB mogelijkheden.

CONCEPT

Bijlage 1 – Wettelijk kader grondbeleid

Wanneer het grond betreft heeft de provincie te maken met zowel publiekrecht als privaatrecht. De provincie gebruikt grondbeleid (veelal) als instrument om haar publiekrechtelijke taken te vervullen. Wanneer de provincie gronden verwerft of vervreemdt, handelt zij privaatrechtelijk. Met name bij de verwerving van gronden staan publiekrechtelijke instrumenten ter beschikking van de provincie. Zo kan de provincie gronden verkrijgen met het onteigeningsinstrument.

Hieronder zijn de belangrijkste aandachtspunten in relatie tot deze nota vanuit de wettelijke kaders opgenomen. Vanzelfsprekend is het steeds van belang dat bij uitvoering van het grondbeleid van de actuele wet- en regelgeving wordt uitgegaan.

Verwerving

De onteigeningswet (OW)

De OW komt in het spel wanneer het niet lukt grond op minnelijke wijze te verwerven. In de OW staan de grondslagen waarop kan worden onteigend. Daarnaast zijn hierin voorschriften opgenomen voor het administratief en gerechtelijk onteigeningstraject en voorschriften voor de bepaling van de hoogte van de schadeloosstelling. Ook heeft het Rijk leidraden, handreikingen en notities opgesteld met voorschriften voor het administratieve traject.

Zoals in het beleidskader aangegeven kent de aanstaande Omgevingswet de Aanvullingswet grondeigendom, waarvan een ingrijpende verandering van de onteigeningsprocedure onderdeel is. Waar nu nog een Koninklijk Besluit wordt verkregen, nemen Provinciale Staten onteigeningsbesluiten straks zelf.

De Europese Staatssteunregels

Staatssteun is iedere vorm van overheidssteun aan één of enkele ondernemingen, die een economisch voordeel oplevert en niet via normale commerciële weg zou zijn verkregen. Europese staatssteunregels zijn opgesteld ten behoeve van een goed werkende interne markt binnen de Europese Unie (EU). Ook hier geldt dat deze regels zijn opgesteld om concurrentievervalsing te voorkomen.

Het is verboden om staatssteun te verlenen, tenzij deze verenigbaar is met het EU-Verdrag of verenigbaar kan worden beschouwd met de gemeenschappelijke markt (artikel 107, leden 2 en 3, van het EU-Verdrag). Steunmaatregelen moeten vooraf worden aangemeld bij de Commissie (artikel 108 en 109, van het EU-Verdrag). Pas nadat de Commissie de steunmaatregel heeft goedgekeurd mag de steun daadwerkelijk worden verstrekt. Het verstrekken van niet goedgekeurde steun is onrechtmatig.

Voor transacties rond grond en gebouwen is de Mededeling betreffende staatssteun-elementen bij vervreemding van gronden en gebouwen van toepassing (Pb EG 1997, C 209/3). Dit standpunt wordt toegepast op verhuur, pacht, schenking of aan- en verkoop en leaseconstructies. Conform de mededeling zijn er twee procedures waarmee de overheid transacties kan uitvoeren om ongeoorloofde staatssteun te voorkomen. Deze procedures zijn:

1. Vervreemding met een onvoorwaardelijke biedprocedure.
Met deze procedure komt het bod op de grond of het gebouw tot stand, dat overeenkomt met de marktwaarde.
2. Vervreemding zonder onvoorwaardelijke biedprocedure.
Een onafhankelijke deskundige voert een taxatie uit van de marktwaarde, voorafgaand aan de onderhandelingen.

Als niet aan een van deze procedures is voldaan moet de transactie worden gemeld bij de Commissie, zodat deze kan nagaan of er sprake is van steun en of deze verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt.

De staatssteunregels gelden voor verwerving, schadeloosstelling, vervreemding en tijdelijk beheer. Ze vormen de kaders voor de uitvoering van het provinciale grondbeleid.

De de-minimis regeling biedt een uitzondering op de staatssteunregels. Wanneer het totale voordeel per onderneming niet meer bedraagt dan € 200.000 in drie opeenvolgende jaren, kan dit vallen onder de de-minimis regeling mits aan de de-minimis voorwaarden wordt voldaan.

Begroting en verantwoording

Besluit Begroting en Verantwoording (BBV)

Het BBV schrijft voor dat de begroting en de jaarrekening een paragraaf Grondbeleid bevatten. Zoals vastgelegd in artikel 16 van het BBV bevat deze paragraaf ten minste:

- 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.

De commissie BBV brengt ook notities uit, waarin stellige uitspraken zijn opgenomen waarvan de provincie alleen goed gemotiveerd mag afwijken en die mede de basis zijn voor de begroting en verantwoording. In juli 2019 is de notitie "Grondbeleid in begroting en jaarstukken" verschenen.

