

Actief provinciaal grondbeleid

ten behoeve van regionale gebiedsontwikkeling

Doel van deze notitie is het besluit over inzet en toepassing van actief provinciaal grondbeleid te onderbouwen. De notitie omvat de volgende onderdelen:

- voorgeschiedenis en doelstellingen van actief grondbeleid
- projectmatig werken als basis voor grondverwerving
- bestuurlijke en ambtelijke borging
- financiële risico's bij grondverwerving
- nadere uitwerking van de organisatie
- voorbeelduitwerking Hart van de Heuvelrug
- schema van projectsturing
- organisatieschema.

Het besluit van GS-Utrecht van 26 april 2005 is vervat in de beslispunten.

1. Voorgeschiedenis en doelstellingen van actief provinciaal grondbeleid

De doelen m.b.t. provinciaal grondbeleid volgens "Utrecht presterende provincie" zijn:

- **Het voorzien in een instrument ten behoeve van "De presterende provincie";**
- **Bevorderen van maatschappelijk verantwoord en duurzaam ruimtegebruik;**
- **D.m.v. investeringen in grond een bijdrage leveren aan snelle realisering van gebiedsgerichte projecten.**

Om deze doelstellingen te operationaliseren is in de Nota Grondbeleid 2002 vastgelegd:

- **In de komende jaren het instrument grondbeleid in concrete voorstellen en projecten te gaan toepassen waardoor ervaring wordt opgedaan;**
- **Concrete voorstellen en projecten – waarbij provinciaal grondbeleid aan de orde is - voor te leggen aan PS om inzicht te geven in de bruikbaarheid van het instrument grondbeleid;**
- **Nadere uitwerking van de budgettaire en organisatorische aspecten in relatie tot het besluitvormingstraject bij provinciale grondverwerving.**

In de door Provinciale Staten (PS) aanvaarde notitie: "Utrecht, presterende provincie" (2001) wordt het provinciaal grondbeleid van groot belang geacht. In deze notitie is geformuleerd dat de provincie Utrecht zich wil transformeren naar enerzijds een presterend en operationeel bestuur en anderzijds een meer verbindend bestuur in de Utrechtse regio. Om die reden is ook door PS de "Agenda Utrecht 2010" vastgesteld met daarin opgenomen de belangrijkste centrale opgaven en projecten in de Utrechtse regio.

Voorts hebben Gedeputeerde Staten (GS) op 4 juni 2002 de "Nota Grondbeleid Provincie Utrecht" ter bespreking voorgelegd aan de statencommissie Ruimte en Groen, met uitnodiging van de leden van de statencommissie Bestuur en Middelen (1 juli 2002). Met inachtneming van deze bespreking hebben GS besloten het instrument grondbeleid de komende jaren te benutten ten behoeve van concrete voorstellen en projecten, met als oogmerk een maatschappelijke meerwaarde.

In het recent vastgestelde Streekplan 2005-2015 is opgenomen dat voor een actief ontwikkelings- en inrichtingsbeleid een vorm van (regionaal) grondbeleid nodig is, waarbij ook regionale verevening een rol kan spelen. In de praktijk stellen partners een initiërende rol van de provincie bij m.n. regionale gebiedsontwikkeling op prijs. Afhankelijk van de rol die de provincie in dergelijke projecten kiest, kan inzet van het instrument grondbeleid aan de orde komen. De provincie zal daarbij niet concurrerend gaan opereren op de grondmarkt met gemeenten of andere overheden. Waar het in de rede ligt dat andere overheden het voortouw nemen, zal de provincie dit stimuleren.

Deze notitie beperkt zich tot het instrument actief grondbeleid, te omschrijven als het verwerven van grondposities ten behoeve van regionale gebiedsontwikkeling waarbij wel het doel van de gebiedsontwikkeling is geformuleerd (passend binnen door PS vastgestelde inhoudelijke kaders) maar de toekomstige bestemming van de verworven grond niet altijd in detail vaststaat.

Taakgebonden grondbeleid (gekoppeld aan wettelijke provinciale taken), zoals reeds lang praktijk bij de dienst WVV t.a.v. het provinciaal wegennet, blijft in haar uitvoering ongewijzigd en is in deze notitie niet aan de orde. Bij het geven van vorm en inhoud aan actief grondbeleid kan een samenloop ontstaan met elementen van het taakgebonden grondbeleid.

Voorfinanciering van grondverwerving door partners in projecten van gebiedsontwikkeling (Hoofdlijnen Coalitieakkoord 2003-2007, pag. 41 sub e), blijft in haar uitvoering eveneens ongewijzigd en is in deze notitie niet aan de orde.

Beslispunt 1: in het verlengde van de Nota Grondbeleid 2002 en aanvullend op (wettelijk) taakgebonden provinciaal grondbeleid, actief grondbeleid te hanteren als mogelijk instrument bij regionale gebiedsontwikkeling.

2. Projectmatig werken als basis voor gebiedsgerichte grondvererving.

Inzet van het instrument ‘actief provinciaal grondbeleid’ kan aan de orde komen bij projecten die regionale gebiedsontwikkeling beogen. Bij projectmatig werken, binnen de provincie Utrecht gestandaardiseerd, worden vier fasen doorlopen die afgesloten worden met beslisdocumenten. Daarom moet, in geval planmatige grondvererving wordt beoogd, elk van die beslisdocumenten duidelijkheid scheppen t.a.v. de inzet van dit instrument. Een en ander wordt momenteel uitgewerkt in de AO-procedure voor provinciale grondvererving. De AO-procedure regelt primair de bestuurlijke taakverdeling van GS en PS, en de ambtelijke besluitvorming en verantwoording van de Concernstaf en de diensten PSD, REG en WVV. De besluitvormingsprocedure wordt weloverwogen ingericht, waarbij de volgende aspecten centraal staan:

- **Getrapte besluitvorming door indeling in verschillende projectfasen met elk een eigen beslisdocument;**
- **De ontwikkeling van kaders en spelregels waaraan moet worden voldaan;**
- **De nadere regeling en afbakening van verantwoordelijkheden en bevoegdheden, mede gekoppeld aan de verschillende risico's en specifieke deskundigheden.**

Het kader voor GS om tot inzet van actief provinciaal grondbeleid te komen - als instrument bij regionale gebiedsontwikkeling - wordt in principe bepaald door eerdere besluiten van PS over de inhoudelijke doelen van gebiedsgerichte projecten en programma's. Op grond van de Provinciewet (art. 158 lid 1, sub e) zijn GS in ieder geval bevoegd te besluiten tot privaatrechtelijke rechtshandelingen van de provincie. Buiten dit kader kunnen in bijzondere gevallen (op voordracht van en onderbouwd door GS) nut en noodzaak voor de inzet van provinciaal grondbeleid vertrouwelijk worden besproken in een vergadering van Cie. REG (met uitnodiging van Cie. BEM en zonodig een andere functionele commissie), indien om redenen van vertrouwelijkheid nog geen openbare besluitvorming kan plaatsvinden.

Beslispunt 2: inzet van actief grondbeleid te beperken tot programma's/projecten die passen binnen de inhoudelijke beleidskaders die eerder door PS zijn vastgesteld (zoals Agenda 2010, Streekplan), waarmee de feitelijke inzet van dit instrument op grond van de (gedualiseerde) Provinciewet een bevoegdheid is van GS.

Beslispunt 3: in geval zich mogelijkheden voor grondaankoop voordoen die van betekenis zijn voor regionale gebiedsontwikkeling, maar waartoe PS nog geen inhoudelijk kader hebben vastgesteld, een onderbouwd principeverzoek tot grondaankoop ter vertrouwelijke bespreking voor te leggen aan Cie. REG (met uitnodiging van Cie. BEM en zonodig andere functionele Commissie).

Regionale gebiedsgerichte projecten worden bij de provincie Utrecht vorm en inhoud gegeven conform de werkwijze ‘Projectmatig werken’. In het verlengde van deze vastgelegde werkwijze ligt het voor de hand het initiatief tot inzet van het grondbeleidsinstrumentarium te leggen bij de verantwoordelijken in de projectenlijn: de projectgedeputeerde, de projectdirecteur en de projectleider. Zij moeten voor het leveren van de onderstaande producten kunnen beschikken over de benodigde expertise in de projectgroep en gericht opdrachten tot grondvererving kunnen uitzetten in de organisatie. Tegelijkertijd moet binnen de provincie eenduidigheid bestaan over uitvoering van het grondbeleid en niet voor elk programma of project apart grondbeleid wordt gevoerd.

De besluitvorming over de inzet van actief grondbeleid loopt via de weg van beslisdocumenten van projectmatig werken (zie ook het schema ‘Sturing en Organisatie Provinciaal Grondbeleid’ achterin deze notitie):

- initiatieffase: Startnotitie, waarin rol provincie, nader onderzoek inzet grondbeleid
- oriëntatiefase: Projectopdracht, waarin kosten/baten- en risicoanalyse, benodigd instrumentarium
- voorbereidingsfase: Projectplan, waarin harde kaders rond grondvererving, -beheer en -overdracht

In geval tijdens de voorbereidingsfase wordt voorgesteld actief grondbeleid als instrument in te zetten, zal het Projectplan vergezeld gaan van een Verwervingsplan, een Financieringsplan, een Beheerplan en een Overdrachtsplan.

Beslispunt 6: als uitgangspunt te hanteren dat initiatieven tot inzet van het grondbeleids-instrumentarium vanuit projecten kenbaar worden gemaakt, en in het kader van het Agenda 2010-project Hart van de Heuvelrug per direct toepassing te geven aan actief provinciaal grondbeleid .