Wet bevordering integriteitsbeoordeling door het openbaar bestuur (Wet Bibob)

Doel van de Wet Bibob is om te voorkomen dat de overheid ongewild criminaliteit faciliteert. In het kader van de Wet Bibob kan de provincie bij de verstrekking van vergunningen, subsidies en de gunning van overheidsopdrachten de achtergrond van een bedrijf of persoon onderzoeken. Vastgoedtransacties waarbij de overheid partij is, vallen per 1 juli 2013 ook onder het bereik van de Wet Bibob.

Een vastgoedtransactie wordt in artikel 1 lid o gedefinieerd als "een overeenkomst of een andere rechtshandeling met betrekking tot een onroerende zaak met als doel:

1. het verwerven of vervreemden van een recht op eigendom of het vestigen, vervreemden of wijzigen van een zakelijk recht;
2. huur of verhuur;

3. het verlenen van een gebruiksrecht; of
4. de deelname aan een rechtspersoon, een commanditaire vennootschap of een vennootschap onder firma die het recht op eigendom of een zakelijk recht met betrekking tot die onroerende zaak heeft of die onroerende zaak huurt of verhuurt.”

Op basis van de wet kan een wederpartij bij een vastgoedtransactie worden gescreend door de provincie, door een advies aan te vragen bij het Bureau Bibob (artikel 5a, 9). Als uit de screening blijkt dat de vastgoedtransactie grote risico's met zich meebrengt, kan worden afgezien van de transactie.

De toepassing van de Wet Bibob binnen de provincie Utrecht wordt geregeld via de 'Beleidsregels Bibob provincie Utrecht' (2012).

Wet voorkeursrecht gemeenten

Op basis van de Wet voorkeursrecht gemeenten kan een gemeente, provincie of het Rijk een voorkeursrecht vestigen op grond. Het vestigen van een voorkeursrecht geeft aan de overheid het eerste recht van koop. Besluit een eigenaar tot verkoop dan moet hij de grond eerst aan de desbetreffende overheid aanbieden en kan dus niet direct de grondmarkt op. De overheid beslist of zij de grond al dan niet wil kopen. Met dit instrument verstevigt de overheid haar positie op de grondmarkt en gaat grondspeculatie tegen.

De provincie kan wanneer zij grond verkoopt hiermee in aanraking komen – de te verkopen grond moet dan eerst verplicht worden aangeboden aan een gemeente – maar kan dit ook zelf toepassen voor verwerving door derden. Het aanwijzen van gronden gebeurt op basis van een besluit door de Provinciale Staten op basis van artikel 9a van deze wet.

In het Besluit voorkeursrecht gemeenten 2010 is aangegeven aan welke voorwaarden een besluit tot (voorlopige) aanwijzing van gronden moet voldoen.

Aanbesteding

De Europese Richtlijn betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten en de Aanbestedingswet 2012

Wanneer de provincie diensten inkoop ten behoeve van grondverwerving zijn Europese aanbestedingsregels (plaatsen van overheidsopdrachten), die zijn opgenomen in de Aanbestedingswet 2012 (herziening ingegaan 1 juli 2016), van toepassing.

De Europese richtlijn 2014/24/EU, art. 10 sub a stelt: *Deze richtlijn (= betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten) is niet van toepassing op overheidsopdrachten voor diensten betreffende: a) de verwerving of huur, ongeacht de financiële modaliteiten ervan, van grond, bestaande gebouwen of andere onroerende zaken of betreffende de rechten hierop.*

Verkoop van grond kan om andere redenen onder de werking van de aanbestedingsregels komen te vallen.

Ruimtelijk gebied

Hieronder zijn de twee voornaamste wetten die in deze categorie van invloed zijn op het grondbeleid benoemd. Voor de wetten geldt dat deze in de Omgevingswet opgaan zodra deze in werking treedt.

De Wet ruimtelijke ordening (Wro) en het daarop gebaseerde Besluit ruimtelijke ordening (Bro)

De Wro regelt hoe ruimtelijke plannen tot stand komen en worden gewijzigd. Zowel Rijk, provincies als gemeenten kunnen ruimtelijke plannen opstellen. De planfiguren uit de Wro vormen de kaders voor een plan of project. Een bestemmingsplan of provinciaal inpassingsplan vormen de basis voor eventuele onteigeningsprocedures. Ook zijn in de Wro/Bro voorschriften opgenomen omtrent grondexploitaties, die mede bepalend zijn voor de wijze van verantwoorden van baten en lasten in de grondexploitaties omdat de commissie BBV eveneens verwijst naar het Bro.

De Wet inrichting landelijk gebied (Wilg)

De Wilg bevat regels voor landinrichting om herverkaveling van landelijk gebied mogelijk te maken. De wet vormt ook de basis voor de vrijwillige kavelruil. Deze instrumenten worden ingezet voor ruil van gronden voor provinciale beleidsdoelen, zoals landbouwstructuurversterking of de ontwikkelopgave NNN/Natura2000. Het Wilginrichtingsplan vormt ook een mogelijke grondslag voor onteigening.