De financieel-economische kennis en borging op het gebied van provinciaal grondbeleid ligt bij de lijnorganisatie, met de portefeuillehouder Grondzaken als eindverantwoordelijk bestuurder. Bij het opzetten van de organisatie is uitgegaan van de bestaande expertise en de inmiddels onderkende noodzaak tot het ontwikkelen van extra expertise bij de bestaande diensten. De Concernstaf (CS) vervult - onverlet de verantwoordelijkheden van de dienstcontroleur - ook hier de kaderstellende en toetsende rol. De feitelijke uitvoering van het actieve grondbeleid berust bij één directeur, waarbij de diverse diensten vanuit hun eigen expertise bijdragen. De dienst Ruimte en Groen is verantwoordelijk voor de uitvoering van het grondbeleid, waarbij de PSD de financiële administratie voor het grondbeleid voert en de dienst WVV zorgdraagt voor de verwerving en het beheer van de gronden.

De beoordeling van de functionele en financiële aanvaardbaarheid van de aankoop van onroerend goed wordt geregeld in de procedure behorend bij projectmatig werken. Zoals hiervoor is aangegeven zal per projectfase door GS worden besloten, op grond van het gegeven inzicht in de vraag of de aankopen (op termijn) kunnen worden terugverdiend of dat er anderszins dekking wordt gegeven middels verevening en/of de inzet van subsidies. Hiervoor is nodig dat inzicht bestaat in onder meer:

- de vorm van risicoparticipatie van de provincie in het betreffende project;
- het plan dat provincie en/of andere overheden wil ontwikkelen;
- de totale verwervingskosten die met het plan gemoeid zijn;
- de totale kosten en opbrengsten van het plan;
- mogelijk te ontvangen en voor grondverwerving in te zetten subsidies of vereveningsbijdragen;
- de termijn waarop de opbrengsten kunnen worden gerealiseerd;
- de bijkomende kosten, zoals rente, beheerskosten en apparaatskosten;
- de benodigde risicomarges in de vorm van een risicoprofiel.

Uiteraard zal de totale exploitatieopzet op voorcalculatiebasis kostendekkend moeten zijn. Indien de kosten van aankoop c.a. passen binnen de kaders en verwachtingen van een kostendekkende exploitatieopzet, zoals bovenbedoeld, zal de aankoop financieel geen belemmeringen opleveren.

3. Bestuurlijke en ambtelijke borging.

De bestuurlijke en ambtelijke borging betreft:

- **Handhaven objectiviteit en evenwichtigheid van de besluitvorming, onder meer door de inbreng van additionele deskundigheid in de procedures en het creëren van gescheiden verantwoordelijkheden;**
- **Instellen van financiële spelregels en monitoring, analyse en interpretatie van de implicaties van het provinciaal grondbeleid.**

Objectiviteit en evenwichtigheid van de besluitvorming.

De aankoop van het onroerend goed wordt onder de toepassing van de uitgangspunten en kaders van het grondbeleid gebracht. Deze uitgangspunten en kaders worden opgesteld door de **Concernstaf** die toeziet op de naleving, en vanuit deze verantwoordelijkheid ook toezicht heeft op m.n. de waardebepaling van de grond en de beoordeling van risicoprofielen. Een en ander overigens onverlet de verantwoordelijkheden van de dienstcontroleur REG. Zie de nadere uitwerking in hoofdstuk 5.

Ook voor de Concernstaf geldt dat deze nog niet op alle terreinen beschikt over toereikende expertise. Het is zelfs de vraag of zij voor haar toetsende rol alle expertise zelf in huis moet hebben.

Ten aanzien van bijvoorbeeld risicotaxatie, waardebepaling en balanswaardering van gronden kan het, zeker in het begin, een goede oplossing zijn om een samenwerkingsverband aan te gaan met een grondbedrijf uit de regio dat goed bekend is met de marktontwikkelingen (zoals het Ontwikkelingsbedrijf Utrecht). Waar het gaat om het controleren en adviseren omtrent de financiële aspecten, kan een samenwerkingsverband met één van de andere ontwikkelingsbedrijven van de G4 worden aangegaan. Zowel voor de Concernstaf als voor de overige onderdelen zal zo'n samenwerking aanleiding geven tot snel leren.

Vanzelfsprekend moet actief grondbeleid vergezeld gaan van een duidelijke scheiding van taken van de projectleider, de uitvoerende diensten en de concernstaf. Daarmee wordt beoogd helder te onderscheiden:

- de verantwoordelijkheid voor initiatief en opdrachtgeverschap,
- de verantwoordelijkheid voor een eenduidige uitvoering van het actief grondbeleid, inclusief het financieel beheer, de verwerving en het fysiek beheer
- de verantwoordelijkheid voor de control.

Uiteraard vergt dit in de praktijk tevens een goede samenwerking tussen betrokken sectoren die verantwoordelijk zijn voor de (1) financiële (PSD/PAV), (2) functionele (REG/RSO) en (3) fysieke (WVV/VIW&VAW) activiteiten (*zie ook het 'Organisatieschema' achterin deze notitie*). Deze onderscheiding van taken en verantwoordelijkheden in de ambtelijke organisatie heeft uiteraard ook betekenis voor de verantwoordelijkheidsverdeling tussen dienstdirecteuren en projectdirecteuren, en tussen portefeuillehouders en projectgedeputeerden.

Een en ander is nader uitgewerkt in hoofdstuk 5.

Beslispunt 7: feitelijke toepassing van het grondbeleid onder verantwoordelijkheid van de directeur REG bij de lijnorganisatie te leggen, waarbij de Concernstaf de kaders bewaakt waarbinnen deze opereert.

Genoemde sectoren dienen een personele bezetting te krijgen die gedimensioneerd is op een 'normale' belasting en niet op pieken. In voorjaar 2005 worden het college voorstellen voorgelegd die hierin voorzien. Daarbij wordt uiteraard rekening gehouden met bestaande structurele formatie die reeds wordt ingezet. Bij de dienst WVV is beperkte formatie beschikbaar voor aan- en verkoop van gronden/opstallen en voor fysiek beheer. De dienst REG heeft, vanuit de ambities t.a.v. ontwikkelingsplanologie en conform Kwatta-1-kwaliteitsslag, enige formatieve ruimte gecreëerd voor

planeconomische kennis; aanvullend daarop heeft deze dienst via de Voorjaarsnota een voorstel ingediend voor dekking van kennis op het vlak van toepassing van grondbeleid. Op basis van de AO-beschrijving (waaraan momenteel wordt gewerkt) wordt in voorjaar 2005 een separaat voorstel aan het college voorgelegd t.a.v. de noodzakelijke bezetting (kwantitatief én kwalitatief) van de onderscheiden sectoren, ook bij de PSD.

In het kader van de Jaarrekening 2005 wordt het college een evaluatie van de voorgestelde wijze van aanpak voorgelegd. Daarbij worden, naast prestatiegegevens t.a.v. grond en financiën, ook de ervaring met scheiding van verantwoordelijkheden, organisatievorm en personele bezetting belicht.

Beslispunt 8: via separate besluitvorming in voorjaar 2005 het budget te bepalen dat nodig is om deskundigheid op financieel/economisch vlak intern in te vullen dan wel extern in te huren.

Financiële spelregels en het financiële beoordelingscriterium van provinciaal grondbeleid.

Primair is van belang dat kosten van grondaankopen en bewerkingen aan of bebouwing van de grond als een investering met een economisch nut moeten worden beschouwd. Dit houdt in dat deze investeringen een financiële opbrengst voor de provincie moeten kunnen genereren, welke tenminste gelijk is aan de kosten van de investeringen. Dit vormt voor investeringen in grond *hét centrale financiële beoordelingscriterium: is redelijkerwijs te verwachten dat de investeringen direct of via verevening (op termijn) dan wel subsidieverstrekking weer volledig zullen worden terugverdiend.*

Ook rentekosten, materiële kosten en apparaatskosten behoren (deels) tot de investeringen. Dit houdt onder meer in dat naast de verwervingskosten tenminste de rentekosten en de materiële kosten (ook van verwerving en fysiek beheer) tot de investeringen moeten worden gerekend en dat deze derhalve uit de opbrengst van de gronden moeten worden gedekt.

Dit geldt zo veel mogelijk ook voor de apparaatskosten. Geadviseerd wordt tenminste de apparaatskosten als plankosten toe te rekenen die verband houden met de volgende werkzaamheden ná afronding van de initiatief- en oriëntatiefase (eerste 2 fasen van projectmatig werken), derhalve bij de start van het Projectplan:

- voorbereiden en uitvoeren van transacties;
- planeconomische inbreng en exploitatieopzet, inclusief overleg hieromtrent met partijen;
- aan- en verkoop en fysiek beheer van gronden (incl. eventuele opstallen).

Beslispunt 9: de apparaatskosten die direct verband houden met inzet van grondbeleid bij een project, ná de oriëntatiefase van dat project als plankosten toe te rekenen aan de boekwaarde van de betreffende grond.

De apparaatskosten die verband houden met het algemene grondbeleid, alsmede het financiële beleid en financieel beheer rond grondzaken, hebben een meer algemeen karakter. Gezien de huidige opbouw- en aanloophase van zowel de praktische vormgeving van het grondbeleid als van het beleids- en beheersinstrumentarium terzake, lijkt het voorlopig niet opportuun voor deze kosten een financiële claim op de grond te leggen. Wel zou bij de start van gebiedsgerichte projecten (in de initiatieffase), voorbereidingsbudget beschikbaar moeten komen. Hieruit kunnen, naast andere voorbereidingskosten, de kosten worden gedekt voor inhuur van planeconomische kennis en van andere specialismen die moeten worden ingehuurd dan wel waarvoor geen structurele dekking vanuit de formatie bestaat.

4. Financiële risico's bij grondverwerving.

Het risicoprofiel en het risicofonds:

- **Bij elke voorgenomen grondaankoop dient het risico op waardeverlies te worden getaxeerd, door de opstelling van een risicoprofiel voor een plan of project;**
- **Voorgesteld wordt het aldus bepaalde cumulatieve risico te maximeren op een bedrag van (vooralsnog) € 5 miljoen. Dit bedrag is al binnen het Stimuleringsfonds gereserveerd voor de risicodekking van het grondbeleid in de vorm van een Risicofonds;**
- **Monitoring van de waardeontwikkeling van de grondportefeuille door periodieke actualisatie van de risicoprofielen per plan of project.**

Financiële risico's bij grondverwerving

In de praktijk zal het niet altijd voldoende duidelijk zijn of een aankoop past binnen het eerder omschreven financiële beoordelingscriterium dat *redelijkerwijs verwacht kan worden dat de investeringen direct of via verevening (op termijn) dan wel subsidieverstreking weer volledig zullen worden terugverdiend*. Dit heeft onder meer te maken met onvoorspelbare marktomstandigheden, alsmede met onzekerheden omtrent de uiteindelijke planinrichting, de hiermee samenhangende geldstromen en de invulling van de financiële verevening.

In dit kader moet nadrukkelijk worden gesteld dat een actief grondbeleid niet mogelijk zal zijn zonder aanmerkelijke financiële risico's. De provincie moet in al haar geledingen bereid zijn deze risico's te lopen. Niettemin is het wel van belang aan deze risico's een bepaald maximum te stellen. Hiertoe wordt de volgende afweging geadviseerd.

Bij elke grondaankoop dient een risico op waardeverlies te worden getaxeerd. Dit risico kan naar nihil tenderen indien de aankopen zonder meer voldoet aan het genoemde financiële beoordelingscriterium. Wanneer dit echter niet het geval is, zal een voorzichtige "next best" opbrengst moeten worden bepaald. Hiermee wordt die waarde bedoeld die met grote mate van waarschijnlijk wél gerealiseerd kan worden, hetzij door verkoop in de markt (in de huidige bestemming) hetzij door dekking vanuit een (gemeenschappelijke) grondexploitatie. Het verschil met de werkelijke aankoopkosten (plus renteverlies, beheerskosten en apparaatskosten) vormt dan het risico.

Het aldus bepaalde risico is, gecumuleerd voor alle grondprojecten, te maximeren op een bedrag van (vooralsnog) € 5 miljoen. In het Stimuleringsfonds is een bedrag van € 5 mio. voor de Grondbank geormerkt. Voorgesteld wordt om dit bedrag op te nemen in een bestemmingsreserve 'dekking financiële risico's grondbeleid'. Dit betekent dat de provincie geen aanvullende aankopen meer kan doen, indien door deze aankopen het totale risicoprofiel van alle bij de provincie in eigendom of beheer zijnde gronden het bedrag van € 5 miljoen zou overschrijden.

Monitoring van waardeontwikkeling.

Een essentiële voorwaarde voor zowel de beheersing van de risico's als de jaarlijkse waardering van de gronden in de balans, is een stringente monitoring van de waardeontwikkeling van de provinciale gronden. Over de monitoring zal periodiek (ten minste jaarlijks) gerapporteerd worden. De waarde kan onder meer onder invloed van de volgende factoren muteren:

- marktontwikkelingen rond onroerend goed;
- inbreng van gronden in een inrichtingsplan of grondexploitatie;
- voortgang in de uitvoering van het plan/de grondexploitatie en de daarbij behaalde resultaten;
- effectuering van de vereveningsconstructies;
- aanvullende subsidies.

Een en ander betekent dat een actueel inzicht moet bestaan in de werkelijke waarde van de gronden, die uiteindelijk afhankelijk is van:

- de mate waarin de kosten kunnen worden gedekt uit de (gemeenschappelijke) grondexploitatie, inclusief subsidies en verevening; óf
- de marktwaarde.

De mogelijkheid bestaat dat hierdoor het totale risicoprofiel autonoom, d.w.z. zonder aanvullende aankopen, de grens van € 5 miljoen gaat overtreffen. Dit schept een extra noodzaak van frequente monitoring.

Uiteraard zal elke exploitatieopzet op voorcalculatiebasis kostendekkend moeten zijn. Indien de kosten van aankoop c.a. passen binnen de kaders en verwachtingen van een kostendekkende exploitatieopzet, zoals bovenbedoeld, zal de aankoop financieel geen belemmeringen opleveren.

Beslispunt 4: bij elk verwervingsplan c.q. elke individuele grondaankoop in het kader van actief grondbeleid, een risicoprofiel vast te stellen, de risicoprofielen periodiek te monitoren/actualiseren en daarvan jaarlijks verslag te doen aan Cie. BEM.

Beslispunt 5: dat het in het Stimuleringsfonds geormerkte bedrag van € 5 mio. voor de Grondbank wordt opgenomen in een bestemmingsreserve 'dekking financiële risico's grondbeleid', en geen grondaankopen te verrichten die er toe leiden dat het cumulatieve (geactualiseerde) risico van grondbezit uitstijgt boven € 5 mio.

In de praktijk zullen zich ook aankoopmogelijkheden aandienen, terwijl er (nog) geen uitgewerkte plannen voor het betreffende gebied beschikbaar zijn. In deze omstandigheid ontbreekt derhalve een gedetailleerde exploitatieopzet als toetsingskader. Geadviseerd wordt om in dergelijke gevallen de aankoopprijs te beoordelen in het licht van de markt en de verwachte marktontwikkelingen. Daarbij geldt als *centrale vraag: bestaat de reële mogelijkheid dat de provincie het onroerend goed na verloop van enkele jaren in de huidige bestemming weer kan verkopen tegen minimaal de boekwaarde.* Indien deze vraag bevestigend kan worden beantwoord, is er financieel geen beletsel om het onroerend goed aan te kopen. De gedachte hierachter is dat het onroerend goed ook als *beleggingsobject* kan worden beschouwd, mochten in het betreffende gebied uiteindelijk de plannen niet worden geëffectueerd.

Overigens gelden voor de balanswaardering specifieke regels.

De verslaggevingsvoorschriften met betrekking tot de balanswaardering houden in dat verliezen moeten worden genomen zodra deze voorzienbaar zijn en dat winsten eerst mogen worden genomen op het moment van realisatie (in dit geval verkoop of overdracht van het onroerend goed). De consequentie hiervan is dat voorzienbare waardeverliezen op gronden moeten worden afgewaardeerd. Ter dekking hiervan kan bovenbedoelde risicoreserve (thans € 5 mln.) worden gebruikt. Tussentijdse opwaardering van de gronden tot boven de zogenaamde historische kostprijs is niet toegestaan. Onderlinge compensatie van positieve en negatieve waardeontwikkelingen bij verschillende grondposities is derhalve evenmin toegestaan. In beginsel moet elke positie afzonderlijk worden beoordeeld. *Bovenstaande geldt niet voor die grondposities die in één samenhangend inrichtingsplan met een grondexploitatie zijn ingebracht. Feitelijk is hierbij geen sprake meer van individuele gronden, maar van een transformatieproces naar een nieuw ingericht gebied.* Alle investeringen in dit inrichtingsplan op enig moment kunnen worden samengevat onder de noemer 'onderhanden werk'.

5. Nadere uitwerkingen van taken van de betrokken sectoren

gericht op vastlegging in AO-procedure

De **Concernstaf (CS)** heeft een kaderstellende, adviserende en toetsende rol t.a.v. (de toepassing van) het grondbeleid.

Kaderstelling:

- het stellen van randvoorwaarden aan het financieel beleid, de beschikbaarstelling van middelen, de opzet van grondexploitatie(s) en de wijze van procesvoering;
- stellen van eisen aan de opzet van de administratieve organisatie, zoals m.b.t.: functiescheiding, inrichting besluitvormingsprocedure, te hanteren besluitvormingsdocumenten, vereiste informatie;
- stellen van eisen aan de inrichting van de (project)administratie;
- voorschriften voor / protocollering van de wijze en frequentie van risicobepaling van grondaankopen, resp. in eigendom zijnde gronden;
- voorschriften voor de waardebepaling en waardering (in de balans) van gronden;
- voorschriften voor informatievoorziening en inhoud van rapportages m.b.t. omvang, samenstelling en (verwachte) ontwikkeling van de boekwaarden van de gronden, gerealiseerde financiële resultaten, bestaande risico's en geldende prognoses.

Advisering:

De advisering vanuit de Concernstaf beperkt zich tot de financieel-economische en financieel-administratieve beheersaspecten rond de uitvoering van het grondbeleid. Binnen deze kaders kunnen vele aandachtspunten aan de orde komen. In beginsel vindt deze advisering alleen gevraagd plaats. De Concernstaf is uiteraard verantwoordelijk voor het afgegeven advies, maar de geadviseerde is verantwoordelijk voor het gebruik daarvan. Gedurende een nader te bepalen aanloopfase kan de Concernstaf een meer actieve adviesfunctie vervullen. Hierover worden alsdan nadere afspraken gemaakt.

Toetsing:

De primaire bewaker van het proces is de **dienstcontroleur REG**. De Concernstaf is, in tweede lijn, verantwoordelijk voor een adequate toetsing van de uitvoering van het grondbeleid. Deze toetsing verloopt via de beleidscyclus en kan voorts op velerlei wijze plaatsvinden, zoals: via het uitvoeren van specifieke audits, bijzondere onderzoeken en het verzamelen van inlichtingen.

Deze toetsing is in beginsel uitsluitend financieel-economisch en financieel beheersmatig gericht. Relevante aandachtspunten in dit kader zijn onder meer:

- financieel beleid en beheer en naleving kaders en randvoorwaarden;
- hanteren van de financiële uitgangspunten, waaronder het verwervingstempo in relatie tot de cashflowontwikkeling;
- toereikendheid van de opzet van de administratieve organisatie;
- werking van de administratieve organisatie;
- naleving van de verslaggevingsvoorschriften en provinciaal vastgestelde kaders en voorschriften;
- risicotaxatie, waardebepaling en balanswaardering gronden;
- toereikendheid informatievoorziening / inhoud rapportages inzake uitvoering grondbeleid;
- interpretatie financiële uitkomsten van het grondbeleid;
- bewaken dat de financiële spelregels rond het grondbeleid worden nageleefd;
- rechtmatigheid van de aankooptransacties, gegeven de geldende besluitvormingsprocedure.

De sector PSD/PAV

De financieel administratieve functie komt vooral tot uitdrukking in de volgende taken:

- systematische administratie van alle geldstromen rond het grondbeleid en van de boekwaarden van de gronden, alsmede de informatievoorziening hierover, e.e.a. conform de wettelijke voorschriften en vastgestelde kaders;

- systematisch in beeld brengen van de verwachte toekomstige geldstromen rond het grondbeleid, het signaleren van afwijkingen tussen verwachte en werkelijke geldstromen (de sector heeft de actieve plicht om afwijkingen aan betrokkenen te melden en hiervan de oorzaken te (doen) achterhalen);
- tenminste een jaarlijkse balanswaardering van alle boekwaarden van gronden en beoordelen/ adviseren welke waardecorrecties gewenst of noodzakelijk zijn;
- financiële advisering en alle relevant te achten financiële implicaties van het grondbeleid actief melden aan alle betrokkenen.

De sector WVV/VIW-VAW

Verwerving (aan- en verkoop) en beheer van gronden is al geruime tijd een activiteit die de dienst WVV uitvoert in het kader van het taakgebonden grondbeleid. Aansluiting wordt gezocht bij de bestaande verantwoordelijkheden voor verwerving en beheer van de provinciale gronden. Deze taak is verdeeld over de sectoren Aanleg Wegen en Wegenbeheer. Deze zijn voor het actief grondbeleid opdrachtnemer van de sector RSO en verantwoordelijk voor het verwerven en verkoop-transacties van gronden en onroerend goed alsmede het feitelijk beheer.

De beheerfunctie van WVV/VIW&VAW komt tot uitdrukking in de volgende taken:

- doen verrichten van taxaties van te verwerven gronden;
- zelfstandig, dan wel in opdracht door derden, onderhandelen over aankoop van gronden en eventueel ander onroerend goed;
- verkopen van af te stoten onroerende goederen;
- verzorgen van de aan- en verkoop-transacties;
- rentmeesterschap over in beheer zijnde gronden, met verhuringen, verpachtingen en het organiseren van het beheer en onderhoud;
- systematisch bijhouden in kaart en geschrift van het registergoed.

De sector REG/RSO

Voor de projectleider van het betreffende gebiedsgericht project regelt de directeur REG de uitvoering van het *actieve* grondbeleid. Hij rapporteert voor elk project aan de projectleider en voor het totaal binnen de beleidscyclus.

De dienst REG, sector RSO, is verantwoordelijk voor de inhoudelijke toepassing en uitvoering van het provinciaal grondbeleid. Voorts is deze sector verantwoordelijk voor de beoordeling en berekening van de haalbaarheid van projecten in de voorbereidende fase(n). Daarnaast stelt de sector - samen met de andere betrokken sectoren - ondersteunende plannen op om de uitvoering van het projectplan mogelijk te maken met betrekking tot verwerving van provinciale gronden.

Deze sector richt zich primair op de toekomstige functie van gronden en is als zodanig verantwoordelijk voor de inhoudelijke uitvoering van het provinciaal grondbeleid. Naast de coördinatie van de overige functies bij andere sectoren komt de eigen functie tot uitdrukking in de volgende taken:

- regiefunctie voor provinciale grondzaken en (regionale) planexploitaties;
- financieel-technische ondersteuning in projecten voor regionale planeconomie;
- het opstellen van aankoopstrategieën en verwervingsplannen t.b.v. gebiedsgerichte plannen;
- de coördinatie en afstemming met de sectoren PSD/PAV en WVV/VIW&VAW;
- levering van informatie aan de PSD/PAV inzake de waardeontwikkeling van de gronden en het risicoprofiel.

6. Voorbeeld van actief provinciaal grondbeleid bij project Hart van de Heuvelrug

Bij het project Hart van de Heuvelrug is de gebiedsgerichte ontwikkeling verdeeld in een aantal clusters. Binnen het cluster Soest is de provincie o.a. verantwoordelijk voor de uitvoering van het **deelproject Oostelijke Corridor**. Doel van het deelproject is om het betreffende gebied van 8,8 hectare - tussen de Vlasakkers en de Oude Kamp (beide militaire oefenterreinen) - vrij te maken van "rode" functies en te transformeren tot een ecologische verbindingzone. De opgave bestaat uit de aankoop van percelen langs de Amersfoortseweg, de herinrichting van het gebied en de aanleg van een ecoduct over de Amersfoortseweg.

Als uitwerking van het project Hart van de Heuvelrug is in de **Initiatieffase** (2003) vastgelegd dat inzet van het instrument 'actief provinciaal grondbeleid' past bij de rol die de provincie in dit gebied vervult. In de **Oriëntatiefase** (2004) is in opdracht van de projectleider door de Grontmij een globale berekening gemaakt van de kosten van het deelproject, als onderdeel van de projectopdracht. De totale kosten werden daarbij ingeschat op € 16.7 mio. Het belangrijkste deel van dit bedrag betreft de grondverwerving teneinde de ecologische verbindingzone aan beide zijden van de Amersfoortseweg te realiseren. In de **Voorbereidingsfase** (2004/2005) is door de sector **RSO** een grondexploitatie opgesteld met een bijbehorend verwervingsplan voor 16 percelen. Tevens is een risicoprofiel opgesteld en zijn er via de sectoren **VIW&VAW** hertaxaties uitgevoerd.

Voorbeeld verwervingsplan Oostelijke corridor:

Verwervingsplan	8.8 hectare				Oostelijke corridor
Perceel oppervlak	verwerving	datum	gegevens	bedrag	risicoprofiel
1	aangekocht	2004	1801	95.000	10 %
2	taxatie			vertrouwelijk	
3	taxatie			vertrouwelijk	
4	taxatie			vertrouwelijk	
5	taxatie			vertrouwelijk	
6	taxatie			vertrouwelijk	
7	taxatie			vertrouwelijk	
8	taxatie			vertrouwelijk	
9	taxatie			vertrouwelijk	
10	taxatie			vertrouwelijk	
11	taxatie			vertrouwelijk	
12	taxatie			vertrouwelijk	
13	taxatie			vertrouwelijk	
14	taxatie			vertrouwelijk	
15	taxatie			vertrouwelijk	
16	taxatie			vertrouwelijk	
Totaal				12.000.000 euro	10 % (gemiddeld)

Op basis van het verwervingsplan en het risicoprofiel wordt bij **het college van GS** budget aangevraagd voor **12 mio euro** door de projectleider. Na toetsing en advies door de **Concernstaf** en de bestuurlijke en ambtelijke besluitvorming omtrent de beschikbaarstelling van het budget, is de projectleider verantwoordelijk voor deze middelen. Daarbij is door de sector **RSO**, gefiatteerd door de **Concernstaf** aangegeven welk deel van het **Risicofonds van 5 mio** belast moet worden voor dit project. Uit het opgestelde risicoprofiel komt een bedrag dat in mindering wordt gebracht op het saldo Risicofonds.

Risicoprofiel				
Projectnr.	Project	Budget	Risicodekking	
0001	Hart van de Heuvelrug Oostelijke corridor	12.000.0000	1.200.000	10 %

Het cumulatieve risico van alle grondverwervingsprojecten mag niet meer bedragen dan de totale financiële omvang van het Risicofonds. Het risico voor de Oostelijke corridor is hier ingeschat op 10 % (1.200.000) wat in mindering wordt gebracht op het saldo van het Risicofonds.

Risicofonds 5.000.000				
Projectnr.	Project	Budget	Risicofonds	datum
0001	Hart van de Heuvelrug Oostelijke corridor	12.000.0000	1.200.000	010105
Saldo risicofonds			3.800.000	010105

De risicodekking heeft primair betrekking op de financiële risico's bij grondverwerving door het risico op waardeverlies in te schatten, waarbij als hét financiële beoordelingscriterium geldt *dat redelijkerwijs verwacht kan worden dat de investeringen direct of via verevening dan wel via subsidieverstrekking weer volledig zullen worden terugverdiend*. Mocht het project uiteindelijk niet doorgaan, dan zal de provincie de percelen weer dienen te verkopen tegen minimaal de boekwaarde (aankoopprijs + rente en bijkomende kosten).

Per 1 januari 2005 is één perceel grond binnen het verwervingsplan aangekocht en tegen 4 % rentebijverschrijving opgenomen in de Grondbank:

Grondbank		overzicht 01-01-05			
Projectnr	Project	gegevens	boekwaarde	rente	datum
0001	Hart van de Heuvelrug	1801	98.8000(*)	4 %	010104

(*) De boekwaarde van dit perceel bedraagt als voorbeeld inmiddels op 1 januari 2005 (95.000 + 4 % rente) = 98.800 euro (ex bijkomende kosten).

De projectleider heeft samen met de sector RSO met hulp van PAV vooraf een planning opgesteld wanneer de gronden uit de Grondbank worden doorgeleverd aan de eindgebruiker op basis van de definitieve bestemming van het gebied. In dit geval wordt een rode bestemming omgezet in een groene bestemming, waardoor de waarde van het betreffende gebied of perceel nihil wordt. Op basis van het contract met de gemeente Soest wordt het bedrag (de boekwaarde) via het vereveningsfonds Hart van de Heuvelrug uitbetaald aan de Grondbank. Zodra de volledige levering en de betaling van de gronden heeft plaats gevonden, kan het project worden afgesloten. Daarmee kan ook de risicoreservering (in dit geval 1.2 mio) vrijvallen en weer worden ingezet voor nieuwe projecten van de provincie.